

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על החלת כללי שלב א' של הריפורמה במשק הדלק על ענף הדלק כולו. במסגרת זו נסקרו עיקרי הריפורמה, ההליכים המינהליים הכרוכים ביישומה, והשינויים שחלו בענף עם החלתה.

במשרד האנרגיה והתשתית ובמשרד האוצר נערכה ביקורת על הריפורמה בענף הגז. הביקורת התמקדה ביישום חוק הגז שהסדיר מחדש את הענף.

הריפורמה במשק הדלק

ריכוז ממצאים

משרד האנרגיה והתשתית הגיע לכלל מסקנה שהקטנת המעורבות הממשלתית במשק הדלק ומתן חופש, חלקי או מלא, לכוחות השוק לפעול בו, ינחו את הענף בכיוון של התייעלות. לפיכך יזם המשרד את תכנית הריפורמה במשק הדלק. שלב ראשון של הריפורמה יושם ב-8.8.88 לאחר אישור הרשות הלאומית לאנרגיה.

בתחום רכישות הנפט נשארו בתוקפם ההסדרים הקודמים, לגבי כ-70% מהנפט הגולמי הנרכש, ובעיקר השיפוי של המדינה לגבי נפט זה. אשר ל-30% הנותרים, החברות מיבאות גם נפט זה יחדיו, כגוף אחד, תוך חלוקת השוק ביניהן.

לא חל כל שינוי בדרך שבה מתכסות הוצאותיה של החברה המובילה נפט גולמי לארץ, והיא מעיקרה שיטת "קוסט פלוס".

לא מומשה החלטת הממשלה מ-5.1.89 בדבר העברת מלאי החירום של הנפט הגולמי ומוצריו מידי החברות לידי המדינה.

עם החלת כללי הריפורמה נחתם הסכם זיקוק חדש, בין מינהל הדלק ובין בז"ן, המסדיר את זיקוק הנפט במקטע החוץ. חברות הנפט, בעלות הנפט הגולמי, אינן צד להסכם זה; גם על פי ההסכם החדש, סל ההיפקים שבז"ן מחויבת למסור לחברות הנפט קטן מזה שהיא מפיקה בפועל, וזאת על אף החלטת הרשות כי על בז"ן למסור לחברות הנפט את כל ההיפקים המתקבלים מהזיקוק.

עם החלת הריפורמה לא בוטלו ההסכמים שבין מינהל הדלק לבין כל אחת מחברות התשתית, המטפלות באחסון ובהזרמה של נפט גולמי ומוצרים. לפי הסכמים אלה מחויב המשרד לכסות את הוצאותיהן של חברות אלה, בתוספת רווח, אם באמצעות התעריפים המוטלים על חברות הנפט ואם באמצעות תמיכה ישירה. הוצאות אלה לא נבחנו מחדש, ולא נותחו על ידי גורם בלתי תלוי.

היקפן והרכבן של הוצאות השיווק של חברות הנפט הכלולות בעלות הדלק לא נבדקו מחדש. לא נבחנה, באופן מעמיק, גם הדרך שבה מועמסות הוצאות אלה על מחירי מוצרי הדלק השונים.

הסיבסוד הצולב שבין מוצרי הנפט נמשך; הרכיב, בהיטל החובה, שנועד לממן את ההפרש שבין עלויות המקטע החוזי לבין התמורה ממכירת המוצרים לצרכן מוטל רק על חלק מהמוצרים - על גפ"מ (גז הבישול) ועל אלה מבין המוצרים שעליהם מוטל בלו.

כדי שהחשיפה ליבוא מוצרי נפט, המונחת בבסיס הריפורמה, תהיה אפקטיבית דרושה התאמת התקנים הישראליים לאלה הנהוגים בארצות שמהן ניתן לייבא תזקיקים לארץ. התאמה זו טרם נעשתה. כמו כן, לא נעשתה בדיקה להכשרת נמל ליבוא תזקיקי נפט, וזאת על אף החלטה בעניין זה, של הרשות הלאומית לאנרגיה.

משק הדלק לפני הריפורמה - מבנהו ודרך פעולתו

העסקאות הכרוכות באספקה השוטפת של מוצרי דלק למשק, למן רכישת הנפט הגולמי ועד לשיווק מרבית מוצרי הדלק לצרכנים, נעשו (ועדיין נעשות) בידי שלוש חברות הנפט: "פז" "דלק" ו"סנוול" (להלן - החברות). לאורך כל הטיפול נשמרת הבעלות על הנפט הגולמי ועל מרבית המוצרים בידי החברות. הטיפול בדלק עד לשיווקו לצרכנים נעשה על ידי גופים המספקים שירותים לחברות. גופים אלה קצתם בבעלות מלאה או חלקית של המדינה וקצתם בבעלות החברות וגורמים פרטיים. פעילות חברות הנפט מתואמת ונתונה לפיקוח של משרד האנרגיה והתשתית (להלן - המשרד), באמצעות מינהל הדלק העוסק גם בצדדים התכנוניים של המערכת. מחזורו הכספי של משק הדלק בשנת 1988 היה כ-2 מיליארד דולר.

מוצרי הדלק העיקריים - בנזין, סולר, מזוט, גז וכיוצא באלה - הוכרו מוצרים בני פיקוח, לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. על סמך הוראות החוק הוצאו במרוצת השנים צווים בדבר מחירים מירביים למוצרים אלה. אם המחירים המירביים (לפני מס) היו גבוהים מ"ערך המוצר", נגבה מחברת הנפט היטל, ואם הם היו נמוכים מ"ערך המוצר" שולמה בעבורם תמיכה. הכול באמצעות המסלקה למחירי דלק.

המסלקה למחירי דלק ("קרן ההשוואה")² שנוהלה בידי מינהל הדלק, גבתה היטלים על מוצרים אחדים ושילמה תמיכות על מוצרים אחרים. באמצעות קרן זו נערכה גם ההתחשבות בין מינהל הדלק לבין החברות וגופים אחרים במשק הדלק. לקרן היה גם תפקיד בשמירת היציבות היחסית של מחירי מוצרי הדלק, בעיקר נוכח תנודות ברכיבי עלותם, ובקיום מחירי אחיד בכל הארץ. כן שימשה הקרן מכשיר כספי להתחשבות בין המדינה לבין חברות הדלק בגין מימון המלאי שהן מחזיקות ומימון הפרשי ערכו. (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 38, עמ' ל', הערת שוליים 9).

הממשלה, באמצעות מינהל הדלק, הייתה מעורבת בטיפול בדלק על כל שלביו: בקביעת מדיניות הרכישות, באישורה של כל עסקה לרכישת דלק, בקביעת היקף המלאי שעל החברות להחזיק והרכבו, בקביעת סדרי ההכרה בעלויות הדלק, באמצעות הסכמים עם הגופים השונים הפועלים בענף, ובקביעת המחירים לצרכן של מוצרי הדלק, המסים וההיטלים המוטלים עליהם.

¹ "ערך המוצר" הוא הסכום שמקבלות החברות עם שיווק המוצר, והוא אמור לכסות את עלויות רכישתו של הנפט הגולמי, הובלתו וזיקוקו ואת עלויות השיווק המוכרות, בתוספת רווח מוסכם.

² מבקר המדינה דן בפעולות הקרן בדו"ח שנתי 31 (עמ' 198), בדו"ח על הביקורת בחברת פז מינואר 1986, וכן בכל שנה בדו"חות השנתיים, בפרקי הביקורת על תקציב המדינה.

תהליך התגבשות הריפורמה

1. ב-1984 פג תוקפם של שני ההסכמים העיקריים, שהסדירו את משק הדלק, והם לא חודשו: תוקפו של הסכם מבנה המחירים, המסדיר את השיטה לכיסוי עלויותיהן של חברות הדלק בגין הטיפול בדלק, פג ב-1982; תוקפו של הסכם הזיקוק, המסדיר את זיקוק הדלק, את סל ההיפקים שיקבלו החברות תמורת הדלק המיובא ואת כיסוי ההוצאות לבתי הזיקוק פג ב-1983. הדיונים על חידוש שני ההסכמים התארכו ללא תוצאות³. כמו כן התעוררו בעיות בקביעת המחיר של חומרי הזינה לתעשייה הפטרוכימית, שנקלעה לקשיים.

בנובמבר 1984 הוחלה עסקת חבילה במשק, שהתבטאה בהקפאת המחירים המקומיים, בעוד פחות השקל לעומת הדולר נמשך. מאחר שהוצאות משק הדלק נקובות ברובן המכריע בדולרים, נוצר צורך להתאים את כללי עסקת החבילה לענף הדלק.

הטיפול בנושאים אלו חשף את הקשיים הכרוכים בהסדרת הענף והגביר את הכרת המשרד בצורך בשינוי יסודי במבנה הענף, וזאת בעקבות השינויים המפליגים שחלו במשך השנים בשוק הנפט העולמי, שנעשה יותר פתוח ומגוון, ואיפשר גם סחר מקיף במוצרי דלק.

2. בפברואר 1986 נערך דיון, שבו השתתפו שלושת השרים אשר להם נגיעה ישירה למשק הדלק: שר האוצר, שר האנרגיה והתשתית ושר התעשייה והמסחר. בדיון הותוו קווים ראשוניים למערך חדש בענף הדלק, ואלה הם: (1) משק הדלק יפעל בתנאי תחרות חופשית, ויבוטלו כל ההגבלות המינהליות בו; חברות נפט וצרכניו הם שייבאו נפט על פי שיקוליהם בלבד. (2) יבוטלו הסכם מבנה המחיר והסכם הזיקוק, שהם שני ההסכמים העיקריים המסדירים את הפעילות בענף; (3) מתקני התשתית לאחסון ולהזרמה של הנפט הגולמי ומוצרי יועמדו לשימוש הכול.

3. ב-30.3.87 הודיע שר האנרגיה והתשתית במכתב למינהל הדלק, כי הריפורמה במשק הדלק תופעל ב-1.7.87; למכתב צורפו "הוראות הפעלת הריפורמה - שלב א'" ובו נתבע המינהל להשלים את כל ההכנות להפעלת הריפורמה ולהציג לפני השר את המערכת התחשיבית המפורטת הקשורה בה, וכן להכין צווים הדרושים להפעלתה.

מהנספח למכתב השר עולה, כי הריפורמה תופעל בשלבים. הוראות ההפעלה נוגעות לשלב א' בלבד, והן קובעות כללים להסדרת משק הדלק: ענף הדלק יחולק למקטע חוזי (שיקיף את מלוא היבוא לארץ על פי חוזים עם מדינות אחדות) ולמקטע חופשי (יתרת היבוא של הנפט, הנרכש בשוק החופשי).

כללי הפעילות בשני מקטעים אלו יהיו שונים זה מזה, בעיקר מבחינת אחריות הממשלה, ובדרך כיסוי עלויותיהם. המסמך מציג את ההסדרים שיוחלו עם הריפורמה וקובע כללים הנוגעים למעמדן של החברות הפועלות בענף הדלק, ולדרך כיסוי עלויות הדלק והעמסתן על מחיר מוצרי הנפט. המסמך קובע, בין היתר, כי יבוטל הסכם מבנה המחירים וכי ייקבע מחיר גג לצרכן, למוצרי דלק. מחיר זה יושתת על עלות המוצרים בשער בז"ן⁴; על הוצאות נוספות משער בז"ן ועד לנקודת המכירה; ועל מסים. לכל אחד מהרכיבים מותווית דרך לחישובו ולעדכונו.

במסמך נקבעו כללים למתן רישיונות יבוא לנפט גולמי במקטע החופשי, הדרך להסדרת פעילות הזיקוק, וכללים לעניין מימון מלאי הנפט הגולמי ומוצריו; עוד נקבע במסמך, כי חברות התפעול יגישו לאישור המשרד הצעה בדבר תעריפי פריקה, הזרמה, אחסון וניפוק של נפט גולמי ומוצריו; אלה יבוססו על עקרונות שייקבעו בצוות שמינה מנכ"ל המשרד לשם כך.

4. חברות הנפט התנגדו לתוכן המסמך בטענה שהשר חרג מסמכותו, והעלו טיעונים מפורטים נגד הריפורמה עצמה. לעניין החריגה מסמכות טענו החברות, כי הרשות המוסמכת על פי דין

³ החוזים נחתמו רק בדצמבר 1986

⁴ עלות שער בז"ן - ס"ה העלויות שהצטברו עד פתח בית הזיקוק, לאחר הזיקוק, כפי שהן מפולגות על המוצרים השונים.

לעשות ריפורמה במשק הדלק היא הרשות הלאומית לאנרגיה (בעניין הרשות - ראה להלן), אך זו לא נשאלה כלל לדעתה. ההוראה בדבר ביטול הסכם מבנה המחירים ניתנה שלא כדין; שכן ההסכם נחתם רק בדצמבר 1986, לאחר דיונים שארכו שנים, ויש טעם לפגם בביטולו סמוך כל כך למועד חתימתו.

המשרד נענה לדרישת החברות וכינס ביולי 1987 את הרשות הלאומית לאנרגיה לדיון ולהחלטה בדבר הריפורמה במשק הדלק. במהלך דיוניה גיבשה הרשות שינויים מספר בתכנית שהציע המשרד, ובנובמבר 1987 אישרה הרשות את שלב א' לביצוע הריפורמה.

משרד מבקר המדינה ליווה את גיבושה של הריפורמה במשק הדלק למן התהוותה ועד לדצמבר 1989. הביקורת נערכה במשרד האנרגיה, והשלמות נערכו במשרד האוצר. בירורים שונים נעשו גם בחברות שכללי הריפורמה נגעו לפעילותם.

החלטות הרשות הלאומית לאנרגיה והפעולות שבעקבותיהן

1. הרשות הלאומית לאנרגיה הוקמה על פי חוק רשות לאומית לאנרגיה, התשל"ז-1977. בין תפקידיה של הרשות על פי החוק: להכין תכניות למדיניות לאומית להפקת אנרגיה, לניצולה ולדרכי השימוש בה; לרכז את הטיפול בענייני אנרגיה ולפקח על רכישת מקורות אנרגיה, עיבודם, שיווקם, החסנתם והספקתם, לרבות זיקוק נפט. החוק מחייב התייעצות ברשות גם בנושא של קביעת מחירים למקורות אנרגיה. החוק נתקבל בכנסת בינואר 1977, חודשים מספר לפני שהממשלה, שהוקמה ביוני אותה שנה, החליטה על הקמת משרד אנרגיה ותשתית, שאליו העבירה הממשלה, בין היתר, את תחום הפעולה של מינהל הדלק וחיפושי הנפט ממשרד האוצר, ואת תחום הפעולה של הרשות הלאומית לאנרגיה ממשרד המסחר והתעשייה.

הרשות מונה 20 חברים. את יו"ר הרשות ממנה הממשלה ואת יתר חבריה - שרי הממשלה, מהם בהמלצת האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים. החברים מייצגים משרדי ממשלה וגופים אחרים הקשורים במשק האנרגיה; בתפקיד יו"ר הרשות מכהן מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתית.⁵

ביום 13.11.87 קיבלה הרשות הלאומית לאנרגיה את תפיסת המשרד בדבר הצורך לארגן מחדש את משק הדלק, וסמכה את ידיה על הפעלת תכנית ריפורמה במשק הדלק, כפי שהמשרד הביא בפניה. החלטת ריפורמה במשק הדלק היא תהליך מתמשך, ולפיכך, לדעת הרשות, יש, לבצעה בשלבים. עם זאת החליטה הרשות, כי יש לדון בשלבי הריפורמה לאור ריפורמה כוללת במשק הדלק ועקרונות מנחים להשגתה.

השר אימץ את החלטת הרשות וקבע מועד חדש להפעלת הריפורמה - 1.3.88, מועד שנדחה אחר כך פעמים אחדות.

להלן נקודות עיקריות בהחלטת הרשות:

(א) יעד הריפורמה הוא להקטין את עלות האספקה של מוצרי הנפט למשק ולצרכן, תוך הבטחת אספקתם הסדירה והאמינה. יעד זה יושג על בסיס העקרונות האלה:

(1) הבטחת חופש הכניסה והעיסוק לגורמים נוספים בכל מקטעי האספקה והשיווק, על פי כללים שייקבעו;

(2) נקיטת אמצעים למניעת הגבלים עסקיים בשוק המקומי;

(3) צמצום מרבי של התערבות הממשלה בשיקולים העסקיים של הגורמים הפועלים במשק הדלק;

(4) הענקת רישיונות יבוא לכל גורם על פי קריטריונים שייקבעו;

⁵ בדצמבר 1989 פורסם חוק מקורות אנרגיה התש"ן, המבטל את חוק רשות לאומית לאנרגיה, התשל"ז-1977.

(5) מניעת אפליה באספקת מוצרי נפט למשק;

(6) העמדת שירותי התשתית הממלכתיים הכוללים פריקה, הזרמה, אחסון וניפוק של מוצרי נפט, בתנאים שוויוניים לגורמים שייכנסו ויפעלו במשק הדלק.

(ב) מעורבות הממשלה תוגבל לתחומים האלה: (1) פיקוח על איכות הנפט הגולמי והמוצרים המיובאים והמשווקים, תוך שיפור באיכות הדלק המזוקק והשלכות על הסביבה. (2) מניעת התארגנות מונופולית או קרטלית. (3) אבטחת שירותי התשתית הממלכתיים והעמדתם בתנאים שוויוניים תוך כיסוי עלויות ותשואה הולמת. (4) הבטחת אמינות האספקה. (5) קביעת מחירים מרביים למוצרי נפט במקטעים שאין בהם תנאי תחרות. (6) קביעת נהלים וקריטריונים למתן רישיונות יבוא, ומתן רישיונות על פיהם.

(ג) שלב א' של הריפורמה:

(1) יוסר הפיקוח וההתחשבות הנגזרת מפיקוח זה, משער בז"ן ועד לרמת הצרכן.

(2) ייקבע מחיר גג לצרכן של כל מוצר נפט ואלה רכיביו:

א. מחיר כל מוצר נפט בשער בז"ן, שייקבע על פי פרסום בין-לאומי של מחירי ס"פ בגנואה לה-וורה⁶; בהעדר פרסום המחיר של מוצר נפט מסוים, ייקבע מחירו בהתאמה למוצרי נפט הקרובים לו.

ב. הוצאות משער בז"ן ועד לנקודת השיווק.

ג. מסים.

ד. היטלים (לכיסוי הוצאות משק הדלק).

(3) הנפט הגולמי הנרכש לפי חוזים ("המקטע החוזי" שהיקפו בשנת 1987 היה 4.75 מיליון טון, שהם כ-70% מיבוא הנפט הגולמי למשק) יירכש על ידי חברות הנפט ויזוקק בבז"ן; דמי הזיקוק, אבדנים וצריכת אנרגיה בזיקוק ייקבעו בהסכם בין משרד האנרגיה ובז"ן. כל ההיפקים מהזיקוק יימסרו לחברות הנפט.

(4) יובטח לחברות כיסוי כל הוצאותיהן עד שער בז"ן - במקטע החוזי; ההפרש בין העלות הנגזרת מההוצאות האמורות לבין המחיר של כל מוצר נפט בשער בז"ן, יכול להיות חיובי או שלילי. ייקבע מנגנון לתשלום הפרש זה או לספיגתו.

(5) א. יתרת כמויות מוצרי הנפט הנדרשות על ידי המשק ("מקטע חפשי") תסופק באמצעות גופים מסחריים. לשם כך יעניק מינהל הדלק רישיונות יבוא, לפי דרישה: לחברות הנפט - ליבוא נפט גולמי ומוצרי נפט; לבז"ן - יבוא נפט גולמי ומוצרים חצי מוגמרים; ולצרכנים גדולים ספציפיים לצריכתם העצמית.

ב. יאסר על בז"ן שיווק של מוצרי נפט בשוק המקומי, למעט שיווק של מוצרי נפט לחברות נפט. בז"ן אמנם תהיה רשאית ליבא נפט במקטע החופשי, אך יבוא זה יוגבל לכדי שליש מן המקטע החפשי בלבד.

ג. כל צרכן גדול, שיותר לו לייבא או לרכוש מחברות הנפט ב"מקטע החופשי", יחויב לרכוש בחברות הנפט את החלק מצריכתו (כ-70%) הנובע מההיפקים ב"מקטע החוזי".

(6) כל מלאי הנפט הגולמי אשר מקורו במקטע החוזי, וכן רמת מלאי של מוצרי נפט שתיקבע מפעם לפעם, ייחשבו כמלאי חירום. הוצאות הכרוכות במימון מלאי החירום ישולמו מתקציב המשרד. משיכה ממלאי החירום לא תותר, אלא באישור מינהל הדלק.

⁶ נמל נפט באיטליה.

(7) תיבחן האפשרות להוספת אתרי פריקה למוצרי נפט.

(8) הרשות המליצה שתיבחן המשמעות של איחוד כל חברות התשתית לחברה ממשלתית אחת, לרבות היתרונות והסיכונים הנובעים מאיחוד זה.

(9) הרשות מטילה על משרד האנרגיה והתשתית לפעול ליישום ולביצוע החלטת הרשות.

להחלטת הרשות צורפו שני הנספחים האלה: "הוראות להפעלת הריפורמה במשק הדלק - שלב א'", הקובע כללי הסדרה חדשים מפורטים לענף, וכן "מבנה היעד של משק הדלק", המתווה קווים לפעילות משק הדלק בעתיד, לקראת שוק חופשי במוצרי דלק. שני הנספחים הם חלק מהחלטת הרשות.

2. לאחר שהרשות אישרה את הריפורמה נערך המשרד להפעלתה. תכלית ההיערכות הייתה לתרגם לשפת המעשה את החלטת הרשות לפרטיה, לקבוע מערכת כללים שיסדירו את משק הדלק לפרטיו ולהכין צווים שמכוחם יוסדר משק הדלק בדרך חדשה התואמת את החלטת הרשות.

גם לאחר החלטת הרשות לא רפתה התנגדות חברות הנפט והן חזרו והעלו אותה בפני המשרד בכתב ובעל פה; כן שטחו את טענותיהן בפני משרד האוצר, וביקשו מוועדת הכספים של הכנסת לדון בריפורמה מחדש. התנגדותן בוטאה גם בעתירות לבג"צ.⁷ פעילות זו תואמה במלואה בין שלוש החברות.

טענותיהן של החברות נגד הריפורמה נידונו כאמור, בין היתר, במשרד, ברשות ובבית המשפט.

ב-5 ביוני 1988 חתמו השר, חברות הנפט ובג"צ,⁸ על מסמכים שביטאו הסכמה על שינויים אחדים בכללי הריפורמה, ואלה עיקרם:

(א) תוגבל פעילותה של בג"צ בעניין השיווק והיבוא שלה במקטע החופשי.

(ב) שר האוצר ושר האנרגיה והתשתית יחתמו על צו לקביעת מחירים מרביים, בתחולה מיום הפעלת הריפורמה. בצו תיקבע גם שיטה לעדכון המחירים המרביים.

(ג) אשר למחירי "לה-וורה" (ראה להלן), יתוספו 1.5 דולר לכל טון מזוט ו-3.5 דולר לכל טון תזקיקים. סוגיה זו תיבחן בצוות משותף למינהל הדלק ולחברות ומסקנותיו יונחו עד יולי 1988 על שולחן השר כדי שיחליט בדבר.

(ד) תופשר ההקפאה שהונהגה במסגרת התכנית הכלכלית מיולי 1985 ותיקבע רמה מוסכמת של הוצאות שיווק, רווח ודמי שירותים (לרבות דמי זיקוק) ברמה שהייתה ב-1.4.88 אלמלא הייתה הקפאה.⁹ דרכי העדכון מפורטים במכתב הסיכום, ושינויים ייעשו בהסכמה בין מינהל הדלק והחברות, ובאין הסכמה - בידי שר האנרגיה והתשתית. על הפרשים לגבי התקופה מ-1.4.88 עד הפעלת שלב א' (שנקבע ל-12.7.88) יתחשבן מינהל הדלק עם החברות. החברות יסתלקו מתביעתן בבית המשפט המחוזי בעניין ההקפאה, וכן מעתירתן לבג"צ בעניין הריפורמה במשק הדלק.

⁷ ב-29.2.88 עתרו החברות לבג"צ וביקשו ש"יצווה על המשרד ליתן בידהן הוראות סופיות ואופרטיביות של הריפורמה המוצעת במשק הנפט וזאת לא פחות מ-30 יום מיום הפעלת הריפורמה". בעקבות זאת, ובעקבות דיון בבית המשפט, נדחתה הפעלת הריפורמה ל-22.4.88. ב-11.4.88 עתרו חברות הדלק שנית (שלושתן כאחת, באמצעות בא כוח אחד) נגד הפעלת הריפורמה. העתירה הוגשה נגד השר הרשות, שר האוצר, מנהל מינהל הדלק ובג"צ. ב-20 באותו חודש נידונה עתירה זו, אך הדיון בה הופסק כי נחשפו ליקויים בצווים שעניינם הפעלת הריפורמה שפורסמו ברשומות באותו יום, ואלה בוטלו. ב-22.11.88 עתרו השלוש לבג"צ בשלישית. (ראה להלן).
⁸ חתימת שר האוצר צורפה לכמה מן הסיכומים שדרשו את אישורו. כמו כן נדרשה למסמכים אלה אישורה של הרשות, שכן תוכנם חייב שינויים בהחלטתה מיום 13.11.87.
⁹ השינויים בכללי הריפורמה והפשרת ההקפאה קשורים גם במשא ומתן שהיה באותה העת בעניין מכירת "פז".

(ה) תפעול התשתית (הזרמה, אחסון וניפוק) יסוכם בין המינהל לבין הגופים המעורבים.

(ו) יאופשר לחברות נוספות לפעול ולשווק נפט ומוצריו בשוק המקומי ובלבד שייקבעו תנאים שיבטיחו פעילות ותחרות בתנאים הוגנים, כפי שיקבע השר.

(ז) דמי הזיקוק שישלמו חברות הנפט לבז"ן במקטע החוזי יהיו לפי הסכם הזיקוק שיוחל מ-12.7.88; עיקריו של הסכם זה מצורפים כנספח למסמכים האמורים.

(ח) כללי שלב א' של הריפורמה יחולו לפחות שנתיים.

החברות צירפו לחתימתן על המסמכים האמורים מכתבים, שבהם הבהירו, כי הסכמתן להפעלת שלב א' של הריפורמה אינה הסכמה לריפורמה במשק הדלק מעבר לאותו שלב.

3. ב-12.6.88 התכנסה הרשות לישיבה, ובה הציג השר את הסיכומים שהושגו במגעים עם החברות ועם בז"ן. השר ציין, כי ראה צורך בשיתוף פעולה עם הגופים הפועלים במשק הדלק, ולמענו היה מוכן לוותר על יסודות אחדים בתכנית הריפורמה בשלב א' ולהסכים להגבלות אחדות על פעילות בז"ן. כמו כן הדגיש השר את החשיבות שהוא מייחס לאפשרות שחברות חדשות יתוספו לפעילות ולשיווק במסגרת המקטע החופשי, וביקש מן הרשות לאשר שינויים בהחלטתה לגבי שלב א' של הריפורמה.

נציגי חברות הנפט שנכחו בדיון הפנו את תשומת לב הרשות למכתבן אל השר מיום 7.6.88, שבו מובאת דעתן על הקמת חברה רביעית, שיותר לה לפעול במשק הדלק. לאחר דיון קיבלה הרשות החלטה המאשרת את השינויים בהחלטתה המקורית בדבר מקומו של בז"ן במערכת, בדבר התוספת למחירי "לה וורה", ובדבר הארכת שלב א' של הריפורמה לשנתיים מיום החלתה, במקום שנה וחצי בהחלטה המקורית.

אשר להקמתן של חברות דלק נוספות, קבעה הרשות, כי יותר להן לפעול ולשווק נפט בשוק המקומי, ובלבד שהשר יקבע תנאים שיבטיחו פעילות ותחרות בתנאים הוגנים. החלטתה של הרשות נתקבלה פה אחד.

בהתאם להחלטת הרשות נוסחו במשרד שלושה צווים: הצו הראשון, צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסדרים במשק הדלק), התשמ"ח-1988, מגדיר את המקטע החוזי בזו הלשון: "רכישה ויבוא של נפט גולמי ומוצרי נפט על פי חוזים ממקורות קבועים, שנעשו על פי הנחיה, בתיאום ובאישור המנהל, וכן רכישות בעסקאות מיוחדות שהמנהל אישר אותן לעניין זה". הצו קובע את דרך חישוב העלויות במקטע זה, למרכיביו¹⁰, ומגדיר גם את מלאי החירום במלים אלה: "מלאי נפט גולמי שבבעלות חברת נפט, שמקורו במקטע החוזי, ומוצרי נפט שבבעלותה בכמויות שיקבע מנהל מינהל הדלק". הצו קובע כי חברת נפט תחזיק מלאי חירום בכמויות, במקומות ובתנאים שיקבע המנהל וכי המינהל ישלם את הוצאות המימון וההחזקה של מלאי החירום. חברת נפט אינה רשאית לשווק מוצרי נפט מתוך מלאי החירום, אלא באישור המנהל, וכן היא חייבת להפריד ברישומיה בין מלאי חירום לבין מלאי תפעולי; האחרון יוחזק באחריותה.

עוד קובע הצו, כי נפט גולמי שיירכש במקטע החוזי יזוקק בבז"ן, וכי חלה חובת דיווח על חברות הנפט למינהל הדלק, לפי דרישת המינהל, ובפרט דו"ח כספי חודשי, על ערך מלאי החירום. כמו כן קובע הצו ביטול כל דרכי ההתחשבנות שהיו נהוגים בין המינהל לבין החברות על פי הסדר מבנה המחירים, חוץ מגמר ההתחשבנות לתקופה שעד יום תחילת הצו, שנקבעה ל-12.7.88.

¹⁰ אלה המרכיבים: עלות רכישת הנפט הגולמי או מוצרי הנפט; הובלה ימית; הוצאות הזרמה ואחסון; דמי זיקוק; מסים והיטלים על יבוא; הוצאות והכנסות אחרות עד שער בז"ן, שהמנהל אישר.

הצו השני - צו יציבות מחירים במצרכים ושירותים (מחירים מרביים למוצרי נפט), התשמ"ח-1988 - עוסק בקביעת המחירים המרביים למוצרי נפט ובעדכונם ומפרט את מחיריהם לצרכן¹¹.

הצו השלישי - צו שעת חירום (שיעור היטל חובה על מוצרי נפט), התשמ"ח-1988 - מפרט את סכום ההיטל לכל מוצר נפט, וקובע כי כל משווק דלק או יבואן חייב בהיטל, למען הסדרת הביקוש, התצרוכת, ולמען קיום מחיר אחיד בכל הארץ. ההיטל ישולם למינהל הדלק.

שלב א' של הריפורמה במשק הדלק הופעל, איפוא ב-8.8.88.

פעולות לפתיחת ענף הדלק לחברות נוספות

באמצע יולי 1988 ניגש המשרד לבניית המנגנון שיאפשר כניסת חברות נוספות לפעילות במשק הדלק. ב-20.9.88 הודיע המשרד לחברות הנפט על כוונתו לאפשר פעילותן של חברות דלק חדשות בתחומי היבוא, הזיקוק והשיווק של מוצרי הנפט. מי שמעוניין להצטרף לענף, יתבקש להגיש לוועדה, שהשר ימנה לשם כך, תכנית פעולה, לרבות תכנית פריסה גיאוגרפית של הפעולה, ולהוכיח להנחת דעתו של המשרד: יכולת פיננסית; אפשרות של הפעלה או שימוש בתשתית בתחומי האחסון, ההובלה והשיווק, וכן קיום של הסדרי בטיחות בתחומים אלו; שמירה על איכות המוצרים ומתן שירות תקין לצרכן. חברה חדשה שתאושר תידרש לפעול במשק הדלק באופן תחרותי ללא הגבלים עסקיים עם גופים אחרים במשק הדלק, ובלא כל סיוע כספי או התחשבנות עם הממשלה. הוועדה האמורה תוכל לקבוע שעל חברה חדשה למלא תנאים כדרישתה, בין לפני כניסתה לפעולה ובין לאחר מכן.

חברות הנפט התנגדו לצעדי השר בטענה, שבכך מופרת ההתחייבות כלפיהן שייקבעו קריטריונים מהותיים לכניסת עוסקים נוספים לפעילות בשוק המקומי. בא כוח החברות ביקש, שלא יעשה כל צעד ממשי קודם שתינתן לחברות האפשרות למצות את זכויותיהן. טענות החברות נדחו בידי המשרד. גם הרשות הלאומית לאנרגיה נדרשה לעניין זה ובדיון שקיימה היא החליטה לאשר את תנאי המשרד.

ב-30.10.88 מינה השר ועדה לעניין חברות דלק חדשות. בראש הוועדה עומד יו"ר הדירקטוריון של חברת שירותי נפט בע"מ, וחבריה הם: סגן מנהל מינהל הדלק, נציג אגף התקציבים שבמשרד האוצר ועובד בכיר במשרד האנרגיה והתשתית. מיד עם מינויה, בנובמבר, קיימה הוועדה כמה ישיבות, ובהן דנה בבקשות להיתרים לעסוק בענף הדלק, שהגישו לה ארבע חברות.

עוד באותו חודש עתרו שלוש חברות הנפט לבג"צ נגד השר, הרשות הלאומית לאנרגיה, מנכ"ל המשרד, מינהל הדלק והוועדה לעניין חברות נפט חדשות. בעתירה גוללו העותרות את פרשת התנגדותן לריפורמה, מראשיתה ועד להסכמה שאליה הגיעו עם השר. לטענת העותרות, "מסמכי ההסכמה" הם לבדם מהווים את הריפורמה. לגירסתן, החלטת הרשות לא קוימה, אף לא ההתחייבות המפורשת של השר לקבוע מראש קריטריונים ותנאים לפעילותם של גופים נוספים במשק הנפט, כדי להבטיח פעילות ותחרות בתנאים הוגנים. בית המשפט התבקש להוציא נגד המשיבים צו

¹¹ המחיר יעודכן אחת לשבועיים על פי הסכום המצטבר של הרכיבים האלה: (1) המחיר הממוצע של מוצרי נפט על פי הנתונים לגבי שלושה ימי פרסום רצופים בביטאון מקצועי (N PEASCAN MARKET EURO PLATTS) של מחירי סי"פ בים התיכון שבסיסם גינואה/לה-וורה, בתוספת סכום שיקבע מנהל מינהל הדלק באישור שר האוצר ושר האנרגיה והתשתית. (2) היטל מטבע חוץ (1%) וכן מכס ומס קנייה; (3) היטל שיוטל על מוצרי נפט על פי חוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (תשלומי חובה), התשכ"ד-1964; (4) בלו; (5) סל הוצאות השיווק, לרבות רווח, כפי שקבע המינהל ואישרו השרים האמורים.

ביניים, להימנע מכל מעשה העלול לשנות את המצב הקיים, בנושא פעילותם של גופים נוספים במשק הנפט, ובפרט נגד הוועדה, שצורפה כמשיבה לעתירה, שתימנע מהפעלת סמכויותיה.

בית המשפט, בהרכב של שלושה שופטים, קבע ב-12.12.88, כי המשך שמיעת הבקשה ידחה לחודש ימים. בתוך אותו פרק זמן יתנהל מ"מ בין העותרות ובין המשרד לקביעת הקריטריונים שיבטיחו תחרות בתנאים הוגנים. באותו פרק זמן לא תימשך פעולתה של הוועדה.

הניסיון לנסח קריטריונים מוסכמים לכניסת חברות חדשות לא עלה יפה. המשרד ניסח קריטריונים משלו. שלוש חברות הדלק עתרו שוב לבג"צ למתן צו על תנאי שיורה לבטל את הקריטריונים שנקבעו, ולמתן צו ביניים שיורה למשיבים להימנע מכל מעשה שיש בו כדי לשנות את המצב הקיים. בקשת החברות לצו ביניים נדחתה. הדיון בעתירה עדיין תלוי ועומד.

הוועדה לעניין חברות דלק חדשות המליצה לתת רישיונות לארבע חברות חדשות. השר אישר את המלצתה והוענקו להן רישיונות. אחת מארבע החברות עתרה לבג"צ כנגד השר, בבקשה למתן צו על תנאי, בטענה שהקריטריונים שנוסחו מפלים אותה, כחברה חדשה, לרעה, וכי ראוי שהמשיב יקבע חובות מסוימות, כגון "להעמיד לרשות כל חברת דלק את כל מתקני התשתית המשרתים את משק הדלק...בתנאי שוויון לגבי זמינות, שירות ומחירים" שיימנעו אפליה זו.

בית המשפט איחד את הדיון בשתי העתירות, אך המועד לדיון נדחה, על פי בקשת החברות, וייתקיים באביב 1990.

השינויים שחלו עם הפעלת הריפורמה

1. כאמור, באוגוסט 1988 הוחל ביישום שלב א' של הריפורמה כפי שאישרה אותו הרשות הלאומית לאנרגיה, ובמסגרתו יושמו השיפורים האלה:

(א) הוחלו צווים שמכוחם מוסדר ענף הדלק; האחריות הממשלתית על איכות היבוא של נפט גולמי והשיפוי המלא על ההוצאה בגינו נותרו רק לגבי המקטע החוזי. הסדר מבנה המחיר עם חברות הנפט בוטל ומינהל הדלק הוא הקובע את דרך העמסת העלויות הכרוכות באספקת הדלק על המחירים של מוצרי הדלק השונים.

(ב) הותר לחברות, שהוגדרו צרכנים גדולים, ליבא מוצרים לצריכתן העצמית. יבוא חופשי כזה מהווה תחרות לבז"ן ועשוי גם להקל עליהן לעמוד בתקנים הקובעים את כמות זיהום האוויר המותרת, על ידי יבוא ישיר של דלק המתאים להן.

(ג) הסכם הזיקוק שתוקפו אמור היה לפוג בסוף 1989 שונה והותאם להיקף של 70% מהשוך בלבד, היינו לזיקוק נפט גולמי המיובא במקטע החוזי, ורק לגבי מקטע זה יכולו הוצאות בז"ן ויוכר לה רווח לפי שיטת "קוסט פלוס".

(ד) הריפורמה החילה הסדרים חדשים בדבר הקשר בין הענף לבין תקציב המדינה: בוטלה המסלקה למחירי דלק במתכונתה הקודמת ובוטלה, לגבי המקטע החופשי, ההתחשבות עם החברות.

(ה) עלות המימון של מלאי החירום מועמסת על כל מוצר ממוצרי הדלק, על פי ערך המלאי המוחזק מאותו מוצר (לדוגמה: עלות המימון של מלאי הסולר מועמסת על מחיר הסולר); שיטה זו עדיפה מהשיטה של מימון המלאי שהייתה נקוטה בעבר.

2. הקשיים בגיבוש הריפורמה וביישומה היו מעיקרם משני סוגים:

(א) החברות, שהריפורמה תשחרר אותן מפיקוח ממשלתי, הן אשר פעלו לשימור המעורבות הממשלתית שמכוחה נשמר מעמדן. בהנמקותיהן הן שמו את הדגש על האילוצים האובייקטיביים שבהם פועל המשק הישראלי, על התועלת הקיימת, לדעתן, בבלעדיות היבוא, ועל התחרות, הקיימת לכאורה ביניהן, בתחום השיווק.

(ב) המנגנון הממשלתי המפקח - מינהל הדלק - שעיקר עיסוקו היה בהתחשבות עם חברות הדלק על עלויותיהן, התנגד לתפיסה החדשה, שלפיה תוגבל מעורבות הממשלה לעניינים, כגון: פיקוח על איכות הנפט הגולמי ומוצריו, אגב תשומת לב לבעיות של איכות הסביבה; מניעת התארגנות של מונופולים או קרטלים בענף; הבטחת שירותי התשתית הממלכתיים והעמדתם לרשות המשתמשים בתנאים שווים.

העובדה שהמערכת הקיימת, על אף עיוותיה שנמנו לעיל, פעלה ללא תקלות בתחום האספקה לצרכן, יצרה רקע נוח להתנגדות לשינוי המצב הקיים, הן מצד מינהל הדלק, שראה את אחריותו העיקרית בהבטחת אספקה סדירה של מוצרי נפט, והן מצד שלוש חברות הנפט, שהסכימו עם המצב הקיים, דהיינו בלעדיותן בענף ומערכת של כיסוי עלויותיהן. ערעור הסדר הקיים, העלול להביא לידי שיבושים מכוונים באספקה הסדירה, הרתיעו את המשרד, האחראי למערכת זו, מלהחיל סדר חדש בלא הסכמת כל הגורמים הפועלים בענף.

ריפורמה שתכליתה חשיפה אפקטיבית של השוק, והמעטת חלקה של הממשלה, מחייבת שינוי של ממש הן במעמדו ובתפקידיו של המינהל - המפקח - והן במעמדן של חברות הנפט ובדרך תפקודן, שינויים שלא כולם ניתנים להשגה בדרך של שכנוע והסכמה. ואמנם התוצאה של ההסכמה עם החברות, כפי שזו באה לידי ביטוי בהחלת שלב א' של הריפורמה, הביאה לידי פשרות, בהן כאלה שמנעו שינויים מהותיים, שהיו ביסוד תכנית הריפורמה, כגון: העברת הבעלות על מלאי הדלק מידי החברות לידי המדינה; ובהן כאלה שהביאו לשינוי בהחלטה המקורית של הרשות (כדוגמת אלו שתוארו לעיל).

הפשרות שהושגו עם החברות בתחומים אחדים לא מנעו את התנגדותן לצעדים אחרים שהמשרד נקט בבואו להחיל את הריפורמה, והן אף עתרו לבית המשפט הגבוה לצדק בעניין כוונת המשרד, שאושרה על ידי הרשות הלאומית לאנרגיה, להתיר לחברות חדשות לפעול בענף הדלק.

3. ניתוחם של ההסדרים בענף הדלק לפני החלת הריפורמה מבליט כי חלק מהכוחות המונופוליים הפועלים בתוכו הם טבעיים, כלומר מבוססים על יתרונות לגודל (ההולכה והתשתית), או על קיומו של גוף יחיד המספק את שירותיו בקטע מסוים (בז"ן, נמל הנפט). הריפורמה בחרה להתמודד עם אלה בדרך של חשיפת בז"ן לתחרות חלקית, על ידי מתן היתר ליבא תזקיקים, והמשך הפיקוח על מחירי השירותים הניתנים, למשל, על ידי חברת התשתית, בשלב א' של הריפורמה. הכוונה הייתה לפשט את דרך קביעת המחירים, ולחשוף לעין כול את דרך קביעתם של מחירי השירותים.

אשר לאוליגופול של שלוש חברות הנפט שנוצר על יסוד הסדרים שקבעה המדינה, לא ראה המשרד סיבה כלכלית להגביל את יבוא הנפט לשלוש החברות לבדן, או לסגור את השוק המקומי בפני פעילותם של גורמים נוספים; כך יש לראות את מגמת המשרד והרשות הלאומית לאנרגיה לשנות את הסדר הבלעדיות הקיים.

הואיל ונאסר על בז"ן לשווק ישירות מוצרי נפט בשוק המקומי, והואיל ורישיון של חברות חדשות נתקל בהתנגדות חברות הנפט מחד גיסא וביסוסן של חברות חדשות הוא תהליך מתמשך, מאידך גיסא, מחויבת בז"ן לשווק, באמצעות שלוש חברות הנפט, את המוצרים שהיא תפיק מהנפט הגולמי שתוכל ליבא ישירות (בכמות מוגבלת). החברות מצדן חייבות לזקק נפט גולמי שהן מיבאות בבז"ן באין בית זיקוק אחר בארץ. נוצרה, אפוא, בין בז"ן לחברות הנפט תלות הדדית, שעלולה להוביל להתארגנות בין החברות לבז"ן שתשים לאל את כוונות הריפורמה או אף תביא לצורך בהתערבות ממשלתית גם במקטע החופשי.

כוונותיו של המשרד לא התממשו, אפוא, במלואן; בין היתר, בשל ויתורים שנעשו במהלך המשא ומתן עם שלוש החברות, ושנועדו לרצותן, ולעתים אף יצרו מצב שעלול להגביר את הצורך במעורבות ובפיקוח.

4. לעומת השיפורים שנמנו לעיל, לא שינתה הריפורמה בשלבה הראשון את הכללים בתחומים האלה:

(א) רכישת דלק - בתחום זה נשארו בתוקפם ההסדרים הקודמים שחלו על כ-70% מהכמות המיובאת, ובעיקר השיפוי של המדינה לגבי דלק זה. אשר ל-30% הנותרים, החברות מיבאות גם במקטע זה יחדיו, כגוף אחד, תוך חלוקת השוק ביניהן. ואשר לבדיקה בדבר הכשרת נמל ליבוא תזקיקים, כהחלטת הרשות - בתחום הזה לא נעשה דבר הניכר בשטח.

(ב) בתחום ההובלה הימית של הנפט הגולמי נשאר המצב כשהיה. לחברת שירותי טנקרים מובטחת הובלתם של כ-70% מהכמות המיובאת בתנאים ששררו לפני החלת הריפורמה. הואיל והקיבולת של האוניות שמפעילה החברה מתאימה להובלת כמות נפט גדולה יותר מזו שהיא תוביל, היא עלולה להיות מובטלת חלקית. את מחיר האבטלה החלקית אמד המשרד בכ-2 מיליון ש"ח בשנה. סכום זה ישולם לשירותי טנקרים, ובסוף כל שנה יתחשבן עמה מינהל הדלק, על הוצאותיה בפועל. כלומר, לגבי מחירי ההובלה של חברת שירותי טנקרים תופעל גם להבא שיטת "קוסט פלוס".

(ג) בעניין מלאי הנפט - החלטת הממשלה מ-5.1.89, להעביר את המלאי לשעת חירום, לרבות המלאי של הנפט הגולמי, מידי החברות לידי המדינה, לא מומשה.

זאת ועוד, הרשות הגדירה מלאי חירום, שבמימונו תישא המדינה. בדיקת כמויות המלאי, שערך האגף לתכנון ומדיניות שבמשרד העלתה, כי בשנים 1985 - 1988 עלו כמויות המלאי המוחזק ממוצרים אחדים על רמות המלאי המרביות שקבעה ועדת יריב לגבי מוצרים אלה; בתקופות אחרות נפלו כמויות המלאי של מוצרים אחדים מאלה שקבעה ועדת יריב כרמות מזעריות. ועדת יריב היא ועדה ציבורית המוסמכת לקבוע רמות מלאי.

(ד) לעניין ההולכה וההזרמה בתוך הארץ - ההסכמים שבין מינהל הדלק לבין חברות התשתית, העוסקות בכך, בדבר כיסוי עלויותיהן לא בוטלו. (בעניין הכללתן במחיר, ראה להלן). עלויות אלה לא נבדקו מחדש ולא נותחו על ידי גורם בלתי תלוי שמחוץ למערכת. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, שתקציבי חברות התשתית נבדקים מדי שנה בשנה; לדעת מבקר המדינה, אין בבדיקה שנתית זו כדי להקטין את הצורך בבדיקה יסודית של מערכת עלויות אלה. מינהל הדלק וגם חברות הדלק הצביעו לא פעם, במהלך הדיונים על הריפורמה, על כפילויות ועל הוצאות מיותרות בקטע זה של הטיפול בדלק. אשר לבדיקה בדבר איחודן של חברות התשתית, ובדבר הצגת תעריפיהן, שיהיו שווים לכל המשתמשים הפוטנציאליים, כפי שקבעה הרשות, לא נמצא שנעשה דבר בעניינים אלה.

(ה) גם לאחר החלת שלב א' של הריפורמה, החברות הן בעלות הנפט, ממועד רכישתו ועד לשיווק מוצריו לצרכן, וזאת אף כי ההחלטות בדבר הרכש ("במקטע החוזי") נעשות ברובן גם היום על ידי המינהל או באישורו המוקדם. מימון הרכישה של המלאי והחזקתו מוטלים על המדינה ועלות המימון מוכרת ברובה כעלות בת כיסוי במסגרת ההסדרים עם החברות. מערכת האחסון וההולכה הפנימית בארץ וכן מתקני הזיקוק הם בידי חברות בשליטה מלאה או חלקית של המדינה. לפיכך, צמצום מעורבות הממשלה עדיין לא הושג.

(ו) זיקוק הנפט הגולמי - לא יושמה החלטת הרשות הלאומית לאנרגיה, שקבעה כי כל ההיפקים שיתקבלו מזיקוק הנפט הגולמי במקטע החוזי יימסרו לידי חברות הדלק.

הסכם הזיקוק בדבר הנפט הכלול במקטע החוזי נעשה בין מינהל הדלק ובין בז"ן, והחברות אינן צד לו. על פי הסכם זה, בז"ן מוסר לחברות סל היפקים שונה (קטן יותר בערכו) מזה שהוא מפיק מנפט גולמי זה¹² עודפי היפקים אלה מיוצאים לחו"ל כחלק מעסקאות היצוא של בז"ן. בעיית קיום עודפי תזקיקים בידי בז"ן אפשר שתיפתר אם בז"ן תעבוד בחומרי גלם שבבעלותה.

על פי הסכם הזיקוק שבוטל, היה על בז"ן להעביר את רווחיה מעסקאות אלו לידי מינהל הדלק; הסכם חדש שנעשה ערב כניסת הרפורמה לתוקף מותיר רווחים אלה בידי בז"ן. המשרד הסביר

¹² בעניין היפקים אלה ראה דו"ח שנתי 33 (עמ' 745 - 746) וכן בדו"ח על הביקורת בפז, חברת נפט בע"מ מינואר 1986 (עמ' 17.20).

את השארת הרווחים בידי בז"ן כתמורה לסיכונים שבז"ן נחשפה להם עם ההיתר לייבא תזיקים במקטע החופשי. אך שנה וחצי לאחר הפעלת שלב א' של הריפורמה מתברר, שיבוא של מוצרי נפט ("מוצרים חצי מוגמרים") נעשה בעיקר בידי בז"ן עצמה ולא בידי מתחריה. לדעת מבקר המדינה לא היה מקום להסדר כזה בנימוק שנתן המשרד, שהרי לא נעשתה כל הערכה של הסיכונים שלהם נחשפה בז"ן ואף לא אמדן של הרווחים מעסקאות אלה.

(ז) כדי שהחשיפה ליבוא מוצרי נפט תהיה אפקטיבית, דרושה התאמה של התקנים הישראליים למוצרי הנפט לאלה הנהוגים בארצות שמהן ניתן ליבא מוצרי נפט. התאמה כזו טרם נעשתה.

קביעת מחירי מוצרי הדלק במסגרת שלב א' של הריפורמה

1. באפריל 1987 ביטא אגף התקציבים שבמשרד האוצר את עמדתו כלפי הריפורמה במכתב למשרד האנרגיה והתשתית. האגף, שהיה שותף למאמץ מראשיתו לקבוע כללים מסדירים חדשים במשק הדלק, הביע הסתייגויות אחדות, ובעניין קביעת מחירי הגג למוצרי הדלק הוא ציין, כי קביעתם חייבת לשקף את עלויות האספקה למשק. מחירי גג נמוך מהעלות יביא בהכרח לשיבוש באספקת המוצרים; מחירי גג גבוה יביא ליצירת רווח בלתי סביר לחברות הנפט.

2. כדי לבסס את מחירי מוצרי הדלק הנמכרים בארץ על מחירי השוק הבין-לאומי, נבחרה מערכת מחירים של מוצרי דלק השוררים מפעם לפעם באחד מנמלי הים התיכון (מחירי ס.י.פ. לה-וורה) כנקודת מוצא. למערכת מחירים זו הוסיפו 4 דולר למחיר טון תזיקים קלים, ו-2 דולר למחיר טון מזוט. מערכת המחירים שנתקבלה לאחר התוספת היא "מחירי הייחוס", לפני שלב השיווק¹³

העלות של מוצרי הדלק המסופקים למשק באמצעות חוזי האספקה לרכישת נפט גולמי מחושבת על פי הסכומים שמשלמות החברות בעד הנפט הגולמי שהן קונות (ממזרים, ממכסיקו ומנורבגיה), בתוספת ההוצאות הכרוכות בטיפול בנפט הזה (הוצאות הובלה ימית, זיקוק וכו'), לפי תעריפים שקובע מינהל הדלק. התפלגות של עלות זו בין המוצרים השונים נעשה על פי שיעורי המוצרים המתקבלים מהזיקוק, בהתאם להסכם הזיקוק שנעשה בין מינהל הדלק לבין בז"ן, וכך מתקבלת "עלות שער בז"ן" לכל מוצר ממוצרי הדלק שמקורם במקטע החוזי. עלויות אלה אינן זהות דווקא למחירי הייחוס האמורים. הואיל ולגבי עלות המקטע החוזי התחייבה המדינה לשפות את שלוש חברות הנפט (היבואניות הבלעדיות של הנפט הגולמי במקטע החוזי), על מלוא הוצאותיהן, משלם מינהל הדלק את ההפרש בין "עלות שער בז"ן" לבין "מחירי הייחוס", כ"תמיכה במקטע החוזי". מקורו של הסכום הדרוש ל"תמיכה במקטע החוזי" הוא בהיטל החובה, המוטל על מוצרי הדלק (ראה להלן). כאשר מחירי הייחוס גבוהים מעלות שער בז"ן, יחויבו חברות הנפט לשלם את ההפרש למינהל הדלק¹⁴.

3. להלן הערות על דרך החישוב של רכיבי העלות עד שער בז"ן:

(א) אמדן העלות של מוצרי הנפט שמקורם במקטע החוזי נעשה כל שבועיים על ידי מינהל הדלק; עלות הנפט המיובא על פי החוזים מחושבת בחשבון שנתי, כלומר כל הכמויות שייובאו במהלך השנה, באמצעות חוזי האספקה, מוערכת כל שבועיים מחדש ב"מחירים שוטפים". צורת חישוב זו מבליעה הנחה, כי התפלגות הרכישה של סוגי הנפט, השונים זה מזה גם במחיריהם, היא אחידה על פני השנה (כאילו מדי שבועיים מיובאת לארץ כמות של נפט גולמי השווה ל-1/24 מהכמות השנתית בכל סוג דלק גולמי). הנחה זו אינה מציאותית.

¹³ תיקון זה במערכת מחירי ס.י.פ. לה-וורה נעשה בעקבות המלצת ועדה שמינה מנכ"ל המשרד כדי לבחון את סבירותם של "מחירי לה-וורה" כנקודת התייחסות למשק הישראלי. התוספות משנות הן את יחסי המחירים בין התזיקים והן את ערכם המוחלט, ולפיכך אין הם משקפים במדויק את עלות האספקה של תזיקים למשק.

¹⁴ התשלום נעשה בדרך של קיזוז, בכפוף לאמור בצו הנוגע בכך.

בהתחשבות שצורך מינהל הדלק עם חברות הנפט, מתוקן אי דיוק זה, שכן כל חודש מחשבים במינהל את ההוצאות בפועל שהיו לחברות הנפט על רכישות הנפט הגולמי, ומתקנים את אומדן סכומי הרכישה לגבי חודש ההתחשבות. החברות משלמות למינהל או גובות ממנו הפרש, אם נמצא כזה, בין אומדן העלות לבין ההוצאה בפועל. אולם, אין מתקנים את גביית אותו חלק בהיטל החובה המיועד לממן את ה"תמיכה במקטע החוזי", כפי שהיא מחושבת, שכן אין דרך לתקנו למפרע.

(ב) סך כל העלות המחושבת, לגבי האספקה באמצעות חוזים מיוחסת לכל מוצר ומוצר של דלק על פי משקלו בנפט הגולמי לסוגיו, כמו שנקבע בהסכם זיקוק ותפוקות. בדרך ייחוס זו גלום אי דיוק, שכן התפוקה בפועל שבז"ן מפיקה מן הנפט המיובא באמצעות חוזים, שונה מהתפוקה המוסכמת. אי דיוק זה גדל ככל שגדל ההפרש שבין היהפקים שבז"ן מפיקה בפועל מן הנפט הגולמי במקטע החוזי לבין ההיפקים שעליהם הוסכם.

(ג) שלא כמו הסכם מבנה המחירים, שבוטל עם החלת הריפורמה, לא בוטלו ההסכמים בעניין כיסוי העלויות בין מינהל הדלק לבין כל אחת מחברות התשתית. לפי הסכמים אלה, עלויותיהן של החברות בתוספת תשואה של כ-0.8% על הונן המושקע, יכוסו בתשלומים שחברות הנפט ישלמו תמורת שירותיהן. התשלומים יהיו לפי תעריפים שהמינהל קובע; אם אין בתשלומים אלה כדי לכסות את מלוא העלויות, ישלים המינהל את הדרוש, בתשלומים ישירים. עלויות של שירותי חברות התשתית מוצאות את ביטויין ברכיב במחיר שער בז"ן, והן מועמסות על מחירי המוצרים, בדרך שקבע המינהל.

כדי לקבוע מחירי גג למוצרי נפט לצרכן, יש להוסיף למחירי שער בז"ן גם אומדן של הוצאות נוספות: (1) מימון ואחסון של מלאי החירום; (2) הוצאות על שיווקם של מוצרי נפט: מינהל הדלק אמד את הוצאות השיווק של חברות הנפט על יסוד "הסכם קנה המידה", שהיה חלק מהסכם מבנה המחירים, שבוטל כאמור. אומדן זה של הוצאות השיווק (שהיה בעת הנהגת הריפורמה 136 מיליון ש"ח בשנה) הועמס על מחירי המוצרים בדרך שקבע המינהל¹⁵. הוצאות אלו, לא נותחו ניתוח עלויות אובייקטיבי. הדרך בה הן הועמסו על מחירי המוצרים אינה מסתמכת על סקר מעמיק לצורך קביעת שיעור ההוצאה שיש להעמיס על כל מוצר; ועליהן אין כל התחשבות, אפילו שנתית.

היטל חובה על מוצרי נפט

היטל החובה נועד לממן את מלאי החירום, את התמיכה במקטע החוזי, וכן להותיר בידי המשרד רזרבה, שהוערכה בעת הפעלת הריפורמה בכ-15 מיליון ש"ח בשנה. בפועל מממן היטל החובה גם עלות שמימונה לא הוסדר בדרך אחרת עד לסיום הביקורת - מימון הפרשי ערך המלאי שמקורו במקטע החוזי.

לא כל רכיבי היטל החובה מוטלים על כל מוצרי הנפט; הרכיב המממן את ה"תמיכה במקטע החוזי" מוטל על גפ"מ (גז הבישול) ועל אלה מבין המוצרים שעליהם מוטל גם בלו (בנזין לסוגיו, קירוסין וסולר)¹⁶. ההעמסה של עלות התמיכה במקטע החוזי רק על חלק מהמוצרים דומה לסיבסוד צולב כפי שהיה נהוג בעבר, הואיל והמוצרים שאינם נושאים בהיטל זוכים למעין סובסידיה; סיבסוד צולב זה ביקשה הריפורמה לבטל. לעומת זאת עלות מימון המלאי מועמסת על כל מוצר ממוצרי הדלק, לפי ערך המלאי המוחזק מאותו מוצר (כך נושא מחיר של כל מוצר בעלות המימון של מלאי החירום של אותו מוצר). בעניין זה יש שיפור ניכר לעומת הדרך שננקטה לפני החלת הריפורמה.

באוקטובר 1989 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי הוא שוקד על הכנת חוק שיסדיר את הפעילות במשק הדלק (מבנה היעד למשק הדלק), שיתקן רבים מהליקויים הנזכרים לעיל; כדוגמה לכוונתו נקב המשרד בחוק המסדיר את ענף הגז מאפריל 1988. (ראה בדו"ח זה עמ' 123).

¹⁵ באישור שר האנרגיה והתשתית ושר האוצר.

¹⁶ פטורים מרכיב זה של ההיטל בעיקר: מזוט, נפטא ודס"ל (דלק סילוני).



אספקת הדלק בארץ - יבוא, זיקוק ושיווק - הייתה מאז הקמת המדינה בפיקוח ממשלתי מלא, שהקיף את כל הגופים שפעלו בענף זה. הפיקוח נועד להבטיח אספקה סדירה של מוצרי דלק בנסיבות הגיאופוליטיות המיוחדות בחומרתן של ישראל ועם זאת להכתיב מערכת מחירים של מוצרי דלק, שתשרת יעדים כלכליים ממלכתיים על ידי שמירה על אחידות מחירים בכל הארץ, הוזלה (בעזרת תמיכה במחירים) של מוצרים שלדעת הממשלה מהווים תשומות בתחומי ייצור מועדפים והעמסת המימון של תמיכות אלה על צרכני מוצרים אחרים באמצעות היטלים.

שיטה זו אמנם הראתה את כוחה בעת משברי הנפט שפקדו את העולם בשנות השבעים, אולם נתלו אליה תופעות של סרבול מינהלי הולך וגובר, עקב הצורך לקיים מערכת מסועפת של תחשיבים והתחשבויות, על יסוד הסכמים והסדרים שונים בין הגוף המפקח (מינהל הדלק) לבין כל העוסקים בענף מצד אחד; וכן ההכרה הגוברת שהמבנה הקיים, שבו כל הגופים העסקיים פועלים על בסיס של "קוסט-פלוס", לוקה בחוסר יעילות, מהצד האחר.

ההתפתחויות שחלו בשנים האחרונות בשוק הדלק העולמי, שגבר בו היצע זול יחסית של נפט גולמי ותזקיקים, וצמצום המעורבות הממשלתית בתחום זה ברוב הארצות המפותחות, הניעו גם את ממשלת ישראל לצעוד בכיוון של ריפורמה, האמורה להיות מיושמת בשלבים. השלב הראשון נועד להסיר חלק מן ההגבלות המינהליות על כשליש מהנפט הגולמי המיובא והתזקיקים המופקים ממנו. כדי לא לערער את ההסדרים שיש לישראל עם ספקי הנפט העיקריים שלה, הושארו לפי שעה על כנם סדרי היבוא החלים על אותו חלק מהנפט הגולמי המיובא על פי חוזים. תכנית הריפורמה נתקלה בהתנגדות נמרצת מצד חברות הנפט בארץ, אשר ראו בה איום על מעמד הבלעדיות ממנו נהנו, בתחום היבוא ובתחום השיווק בארץ, כאחד. הן חששו במיוחד ממתן אפשרות לחברת בתי הזיקוק לנפט, הנהנית גם היא מבלעדיות בתחומה, לרכוש נתח משוק המוצרים, בעיקר כל עוד לא נחשפה ליבוא ישיר של תזקיקים.

ההתנגדות של חברות הנפט, שהשתדלו לעכב את הפעלת הריפורמה בכל דרך, ובעיקר על ידי פעולות במישור המשפטי, סופה שהניעה את משרד האנרגיה והתשתית לויתורים, שהתבטאו בשינויים בתכנית המקורית ובעיקר, בהטלת הגבלות על חופש הפעולה של בתי הזיקוק בתחום היבוא והשיווק בארץ.

הואיל והליברליזציה ביבוא של דלק חלה, בשלב א', רק על 30% מהיקף השוק, והפיקוח על מחירי המוצרים המשווקים בארץ נשאר אף הוא בעינו, עדיין אין בכך צמצום ממשי במעורבות הממשלה בענף. אמנם בכמה מן ההסדרים החדשים כבר יש שינויים, המבטיחים הקלת מה בסרבול המינהלי הקשה ששרר בשנים האחרונות ובעימותים המתמידים בין מינהל הדלק לבין הגופים הפועלים בענף, שקדמו לחתימת ההסכמים עמם. בקשר לזה יש גם להצביע על חשיפה של חלק מהפעולות הכספיות שבעבר היו מובלעות בחשבוניות המסלקה למחירי דלק של משרד האנרגיה והתשתית. לאחר הריפורמה, התמיכות במחירי מוצרי הדלק נכללות בסעיף המתאים של תקציב המדינה, ושיעורי ההיטלים על מוצרי הדלק, המיועדים לממן את הפעולות הממשלתיות המתחייבות מן ההסדרים החלים על היבוא במקטע החוזי, מפורטים בצו של שר האנרגיה והתשתית.

החלטות הממשלה לקראת התקציב לשנת הכספים 1989 בדבר מלאי החירום של הדלק ובדבר ענף הגז¹⁷ הם בבחינת צעדים נוספים בכיוון של פתיחת משק הדלק; הצעדים שנעשו לקראת רציונליזציה וליברליזציה בענף הדלק ובמסגרות הפיקוח הממלכתי ראוי שימשכו תוך העתקת הדגש בפעולות הממשלה, מהסדרים כספיים עם הגופים הפועלים בענף

¹⁷ בענין ענף הגז ראה בדו"ח שנתי 39 (עמ' 125), ובדו"ח זה, עמ' 0000.

לשמירה על אינטרס הציבור על ידי פיקוח הדוק על טיב המוצרים, אגב התחשבות באיכות הסביבה ועל ידי מניעת התארגנות של קרטל או מונופול. על הממשלה להבטיח רמה נאותה של שירותי תשתית לכל הגופים שירצו להשתתף באספקת מוצרי דלק לאוכלוסייה.

רפורמה בענף הגז

ריכוז ממצאים

החלטת משרד האנרגיה והתשתית להסדיר את ענף הגז באמצעות חקיקה הייתה לקח מהניסיונות ליישם רפורמה, שעקרונותיה דומים, בענף הדלק כולו. ב-7.4.89 חוקק חוק הגז כפרק בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989.

הרפורמה בענף הגז, שנועדה לשחרר את הענף מפיקוח ממשלתי הותירה את קביעת המחיר לצרכן (כמחיר מרבי) בידי הממשלה, אם כי לזמן מוגבל.

מחירי הגז אינם נקבעים כיתר מחירי מוצרי הדלק, על פי מחיריהם הבין-לאומיים ואף כי מתקיים מסחר בין-לאומי בגז פחמימני מעובה (גפ"מ) ומחירו מתפרסם בעיתונות המקצועית בעולם, נקבע מחיר הגפ"מ בידי משרד האנרגיה, בקיץ - כמחירו החלופי, על פי המחיר כחומר זינה לתעשייה, ובחורף - על פי המחיר הממוצע של סוגי הבנזין השונים.

החברות הקיימות הן היחידות שברשותן מתקני מילוי וניפוק, ומתקנים לאחסון גפ"מ. התארגנותן של חברות חדשות לאספקת גפ"מ מחייבת שימוש במתקנים שאינם זמינים להם ושהתקנתם תדרוש זמן. המשרד לא נערך מבעוד מועד לקיים שירות חלופי של מילוי בלוני גז.

בחוק הגז נקבעה, בין השאר, הוראה כי כל צרכן רשאי לקנות גז מכל ספק. אולם, בהעדר הערכות מתאימה בענף, אי אפשר ליישם הוראה זו, בשל הבעלות של החברות הקיימות על הציוד שבבתי הלקוחות ובחצרות מפעלי התעשייה.

המשרד לא פעל להביא לידיעת הצרכנים את האפשרויות שונות בידם החוק החדש ואת המגבלות המוטלות על השימוש במתקני החברות וברכושן המותקן בחצרות המפעלים ובבתי הלקוחות.

חוק הגז אינו דן בקשרים הכובלים שבין החברות לבין סוכניהן ובין אלה לבין מחלקי הגז ולגובה עמלותיהם; התרת קשרים אלה נותרה פתוחה, ותוכרע, כנראה, בבתי המשפט.

לקראת התרת יבוא הגפ"מ, לפי חוק הגז, עולה שאלת העדר תקן ישראלי לתערובת פרופן-בוטן המשמשת כגפ"מ, שבלעדיו לא תתאפשר חשיפת המשק ליבוא. ההיתר ליבוא גפ"מ נכלל בהוראות חוק הגז.



גז פחמימני מעובה (גפ"מ) - תערובת של גזים שהעיקריים שבהם הם פרופן ובוטן - משמש דלק לבישול, לחימום ולמאור וחומר זינה לתעשייה, מופק מנפט גולמי בתהליך הזיקוק. בטכנולוגיה המצויה בבתי הזיקוק (להלן - בז"ן) ניתן להפיק מנפט גולמי כ-3% גפ"מ, בממוצע. הכמות המופקת

בתהליך הזיקוק בארץ מספקת את הצריכה המקומית רובה ככולה. כיתר תזיקי הדלק גם גפ"מ הוא ברובו בבעלות שלוש חברות הנפט: "פז", "דלק" ו"סונול" המיבאות את הנפט הגולמי לארץ¹⁸.

הגפ"מ משווק לצרכנים באמצעות ארבע חברות הגז האלה: "פזגז" - חברה בת של "פז", "סופרגז" - חברה בת של "סונול", "אמישרגז" - חברה שחברת "דלק" שותפה בבעלותה כדי 30%, ושל גורמים פרטיים, וחברת "פטרוגז" - שלחברות הנפט אין חלק בבעלותה. בשנת 1988 שיווקו ארבע חברות הגז כ-190,000 טון גפ"מ. עוד כ-50,000 טון שווקו בידי שלוש חברות הנפט ישירות למפעלי תעשייה הצורכים גפ"מ. סך כל ההכנסות הנובעות מהענף היה באותה שנה כ-330 מיליון ש"ח.

באפריל 1989 חוקק חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989. פרק ד' של החוק עוסק בהסדרה מחדש של ענף הגז (ראה להלן).

בחודשים אוגוסט - אוקטובר 1989 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במשרד האנרגיה והתשתית (להלן - המשרד) ובמשרד האוצר את ההסדרים שהוחלו בענף הגז, לקראת יום הוראות החוק האמור.

לפני החלת החוק אופיין הענף במבנה ארגוני המתואר להלן:

הכניסה לענף

1. הבעלות על גפ"מ המופק מן הנפט הגולמי הייתה, כאמור, בידי בעלי הנפט הגולמי, קרי שלוש חברות הנפט. הגפ"מ שהופק בתהליך הזיקוק סופק רק לארבע חברות הגז הקיימות. על פי הסדר שהתגבש במהלך השנים רכשה כל חברת גז את הגפ"מ ממוכר יחיד. ספק חדש יכול היה להצטרף לענף, לכל היותר במעמד של סוכן משנה של אחת מחברות הגז ולרכוש גפ"מ מאחת מהן וממנה בלבד. עם הפעלת שלב א' בריפורמה במשק הדלק, הותר גם לבז"ן ליבא נפט גולמי, והוא נעשה בעלים של חלק מן הגפ"מ; בז"ן מספק את עודפי הגפ"מ שבבעלותו (מעבר לזה הדרוש לו לצרכיו) לשלוש חברות הנפט.

2. כל אחת מארבע חברות הגז סיפקה גז לציבור: למפעלי תעשייה, לצה"ל, לבתי חולים ולבתי הצרכנים. לשם כך החזיקו החברות מתקנים מרכזיים לאחסון ולניפוק גז, כן סיפקו חברות הגז שירותי תחזוקה למתקני הגז המצויים אצל לקוחותיהן.

3. צורת השיווק הנפוצה ביותר היא בגלילי מתכת שתכולתם 12 או 12.5 ק"ג. בשנים האחרונות גבר השימוש גם בגלילים גדולים יותר שתכולתם 48 ק"ג, ומקצתם מותקנים במרכזיות גז בבתים משותפים. הגלילים שייכים לחברות הגז וכך גם הווסתים ומכשירי המדידה המורכבים עליהם. האחריות לתקינות גלילי המתכת, לרבות האבזורים הקשורים אליהם (מדי לחץ, מונים וכו') היא על חברות הגז. בעד השימוש במכלי הגז גובות החברות מן הצרכן פיקדון, באישור משרד התעשייה והמסחר, ושיעורו היה בדרך כלל כ-70% מערך המכל.

האספקה לצרכנים גדולים (בצובר) נעשית גם באמצעות מכלי אחסון בתכולה של טון או שני טון. גם מכלים אלה, לרבות האבזורים הקשורים בהם, הם בבעלות חברות הגז. לצרכנים גדולים אחדים מסופק הגפ"מ בצינור הקשור ישירות לבז"ן, או באמצעות קרונות רכבת.

4. השיווק הקמעונאי נעשה באמצעות סניפי החברות - שעסקו בקבלת הזמנות, בהפצת הגז באמצעות מחלקים, במתן שירות ללקוחות ובגביית תשלום - או באמצעות סוכניהן שפעלו על פי זיכיון מהחברות למתן כל שירותי שיווק הגז באזורים גיאוגרפיים מוגדרים לכל אחד מהם.

לסוכנים חוזים עם חברות הגז; החוזה מחייב את הסוכן לעבוד אך ורק עם החברה שעמה כרת חוזה, וממנה הוא מקבל את אספקת הגפ"מ. המגזע של הלקוחות הוא עם הסוכן, אך הסוכן משווק בשם חברת הגז שעמה הוא קשור. חובת האספקה של גפ"מ היא על החברה, ולא על הסוכן

¹⁸ גם בז"ן מיבאת נפט גולמי, ולפיכך גם בבעלותה מצוי גפ"מ.

במהלך השנים השיגו הסוכנים, באמצעות ארגונם, הסכמים עם מינהל הדלק בדבר גובה העמלות שישלמו להם החברות. החוזים שבין הסוכנים לבין חברות הגז אינם מוגבלים בזמן. החוזה כולל סעיף המאפשר ביטולו מצד החברה בלבד.

5. חלוקת הגז לצרכנים הביתיים מבוצעת בידי מחלקים שהם שכירים של החברות או של הסוכן או בידי קבלנים עצמאיים. תעריפי ההובלה בעיר נקבעים במשא ומתן בין המחלקים לבין מינהל הדלק. התמורה למחלקים, הנקבעת במו"מ כזה, משולמת על ידי החברה או על ידי הסוכן למחלקים, ולמשלם עצמו אין שליטה על שיעורה. העמלות לסוכנים ולמחלקים, כפי שהן אושרו מפעם לפעם על ידי מינהל הדלק, הובאו בחשבון בעת אישור מחיר הגפ"מ לצרכן.

הקשרים בין הגורמים הפועלים בענף - חברות הגז, סוכני הגז והמחלקים מזה, וצרכני הגז מזה, מושתתים על עקרונות אלה:

(א) מדיניות מינהל הדלק, על פיה לארבע חברות הגז מעמד בלעדי באספקת גז.

(ב) מערכת הסכמים בין מינהל הדלק לבין הסוכנים, ובין מינהל הדלק לבין המחלקים של הגפ"מ בדבר גובה העמלות שאלה יקבלו מחברות הגז.

(ג) הסכם בין חברת גז - שהיא גם בעלת הציוד שבבית הלקוח, והנושאת באחריות להחזקתו - ובין הלקוח (צרכן ביתי, למשל), המבטיח את בלעדיות החברה באספקת הגז ללקוח.

מבנה זה הבטיח בלעדיות של חברת גז כלפי סוכניה, מחד גיסא, ומקור אספקת גז בטוחה לסוכן, מאידך גיסא.

הפיקוח על הענף

1. הענף כולו היה נתון להסדרתו ולפיקוחו של המשרד באמצעות מינהל הדלק. עיקר השפעתו של מינהל הדלק הייתה בקביעת המחיר שבו יימכר גפ"מ מחברות הדלק לחברות הגז ובקביעת המחיר לצרכן. מחיר גפ"מ לצרכן, כמו מחיריהם של רוב מוצרי הדלק, נתון לפיקוח הממשלה, נקבע בידי המשרד בהתייעצות עם משרד האוצר ומוחל באמצעות צו. קביעת המחיר לצרכן בידי רשות שלטונית חייבה עריכת תחשיב של עלויות מוכרות בשיווק גז. מינהל הדלק שאף לקבוע מחיר לצרכן שיהיה קרוב ככל האפשר לעלות כפי שחושבה, אך לא תמיד עלה הדבר בידו. (על הדרך שנקבעו המחירים ראה גם דו"ח 39, עמ' 125 ואילך). הפרשים שנוצרו בין העלות המחושבת לבין המחיר כוסו באמצעות המסלקה למחירי דלק, שבוטלה בשנת הכספים 1988, לקראת החלת שלב א' של הריפורמה במשק הדלק. בתקופה שבין יולי אותה שנה ליולי 1989, כוסו הפרשים אלה, בשיעורים קטנים והולכים, ישירות מתקציב המדינה, והמשרד הטיל על המחיר לצרכן, בהדרגה, הפרשים אלה. בשנת הכספים 1988 הועבר מתקציב המדינה לענף הגז סכום של 81 מיליון ש"ח למטרה זו. מחיר הגז בשנה האמורה עלה בכ-150%

2. עלות הגז שהוכרה לחברות חושבה בשיטת קוסט פלוס - לשם חישוב העלות נעזר מינהל הדלק בדגם של חברה מובילה; החברה שנבחרה לצורך זה הייתה הגדולה בענף, עלויותיה נמדדו והן שמשו, לצורך ההתחשבות גם עם שאר החברות; מדדי העלויות, שנקבעו, בחברה הגדולה, מגדירים את העלות הממוצעת לשיווק טונה גז; עלויות אלו פורטו אחת לאחת במסמך הנקרא "מבנה מחיר לגז". ארבע החברות הפועלות בענף שונות זו מזו, במבנה הארגוני שלהן, ביחס בין כמות הגז המשווקת באמצעות סניפיהן או באמצעות סוכניהן, שעלויותיהם שונות, בקשריהן לחברות הדלק, במדיניות החזקת המלאי, ובמשקלם של ארבעה צינורות השיווק שהן משתמשות בהם (שיווק במכלים, במרכזיות גז, בצובר ושיווק לשטחי יו"ש). למרות זאת ייחס להם מינהל הדלק עלויות אחידות. שיטת חישוב זו יצרה פערים ניכרים בכיסוי עלויות השיווק בין החברות השונות. זאת ועוד, עלויות הגפ"מ כפי שחושבו על פי מבנה המחיר, ושונו מפעם לפעם על פי מדדים מוסכמים שונים, לא שיקפו את העלות האמיתית בשיווק טונה גז, גם לא בחברה המובילה; למינהל הדלק גם לא הייתה מדיניות מחירים יציבה, עקבית ומנומקת בדבר קביעת המחיר שבו מוכרות חברות הדלק

את הגפ"מ לחברות הגז, ואף לא בדרך שהוא מכיר בעלויות ההשקעות בענף הגז. התקיים אפוא סיבסוד צולב סמוי בין קווי האספקה השונים, כלומר קו אספקה שעלותו נמוכה סיבסד את קו האספקה שעלותו גבוהה. (ראה גם דו"ח שנתי 39, עמ' 125 ואילך).

הובלת הגז ממקור אספקתו ללקוחותיו

רוב הגפ"מ ללקוחות מובל במשאיות. ההובלה מבז"ן אל מתקני מילוי המכלים ואל לקוחות גדולים הקונים גפ"מ בצובר נעשית במכוניות מכל. ההובלה הבין-עירונית של מכלים נעשית במשאיות המיועדות לכך. הן ההובלה בצובר והן את ההובלה במכלים מבוצעות, רובן ככולן, בידי חברה אחת, העוסקת בתפעול ענף הובלת הגז כולו.

חלק מאמצעי ההובלה הם רכוש של חברה זו, והיא החכירה את כל כושר ההובלה שלה לארבע חברות הגז. חלק אחר מאמצעי ההובלה הוא רכושן של ארבע חברות הגז, והן הפקידו אותם בידי חברה ההובלה כדי שתפעיל אותם. יוצא אפוא, שכושר ההובלה בחלקו הארי הוא בידי ארבע חברות הגז, והוא מופעל כאמור, על ידי חברה הובלה אחת.

מלאי הגפ"מ

היקף המלאי של דלק גולמי ושל תזקיית הדלק שיש להחזיק לשעת חירום נקבע מפעם לפעם על ידי ועדה ציבורית. מלאי החירום מוחזק וממומן בהתאם לקביעת מינהל הדלק. כל הוועדות הציבוריות שעסקו בנושא מלאי הדלק ומוצריו ולאחרונה גם ועדות יריב (ב-1986 וב-1987) קבעו, כי יש מחסור ניכר במלאי הגפ"מ, וזאת על פי קריטריונים שהוועדה קבעה למלאי חירום של מוצרי דלק.

קביעת מחיר מרבי לגפ"מ

עלות הגפ"מ, המוכרת לחברות הגז על ידי מינהל הדלק, משמשת בסיס לקביעת מחיר הגפ"מ לצרכן, שנקבע בצו כמחיר מרבי. עלות זו מחושבת משני המרכיבים האלה: א. המחיר בו חברות הגז קונות את הגפ"מ מחברות הנפט; מחיר זה נקבע בעבר על ידי מינהל הדלק באופן שרירותי. (ראה דו"ח שנתי 39, עמ' 125); ב. עלות השיווק הממוצעת של טונה גז, בשלושה מקווי האספקה¹⁹ כפי שהוכנו בידי החברה המובילה והוכרו על ידי המינהל.

מאחר שעלות השיווק בצובר נמוכה מעלות השיווק במכלים או במרכזיות, משום שאין בה הוצאה על חלוקה לבתי הצרכנים, ומאחר שחישוב העלויות לצורך קביעת מחיר הגז נעשה, כאמור, על פי ממוצע העלות לטונה גז בחברה המובילה, נוצר סיבסוד צולב, בין צינורות השיווק הנהוגים בענף.

כבר ב-1981 דרשה החברה המובילה לפצל את חישוב העלות של אספקת הגפ"מ לארבעת צינורות השיווק ולקבוע עלות שונה לכל צינור אספקה. גם ועדה מקצועית במשרד קבעה (ב-1986) כי "עלויות הגז המחושבות על פי מבנה המחיר הקיים אינן משקפות את העלות האמיתית של שיווק הגז; עקב כך העלות המחושבת לגז המשווק במכלים נמוכה מדי ואילו העלות המחושבת לגז המשווק בצובר ולשטחים, גבוהה מדי". (ראה גם דו"ח שנתי 39, עמ' 125).

במחיר הגפ"מ לצרכן כלולה סובסידיה נוספת שאף היא שולמה מקרן ההשוואה למחירי דלק (המסלקה). הסובסידיה חושבה לכל טונה גפ"מ משווקת וכיסתה הפרשים שבין העלות של גפ"מ כפי שחושבה על פי "מבנה המחיר" לבין המחיר המרבי שקבעו משרד האנרגיה והתשתית ומשרד האוצר. מאז שנת הכספים 1989 שולמה סובסידיה זו ישירות מתקציב המדינה.

¹⁹ מדובר בשלושה קווי אספקה עיקריים השונים זה מזה בעלותם, ובמשקלם היחסי בחברות השונות: אספקה במכלים; אספקה בצובר; אספקה ליו"ש ולעזה ("צובר גדול"); עלות האספקה למרכזיות גז כללה תוספת והוצאה בנפרד.

ביולי 1988, עם התחלת יישומו של שלב א' של הריפורמה במשק הדלק, נקבע מחיר הגפ"מ בשער בז"ן באופן שישקף את עלות הפקתו למשק; הסובסידיה לגפ"מ צומצמה במהלך השנה מיולי 1988 ועד יולי 1989, ובמקביל עלה במהלך השנה מחיר גפ"מ לצרכן. אך פריטי "מבנה המחיר" האחרים נשארו בעינם גם אחרי יולי 1988, ועלות הגז חושבה כעלות ממוצעת לטונה משווקת.

השקעות במתקני גז

רק חלק מההשקעות שנעשו בענף הועמסו באמצעות "מבנה המחיר" על עלות הגז וחלקן הוחזרו לחברות ישירות באמצעות קרן ההשוואה. החזר כזה הוחל גם על ההשקעות של חברות הגז בהגברת אמצעי הבטיחות במתקניהן, שהושקעו בעקבות המלצות ועדה שהוקמה לחקירת שריפה שפרצה בינואר 1988 במתקני מילוי הגז בקרית אתא. (על תהליך אישור ההשקעות במשק הגז ראה גם דו"ח שנתי 39, עמ' 130).



משק הגז אופייני, אפוא, במבנה קרטליסטי מובהק שעלויותיו חושבו והוכרו על ידי המדינה בשיטה שלא הבטיחה, גם אם נמדדו כהלכה, שהן ייצגו נכונה את העלויות המזעריות למתן שירות נתונה; הכנסותיהם של כמה מהגורמים הפועלים בענף לא ייצגו, אפוא רק את ערך תפוקתם אלא גם הכנסה נוספת בגין המעמד הבלעדי שהיה להם מכוח ההסדרים ששררו בענף.

את הסדרתו של הענף הזה בא לתקן פרק ד' לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989 (להלן - חוק הגז).

חוק הגז

החלטת משרד האנרגיה והתשתית להסדיר את ענף הגז באמצעות חקיקה, הייתה פרי הלקח שהופק מהניסיונות ליישם ריפורמה, שעקרונותיה דומים, בענף הדלק כולו. יישום הריפורמה בענף הדלק לווה בהתנגדות חברות הדלק, שמצאה את ביטוייה גם בעתירות חוזרות ונשנות לבג"צ מה שהטיל על המשרד עבודה משפטית רבה ועיכב את יישום הריפורמה. ההערכה במשרד הייתה, שחברות הגז וחברות הנפט, יחדיו, יתנגדו גם לריפורמה בענף הגז, ומטעמים דומים. כדי לקדם פני אפשרות של עיכוב הריפורמה במשק הגז וכדי לקבוע מראש כללים נאותים להסדרת הענף, בחר המשרד באמצעי החקיקה.

בחוק הגז נכללו, בין היתר, הוראות בעלות אופי עקרוני בתחום חופש העיסוק:

(1) כל אדם רשאי לעסוק ביבוא, במכירה או בשיווק של גפ"מ; (2) בית הזיקוק יהיה חייב למכור גפ"מ לכל ספק גז; (3) צרכן גז רשאי לרכוש גפ"מ מכל ספק גז, וספק גז לא יהיה רשאי לאכוף על צרכן גז להמשיך ולרכוש גפ"מ ממנו או באמצעותו, אם הצרכן הודיע על רצונו לסיים את החוזה; (4) כל הסדרי ההתחשבות במסגרת "מבנה המחיר" בטלים ממועד החלת החוק; (5) שר האנרגיה והתשתית באישור ועדת הכספים של הכנסת, יקבע בצו את מועד התחולה של החוק.

פרק ד' לחוק ההסדרים ביטל למעשה את הסדרת ענף הגז כפי שהייתה נהוגה עד למועד תחולתו, וקבע כללים להסדרת ענף הגז כפי שעולה מתוכנו.

השר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, התקין תקנות לחוק הגז וקבע בצו את תחילת יישומו ליום 1.8.89.

חוק הגז הובא, על ידי משרד האנרגיה והתשתית, לדיון בכנסת לא כהצעת חוק בפני עצמה; הנושא הוכלל בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989, שהייתה במונחת אותה העת בפני ועדת הכספים של הכנסת לאחר קריאה ראשונה. החוק לא עבר את ההליך המקובל של הכנת תזכיר חוק ודיון בו ברשות המבצעת, טרם הגשתו לכנסת, והצעת החוק הוגשה לכנסת בלא דברי הסבר

תחת זאת מינה שר האנרגיה והתשתית ועדה מיוחדת מקרב עובדי משרדו לגיבוש החוק. הוועדה סיכמה את המלצותיה במסמך מיולי 1989 והוא הוגש לוועדת הכספים של הכנסת שבפניה היו מונחות באותה העת תקנות שהתקין השר להחלת החוק ולביצועו.

מטרות הריפורמה במשק הגז, כפי שהגדירה אותן הוועדה הן כדלקמן:

1. "חופש בחירה של הצרכן בספק הגז לגבי כל פעולה הקשורה באספקה של גז ומתן שירות בענף הגז.
2. חופש עיסוק בענף הגז לכל מי שיעמדו בדרישת הבטיחות.
3. הסדרת הענף מצד הממשלה - ייעשה להבא באמצעים כלכליים, תוך הימנעות ככל האפשר משימוש באמצעים אדמיניסטרטיביים.
4. קיומה של תחרות במשק הגז תביא ליעול הענף מנקודת ראות הצרכן."

ואלה הצעות הוועדה:

(א) תובטח אספקת הגז מבז"ן או מיבוא ישיר לכל מי שיעמוד בתנאי הבטיחות; (ב) יוטלו חובות בטיחות מפורשות על כל מתקני הגז (ותיקים כחדשים) ותוטל חובת בדיקה ועמידה בתקן לגבי המתקנים הביתיים; (ג) חלק מהציוד הדרוש לשימוש בגפ"מ, בייחוד זה של הלקוחות הגדולים, יהיה בבעלות הלקוחות; (ד) חלק מקניות הגפ"מ יהיו מספק מזדמן ולא מספק קבוע; (ה) ייווצרו אפיקי שיווק נוספים, כמו שיווק גז הישר ממחסני גז או מתחנות דלק; (ו) יתוספו מתקנים כמו מתקני מילוי לאספקת גז לציבור.

בסוף יולי 1989 הגישו שתיים מחברות הגז עתירה לבג"ץ נגד שר האנרגיה והתשתית ומנכ"ל משרדו, מנהל מינהל הדלק ובז"ן, וביקשו לצוות על השר למנוע את התקנת תקנות משק הגז (מכירת גז על ידי בז"ן), התשמ"ט 1989; אם הותקנו התקנות, להצהיר על בטלותן, או לחילופין - לעכב את הפעלתן כל עוד לא:

- (א) נקבעו ונוסחו קריטריונים ברורים לעיסוק באספקת גז²⁰;
- (ב) הוסר הפיקוח מעל מחירי הגז;
- (ג) הושלמה חקיקתו של חוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989²¹;
- (ד) נקבעו הסדרים שיפרידו בין משק הגז בשטח המדינה לבין זה של אזורי יו"ש ועזה. בקשת החברות לצו ביניים לעניין זה - נדחתה.

בחינת הפעולות שנקט המשרד לקראת יישום הריפורמה במשק הגז מעלה:

א. הריפורמה בענף הגז, שנועדה לפתוח את הענף לתחרות חופשית, הותירה את קביעת המחיר לצרכן (כמחיר מקסימום) בידי המדינה;

הכוונה המקורית של המשרד הייתה לבטל - יחד עם ההתחשבות, שירדה לפרטי פרטיו של הענף, ויחד עם הסדרים אחרים בו - גם את המחיר המרבי; אולם המשרד החליט, כי בתקופה הראשונה להפעלת הריפורמה ייקבעו מחירים מרביים לגפ"מ, מתוך מגמה להגן על צרכני הגפ"מ וכדי למנוע מהחברות הקיימות לשים לאל את המאמץ להחיל ריפורמה.

המשרד הסביר, כי כל עוד לא הצטרפו לענף ספקי גז חדשים, נותרה רמת התחרות נמוכה, ולפיכך קיים חשש שתהיה לחברות הקיימות נטייה להעלות את המחיר (כולן כאחת); העלאה כזאת

²⁰ ביום 1.8.89 ניתן צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הבטחת אספקה של גפ"מ), התשמ"ט-1989 שבו נקבעו קריטריונים כאלה.

²¹ החוק נתקבל בכנסת, פורסם בספר החוקים 1286 מיום 29.9.89 ותחילתו ביום 1.12.89.

אינה קשורה כלל ועיקר ברמת ההוצאות בענף, אלא מקורה בהעדר מתחרים, ובקשיחות הביקוש לגז בטווח הקצר. כדי להקל על תקופת המעבר, נקבע מחיר מרבי בגובה המחיר בשוק ערב הנהגת הריפורמה. לצרכן הגז לא תינתן כל סובסידיה מתקציב המדינה.

אשר למחיר שער בז"ן, אין הוא נקבע, כיתר מחירי מוצרי הדלק, על פי מחיריהם הבין-לאומיים, אף כי יש מסחר בין-לאומי בגפ"מ, ומחירו מתפרסם. המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הוא העדיף לקבוע את מחיר שער בז"ן לגפ"מ כך שישקף את הצריכה: בקיץ ייקבע המחיר על פי מחירו של גפ"מ כחומר זינה לתעשייה; ובחורף, כשהצריכה עולה והוא מחליף בנדין בתהליך הייצור, יקבע מחיר הגפ"מ על פי המחיר הממוצע בין סוגים שונים של בנדין.

המחיר המרבי לגפ"מ נקבע מזמן לזמן לפי חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985. המחיר המרבי יוסר לכל המאוחר באפריל 1990, מועד בו, לפי הערכת המשרד, יתבססו ספקי גז חדשים בענף או בכל מועד מוקדם יותר - אם ספקי גז חדשים יצטרפו לענף.

זעזועים ושיבושים באספקה יכולים להיגרם לא רק בהעדר מתחרים אלא גם מסיבות אחרות שלמניעתן לא נקט המשרד אמצעים מספיקים, וזאת לפני כניסת החוק לתוקפו. לדוגמא:

ב. החברות הקיימות הן היחידות שברשותן מתקני מילוי, מתקנים לאחסון גפ"מ ומתקנים אחרים המאפשרים למלא ולשווק מכלי גפ"מ בארץ. התארגנותן של חברות חדשות לאספקת גפ"מ דורשת שימוש במתקנים שאינם זמינים להן והתקנתם תדרוש זמן. לפיכך היה ראוי, לדעת הביקורת, שהמשרד ייערך מבעוד מועד לקיים שירות חלופי של מילוי בלוני גז, אם במתקנים חלופיים שהתקין לשם כך, בבעלותו או בבעלות אחרים, שיהיו זמינים להחכרה או לשימוש הספקים החדשים, בד בבד עם החלת החוק או ככל האפשר סמוך למועד זה. בדרך זו אפשר היה להגן על הצרכנים מראש מפני שיבושים באספקה היכולים להיגרם בידי החברות הקיימות. אך רק לאחר שהתקבל החוק (באפריל) ורק לאחר שהותקנו גם התקנות (באוגוסט) החל המשרד במאמצים לקדם הקמת אמצעים כאלה, וזאת בלחץ של זמן. מתקנים אלה ספק אם יהיו זמינים במלואם לפני בוא החורף - מועד שבו גדלה צריכת הגז, ועמה גדל הנזק האפשרי משיבושים באספקה.²²

ג. החוק התיר, בכפוף להוראת כל דין, לכל הרוצה בכך לייבא גפ"מ מחו"ל, אולם אמצעים נוספים לפריקת גפ"מ ולאחסונו בנמל טרם הותקנו.

ד. בחוק הגז נקבעה, בין השאר, הוראה, שכל צרכן רשאי לקנות גפ"מ מכל ספק גז, ואין ספק גז רשאי לאכוף על הצרכן להמשיך ולרכוש ממנו או באמצעותו גפ"מ. אולם בהעדר היערכות מתאימה בענף קשה ליישם הוראה זו. כאמור, הצידוד המצוי ברשות הלקוחות ומאפשר שימוש בגז אינו בבעלותם, והמעבר מספק גז אחד לאחר כרוכה בהחזרת הצידוד, קבלת הפיקדון חזרה מהספק והתקשרות עם ספק אחר. פעולה זו אמנם אפשרית אך היא כרוכה בתהליך ממושך. במפעלי תעשייה נדרשת לעתים השקעה ניכרת בהכשרת מתקני אחסון ואמצעי שימוש אחרים או רכישת בעלות על הצידוד הנמצא בחצר המפעל.

ה. המשרד לא פירסם את האפשרויות שהחוק החדש נותן בידי הצרכנים ואת המגבלות המוטלות על השימוש במתקני החברות הקיימות וברכושן המותקן בחצרות המפעלים ובבתי הלקוחות.²³ הפצתו של מידע כזה הכרחית, לדעת הביקורת, לקיום שוק תחרותי ולכיבוד קניין החברות והלקוחות כאחד.

ו. חוק הגז, כפי שהוחל ביום 1.8.89, אינו דן כלל בקשרים הבלעדיים שבין חברות הגז לסוכניהן ובין אלה לבין מחלקי הגז; כאמור, לסוכנים חוזים בלעדיים עם חברות הגז, המחייבים אותם לעבוד אך ורק עם החברה שעמה נכרתו החוזים, והיא מצדה התחייבה לספק להם את הגז, בכל כמות שירצו בה.

²² החוק נתקבל בכנסת, פורסם בספר החוקים 1286 מיום 29.9.89 ותחילתו ביום 1.12.89.

²³ מפעלים הקונים גז בצובר שהתקשרו לשם רכישתו עם ספקי גז חדשים, פרקו גפ"מ לתוך אמצעי האחסון הקיימים (שאינם בבעלות הספק ואינם בבעלות המפעל), בניגוד לרצונם של בעליהם.

משהתיר החוק את הקשר הבלעדי שבין החברות ללקוחותיהן, איפשר כניסת ספקי גז נוספים, והתיר יבוא של גפ"מ, או רכישה ישירה מבז"ן, נעשה הקשר החוזי שבין הסוכן לחברה לקשר המגביל היחיד במערכת זו.

ז. עמלות הסוכנים נקבעו, כאמור, בהסכם שבינם לבין מינהל הדלק; חברות הגז משלמות לסוכנים את עמלותיהם לפי הנוהג הקודם בענף. ניסיון של אחת מחברות הגז להקטין את עמלת הסוכנים נתקל בהתנגדותם, ובמועד סיום הביקורת (בדצמבר 1989) תלוי ועומד הנושא להכרעת בית המשפט.

ח. כאמור, הובלת הגפ"מ מרוכזת בידי חברה יחידה. על פי דברי שר האנרגיה והתשתית בוועדת הכספים של הכנסת, החכירה חברה זו את כל כושר ההובלה שלה לארבע חברות הגז הקיימות. חברה חדשה, שקיבלה רישיון לעסוק בגז בעקבות החלת החוק, הגישה תביעה לבית המשפט, לצו שיחייב את חברת ההובלה לספק גם לה שירותים.

ט. לקראת התרת יבוא הגפ"מ, לפי חוק הגז, עולה שאלת העדר תקן ישראלי לתערוכת פרופן-בוטן המשמשת כגפ"מ. אפשר שקיום תקן לגפ"מ שיתאים לתקן אירופי הוא תנאי הכרחי, שכן בלעדיו לא תתאפשר חשיפת המשק ליבוא גפ"מ, וההיתר הקבוע בחוק יהיה לאות מתה.

לעניין התקן, המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה שקיים קושי אמיתי בהכנת תקן מחייב לגפ"מ. המשרד הסתפק לפי שעה בהכנת מפרט; אך מאמציו להתקנת תקן מחייב לגז נמשכים.

בנובמבר 1989 הסביר המשרד למשרד מבקר המדינה כי לאחר החלת החוק הוא נערך למנוע שיבושים באספקה ולהסביר לציבור את הדרך שבה יוכל לעבור מספק למשנהו. אשר לעמלות הסוכנים, מנוע המשרד - על פי תפיסתו - מלפתור עניין זה, שכן הוא רואה בו הסדר שבין חברות מסחריות לסוכניהן.

ב-1.8.89 נכנס חוק הגז לתוקפו. ימים ספורים לאחר מכן העניק המשרד מעמד של ספק גז לשתי חברות חדשות. מיד עם הענקת הרישיון, חלה ירידה תלולה, של יותר מ-50%, במחירי גפ"מ המשווק בצובר ובמחירי גפ"מ המשווק בתחומי יו"ש ועזה.

הירידה המהירה במחירים נעוצה בעיקר בכך, שמחיר המכירה של הגפ"מ בצובר כלל שיעורים ניכרים של רווח, ופתיחת הענף לתחרות משכה מתחרים חדשים דווקא לצורת שיווק זו, הכרוכה בהשקעה כספית קטנה יחסית. הנהנים העיקריים מהוזלה זו של גפ"מ הם מפעלי תעשייה, שצורת האספקה בצובר מיועדת בדרך כלל אליהם. שאלת הבעלות על הציוד שבחצרי המפעלים המקשה על התחרות באספקת גפ"מ עדיין לא נפתרה, כמוסבר לעיל.

ירידה ניכרת במחירי הגז המסופק במכלים הייתה, כאמור, גם באזורי יו"ש (כדי 50% ויותר). הייתה זו תוצאה של החוק שאיפשר לחברות החדשות לרכוש גפ"מ ישירות מבז"ן, וכן של שימוש שעשה סוכן, שהיה קשור בחוזה לאספקת גפ"מ עם אחת מחברות הגז, במתקני מילוי שהיו בהחזקתו, ובקשריו עם לקוחות ביו"ש, להם סיפק גז בעבר, ובדרך זו הצליח להוריד את מחירי הגפ"מ שמכר מיד עם התקשרותו עם בז"ן לרכישת הגז. חברת הגז שעמה היה הסוכן קשור הגישה נגדו תביעה משפטית על הפרת חוזה, והעניין תלוי ועומד בבית המשפט.

עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1989, סוגית גובה עמלות סוכני הגז לא הוסדרה אף היא, והיא תלויה עומדת להכרעה בביהמ"ש.



גז פחמימני מעובה (גפ"מ) המופק מהנפט הגולמי בתהליך הזיקוק שווק בעבר לצרכני באמצעות ארבע חברות, והטיפול בו היה נתון לפיקוח ממשלתי מלא, כמו הטיפול ביתר מוצרי הדלק.

משרד האנרגיה והתשתית הגיע לכלל מסקנה, כי הקטנת המעורבות הממשלתית ומתן חופש לכוחות השוק לפעול במשק הדלק כולו ובענף הגז בפרט, יביאו לייעול בענף, יאפשרו חופש בחירה של צרכנים בספקי הגז ויבססו את חופש העיסוק בענף לכל מי שיעמוד בתקנות הבטיחות שנקבעו. החלטת המשרד להסדיר את הפעילות באמצעות חקיקה הייתה פרי לקח שהופק מהניסיון ליישום רפורמה, שעקרונותיה דומים, בענף הדלק כולו; החוק ביטל למעשה את הסדרים בענף הגז, כפי שהיו נהוגים בעבר בענף מזה וקבע כללים חדשים לפעילות בו, בהתירו לכל אדם לעסוק ביבוא, של גפ"מ במכירתו ובשווקו מזה; חוק הגז אמנם התיר את הקשרים ששררו בענף לפני החלתו, בין חברות גז ללקוחותיהם, אולם הוא לא הסדיר או התיר את הקשרים הבלעדיים הקיימים בין החברות לבין סוכניהן, ובין הסוכנים לבין מחלקי הגז.

תשתית הענף (מתקני מילוי, בלוני גז, יכולת הובלה וכו') מצויה ברשותן של החברות הקיימות בלבד. התארגנותן של חברות חדשות שיכנסו לענף דורשת שימוש במתקנים שאינם זמינים ושהתקנתם תארך זמן, לפיכך ראוי היה, שמשרד האנרגיה והתשתית יערך, עוד לפני שהחוק נכנס לתוקפו באפריל 89, לקיים שירות חלופי של מילוי בלוני גז, בדרך שתהיה זמינה להחכרה או לשימוש הספקים החדשים, וזאת לא עשה. גם שאלת אחסון הגפ"מ, והמחסור במתקני אחסון למלאי החירום הנדרש של גפ"מ, לא באו עדיין על תיקונם.

עם החלת החוק, לא הביא המשרד לידיעת הצרכנים, את האפשרויות שהחוק נותן בידיהם ואת המגבלות על השימוש במתקני החברות הקיימות המותקנים בחצרות המפעלים ובבתי הלקוחות; המשרד גם לא פעל לזירוז הכנתו של תקן ישראלי לגז, שיאפשר יבוא ישיר של גפ"מ, כפי שהחוק מתיר.

בכל אלה החל המשרד לעסוק רק אחרי החלת החוק. במועד סיום הביקורת, הוא עדיין נמצא בראשיתה של ההיערכות.