

פעולות ביקורת

במשרד האנרגיה והתשתית ובמשרד האוצר נערכה ביקורת על תמחיר מוצרי הדלק כפי שגובש עם החלת שלב א' של הרפורמה בענף הדלק. במסגרת זו נבדקה הדרך בה מועמסות הוצאות הנעשות בגין הטיפול בדלק על מחירי המוצרים, וכן נבדק עיתוי ואופן העדכון של מחירי מוצרי הדלק, תוך תשומת לב מיוחדת לנפטא - שהיא מוצר דלק.

בעקבות תיקון מס' 2 לחוק שירות המדינה (סיווג פעולות מפלגתית ומגבית כספים) התש"ן-1990, נבדק יישום תיקון החוק האמור במשרד (ראה בפרק "מינויים פוליטיים").

תמחיר מוצרי הדלק

ריכוז ממצאים

בדברי הסבר לתקציב המדינה לשנת 1990, המבוססים על החלטת ממשלה מינואר 1990, נאמר, כי שר האנרגיה והתשתית בתיאום עם שר האוצר יבחנו מחדש את המחויבות החוזית לרכישת נפט גולמי במגמה להקטינה. המלצות של שר האנרגיה והתשתית בעניין זה אמורות היו להגיע לשולחן הממשלה 60 יום מיום ההחלטה (בינואר 1990). על שולחנה של ממשלת המעבר לא הונחו כל המלצות להסדרתו ולהקטנתו של המקטע החוזי.

מכללי הרפורמה שאושרו על ידי הרשות הלאומית לאנרגיה עולה, כי שיפוי על הוצאות בגין עסקאות לרכישת נפט יינתן רק לאלה מן העסקאות, הנערכות במסגרת חוזים ממקורות קבועים; חרף זאת, יזם מינהל הדלק רכישות של נפט בשוק העסקאות המזדמנות, והתחייב לשפות את החברות שרכשו נפט זה על פי הוראותיו. התחייבויות אלה ניתנו בלא תיאום עם משרד האוצר, ואינן עולות בקנה אחד עם כללי הרפורמה.

עם הפחתת כמות הנפט הגולמי הנרכשת ממדינה המספקת נפט לישראל במסגרת המקטע החוזי, לקראת 1990, לא הופחתה כמות הנפט הגולמי שמינהל הדלק התחייב, לזקק בזו"ן במסגרת הסכם הזיקוק.

מינהל הדלק קובע את מחיר הבנזין, בעל אוקטן 96, על פי מחירו הבין-לאומי של בנזין בעל אוקטן 98, בלא התיקון המתבקש.

אשר לקביעת מחירה של נפטא, אין תמחיר מינהל הדלק מבחין בין סוגים שונים של נפטא, חרף השוני הרב במאפניהם הכימיים של סוגי הנפטא, בשימושיהם ובמחירם בשווקים הבין-לאומיים. ההבדל במחיריהם של סוגי הנפטא השונים מגיע לעתים עד 30 דולר לטון. כתוצאה מאחידות המחיר זוכה הנפטא הכבדה המשופרת לסובסידיה סמויה נוסף על

סובסידיה גלויה שמקורה בתקציב המדינה. זאת ועוד מחירה של נפטא, כפי שהוא מחושב בתמחיר מינהל הדלק, שונה מן המתחייב מכללי הרפורמה, מה שמוזיל עוד את מחירה באופן מלאכותי.

נטל מימונה של התמיכה במקטע החוזי אינו מוטל באופן שווה על כל מוצרי הנפט בהתאם לערכם. באופן שבו נוהג מינהל הדלק להעמיס את סכום התמיכה במקטע החוזי על מחירי מוצרי הנפט יש משום סבסוד צולב.

עד דצמבר 1990 לא גובשה שיטה לכלול בעלות המוצרים את הפרשי השיערוך של מלאי החירום של נפט גולמי ומוצריו. חישוב הפרשי השיערוך והתשלומים (או התקבולים) הנובעים מהם נדרשים רק בשל המשך קיומה של בעלות חברות הנפט הוותיקות על מלאי החירום, דבר המנוגד להחלטת ממשלה, שקבעה בינואר 1989 שיש להעביר את מלאי החירום לבעלות המדינה.

בעלויות השיווק, שנכללו בחישוב התמחיר, של מוצרי הנפט, כלולים רכיבים (כגון פיצוי החברות, ב-35 סנט לטון נפט, על הקטנת כמויות המזוט הנמכרות, עם כניסת הפחם לשימוש) שראוי היה לשמוט. בכללים לעדכון של הוצאות השיווק נקבע, כי עלויות אלה וכן הרווח יעודכנו בכל חודש, גם אם יחליטו שר האוצר ושר האנרגיה והתשתית שלא להביאן לידי ביטוי מלא במחירי המוצרים.

באופן שבו מועמסות הוצאות השיווק על מחירי מוצרי הדלק הנפט יש משום סבסוד צולב המייקר חלק ממוצרי דלק על חשבון האחרים.

ההיטל הייעודי הנגבה בגין מוצרי הנפט משמש גם לכיסוי הוצאות אותן אין הוא אמור לממן, כגון סיבסוד מחיר הנפטא.

עדכון מחירי מוצרי הנפט מאז אוגוסט 1990 אינו לפי הכללים שנקבעו ב-1988. כתוצאה מכך גדל הפער בין מחירי המוצרים בארץ לבין מחיריהם בעולם, וכן גדל הנטל על תקציב המדינה, שנדרש כדי לגשר על פער זה וגם תמחיר המוצרים נפגע. משקל הפגיעה בתמחיר עומד ביחס ישר לפער בין מחיר המוצר בארץ לבין מחירו בשוק העולמי.



במהלך השנים 1986 - 1987 יזם משרד האנרגיה והתשתית הצעה לרפורמה במשק הדלק, שאושרה בידי הרשות הלאומית לאנרגיה (להלן - הרשות) בשלהי שנת 1987; בשלב א' של הרפורמה הוחל למעשה באוגוסט 1988.

על פי מסמכי הרשות - על התיקונים שנכללו בהם עד להפעלתה - נועדה הרפורמה להקטין את עלות האספקה של מוצרי הנפט למשק ולצרכן, אגב שמירה על אספקתם הסדירה והאמינה; ייעול משק הדלק יושג על ידי הבטחת חופש הכניסה והעיסוק לגורמים נוספים בכל מקטעי האספקה של הנפט ושיווקו בארץ, תוך נקיטת אמצעים למניעת הגבלים עסקיים בענף; הגורמים החדשים שייכנסו לענף, על פי תכנית הרפורמה, יפעלו בו על אחריותם, וישאו בסיכונים המסחריים, בלא שהממשלה תשפה אותם על הוצאותיהם. בדרך זו תצומצם מעורבות הממשלה כמפקחת פיקוח הדוק ויומיומי על כל הפעילות במשק הדלק.

מעורבותה של הממשלה במסגרת החדשה תתבטא בעיקר במניעת אפליה באספקת מוצרי הנפט לצרכנים, במניעת התארגנות של קרטלים, בקביעת מחירים מירביים בקטעים שעדיין אין בהם תנאי תחרות ובהבטחת העמדתם של שירותי התשתית הממלכתיים לרשות כל המשתמשים וכל זאת בתנאים שווים. כוחה המונופולי של חברת בתי הזיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"ן) יצומצם על

ידי חשיפת השוק המקומי לייבוא של מוצרי נפט, על ידי קביעה של מחירים למוצרים בשער בז"ן¹ על פי המחירים הבין-לאומיים השוררים באגן הים התיכון, ועל ידי הגבלת בז"ן בשיווק מוצרי נפט לצרכניו הסופיים בארץ.

נקבע, שהרפורמה תיעשה בשני שלבים, מתוך כוונה לתת לגורמים במשק הדלק ומחוצה לו להתארגן לקראת השינויים, ומתוך רצון לשמר, לפחות לפי שעה, את החוזים לרכישת נפט גולמי שנכרתו בין שלוש חברות הנפט לבין חברות ממשלתיות מחו"ל.

עם החלת השלב הראשון של הרפורמה באוגוסט 1988 נקבע, כי תימשך רכישת הנפט הגולמי על פי חוזים אלה (המקטע החוזי). הרכישות ייעשו כבעבר, אך ורק בידי שלוש חברות הנפט הוותיקות.

בשעת החלת הרפורמה היה המקטע החוזי בהיקף של 4.75 מיליון טון נפט גולמי בשנה, שהיווה כ-60% מהיקף הייבוא של נפט גולמי לארץ. השלב הראשון של הרפורמה אמור היה, אפוא, לשחרר מפיקוח ממשלתי (ומהתחשבות עם המדינה) רק אותו חלק מהפעילות במשק הדלק (המקטע החופשי), שבו יפעלו גם החברות הקיימות וגם גורמים חדשים, בלא שיפוי ממשלתי וללא התחשבות עם הממשלה על עלויותיהם, וזאת אף שהממשלה היא הקובעת את המחירים המירביים למוצרי הנפט הנמכרים לצרכנים.

בדוחות השנתיים של מבקר המדינה, ולאחרונה בדוח שנתי 40 (עמ' 105 ואילך) תוארה השתלשלות ההחלטות עד לגיבושו של שלב א' של הרפורמה. בחודשים אפריל - דצמבר 1990 בדק משרד מבקר המדינה במשרד האנרגיה והתשתית (להלן - המשרד) חלק מההסדרים לפיהם אורגן ענף הדלק. ברורי השלמה נעשו במשרד האוצר, בעיקר באגף התקציבים.

כאמור, בשלב א' של הרפורמה הותירה המדינה בידיה את קביעת המחירים המירביים למוצרי הנפט. משום כך השיטה שלפיה המחירים נקבעים ומעודכנים היא הכלי המרכזי שבאמצעותו מסדירה המדינה את הענף.

במסמך הקרוי "מדיניות משרד האנרגיה - מסמך מספר 1² מיום 15.1.87 תוארה מדיניות המחירים של המשרד, אשר תחול עם הפעלת הרפורמה, לפיה המחירים של מוצרי אנרגיה ושירותי האנרגיה המסופקים לצרכן "ישקפו את עלותם השולית למשק הן מבחינת הכמות, הן מבחינת האמינות והאיכות והן מבחינת העיתוי. במסגרת עיקרון זה ימנע המשרד מאפליית מחירים לקבוצות שונות של צרכנים שהקבצתם אינה נגזרת מייחודיות של אפיוני הביקוש שלהם". עוד נקבע באותו מסמך, כי המשרד יפעל, ככל האפשר, למנוע את השימוש במחירי אנרגיה ככלי לחלוקה מחדש של ההכנסה הלאומית. כן קבע המסמך כי נושא זה יקבל משנה חשיבות בשל העובדה ששירותי אנרגיה מיוצרים כיום על ידי שני משאבים יקרים - דלק והון - שהשפעתם על מאזן התשלומים ותנאי הסחר של המדינה היא השפעה מכרעת.

עיקר ההסדרים בענף הדלק במסגרת הרפורמה שלב א'

במסמך מיולי 1988, שעליו חתמו שר האוצר ושר האנרגיה והתשתית פורטו עקרונות שלב א' של הרפורמה ובעיקר המתכונת לפיה ייקבעו מחיריהם של מוצרי הנפט:

¹ מחירי שער בז"ן הם המחירים של מוצרי הנפט לאחר זיקוק; על מחירי שער בז"ן יש להוסיף עלויות אחסון, ניפוק ושיווק כדי לקבל את עלות המוצרים.

² האגף לתכנון ומדיניות של המשרד מכין מפעם לפעם מסמכים המתווים את מדיניותו של המשרד, הואיל והפעילות בתחומי האחריות של המשרד נעשית ברובה על ידי חברות עסקיות (ממשלתיות ציבוריות או פרטיות), מותווים במסמכים אלה במסמכים אלה בדרך כלל, העקרונות שהמשרד רואה בהם מדריכים לפעילות החברות.

1. הייבוא במקטע החוזי יהיה בידי שלוש חברות הנפט הוותיקות ובידיהן בלבד. הסכם מבנה המחיר³ בוטל, אך ההוצאות הכרוכות בייבוא במקטע החוזי ישופו על ידי המדינה. לשם כך תתנהל התחשבות בין הממשלה לבין חברות הנפט הוותיקות, שנועדה לחשב את מלוא העלויות של מוצרי הנפט במקטע החוזי (עד שער בז"ן) ולשפות את החברות בגינן. ב-1989 הסתכמו התמיכות במקטע זה ביותר מ-41 מיליון ש"ח. ב-1990 נקב בתקציב המדינה סכום של 46 מיליון ש"ח למטרה זו. (על המקטע החוזי ועל דרך החישוב של התמיכה בו ראה להלן).

בין המדינה לבין שלוש חברות הנפט הוותיקות מתנהלת גם התחשבות על עלותו של המלאי האסטרטגי המצוי בבעלותן, שכן מוסכם שאת מימון עלותו, לרבות הפרשים בערכו, מכסה המדינה. רמת מלאי החירום הממומנת על ידי המדינה, נקבעת על ידי ועדה ציבורית שקבעה את כמות המלאי לכל מוצר ממוצרי הדלק, ואף את היקף מלאי הנפט הגולמי שיוחזק לשעת חירום. על פי כללי הרפורמה, רשאיות החברות להחזיק מלאי תפעולי על אחריותן, בלא שהמדינה תתערב בהיקפו ובדרך מימונו.

2. בז"ן תורשה ליבא כדי שליש מן המקטע החופשי (נוסף על ייבוא מזוט ונפטא לצריכתה העצמית), אך לא תהיה רשאית לשווק מוצרי דלק לצרכנים אלא באמצעות חברת נפט (למעט מוצרים שמקורם במתקן האתילן, ומוצרים אחרים שנהגה לשווק עוד לפני הרפורמה). הסכם הזיקוק צומצם למקטע החוזי בלבד. הסכם זה קובע את דמי הזיקוק שישולמו לבז"ן בעד פעילותה, ואת סל תזקיקי הנפט שהיא מחויבת למסור לחברות הנפט בתמורה לנפט הגולמי שהן מוסרות לה לזקק. חברות הנפט אינן צד להסכם; מחיר שירותי הזיקוק של נפט גולמי במקטע החופשי נקבע במשא ומתן בין החברות בעלות הנפט לבין בז"ן, בלא מעורבות הממשלה, אך נמצא שלמעשה הוא זהה למחיר שקובע מינהל הדלק.

ייבוא של מוצרי נפט במקטע החופשי יותר גם לקבוצת צרכנים גדולים לצריכתם העצמית ולחברות דלק חדשות שיוורשו לפעול בענף.

3. המחירים המרביים (לצרכן) של מוצרי הנפט ייקבעו בצו מכוח חוק יציבות המחירים במצרכים ובשירותים (מחירים מרביים למוצרי נפט, התשמ"ח-1988), עליו חתמו שר האוצר ושר האנרגיה והתשתית; תחולתם מ-12.7.88; המחירים יעודכנו פעמיים בחודש, ב-1 וב-17 בכל חודש, על פי הסכום המצטבר של הרכיבים האלה:

(א) בסיס למחיר המרבי ישמש המחיר הממוצע של מוצרי נפט באגן הים התיכון על פי שלושה ימי פרסום רצופים בפרסום בין-לאומי מוכר (פלאט'ס), בתוספת סכום שייקבע בידי מנהל מינהל הדלק (ראה להלן).

(ב) מסים שונים (היטל מט"ח, בלו, מע"מ וכו'), וכן היטל ייעודי, שתכליתו לכסות הוצאות שונות במשק הדלק, כגון: מימון מלאי החירום, תמיכה במקטע החוזי ועוד (ראה להלן). ההיטל הייעודי מוטל על מוצרי הדלק⁴ על פי חוק להארכת תוקפן של תקנות ההגנה לשעת חירום (תשלומי חובה), התשכ"ד-1964.

(ג) סל הוצאות שיווק ורווח, הכולל תעריפי הזרמת דלק ומוצריו בתוך הארץ וניפוקם של המוצרים במסופי הדלק כפי שנקבעו על ידי המינהל באישור השרים. סל הוצאות השיווק והרווח של החברות הוותיקות, שהיה מוקפא עד החלת הרפורמה, עודכן עם החלתה, ונקבע על פי הרמה שהייתה קיימת אילמלא הייתה הקפאה. כמו כן קבעו כללי הרפורמה, שהוצאות אלה יעודכנו מדי חודש בחודשו, על פי אמות מידה שעליהם הוסכם עם החברות. כל שינוי בעיתוי העדכון, במשקלם

³ הסכם בין מינהל הדלק לבין שלוש חברות הנפט הוותיקות, שעסק בדרך בה יכוסו עלויות מוצרי הנפט שהן משווקות. פרטים על הסכם זה ראה בדוח על פז חברת נפט בע"מ, ינואר 1986.

⁴ עם החלת שלב א' של הרפורמה, בוטלה המסלוקה למחירי דלק ותחתיה גובה מינהל הדלק היטל ייעודי מכוח צו שעת חירום (שיעור היטל חובה על מוצרי נפט) התשמ"ח-1988. אחד מרכיבי ההיטל: "הפרש היטל ייעודי", מהווה למעשה תחליף, אם כי בהיקף קטן, לפעולת המסלוקה.

היחסי של הפרמטרים או בשיטת ההצמדה ייעשה בהסכמה בין החברות הוותיקות לבין מינהל הדלק. בהעדר הסכמה יקבעו זאת השרים; החליטו השרים שלא לעדכן את המחירים המרביים למוצרי נפט, כמתבקש מהשיטה שנקבעה ברפורמה, יעודכנו הוצאות השיווק והרווח כמקובל.

4. נקבעו תנאים לכניסתן של חברות דלק חדשות לפעילות בענף. המשרד העניק רשיונות פעולה לחברות אחדות, אולם פעילותן עוכבה בתחילה בשל התנגדותן של החברות הוותיקות, שעתרו לבג"צ בעניין זה. בסוף קיץ 1990 הן חזרו בהן מהעתירה; במועד סיום הביקורת שתיים מהחברות החדשות פעילות בשוק.



על פי הסכמת החברות הוותיקות עם המשרד, מיוני 1988, ישררו כלל ההסדרים האמורים לפחות שנתיים. לקראת יולי 1990 הוחל במשרד בהכנת הצעת חוק, שה רפורמה המלאה אמורה הייתה לפעול מכוחו.

מהמתואר לעיל עולה, כי במועד סיום הביקורת, קיימת עדיין במשק הדלק, המוסדר לפי כללי שלב א' של הרפורמה, מעורבות ממשלתית רבה וחלקים ממשק זה עדיין מוסדרים בשיטת "קוסט פלוס"⁵. עם זאת, ניכרים שינויים ב"כללי המשחק" הנהוגים בו: בקטעי הענף שבהם ניכרת פעילותן של החברות החדשות, לא זו בלבד שמחיריהם של המוצרים ירדו, אלא שצרכנים מוסדיים (כמו משטרת ישראל, משרדי ממשלה, בתי חולים) החלו לרכוש מוצרי דלק לשימושם באמצעות מכרזים, מגמה שהוזילה את הרכישות. הדוגמאות הבולטות ביותר לירידת מחירים כזאת הן מחירי הגז (גפ"מ) המסופק בצובר ומחירי הסולר לחימום. בקיץ 1989, מיד עם כניסתן של החברות החדשות לפעילות בתחום שיווק גפ"מ, חלה ירידה תלולה, כדי 50% במחירי גפ"מ המשווק בצובר⁶ (בעניין זה ראה דוח שנתי 40, עמ' 125), ומכאן נראה שאפשר להסיק, שמחיר המכירה של גפ"מ בצובר, שהיה נהוג לפני החלת הרפורמה וחושב בידי מינהל הדלק, כלל שיעורי רווח ניכרים.

תמחיר מוצרי הדלק

התמחיר למוצרי דלק דרוש לשלוש מטרות:

1. לצורך קביעת מחירים מרביים למוצרי הנפט - צורך זה נובע מהעובדה שעדיין לא התפתחו תנאי תחרות בענף; משום כך חשש המשרד להסיר את הפיקוח על המחירים, לבל יעלו שלוש החברות הוותיקות במתואם את מחירי המוצרים. המחירים המרביים, למעט היטלים ומסים, אמורים לשקף את עלויות משק הדלק, כאילו כל רכישות הנפט הגולמי ומוצרי נעשו בשוק החופשי.

2. לצורך חישוב סכום התמיכה הדרושה לשיפוי החברות הוותיקות במקטע החוזי, שכן עלותו של נפט גולמי הנרכש במסגרת מקטע זה גבוהה יותר, בדרך כלל, בשל שתי סיבות:

(א) חלקו מיובא ממרחקים, ולכן עלות הובלתו לארץ גבוהה.

⁵ בסוף ינואר 1991 הודיע משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה, כי מינה ועדה לקביעת תעריפים כלכליים לשירותי התשתית, במקום הסדרי "קוסט פלוס" הנהוגים לגביהם.

⁶ אי ירידת מחירי גפ"מ המשווק בערוצי שיווק אחרים קשורה, כנראה, בכך שכניסת החברות החדשות לשיווק גפ"מ בערוצים אלה (מכלים ומרכזיות גז) נתקלת בקשיים ונעשית בקצב איטי. חלק מהקשיים נעוצים בהסדרים הנהוגים בקטע זה של שיווק הגז, המקשים על היווצרותם של תנאי תחרות. ראוי היה שהמשרד ימצא דרך, אולי באמצעות תקנות שיותקנו לחוק הגז, להטיל חובה על חברה בעלת ציוד לאספקת גז להיענות לבקשת לקוחה לנתק את קשריה עמו ולהחזיר לו את כספי הפיקדון על הציוד שהפקיד בידיה, בערכם המלא ובתוך זמן סביר. בכך תבוא על סיפוקה זכותם של צרכנים לבחור לעצמם ספק גז כרצונם ויתאפשרו תנאי תחרות במטרה להוזיל את האספקה.

(ב) איכותו של חלק מהנפט הנרכש על פי חוזים אינו מתאים להפקת סל המוצרים הנדרש בארץ. הפקת סל מוצרים מתאים לדפוסי הצריכה בארץ כרוכה בהוצאות זיקוק נוספות.

רכישת דלק על פי חוזים ממקורות קבועים, המתחדשים מדי שנה בשנה, מוסברת בצורך להבטיח אספקה סדירה של נפט גולמי גם בעתות משבר; שאלת קיומם של חוזים כאלה ומשקלם בסך הרכישות הוא עניין למדיניות המשרד. אולם קיומם של חוזים לאספקת נפט גולמי במתכונת הקיימת אינה עולה בקנה אחד עם צמצום מעורבות הממשלה בענף; המשך הפקדתם של החוזים בידי שלוש החברות הוותיקות, וכידיהן בלבד, אינה מתיישבת עם רוח הרפורמה.

בשנת 1989 וגם בשנת 1990 יזם מינהל הדלק עסקאות לרכישת נפט גולמי בשוק העסקאות המזדמנות, והתחייב כלפי החברות, שרכשו נפט זה על פי הוראותיו, לשפותן בשיטה הנהוגה לגבי עסקאות רכישת נפט גולמי במקטע החוזי. התחייבות זו של המינהל חותרת תחת המדיניות שהונחה ביסוד הרפורמה, ולפיה ישופו עסקאות לרכישת נפט גולמי על פי חוזים ממקורות קבועים והן בלבד.

3. התמחיר דרוש גם לצורך העמסתן של הוצאות, שהמשרד הכיר בהן, על מחירי מוצרי הדלק. בקטעים שונים של משק הדלק (המפורטים להלן) נשמרה מעורבות מלאה או חלקית של המדינה; מעורבות זו מתבטאת, למשל, בכך שהמדינה שימרה הסכמים לכיסוי עלויות, שנחתמו בעבר עם חברות שונות הפעילות במשק הדלק. ההוצאות, שהסכמים אלה דנים בהן, הן אלו המועמסות על מחירי מוצרי הדלק.

ממחויבותה של המדינה לכסות את מלוא עלויותיהן (בתוספת רווח) של חברות אחדות הפועלות במשק הדלק נגזר ההכרח לחשב עלויות אלה ולבטא אותן כרכיב במחירי המוצרים.

משקלו של המקטע החוזי ברכישות הנפט

ב-1987, כאשר עוצבה הרפורמה, היו רכישות הנפט הגולמי שנעשו באמצעות חוזים קבועים כ-70% מהיקף ייבוא הנפט לארץ; מאז עלתה הצריכה של מוצרי הדלק, בלא שהיקף רכישות הנפט הגולמי על פי חוזים עלה במקביל, ולפיכך הלך וירד משקלו של המקטע החוזי בכלל אספקת הנפט.

במסגרת דיוני הממשלה בהצעת התקציב לשנת הכספים 1990, הוחלט להטיל על שר האנרגיה והתשתית, בתיאום עם שר האוצר, לבחון מחדש את המחויבויות החוזיות לרכישת נפט גולמי, במגמה להקטין את היקף ההזדקקות למסגרת רכישות זו, כדי לצמצם את מעורבות הממשלה בענף, ובהתחשב ברפורמה המתוכננת במשק הדלק.

במסגרת המשא ומתן לרכישת נפט גולמי לקראת שנת 1990 עוד קודם להחלטה האמורה, באה לידי ביטוי מגמת המשרד להקטין את המקטע החוזי, ובחווה הרכישה שנחתם עם אחת המדינות המספקות נפט לישראל, הוקטנה במיליון טון, הכמות עליה נחתם חווה הרכישה, בלא שהוגדלה במקביל הכמות הנרכשת על פי חוזים ממקורות אחרים. עם הקטנת הכמות שנרכשה במקטע החוזי לא פעל המשרד לשינוי ההסכם עם בז"ן, שעל פיו התחייב מינהל הדלק שבז"ן תזקק בכל שנה 4.75 מיליון טון, בתעריף המובטח על ידו. גם החישוב בדבר התמיכה במקטע החוזי, הנעשה במינהל הדלק, מבוסס על היקף המקטע החוזי המקורי.

עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1990, טרם הוכרעה סוגיית היקף המקטע החוזי: לא בעניין התאמתו של הנפט הגולמי הנרכש לדפוסי צריכת מוצרי הדלק בארץ ולא בעניין המתכונת הקיימת של מסירת החוזים לשלוש החברות הוותיקות, המהווה מכשול לקיום תנאי תחרות בענף.

חישוב התמחיר

להלן הערות על דרך חישובם של פריטים אחדים בתמחיר מוצרי הנפט, אותו מכין מינהל הדלק.

1. כאמור, המחירים המרביים של מוצרי הדלק בארץ מבוססים על המחירים של מוצרי נפט באגן הים התיכון. בחישוב התמחיר, נוספים למחירי התזקיקים הקלים, המתפרסמים בפרסום בין-לאומי

(להלן - מחירי הייחוס) 4 דולר לטון, ולמחירי המזוט 2 דולר לטון. תיקון זה במערכת מחירי הייחוס נעשה בעקבות המלצה של ועדה שמינה מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתיות, עוד ב-1987, כדי לבחון את סבירותם של מחירי אגן הים התיכון, כבסיס לקביעת מחירי מוצרי דלק בישראל.⁷

2. הואיל והפרסום הבין-לאומי של מחירי הבנזין אינו נוקב במחירו של בנזין 96 אוקטן, קובע מינהל הדלק את מחירו של בנזין מסוג זה כאילו היה בנזין בעל 98 אוקטן, בלא שהוא מחשב תיקון מתאים.⁸

3. התמחיר אינו מבחין בין סוגים שונים של נפט אף כי ההבדל במחירים בין הסוגים מגיע לעתים לכדי 30 דולר לטון. קביעת המחיר של נפט, לסוגיה השונים על פי מחירה של נפט קלה, שהיא הנפט הזולה יותר, אינו אלא סבסוד סמוי של מחיר הנפט הכבדה (ראה להלן, עמ' 110).

4. אשר לתמיכה במקטע החוזי⁹, נטל מימונה של התמיכה אינו מוטל בשווה על כל מוצרי הנפט, על פי ערכם; המימון מוטל על גפ"מ ועל אלה מבין המוצרים שעליהם מוטל גם בלו (בנזין לסוגיו, קירוסין וסולר). בצורת העמסה זו יש משום סבסוד צולב, הואיל ואלה מבין המוצרים שאינם נושאים בנטל המימון זוכים למעין סובסידיה, הנגבית מן המוצרים הנושאים בנטל מימון התמיכה. המזוט לסוגיו, הגפ"מ כחומר זינה והדס"ל לתעופה אזרחית, פטורים מנטל מימון התמיכה במקטע החוזי. על עניין זה העירה מבקר המדינה עוד ברוח שנתי 40 (עמ' 117), אולם צורת העמסה לא באה על תיקונה. נטל המימון האמור מועמס על מחירי המוצרים על פי משקלם של מוצרים אלה בסך כל הפדיון ממכירתם. אך היקף המכירות ששימש את מינהל הדלק בבואו לחשב את הפדיון, לא עודכן באופן שוטף. בעוד צריכת מוצרי הדלק גדלה בהתמדה, חולק סכום התמיכה שחושב בפדיון על פי היקף מכירות שלא עודכן; לפיכך יוחסה לכל יחידת מכירה (ק"ג או ליטר) תמיכה גבוהה יותר מן הנדרש לכיסוי הוצאותיו היתרות של המקטע החוזי.

סכום התמיכה במקטע החוזי הייתה כ-41 מיליון ש"ח בשנת 1989, ובשנת 1990 נקב בתקציב המדינה סכום של 46 מיליון ש"ח למטרה זו.

5. הוצאות אחסון וניפוק של מוצרי דלק ומימון המלאי: (א) על פי עקרונות הרפורמה, הוצאות מימון של מלאי החירום אמורות להיות מוטלות על כל מוצרי הדלק על פי ערך המלאי המוחזק מאותו מוצר. עיקרון זה לא יושם. עיון בתמחיר מינהל הדלק מעלה, כי חישוב הוצאות מימון המלאי, אחסונו ניפוקו, וכן העמסתן של הוצאות אלה על מחירי המוצרים נעשית שלא על פי ערך המוצרים ומשום כך היא בלתי עקבית עם רוחה של הרפורמה.

לדעת הביקורת, האופן שבו מועמסות הוצאות מימון המלאי על מוצרי הדלק טעון בחינה מחודשת ותיקון שיתאים לרוח הרפורמה, שכן בדרך שבה מועמסת עלות מימון המלאי על המוצרים יש משום סבסוד צולב; הנהנים ממנו הם אלה המשתמשים במוצרים שמחירם אינו כולל את מלוא עלות מימון המלאי.

(ב) לצורך חישוב הוצאות המימון של מלאי החירום, מחושב ערכו כל אימת שאחד מרכיבי עלותו משתנה. שיערוך המלאי נעשה עם כל שינוי במחיריהם של מוצרי הנפט, בשער החליפין ובשיעורי הריבית. 44 אשר להפרשי השיערוך של מלאי החירום לא גובשה עד דצמבר 1990, הדרך להטלתם

⁷ התיקון כפי שחושב בידי הוועדה היה תוספת של 3 דולר לכל טון מוצרים. כפועל התוספת לא חולקה בשווה על כל המוצרים, ותמחיר מינהל הדלק מייחס למוצרים הקלים תוספת של 4 דולר לטון ולמזוט לסוגיו - 2 דולר לטון; מתשובת משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה עולה, כי ועדה בראשות מנהל מינהל הדלק בנובמבר 1990, להפחית את התוספת (למחירי הייחוס) בדולר אחד, החל בפברואר 1991. המלצותיה של הוועדה אומצו בידי שר האוצר ושר האנרגיה והתשתיות.

⁸ ההפרש בין מחירו של בנזין 91 אוקטן לבין בנזין 98 אוקטן יכול לשמש בסיס לחישוב התיקון הנדרש.

⁹ מהמתואר לעיל עולה, כי ה"תמיכה במקטע החוזי" עלולה לקבל גם ערך שלילי: אם מחירי המוצרים בשוק הבין-לאומי (מחירי הייחוס) יהיו גבוהים ממחירי המוצרים הנובעים מרכישות במקטע החוזי. במקרה כזה, תגבה המדינה את ההפרש. מקרים כאלה לא היו שכיחים.

על מחירי המוצרים. חישובם של הפרשי שיערוך אלה נדרש אך ורק בשל המשך הבעלות של חברות הנפט על מלאי החירום.

ב-5.1.89 החליטה הממשלה על העברת מלאי החירום לבעלות המדינה. מימושה של החלטת הממשלה, לבד מהעובדה שהוא דרוש לעצם העניין, היה עשוי לחסוך מן המערכת המפקחת התחשבוניות סרק, הכרוכות גם בגביה ובתשלום של סכומים ניכרים הנוצרים בשל שינויים בערך המלאי. החלטה זו לא בוצעה.

(ג) ההסכמים עם החברות העוסקות באחסון דלק ובניפוקו (חברות התשתית), על פיהם מובטח להן כיסוי מלא של הוצאותיהן בתוספת תשואה של 4.5% על השקעותיהן, לא שונו עם הנהגת שלב א' של הרפורמה, והם תקפים גם במועד סיום הביקורת. כיסוי הוצאותיהן, שהוא נדבך בתמחיר של מוצרי הנפט, מחושב בשיטת "קוסט פלוס" כבעבר, וככזה הוא סותר את רוחה של הרפורמה.

זאת ועוד, בקיץ 1989, בעקבות קבלת חוק הגז בכנסת, התחייב המשרד לכסות הוצאות שהוציאה חברת שירותי נפט בע"מ, על פי הנחיות המשרד. הוצאות אלה, ובכללן גם מימון פעילותה של יחידה מינהלית חדשה לבטיחות באספקת גז, פעילות שאינה חלק ממהלך עסקיה הרגיל של החברה, הוצאו כדי ליישם את הוראות חוק הגז ולהיערך לשיבושים שהיו צפויים בעקבות החלתו; אך למימון התחייבותו זו לא פנה המשרד אל אגף התקציבים בבקשה לאישור תקציבי מתאים; במקום זאת התחייב המשרד לכסות את ההוצאות הללו במסגרת ההתחשבוניות השוטפת שנעשת עם החברה בקשר לפעילותה הרגילה. התחייבות זו היא בניגוד לחוק התקציב וגם סותרת את רוחה של הרפורמה.

רק ב-25.5.90 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברת סכום של יותר מ-5 מיליון ש"ח למטרה זו מהרזרבה הכללית של תקציב המדינה לשנת הכספים 1990.

(ד) בהתאם להסכמים עם חברות התשתית מתעדכנות הוצאותיהן בכל חודש על פי רכיבים הצמודים למדד המחירים לצרכן, או לשינויים בשכר הממוצע, ולפיכך הסכומים המוטלים על מחירי מוצרי הדלק גדלים מדי חודש בחודשו. לדעת הביקורת, מן הראוי היה שמינהל הדלק יבחן מחדש את ההסכמים הקיימים ואת הסדרי ההצמדה הכלולים בהם, וישקול לשנותם בעיקר לנוכח המגמה במשק לצמצום הסדרי ההצמדה.

6. **הוצאות שיווק:** (א) בעניין הוצאות השיווק והרווח, לא נעשת ההתחשבונית כפי שהיה נהוג לפני החלת הרפורמה. רכיב זה של ההוצאות חושב על פי הוצאותיהן של חברות הנפט הוותיקות, בגין שיווק מוצרי הנפט בארץ, והוא רכיב במחירי מוצרי הנפט לצרכן. מדובר בהוצאות, כגון: עמלות סוכני הדלק, הוצאות תחנות הדלק, ארנונה על התחנות, מלאי תפעולי וכן רווח מחושב של החברות.

עם הנהגת הרפורמה אמד מינהל הדלק את הוצאות השיווק והרווח ב-136 מיליון ש"ח בשנה.

אומדן זה לא לווה בניתוח עלויות אובייקטיבי; נקודת המוצא לאומדן היא בבחינת הנצחה של עלויות השיווק והרווח כפי שחושבו בעבר, אף על פי שהן כללו רכיבים שראוי היה לשמוט. לדוגמה¹⁰, בעלויות השיווק המוכרות נכלל בעבר פיצוי לחברות הדלק בשל הרחבת השימוש בפחם. שיעור הפיצוי, בעת שהכירו בו, היה 35 סנט לטון, ונבלע בהוצאות השיווק. לדעת הביקורת, עם הנהגת הרפורמה, או במהלך השנתיים שעברו מאז הונהגה, מן הראוי היה לעשות תחשיב חדש שלא יכלול שיבושים בחישוב העלות, כדוגמת זו. הערכת עלויות השיווק בדרך מקצועית הייתה מאפשרת, אולי, חיסכון בהן, מה שהיה בא לידי ביטוי במחירי המוצרים.

¹⁰ דוגמה זו היא אחת מיני רבות. בביקורת שנערכה בחברת פז בשנת 1986 נבחנו הסכמי מבנה מחיר, לרבות הוצאות השיווק, ונמצאו בהם לקויים המפורטים בדוח. ראה למשל בדוח על פז, חברת נפט (עמ' 17.22) את הביקורת על הסכמי קנה מידה. ("הסכם קנה המידה" הוא ההסכם בין מינהל הדלק לבין חברות הנפט שהסדיר את כיסוי הוצאות השיווק).

(ב) על אופן העדכון של הוצאות השיווק הוסכם בין שר האוצר ושר האנרגיה והתשתיות ובין שלוש חברות הנפט הוותיקות מיום 5.6.88, כדלקמן:

(1) השרים יחתמו על צו לקביעת מחירים מירביים למוצרי נפט, שיכללו את סל הוצאות השיווק והרווח. סל זה, שהוא רכיב בחישוב המחירים, ייקבע על פי המחירים שהיו קיימים אלמלא הייתה הקפאה.

(2) הסל הזה יעודכן אחת לחודש החל מיום 1.4.88 על פי אמות מידה מוסכמות. חלק מהוצאות השיווק והרווח צמוד למדד המחירים לצרכן וחלק צמוד להשתנות השכר הממוצע במשק. רכיב הוצאות האשראי ללקוחות (13 ימי אשראי בממוצע) יעודכן אחת לשבועיים, עם עדכון המחירים המירביים של מוצרי הנפט לצרכן. עוד הוסכם, כי שינויים בפרמטרים, במשקלם היחסי, בשיטת ההצמדה או ברכיב האשראי ללקוחות יעשו בהסכמה בין מינהל הדלק ובין חברות הנפט; רק בהעדר הסכמה כזאת יקבעו זאת השרים, לאחר שתינתן לחברות הזדמנות להביא בפניהם את השגותיהן.

(3) החליטו השרים שלא לעדכן את המחירים המירביים כמתבקש מהשיטה שנקבעה ברפורמה, לא יהיה הדבר על חשבון רכיב הוצאות השיווק והרווח והוא ימשיך ויתעדכן. הדבר יבוא לידי ביטוי בהתאמה של ההיטל הייעודי או בכל דרך אחרת.

בכל הנוגע לעדכון הוצאות השיווק והרווח, הבטיחו לעצמן, אפוא, החברות הוותיקות, שאלה לא ייפגעו, גם אם יחליטו השרים שלא להביא לידי ביטוי מלא במחירי המוצרים.

(ג) אופן העמסתן של הוצאות השיווק והרווח, הבטיחו לעצמן, אפוא, החברות הוותיקות, שאלה לא ייחסון המדויק לאפיקי השיווק השונים. בדרך העמסתן על מחירי המוצרים יש משום סבסוד צולב (ראה גם דוח 40), המייקר מוצרים אחדים על חשבון אחרים.

7. **היטל ייעודי:** על פי סעיף 3 בצו יציבות מחירים במצרכים ובשירותים, התשמ"ח-1988, כולל המחיר המירבי של מוצרי הנפט היטל המוטל עליהם (להלן - היטל ייעודי). על פי צו שעת חירום (שיעור היטל חובה על מוצרי נפט), התשמ"ח-1988, שמכוחו מוטל ההיטל הייעודי, הוא נועד "למען הסדרת הביקוש, התצרוכת ולמען קיום מחיר אחיד". ההיטל הייעודי הנגבה בידי מינהל הדלק משמש לכיסוי הוצאות מוגדרות במשק הדלק, ואלה הן:

תמיכה במקטע החוזי, כפי שמוסבר לעיל; מימון מלאי החירום של נפט גולמי ומוצרי נפט; וכן סכום הנוסף - "הפרש היטל ייעודי" שנועד לספוג פער בין המחיר המירבי התקף לבין סך כל רכיבי המחיר, ולספוג שינויים קלים במחירים.

למעשה, "הפרש היטל ייעודי" משמש תחליף לקרן ההשוואה למחירי דלק, שבוטלה עם כינון הרפורמה, אם כי היקפה הכספי קטן בהרבה. באמצעותו נוטל עליו המשרד התחייבויות כספיות שאינן נמנות עם המטרות שלשמן הוא נגבה. כספי היטל הייעודי שימשו, למשל, לספיגה זמנית של עליית מחירים, שנדרשה על פי תמחיר מוצרי הדלק מחודש אוגוסט 1990 ועד למועד סיום הביקורת (ראה גם להלן).

בחוק התקציב לשנת הכספים 1990 תוקצב ההיטל הייעודי בסכום של 377.8 מיליון ש"ח.



במכתב הלוואי לעבודה שנעשתה באגף תכנון ומדיניות שבמשרד, במאי 1990 בנושא תמחיר מוצרי הדלק נקבע, כלהלן:

"התמונה המצטיירת מתוך המסמך (הרצ"ב) היא של 'נתיב ייסורים' פתלתל, מורכב ומסובך הכולל קביעות של פרמטרים, שחלקן שרירותיות וחלקן בלתי מוסברות; קביעות אלה גורמות לאפליית מחירים, לסיבסוד צולב ולאי שקיפות מחירי מוצרי הנפט השונים.

במערכת כזו לא ניתן להימנע מטעויות חישוביות וכמעט בלתי ניתן לבצע מעקב ובקרה על פעולתה".

לקראת יישום הרפורמה המלאה, שנתיים לאחר החלת שלב א' שלה, הכין המשרד תזכיר הצעת חוק משק הדלק; התזכיר הופץ כמקובל, לתגובת משרדי הממשלה, אולם הליכי החקיקה הופסקו עם חילופי הממשלה ביוני 1990.

בישיבה של ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה מיום 10.12.90 הודיע שר האנרגיה והתשתיות, כי הוא בוחן דרכים ליישום שלב נוסף של הרפורמה.

השינויים במחירי מוצרי הנפט בעקבות המשבר במפרץ הפרסי

הכללים שלפיהם מתעדכנים מחירי מוצרי הדלק הועמדו במבחן בלתי צפוי מראש עם פרוץ המשבר במפרץ הפרסי (להלן - המשבר), שבעקבותיו עלו מחירי הנפט הגולמי ומוצריו בשיעורים ניכרים מאוד בפרק זמן קצר. כאמור, לפי כללי הרפורמה לעדכון המחירים, מפרסם מינהל הדלק עדכון למחירים המירביים של מוצרי הדלק, ב-1 וב-17 בכל חודש.

מחירי מוצרי הנפט בעולם הגיבו, עם פרוץ המשבר ב-2.8.90, בעלייה מידית. על פי הנוהג, היו המחירים המירביים בארץ אמורים להתעדכן רק ב-17 בחודש, אך הואיל ועליית המחירים בעולם הייתה תלולה, והואיל ונוצר פער גדול בין מחירי המוצרים באגן הים התיכון לבין המחירים המירביים של מוצרי הדלק בארץ, נוצר צורך להתאים את המחירים לפני המועד הקבוע¹¹. ואמנם ב-9.8.90 החליטו השרים הממונים להתאים את מחירי המוצרים, אך מחיריהם הועלו בשיעור נמוך מן הנדרש על פי חישובי מינהל הדלק.

במחיר הנפטא, למשל, נדרשה על פי החישוב עלייה של 31%. עלייה זו נעוצה לא רק בעליית מחירי הנפטא באגן הים התיכון בשל המשבר, אלא גם משום שהסכם שהסדיר תמיכה במחירי הנפטא פקע ב-15.7.90 ונדרשה עלייה במחירה, גם כשיעור הסובסידיה שניתנה לה בעבר. למרות זאת אושרה העלאה בשיעור של 13% בלבד, כך שבמשתמע, נותרה הסובסידיה למחירה על כנה.

גם העלייה במחיר המזוט שנדרשה על פי חישובי מינהל הדלק לא אושרה במלואה. במקום עלייה של 30% ויותר, עלו מחירי המזוט לסוגיו בשיעורים שבין 24% ל-28%.

אי התאמת המחירים בשיעור הנדרש חייב תמיכה במחירי המוצרים, אך תקצובה של התמיכה לא הוסדר; מינהל הדלק לא פנה לאגף התקציבים בבקשה לתמיכה, וממילא לא הופנתה לוועדת הכספים של הכנסת בקשה לאישורה. גם הרישום בדפי התמחיר שמכין מינהל הדלק, ובהם פירוט סכומי התמיכה במחירי מוצרים אלה, המתחייבים מהתאמה חלקית של מחיריהם, אינו נותן תמונה נכונה. במחירי המזוט והסולר, לדוגמה, הובלעה התמיכה בעלות מימון המלאי המיוחסת להם. על פי הסברי מינהל הדלק, הנספחים לדפי התמחיר, נכללה במחירי הנפטא וגפ"מ כחומר זינה תמיכה בסך 62.35 ש"ח לטון ו-57.62 ש"ח לטון, בהתאמה. אולם עיון בתמחירי מוצרים אלה מעלה, כי אין זו התמיכה המלאה, שכן הוצאות השיווק וגם היטל של"ג לא הוספו (בחשבון התמחיר) למחירי מוצרים אלה.

בד בבד עם העלאת המחירים (ב-9.8.90), הוטל היטל מיוחד על המלאי התפעולי של מוצרי הדלק, כדי למנוע מחברות הדלק רווחי מלאי. ההיטל, מכוחו של "צו שעת חירום (היטל חובה על מוצרי נפט) (שינוי בעלות שער בז"ן), התש"ן-1990", קובע, כי מחזיק במוצרי נפט ובנפט גולמי ישלם לאוצר המדינה היטל על המלאי שברשותו ביום הקובע, למען ספיגתו או מניעתו של רווח עודף; ההיטל יהיה בשיעור ההפרש שבין העלות של מוצרי נפט בשער בז"ן ביום הקודם ליום הקובע לבין

¹¹ צורך זה נבע, בין היתר, מחששו של המשרד מפני אגירה של מוצרי דלק בידי צרכנים, שהעלייה החדה במחירי הדלק בעולם יצרה אצלם ציפייה לעליית מחירים גם בארץ. אגירה כזאת עלולה הייתה לגרום למחסור מלאכותי במוצרים הנאגרים, ולשיבושים באספקתם.

עלות שער בז"ץ למוצרי נפט ביום הקובע. בצו ננקב מועד התשלום: לא יאוחר מ-31.8.90. חברות הדלק שחלקן על המינהל על עצם הצדקתן של ההיטל על המלאי התפעולי ועל הדרך שבה חישב את סכומי ההיטל הנקובים בצו, לא העבירו את כספי ההיטל כמתחייב מהצו. חודשיים וחצי לאחר מכן, ב-30.10.90, פורסם צו שביטל את הצו מ-9.8.90.

במועדי העדכון הקבועים, כפי שהוגדרו בכללי הרפורמה שלב א', לא עודכנו מחירי המוצרים בהתאם לכלליה: (א) ב-17.8.90 עודכנו, חלקית, רק מחירי הנפט והגפ"מ (כחומר זינה), אף על פי שבאותה תקופה עלו מחירי כל המוצרים בשוק העולמי.

(ב) ב-2 וב-17 בחודש ספטמבר לא עודכנו מחירי המוצרים. עיון בתמחיר הנפטא מעלה, כי לנפטא לא נוספו הוצאות שיווק אף לא הוצאות בגין היטל של"ג.

(ג) ב-1.10.90 הועלו מחירי מוצרי הדלק (למעט בנזין, שמחירו לא שונה) בשיעורים נמוכים מאלה שהתחייבו משיטת עדכון המחירים על פי כללי הרפורמה. (העדכון הנדרש נע בין 10% ל-40%)¹².

(ד) במחצית השנייה של חודש אוקטובר לא הופחתו מחירי מוצרי הדלק על אף ירידה במחיריהם בשוק הבין-לאומי.

(ה) ב-1.11.90 הופחתו מחירי מוצרי הדלק בשיעור הנופל מן המתחייב מהשינוי במחירים הבין-לאומיים. מחיריהם של סוגי הבנזין השונים לא הופחתו כלל; ההפחתה הקלה במחיריהם שנתאפשרה (כדי 2.5%) נספגה על ידי העלאת ההיטל הייעודי, ולא בוטאה בירידת המחירים לצרכן.

יוצא אפוא, כי העיקרון שהונח בבסיס הרפורמה לפיו ייקבעו מחירי מוצרי הדלק על פי מחיריהם הבין-לאומיים, ולא יהיו נתונים עוד לשיקול הדעת של רשויות השלטון - הופר.

השיבוש המתואר לעיל, בשיטת עדכון המחירים מאז אוגוסט 1990 ועד למועד סיום הביקורת, החזיר לאחור את שיטת קביעת מחירי מוצרי הדלק; מחירי המוצרים נקבעו, לאורך תקופה זו, בדרך שהייתה נהוגה לפני הרפורמה ושאותה באה הרפורמה לשנות.

סמוך למועד סיום הביקורת, בנובמבר 1990, אישרה ועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) תוספת תקציב לתמיכה במחירי מוצרי דלק בסך 23.4 מיליון ש"ח.

בקשה נוספת לאישור תוספת תקציב לאותה מטרה הוגשה ב-12.12.90 על סך 11.4 מיליון ש"ח, אך לא אושרה בוועדת הכספים. הוועדה התנתה את מתן האישור בכך שנציגי המשרד יציגו בפניה את השיטה לעדכון מחירי הדלק, ואת עמדתם בעניין הסדרת משק הדלק. עד לסוף דצמבר 1990 לא אושרה התוספת אף כי ההוצאה נעשתה.

התפתחות מחירי הנפטא¹³

מוצרי הנפט הם "מוצרים משותפים", המתקבלים בעת ובעונה אחת מזיקוק של נפט גולמי. הכמויות היחסיות של המוצרים השונים המתקבלות בזיקוק נקבעות על פי סוג הנפט הגולמי המובא לזיקוק על פי הטכנולוגיה העומדת לרשות בית הזיקוק. בצריכתם של מוצרי הנפט אפשרית תחלופה

¹² ההימנעות מהעלאת המחירים הוסברה בכך שב-30.9.90 המליץ אגף התקציבים, שבמשרד האוצר, לשנות את שיטת החישוב של הבלו המוטל על מוצרי דלק: במקום בלו המחושב באחוזים קבועים ממחיר המוצר, ייקבע הבלו בסכום קצוב. המלצת האגף לא נתקבלה, אך במהלך חודש אוקטובר שילמו החברות סכומי בלו על בנזין כאילו התקבלה הצעת אגף התקציבים (כלומר בשיעור הנופל מ-40%). במהלך נובמבר, משנתברר כי הצו הקובע את שיעור הבלו על בנזין לא שונה והוא נשאר בשיעור של 40% ממחירו, חזרו החברות ושילמו את השיעור הנקוב בצו.

¹³ נפטא מתקבלת מזיקוק נפט גולמי והיא קרובה באפיוניה לבנזין. שימושה העיקרי אינו כחומר בעירה אלא כחומר גלם (חומר זינה) למפעלי תעשייה. הנפטא אינה מוצר הומוגני; סוגי הנפטא שונים זה מזה באפיוניהם הכימיים ובמחיריהם בשווקים הבין-לאומיים.

מסוימת, מוגבלת (הגפ"מ והנפטא הם מוצרים תחליפיים בייצור אתילן, למשל). למחירים היחסיים של המוצרים יש השפעה על הכמות היחסית המבוקשת מהם. התאמת סל המוצרים המיוצר לסל המוצרים הנצרך מתאפשר גם באמצעות ייצוא של עודפים או יבוא מוצרים חסרים; זו הסיבה העיקרית ששיטת קביעת התמחיר שאותה נקטה הרפורמה הקפידה על התאמת מחיריהם היחסיים של המוצרים בארץ לאלה השוררים בחו"ל, ולא רק על התאמת מחיריהם המוחלטים.

עיון בהתפתחות מחירי הנפטא במהלך השנים מלמד, שגם אחרי החלת הרפורמה לא תאמו מחירי הנפטא למחיר השוק העולמי, ולא נקבעו על יסוד עקרונות הרפורמה; שיבוש בקביעת מחירו של אחד המוצרים עלול לגרום בעקבותיו שיבוש במחיריהם של מוצרים אחרים (סבסוד צולב), שכן המקור לתמיכה במחירו של מוצר אחד הוא, לעתים, בהעלאת מחירו של מוצר אחר.

התעשייה הפטרוכימית, שהיא הצרכן העיקרי של נפטא, צורכת 400,000 - 500,000 טון נפטא בשנה. מאז כינונה של התעשייה הפטרוכימית באמצע שנות ה-70, היא נהנתה ממחיר נפטא (וגם ממחיר גפ"מ, שמחירו צמוד למחיר הנפטא) נמוך מעלותה. קביעת רמת המחירים של חומרי הזינה לתעשייה הפטרוכימית לוותה, בעת כינונה, בדיונים רבים¹⁴, שעיקרם נסב על שאלת מחיר הנפטא ובעיקר המחיר שבו רוכש אותה אחד המפעלים (להלן - חברה א'). בסיכום הדיונים האלה נקבע, כי 560,000 טון נפטא שתרכוש חברה א' יהיו במחיר מיוחד, נמוך ממחיר השוק. עד 1983 רכשה החברה את מלוא הכמות האמורה, וקביעת מחיר הנפטא הוטל על ועדה בראשות מנהל מינהל הדלק. ב-1984 המליצה הוועדה לקבוע שני מחירים שונים לנפטא, על פי השימוש בה. כך שלנפטא המשמשת חומר גלם לייצוא תינתן הנחה במחירה. מחירים אלה שררו עד 1989.

עד מארס 1988 מומנה התמיכה במחיר הנפטא מקרן ההשוואה שנוהלה על ידי מינהל הדלק, ומקור המימון היה בהיטל שנגבה על מוצרי דלק אחרים, בעיקר הבנוזין.

עם החלת הרפורמה במשק הדלק אמור היה מחיר הנפטא להיקבע כמו מחירי מוצרי דלק קלים אחרים, כלומר על בסיס מחירי באגן הים התיכון בתוספת 4 דולר לטון ועוד הוצאות שונות (כגון היטל של"ג והוצאות שיווק). התעשייה הפטרוכימית התנגדה להחלת כללי הרפורמה על מחירי הנפטא, שכן יישומם היה כרוך בעלייה במחירה.

המשרד נענה ללחצי התעשייה, אך הואיל ובוטלה קרן ההשוואה למחירי דלק, שולמה התמיכה לתעשייה הפטרוכימית תוך עקיפה של כללי התמחיר, ולנפטא נקבע מחיר בסיסי נמוך מהמתחייב מכללים אלה; ההפרש הוטל, על המוצרים האחרים בדרך עקיפה. יתירה מזו, הנפטא נתפסת בתמחיר כמוצר אחיד, שכן לא נקבע לכל סוג נפטא מחיר שונה. ההפרש בין המחירים של סוגי הנפטא השונים בשוק הבין-לאומי הגיע לעתים עד כדי 30 דולר לטון.

ביום 19.11.89 הגיעו מנכ"ל המשרד והממונה על התקציבים שבמשרד האוצר להסדר עם חברה א', כיצד לחשב את מחיר הנפטא. תחולת ההסדר הוא למפרע מ-1.4.89 ותוקפו עד 15.7.90, מועד שממנו ואילך - נאמר בהסכם - לא תהיה למדינה כל התחייבות לתמוך במחיר הנפטא¹⁵.

בעקבות הסדר זה אישרה ועדת הכספים, בפברואר 1990, סכום של 11,200,000 ש"ח, במטרה "לתקצב את התמיכה במחירי הנפטא כסובסידה ישירה ולא על ידי העמסתה על מחירי מוצרים אחרים (סבסוד צולב) על מנת שלא ליצור עיוות כלכלי בהקצאת המקורות".

בתקציב לשנת הכספים 1990 כלולה סובסידה למחיר הנפטא, שאמורה להיפסק, על פי דברי ההסבר לתקציב, ביולי אותה שנה.

¹⁴ על הקמתה של התעשייה הפטרוכימית, וקביעת מחיר הנפטא ראה דוחות שנתיים 26 ו-29 של מבקר המדינה.

¹⁵ במועד זה אמורה הייתה להיכנס לתוקף הרפורמה המלאה, שבמסגרתה אמורים היו להיקבע מחירי המוצרים בהתאם למחירים הבין-לאומיים בתוספת מסים מקומיים.

ביולי אותה שנה הודיע משרד האוצר למשרד האנרגיה והתשתיות, כי פג תוקפו של ההסדר שלפיו נתמך מחיר הנפטא פג וכי הסכום שהוקצב למטרה זו נוצל במלואו. נוכח זאת מנהל מינהל הדלק נתבקש להמליץ על הדרך הראויה לקבוע את מחיר הנפטא החל ב-15.7.90.

עוד בקיץ 1989, לנוכח טענותיה החוזרות ונשנות של חברה א' בדבר מחיר ראוי לסוג הנפטא שבו היא משתמשת ערך מנהל מינהל הדלק בירור בסוגיה זו. בעקבות הביורור קבע מינהל הדלק כי בשוק הביין-לאומי קיימת אבחנה בין שני סוגים עיקריים של נפטא: נפטא כבדה ועשירה¹⁶, שהיא גם יקרה יותר ומחירה נקבע לפי מחירי ס.י.פ. ובתוספת פרמיה, ונפטא קלה שמחירה נמוך יותר. ההבדל בין שני מחירים אלה הגיע, בזמן הברור, לכ-20 דולר לטון.

במכתב מיום 9.7.89 המליץ מנהל המינהל במכתב המופנה לשר, להבחין בין שני סוגי הנפטא, לצורך קביעת המחיר, כדי למנוע סבסוד הנפטא המשופרת. עוד המליץ, להזיל את הנפטא המיועדת לייצור לייצוא בכ-2.5 דולר נוסף על ההנחה הנהוגה של 7.5 דולר. ההמלצות לא נתקבלו.

ביולי 1990 הציג מינהל הדלק בפני הנהלת המשרד עמדה שונה בעניין מחיר הנפטא.

"בהיות הנפטא מוצר המופק מחבית נפט, אשר מהווה אחד ממרכיביה, נהגנו בעבר להשתמש בקרן איזון (כבנק ישראל), ולבצע שינוי במחיר כאשר הוחלט על כך. כיום, מונעות הוראות הרפורמה יישום זה, מאחר ואחד העקרונות המקודשים ביותר היה למנוע 'סבסוד צולב'".

הוא הוסיף וטען, שאף על פי כן פועל גם היום משק הנפט "כולו כרובו על ידי איזון הבא מתוך המערכת לכל אורכה.... בטעות סבורים כי מחירי המוצרים לצרכן נקיים מסבסוד צולב. גם במחירי המוצרים האחרים הוא קיים, ונולט בהעמסת עלויות והוצאות כמו הוצאות שיווק, מימון מלאי, תמיכה במקטע החוזי וכיוצא ב"ב."

באותו מסמך המליץ מנהל המינהל לקבוע את מחיר הנפטא על בסיס פו"ב בתוספת 7.5 דולר לטון, ובתוספת הוצאות הובלה והוצאות שיווק מזעריות "לצרכן גדול ומועדף". זאת ועוד: "אם המלצתנו תאושר, נשנה את העמסת ההוצאות על יתר המוצרים כך שנוכל לבצע את החלטה ללא כל צורך בסובסידיות והתחשבנויות".

המנהל המליץ אפוא לעקוף את סירובו של משרד האוצר להמשיך ולסבסד את הנפטא, על ידי סבסוד צולב סמוי, שינתן על חשבון שאר מוצרי הדלק.

מעיון בדפי התמחיר מינהל הדלק מספטמבר 1990 ואילך עולה, שמחיר הנפטא נקבע בדרך שונה מן המתחייב מכללי הרפורמה, ושבסיס החישוב תואם, פחות או יותר, את המלצות מנהל המינהל. זאת ועוד, על מחיר הנפטא לא מוטלים מסים והיטלים (כגון היטל של"ג ומימון מלאי הדלק) כמו על יתר מוצרי הדלק.

קביעת מחיר הנפטא לוקה, איפוא בשלושה:

1. העובדה שאין עושים הבחנה בין סוגי הנפטא השונים ולכלם מיוחס המחיר של הנפטא הקלה, הזולה ביותר.

2. חישוב המחיר של נפטא, בתמחיר מינהל הדלק, מושתת על בסיס שונה (נמוך) מזה המתחייב מכללי הרפורמה. ההפרש בין בסיס החישוב הנכון לבין זה הנוהג בתמחיר המינהל, משתנה בהתאם לשינויים במחירי הנפטא בשוק העולמי; באפריל 1990 היה ההפרש 6 דולר לטון.

¹⁶ הנפטא הכבדה מכילה ארומטים, שהם חומרים המקנים לה את הערך הגבוה יותר. חברה א' ממצה את הארומטים מהנפטא הכבדה, ואת השארית (שגם היא נפטא) היא מחזירה לבדו. הנפטא המוחזרת משמשת בייצור סוגי בנזין שונים.

3. קיומה של סובסידיה ישירה מתקציב המדינה, שבשנת 1990 תוקצבה רק לשלושה חודשים וחצי, והייתה בהיקף של יותר מ-11 מיליון דולר. תשלום הסובסידיה נמשך גם אחרי 15.7.90, בלא אישור תקציבי מתאים.

קביעת מחיר נמוך באופן שרירותי לנפטא עלולה לשבש את שיקוליהם של המשתמשים בה, הן בכל הנוגע לכמות המבוקשת והן בבואם להחליט על הרחבת מפעליהם, על יסוד מחירים נמוכים של חומרי הזינה, שנוצרו מסבסוד גלוי וסמוי כאחד.

זאת ועוד, הואיל ונפטא היא תחליפית בייצור לגפ"מ, ראוי להקפיד על מחיריהם היחסיים, כך שלא יושחת גפ"מ לריק בגלל הגדלת השימוש בנפטא (על חשבון גפ"מ) בשל מחירה הנמוך. קביעת מחירים שרירותיים וסבסוד צולב גורמים בזבוז על ידי הטיה לבחור בחלופות שהשיקולים לבחירתן נעשים על בסיס מחירים לא נכונים.

ואמנם, במאי 1990 פנתה אחת מחברות הנפט הוותיקות במכתב למינהל הדלק והתריעה על המצב שנוצר.

לדבריה חלה ירידה ניכרת ברכישת הגפ"מ ממנה בחודש אפריל 1990, לעומת רכישתו באפריל 1989, (270 טון לעומת 1029 טון)¹⁷. לעומת זאת, השוואה ברכישות הנפטא מעלה, כי כמויות נפטא שנרכשו באפריל 1990 גדולות מאלה שנרכשו באפריל 1989. החברה האמורה העלתה את החשש שאם ימשך מצב זה גם בקיץ ייווצרו עודפי גפ"מ, אף יותר מהכמות שאפשר למכור לבז"ן כחומר בעירה (במחיר מזוט), ולא יהיה מנוס מלשרוף עודפים אלה בלפיד של בז"ן, בלי כל תמורה. הסיבה לכך נעוצה, על פי אותו מכתב, במחירים היחסיים של גפ"מ לעומת נפטא. מתמחיר מינהל הדלק ליום 1.5.90 עולה התמונה הזאת:

נפטא ש"ח לטון	גפ"מ כחומר זינה	
327.92	303.42	עלות בשער בז"ן
6.14	5.95	הוצאות שיווק
334.06	309.37	ס"ה
2.72	12.22	היטל יעודי
336.78	321.59	מחיר מירבי לצרכן*

* למחיר הגפ"מ כחומר זינה וגם למחיר הנפטא אין מוסיפים, לפי תמחיר מינהל הדלק, הוצאות מימון מלאי ואף אין מוטלים עליהם מסים פרט להיטל הייעודי.

כלומר, עד כאן מחיר הנפטא גבוה ממחיר הגפ"מ כחומר זינה (אף כי על פי התמחיר האמור, מחיר הנפטא כבר כולל בחובו, כמוסבר לעיל, סובסידיה שאינה מפורשת).

אולם על פי תחשיבי המינהל ממאי 1990, יש לנכות מהנתון דלעיל (מחיר הנפטא) סובסידיה (מתוקצבת) בסך 26.49 ש"ח לטון; לפיכך, היה מחיר הנפטא למשתמשים 310.29 ש"ח לטון בעוד מחיר הגפ"מ כחומר זינה היה אז, כאמור, 321.59 ש"ח לטון. הואיל ותהליך הייצור באחד המפעלים המשתמשים בנפטא מאפשר הגדלת צריכת הגפ"מ על חשבון הנפטא (ולהיפך), הגדיל אותו מפעל את רכישות הנפטא על חשבון רכישות הגפ"מ, ונוצרו עודפי גפ"מ. הואיל והיכולת לאחסן את הגפ"מ מוגבלת, נמכרו חלק מעודפי הגפ"מ לבז"ן כחומר שריפה (ותמורתו שולמה על פי מחירי

¹⁷ לפי נתונים שקיבלה החברה מבז"ן, בראשית מאי 1990 לא נמשכה כל כמות של גפ"מ, לעומת משיכה של כ-50 טון ביום, בחודש מאי בזמנים כתיקונם.

המזוט, הזול בהרבה מגפ"מ). לחברת הנפט, בעלת הגפ"מ, נגרם הפסד כספי ועליו היא מתריעה במכתבה.

הנזק משיבוש מחירים יחסיים של מוצרים עלול להתבטא לא רק בהפסדים לחברת הנפט; יצירה מלאכותית של עודף בגפ"מ עלולה לגרום גם שיבוש בייצור במשק הדלק כולו.



הרפורמה במשק הדלק אותה יזם משרד האנרגיה והתשתית ב-1986, נועדה להקטין את עלות מוצרי הנפט למשק ולצרכן, תוך ייעול משק הדלק על ידי פתיחתו לגורמים נוספים על אלו שפעלו בו עד אז ויצירת תחרות ביניהם.

עם כינון שלב א' של הרפורמה יושם, חלקית אמנם, העיקרון לפיו ייקבעו מחירי מוצרי הדלק על פי מחירי ייחוס בין-לאומיים. אולם בכמה מההסכמים המסדירים את פעילותן של חברות במשק הנפט, ובפרט אלה העוסקות באחסון, הזרמה וניפוק של נפט גולמי ומוצרי, נשמרה מתכונת שהיא מעיקרה שיטת "קוסט פלוס". מתכונת זו לא אפשרה את יישומו של העיקרון האמור במלואו. בדרך זו נמנעה התייעלותן של חברות אלה, ועמה הוזלת מוצרי הנפט לצרכנים.

גם למעלה משנתיים אחרי החלת הרפורמה לא עשה מינהל הדלק את התיקונים בחישוב עלויות השיווק של מוצרי נפט, כפי שקבע אותן עם החלת הרפורמה, אף על פי שיש בעלויות אלה רכיבים מיותרים. הואיל והוצאות השיווק הן נדבך בחישוב המחירים של מוצרי הנפט לצרכן, גורם אי התיקון, כמבואר, להתייקרות מוצרי הדלק שלא לצורך. דברים אלה כוחם יפה גם לאופן שבו נוהג המינהל להעמיס חלק מעלויות מוצרי הדלק על מחירי המוצרים.

השיבוש בשיטת עדכון המחירים מאז אוגוסט 1990, כפי שהעלתה הביקורת, נגע הן לפרטי התמחיר, הן לעיתוי של עדכון המחירים, הן לתקצוב תמיכות במחירי המוצרים, כמתחייב מהפיגור בהתאמתם, והן להצגת פרטי התמחיר, שלא תמיד עלתה מהם תמונה נכונה.

דרך קביעת מחירה של נפטא, המשמשת חומר זינה לתעשייה הפטרוכימית, יש בה כדי להדגים את השיבושים בקביעת מחירו של אחד ממוצרי הנפט. סבסוד הנפטא מועמס על מחירי מוצרי הדלק האחרים, ובכך נפגעת אמינות התמחיר שלהם. לדרך בה נעשה הדבר עלולה להיות השפעה גם על שיקולי המשתמשים בה, בבואם להחליט על הקמת מפעלים או על הרחבת מפעליהם על יסוד מחירים נמוכים של חומרי זינה, שנוצרו על ידי מתן סובסידיה גלויה וסמויה כאחד.

עם כל אלה ניכרים שינויים ב"כללי המשחק" בענף הדלק; בקטעי הענף בו ניכרת פעילותן של חברות נפט חדשות, הולכים ונוצרים תנאי תחרות, המתבטאים, בין היתר, בירידת מחיריהם של מוצרי דלק לצרכן.