

משרד האנרגיה והתשתית

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת במשרד האנרגיה והתשתית ובמשרד האוצר על אופן החישוב של ההיטל הייעודי בשנת 1990, ששימש לקביעת שיעורי התוספת לבלו על מוצרי דלק החל באפריל 1991.

השפעת הרפורמה על חישוב עלויות הדלק - ההיטל הייעודי ב-1990

ריכוז ממצאים

מחירי הדלק לצרכן מושתתים, מאז תחילת הרפורמה, על מחירים בין-לאומיים, כפי שנוהגים בנמל נפט באירופה (מחירי c.i.f. Laveria) אך חלק מרכיבי ההוצאות המוטלים על מחירי הדלק ובפרט אלה מן ההוצאות המשולמות בארץ, עודם נקבעים על ידי מינהל הדלק (להלן - המינהל) בשיטה שבעיקרה היא "קוסט פלוס", מנקודת הראות של נותני השירות בארץ.

חישובי המינהל המשמשים לקביעת התמיכה במקטע החוזי אינם עקביים. סכום התמיכה שיוחס בחישוביו לכל מוצר ממוצרי הדלק אינו זהה לערך התמיכה כפי שהוגדר בכללי הרפורמה; מדובר בהפרש בין מחירי המוצרים שמקורם במקטע החוזי לבין אלה שמקורם במקטע החופשי; גם סך כל התמיכה במקטע החוזי, כפי שחושבה והוצגה בחשבונות המינהל במהלך שנת 1990, שונה מהסכום המיועד למימון התמיכה, שגבה המינהל, כרכיב ב"היטל הייעודי".

כספים למימון מלאי החירום של נפט גולמי ומוצרי אמורים לבוא מהיטל על מחירי מוצרי הדלק. חלק מהמוצרים לא נשא כלל בהעמסה זו, לחלק אחר מהמוצרים לא שונה הסכום, המיוחס למימון המלאי, במהלך כל שנת 1990, אף על פי שערך המלאי השתנה במידה ניכרת בשל השינוי במחירי המוצרים הכלולים במלאי.

בפילוג כזה של ההעמסות המיוחסות למימון מלאי החירום, כפי שעשה המינהל, יש משום סבסוד צולב והוא הדין באופן הפילוג של כספי התמיכה במקטע החוזי.

הסכומים ששימשו למימון התמיכה במקטע החוזי ולמימון המלאי בשנת 1990 נגבו ממוצרי הדלק באמצעות היטל ייעודי. בשנת 1991 בוטל היטל זה; ההוצאות שמימן ההיטל נכללות, החל באותה שנה, בתקציב המשרד כהרשאה להוצאה, ואילו ההכנסות שנגבו באמצעותו נגבות מאז כחלק מן הבלו, המוטל רק על חלק ממוצרי הדלק. כנקודת המוצא להערכת התוספת בשיעור הבלו, הנדרשת להחלפת ההיטל הייעודי שימשו חישובי המינהל, שכאמור, אינם מנוהלים כראוי. בדרך זו הונצחו אי הדיוקים, הבאים לידי ביטוי בסכומי הבלו.

מנהל מינהל הדלק שימש במשך כשנתיים גם יו"ר הדירקטוריון של חברת פי גלילות מסופים וצינורות בע"מ. לדעת מבקר המדינה ולדעת היועץ המשפטי לממשלה, היה בכך משום ניגוד אינטרסים. לאחר תום הביקורת התפטר המנהל מתפקיד יו"ר דירקטוריון של החברה.



באפריל 1991 הועלו שיעורי הבלו המוטלים על מוצרי הדלק: הבלו על הבנזין לסוגיו הועלה ב-5% מערך המוצר, על הקירוסין ב-8%, ועל הסולר ב-11%. ההכנסות מהעלאה זו נועדו להחליף את רוב ההכנסות שנתקבלו עד אז מגביית היטל ייעודי. ההיטל הייעודי הוטל על מוצרי הדלק מכוח צו שעת חירום (שיעור תשלום חובה על המחזיק במוצר נפט), התשמ"ח-1988, והוא נועד לממן את מלאי החירום של דלק המוחזק בארץ ואת התמיכה במקטע החוזי (ראה להלן). מאותו חודש ממומנות הוצאות אלה מתקציב משרד האנרגיה והתשתית.

קביעת השיעורים שבהם הועלה הבלו, התבססה על חישובי מינהל הדלק באשר להיטל הייעודי. מאז יישום שלב א' של הרפורמה ביולי 1988, נהג המינהל לחשב את ערכו של ההיטל פעמיים בחודש, ולהציגו עם יתר העלויות של מוצרי הדלק במסמך שכונה "מבנה מחיר". בחודשים יוני - אוקטובר 1991 בדק משרד מבקר המדינה במינהל הדלק, במשרד האנרגיה והתשתית (להלן - המשרד) ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר את אופן חישובו של ההיטל הייעודי.

לקביעה נכונה של ההיטל הייעודי, כמו לרכיבים אחרים בתמחיר מוצרי הדלק, יש חשיבות לעניין יישום עקרונות הרפורמה, כפי שנקבע במסמך של המשרד מינואר 1987. במסמך זה פורטו עקרונות הרפורמה ותוארה מדיניות המחירים שתונהג עם הפעלתה. במסמך נקבע, כי המחירים לצרכן של מוצרי האנרגיה ישקפו את עלותם השולית למשק; במסגרת עיקרון זה יימנע המשרד מאפליית מחירים לקבוצות שונות של צרכנים, ויפעל ככל האפשר למנוע את השימוש במחירי אנרגיה ככלי לחלוקה מחדש של ההכנסה הלאומית.

הרפורמה שיזם המשרד בשנים 1985 - 1988, ושאושרה בידי הרשות הלאומית לאנרגיה (להלן - הרשות), אמורה הייתה לצאת לפועל בשני שלבים: השלב הראשון יושם בקיץ 1988, והשלב השני תוכנן ליישום בקיץ 1990.

החלת הרפורמה בשני שלבים נועדה לאפשר התארגנות מתאימה: (א) של העוסקים בענף לרכות העוסקים בכוח, שבעבורם היה בכלליה שינוי גדול שאמור היה לחשוף אותם לתחרות חופשית, לאחריות ולסיכונים שלא הורגלו בהם; (ב) של המשרד, שנדרש לו זמן כדי להתמודד עם קשיים שיתגלו במהלך יישום ההסדר החדש, ובהם התנגדות החברות הוותיקות לשינוי, הגדרת מעמדה של חברת בתי הזיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"ן) במערכת וקשיים בלתי צפויים, שיתעוררו בעקבות יישומו.

על פי מסמכי המשרד ועל פי מסמכי הרשות¹, נועדה הרפורמה ליעל את ענף הדלק, על ידי הקטנת עלות האספקה של מוצרי הנפט למשק ולצרכן, אגב שמירה על סדירות האספקה. כדי ליעל את הענף, נבחרה דרך של יצירת תנאים, שיאפשרו חופש כניסה לענף ולעיסוק בו לגורמים נוספים בכל מקטעי האספקה והשיווק של מוצרי נפט בארץ, אגב נקיטת צעדים למניעת הגבלים עסקיים בענף. תפקידה של הממשלה במערך ההסדרים החדש נקבעו אף הם במסמכי הרשות, ואלה הם: מניעת אפליה באספקת מוצרי נפט לצרכנים; מניעת התארגנות של קרטלים; עידוד התחרות במשק על ידי חשיפת מוצרי נפט לייבוא; העמדת השירותים המרכזיים של התשתית הממלכתית בתנאים שווים לרשות כל המשתמשים בהם, ובעיקר - קביעת מחירים מירביים במקטעים של הענף, שעדיין לא נוצרו בהם תנאי תחרות.

¹ החלטות הרשות הובאו בדוח שנתי 40, עמ' 108.

מבקר המדינה מנתה ברוח שנתי 41 (עמ' 106) אחדים מהקשיים שהתעוררו במהלך יישומו של שלב א' של הרפורמה בשנים 1989 - 1990, כמו למשל:

(א) קיומם של הסכמים, שנעשו בעבר (לפני החלת הרפורמה) בין מינהל הדלק לבין כל אחת מחברות התשתית (החברות העוסקות באחסון דלק ובניפוק), וכן של הסכם עם החברה המובילה את הנפט הגולמי לארץ. על פי הסכמים אלה, חושבו המחירים ששולמו להן בגין שירותיהן בשיטת "קוסט פלוס" - כלומר המינהל התחייב לכסות את הוצאותיהן של חברות אלו בתוספת רווח מוסכם.

(ב) ייחוסן של הוצאות בגין שירותי חברות אלו ליחידת מוצר נעשה בשיטה שיש בה משום שרירות, ותוצאותיה, בין היתר, סבסוד צולב בין המוצרים.

מחירי המכירה של מוצרי הדלק בארץ הושתתו, מאז החלת השלב הראשון של הרפורמה ב-1988, על מחירים בין-לאומיים של מוצרי דלק השוררים באגן הים התיכון (C.i.f Lavera). למחירי חו"ל הוסף סכום קצוב (בדולרים) ליחידת משקל (בממוצע, ב-1990, 3 דולר לטון). אלה הם מחירי הייחוס הבין-לאומיים שעליהם הוספו ההיטל הייעודי וההוצאות על הטיפול במוצרי הדלק המוצאות בארץ, כגון הובלת הדלק למסופי ניפוק, אחסונו ושיווקו. באפריל 1990 היו הוצאות אלו 65% ממחיר הבנזין בשער בז"ן, 67% ממחיר סולר ו-7% ממחיר מזוט כבד. ההיטל הייעודי, שמשקלו באפריל אותה שנה היה 18% ממחיר בנזין, 31% ממחיר סולר ו-2% ממחיר מזוט בשער בז"ן, אמור היה לממן שלושה סוגי הוצאות: (1) לתמיכה במקטע החוזי; (2) למימון מלאי החירום של נפט גולמי ומוצרי; (3) למימון "הפרש היטל ייעודי" (ראה להלן).

תמיכה במקטע החוזי

עם החלת שלב א' של הרפורמה, הושארו בעינם החוזים לרכישת נפט גולמי, שנחתמו, בהכוננת המדינה, עם ספקים של נפט גולמי בחו"ל ("המקטע החוזי"). ההיקף של מקטע זה ב-1990 היה כ-60% מכמות הנפט הגולמי המיובאת לארץ; קיום חוזים אלה נומק בצורך להבטיח אספקה סדירה ואמינה של נפט לארץ. מחיר הנפט המיובא על פי חוזים אלה גבוה, בדרך כלל, ממחירו של נפט הנקנה בשוק העסקאות המזדמנות (שוק "הספוט" ב"מקטע החופשי"). על פי כללי הרפורמה, משפה המדינה את חברות הדלק הוותיקות, שהן היבואניות הבלעדיות במקטע החוזי, בגין המחירים הגבוהים יותר שהן משלמות. ההפרש בין עלות המוצרים, שמקורם במקטע החוזי, לבין מחירים של המוצרים שמקורם במקטע החופשי, על פי מחירי ייחוס, מחושב בידי המינהל ואמור להיות מוטל על כלל מוצרי הדלק לצרכן (על אופן החישוב ראה להלן). על פי דוח ביצוע תקציב המדינה לשנת הכספים 1990, היקף התמיכה במקטע החוזי היה כ-30 מיליון ש"ח.

העלות של כל אחד ממוצרי הדלק מחושבת על פי מחירי הדלק הגולמי, ששימש בייצור, בתוספת עלות הובלתם ארצה, הוצאות ביטוח, הפסדים עקב דלף ימי, והוצאות לזיקוק המוצרים הנקבעות על פי הסכם ההיפקים - הסכם בין מינהל הדלק לבין חברת בז"ן. סך ההוצאה שחושב בדרך זו מיוחס למוצרי הדלק השונים על פי מפתח, שאף הוא נקבע בהסכם ההיפקים. זוהי העלות המחושבת לכל מוצר ממוצרי הדלק - שמקורם במקטע החוזי - בשער בז"ן (עלות שער בז"ן). נתון זה - עלות שער בז"ן - מושווה למערכת מחירי המוצרים, הנוהגים באגן הים התיכון (C.i.f Lavera), שעליה נוספו בשנת 1990² 4 דולר לטון של מוצרים "קלים" (בנזין, קרוסין, סולר) ו-2 דולר לטון של המוצרים "הכבדים" (סוגי מזוט). מערכת מחירי ההשוואה מכונה "מערכת מחירי הייחוס".

ההפרש בין מחירי הייחוס לבין עלות שער בז"ן, הוא סכום התמיכה במקטע החוזי לכל מוצר. סך כל התמיכה במקטע החוזי היא מכפלת התמיכה ליחידת מוצר בכמויות הנמכרות ממנו. סכום התמיכה במקטע החוזי כולו וסכום התמיכה בכל מוצר במקטע זה מוצגים במסמך, שמכין מינהל הדלק,

² תוספת זו נעשתה בעקבות המלצה של ועדה שמינה מנכ"ל משרד האנרגיה עוד בשנת 1987, כדי לבחון את סבירותם של מחירי אגן הים התיכון, כבסיס לקביעת מחירי מוצרי דלק בישראל.

והמכונה "מבנה מחירי מוצרי הדלק" (להלן - "מבנה מחיר"). בשנת 1990 הוכן "מבנה מחיר" פעמיים בכל חודש, ויש שאף יותר.

בבחינת הנתונים שהובאו במסמכי "מבנה מחיר" אשר הוכנו במהלך 1990 העלתה הביקורת, כי "מבנה המחיר" אינו תימחור נכון של מוצרי הדלק ואף אינו מציג מידע נכון: במחירי המוצרים הנקובים ב"מבנה מחיר", המינהל אינו זוקף כראוי את סכומי התמיכה במקטע החוזי, ואף לא את סכום ההוצאות למימון מלאי החירום לכל מוצר, כפי שהוא עצמו מחשב אותו. להלן דוגמאות:

(א) ב"מבנה מחיר" לחודש אפריל 1990 לא זקף המינהל במחיר המזוט לסוגיו את סכום התמיכה במקטע החוזי, ואילו במחיר הבנזין לסוגיו זקף - 23 ש"ח לטון זאת בשעה שעל פי חישוביו הוא הייתה התמיכה חזרה על עצמה התופעה: למזוט לסוגיו היה סכום התמיכה שחישוב המינהל כ-9 ש"ח לטון, לבנזין לסוגיו כ-15 - 17 ש"ח ולסולר כ-20 ש"ח לטון. למחירי המוצרים באותו חודש לא זקף המינהל כל סכום שהוא בגין תמיכה במקטע החוזי כרכיב בהיטל הייעודי.

(ב) סך כל התמיכה במקטע החוזי, כפי שחושב בחודש אפריל 1990, היה גבוה ב-25 מיליון ש"ח מסכום רכיב זה שנכלל במחירו של כל אחד מן המוצרים, ואילו במאוס 1991 היה סך כל התמיכה נמוך ב-72 מיליון ש"ח מהנדרש על פי חישוביו של מינהל הדלק.

מימון מלאי החירום של נפט גולמי ומוצרי

היקפו של מלאי החירום, ששלוש חברות הדלק הוותיקות נדרשות להחזיק, נקבע בידי ועדה שמינתה הממשלה לעניין זה. עלות החזקת המלאי מוטלת על מחירי מוצרי הדלק כחלק מן ההיטל הייעודי.

ב-1990 חושב שווי של מלאי החירום בכל חודש בדרך זו: הכמויות של מוצרי הדלק השונים המוחזקים במלאי וכמויות הדלק הגולמי לסוגיו הוכפלו במחירי המכירה הנוהגים ביום החישוב.

מימון מלאי החירום של הדלק בשנת 1990 היה הרכיב הגדול ביותר בהיטל הייעודי. על פי נתוני המינהל, הסתכמו ההוצאות על מימון המלאי ביותר מ-250 מיליון ש"ח.

ההוצאות למימון המלאי משתנות, כאמור, כל אימת שמשתנה רכיב מרכיבי עלותו של המלאי. בשנת 1990 השתנו מחירי מוצרי הדלק בעולם במידה רבה מחודש לחודש. על אף זאת יחס המינהל בחישוב "מבנה מחיר" לאחדים מהמוצרים הוצאות מימון מלאי קבועות. לדוגמה: הוצאות מימון מלאי הגפ"מ היו במשך כל השנה 12.22 ש"ח לטון, אף כי היה שינוי במחירי גפ"מ (גם במחירי הייחוס וגם במחירים לצרכן). במחיר הנפטא כחומר זינה הייתה ההוצאה, שיוחסה למימון המלאי, יציבה במהלך רוב חודשי השנה, וכך גם ההוצאות, שיוחסו למימון מלאי המזוט הכבד. יוצא אפוא, שהסכומים שיועדו לכיסוי ההוצאות למימון מלאי המוצרים, לא שיקפו נכונה את ההוצאות למימון מלאי מוצרים אלה. חלוקה לא נכונה של ההוצאה למימון מלאי בין המוצרים השונים יש בה משום סבסוד צולב בין מוצרי הדלק השונים.

המינהל מחשב הפרשי שיערוך על מלאי החירום כל אימת שאחד מרכיבי עלותו משתנה. השיערוך נעשה עם שינוי כמות המלאי, או שינוי מחירי הנפט הגולמי ומוצרי, או של שער חליפין, או של שער ריבית. אשר להפרשי השיערוך, עד למועד סיום הביקורת באוקטובר 1991 לא גובשה הדרך להטלתם על מחירי המוצרים. עניין זה חזרה והעלתה מבקר המדינה מאז דוח שנתי 40; עלות המימון

של מלאי החירום מחושבת על ערך המלאי המשווער, לפיכך הפרשי השיעור מוצאים בטוי כלשהו במחיר המוצרים.

הפרש היטל ייעודי

ברכיב זה אמורות היו להיכלל הוצאות נוספות, אשר מסיבות שונות לא נכללו בשתי המסגרות האחרות, וביניהן: יתרת הוצאות פחת וריבית על השקעות במתקני ניפוק ואחסון של גפ"מ שלא הופחתו במלואן, הוצאות בוררות משפטית, ועוד כיוצא באלה.

בשנת הכספים 1991 בוטל, כאמור, ההיטל הייעודי, ותחתיו הועלה שיעור הבלו.

לדעת מבקר המדינה, ביסוס החישוב של התוספת לשיעורי הבלו על נתוני "מבנה מחיר" הדלק מ-1990, הנציח את אי-הדיוקים שהיו בחישוב ההיטל ובייחוסו למוצרי הדלק. זאת ועוד, ההיטל הייעודי היה אמור להיות מחושב מחדש כל אימת שהשתנתה עלותו של אחד מרכיביו (למשל, עם השתנות מחיר של מוצר דלק, השתנתה העלות של המלאי המוחזק ממנו, ושינוי זה אמור היה לגרור שינוי באותו חלק מההיטל, שנועד לכסות את מימון המלאי הזה). מאז 1991 לא ניתן לשינויי עלות המלאי ביטוי ברור בסכומים הנגבים לכיסוי עלות מימונו; כלומר, גם בסיס החישוב של ההיטל היה לקוי וגם נותק הקשר בין ערך ההיטל (בשים לב להוצאות שהוא אמור לכסות), לבין הסכום הנגבה כדי לכסותו.

בשל ניתוק הקשר האמור, ההוצאות, שכספי ההיטל היו אמורים לכסותן, אינן מוטלות עוד על כל מוצרי הדלק יחסית לערכם, אלא רק על אלה מן המוצרים שמוטל עליהם בלו (על מזוט ועל נפטא אין מוטל בלו). בשיטה זו הונצח גם הסבסוד הצולב, כפי שתואר בדוח שנתי 41 של מבקר המדינה. בתשובתו מדצמבר 1990 הסביר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי הביטול של ההיטל הייעודי והחלפתו בתוספת לשיעורי הבלו נועדים לאלץ את המינהל לפעול במסגרת תקציב המדינה ומגבלותיו; לדעת משרד האוצר, אין הכרח שתהיה זיקה בין הוצאות משק הדלק לבין מחירי מוצרי הדלק. בתשובת המשרד לא נאמר דבר על השתתת חישוב התוספות לשיעורי הבלו על חשבונות המינהל משנת 1990.

לדעת מבקר המדינה, ביטול הזיקה האמורה נוגד את העקרונות שהונחו בבסיס הרפורמה, ולפיה מחירו של כל מוצר ייצג בדיוק, עד כמה שאפשר, את עלותו. הכוונה הייתה, שבמחירי המוצרים יבוא לידי ביטוי גם חלק של העלות הנגרם עקב מצבה המיוחד של ישראל (מימון מלאי גדול ותמיכה בחוזי אספקה בשיפוי המדינה). גביית הוצאות מימון המלאי והוצאות התמיכה במקטע החוזי באמצעות הבלו, יש בה כדי לוותר על הדיוק בתמחיר, שרצו מתכנני הרפורמה להשיג, ועל ידי כך נמנע המידע בדבר משקלם של מימון המלאי ושל התמיכה במקטע החוזי במחירי המוצרים; חישוב נכון של התמיכה במקטע החוזי ושל ההוצאות למימון המלאי, וכלילתם כרכיב במחירי המוצרים יכול לשמש גם קנה מידה להחלטות על גודלו של המלאי ועל חלקם של חוזי האספקה של נפט גולמי בכלל ייבוא הנפט.

פעולות לקידום הרפורמה

במסגרת פעילותו של משרד האנרגיה והתשתיות לקידום יישומה של הרפורמה המלאה, נדונה, במהלך שנת 1990, שיטת קביעתם של מחירי המכירה של מוצרי הדלק בארץ; השיטה נדונה בצוות משותף למשרד האוצר ולמשרד, בראשותו של מנהל מינהל הדלק. הצוות בחן שיטות לקביעת מחירי המוצרים, כדי לקבוע שיטה שתעמוד בעקרונות האלה: (א) פשוטה, אובייקטיבית והוגנת לכל הגורמים הפועלים במשק הדלק; (ב) נגישה לבחינה ציבורית; (ג) תבטיח שהמחירים שייקבעו על פיה ישקפו את עלות המוצרים למשק; (ד) תפסיק את הסבסוד הצולב; (ה) תחייב מעורבות מזערית של הממשלה.

1. בנובמבר 1990 הגיש הצוות דוח ביניים לשר האנרגיה והתשתית ובו ההמלצות האלה: (א) מחירי הדלקים יוסיפו להיקבע על פי מחירי ייחוס בין-לאומיים (בזיקה לנמל Lavera); (ב) מחירי הדלקים יעודכנו פעם בחודש; (ג) בשעת משבר, או כאשר אחד ממחירי מוצרי הדלק יעלה ביותר מ-10%, יעודכנו המחירים בתדירות גדולה יותר; (ד) התוספת למחיר שער בז'ן תוקטן ויבדק הסכם ההיפכים; (ה) תשונה דרך העדכון של תעריפי השיווק.

המלצות הצוות אומצו בידי השר, ושיטת עדכון המחירים שונתה באמצעות צו יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה) (תעריפים ועמלות של גופים במשק הדלק), התשנ"א-1991, שפורסם ב-6.5.91.

בצו האמור יושמה גם החלטת הממשלה מיום 17.9.90, שקבעה את דרך העדכון של מחירי מוצרים שהממשלה קובעת את מחיריהם (מדובר בהחלטה כללית, הנוגעת גם למחירי מוצרים מחוץ למשק הדלק), ולפיה לא יעודכנו המחירים במלוא עליית מדד המחירים לצרכן.

חברות הפועלות במשק הדלק עתרו לבג"צ במאי 1991 וביקשו כי ייתן צו על תנאי, שימנע שינויים באופן שבו מוכרות הוצאותיהן, וכן שנוסחת מחירי הייחוס הבין-לאומיים לא תשונה. כל זאת בטענה שהמלצות הצוות בראשות מנהל המינהל מנובמבר 1990, שמכוחן נוסח הצו, נגועות באי-סבירות קיצונית, וכי הן נעשו בלא עיון מעמיק ושלא על סמך נתונים מלאים ומהימנים.

ב-24.7.91 נעתר בית המשפט לבקשת החברות לצו על תנאי, ובמועד סיום הביקורת העניין תלוי ועומד בבית המשפט; בהיעדר צו ביניים הוחלו בפועל הוראות הצו.

במאי אותה שנה עתרה גם חברת פי גלילות מסופים וצינורות בע"מ לבג"צ, בטענה שהצו שהוציא השר נוגד את התחייבותה של הממשלה לעותרת על פי הסכם המסופים³. עוד טענה החברה, כי הצו נגוע באי סבירות קיצונית, וגם מפלה אותה לרעה לעומת חברות אחרות במשק הדלק (למשל, חברת קו צינור הנפט אילת-אשקלון), שעיסוקן דומה לשלה, ושעליהן לא הוחל הצו.

בקשתה של פי גלילות לצו על תנאי נתקבלה, ובמועד סיום הביקורת העניין תלוי ועומד בבית המשפט.

יו"ר הדירקטוריון של חברת פי גלילות היה אז מנהל מינהל הדלק, ובתוקף תפקידו זה שימש גם יו"ר הצוות המשותף, אשר על סמך המלצותיו הוציא שר האנרגיה והתשתית במאי 1991 את צו יציבות מחירים במצרכים ושירותים (הוראת שעה) (תעריפים ועמלות של גופים במשק הדלק), התשנ"א-1991. לדעת מבקר המדינה, בנסיבות אלה נוצר ניגוד עניינים בין התפקידים השונים שבהם נשא מנהל המינהל. כבר באביב 1990 העירה מבקר המדינה בדוח על הביקורת בחברה, על ניגוד העניינים הקיים במילוי שני התפקידים. המשרד פנה בעניין זה ליועץ המשפטי לממשלה. בעקבות ברור שעשה היועץ המשפטי לממשלה עם יו"ר חברת פי גלילות בעניין זה בקיץ 1991, הושג סיכום שלפיו יתפטר היו"ר מכהונתו.

ב-19.11.92, לאחר סיום הביקורת, הודיע יו"ר החברה בישיבת הדירקטוריון על התפטרותו, והדירקטוריון קיבל אותה; מנהל מינהל הדלק ממשיך לשמש דירקטור בחברה מטעם חברת שירותי נפט בע"מ, שבדיה מחצית הבעלות על חברת פי גלילות.

2. בדוח הביניים שהגיש הצוות הוא המליץ להוסיף ולבדוק את העניינים האלה: (א) הוצאות משק הנפט על כל מרכיביו; (ב) דרך קביעתם של דמי זיקוק על פי תעריפים בני השוואה; (ג) דרך ההעמסה של ההוצאות למימון המלאי והוצאות המקטע החוזי על המוצרים; (ד) האפשרויות להוזיל את עלויותיו של המקטע החוזי. עד מועד סיום הביקורת לא הגיש הצוות דוח סופי.

³ הסכם המסופים נחתם בשנת 1973, והוא המסדיר את פעילות החברה.



הרפורמה במשק הדלק, שיזם משרד האנרגיה והתשתיות, נועדה ליעל את משק הדלק על ידי פתיחתו לגורמים נוספים על אלה שפעלו בו עד אז, ולהביא לידי תחרות חופשית ביניהם, עד כמה שאפשר.

אף על פי שחלפו יותר משלוש וחצי שנים מאז הוחל שלב א' של הרפורמה לא נערך המשרד להחיל אותה במלואה. כללי הרפורמה חלים רק על קטע מענף הדלק, שהיקפו פחות ממחצית הענף. גם הפיקוח על מחירי המוצרים נותר בעינו, ועדיין אין צמצום ממשי במעורבות הממשלה בענף.

המשרד לא עשה לשינוי ההסכמים המסדירים את פעילותן של חברות במשק הנפט, בפרט אלה העוסקות באחסון, הזרמה וניפוק של נפט גולמי ומוצרים, שבהם נשמרה מתכונת שהיא מעיקרה שיטת "קוסט פלוס".

התמחיר של מוצרי הדלק אינו מחושב כראוי; מדובר במיוחד במציאת ביטוי בתמחיר לחלק של עלות מוצרי הדלק שנגרם עקב מצבה המיוחד של ישראל ושכוסה בשנת 1990 על ידי ההיטל הייעודי.

התמיכה במקטע החוזי, שמינהל הדלק מייחס לכל מוצר ממוצרי הדלק, אינה זהה להפרש, כפי שהוא חישוב, בין מחירי המוצרים שמקורם בנפט הגולמי המיובא לארץ על פי חוזי אספקה לבין מחירי ייחוס בין-לאומיים המשמשים בסיס לתמחיר על פי כללי הרפורמה. נמצאו אי דיוקים רבים גם באופן חישוב עלות המימון של מלאי החירום, ובאופן שבו יוחסה עלות זו למחירי מוצרי הדלק. באפריל 1991 בוטל ההיטל הייעודי על מוצרי הדלק, והעלויות שההיטל אמור היה לכסות הוערכו ונכללו בהרשאה להוצאה בתקציב המדינה. הוצאות אלה מומנו על ידי העלאת שיעורי הבלו המוטל על מוצרי הדלק. ביסוס החישוב של התוספת לשיעורי הבלו על נתוני התמחיר של מינהל הדלק הנציח את האי-דיוקים שהיו בחישוב ההיטל וייחוסו למוצרי הדלק. זאת ועוד, הואיל והבלו מוטל רק על חלק ממוצרי הדלק, נושאים רק אלה בעלויות מימון המלאי ובעלויות התמיכה במקטע החוזי, ויש בכך משום סבסוד צולב.

באפריל 1991 הודיע שר האנרגיה והתשתיות, בוועדת הכלכלה של הכנסת, כי כבר בקיץ בדעתו להחיל רפורמה מלאה במשק הדלק. עד למועד סיום הביקורת לא נקט המשרד פעולות כלשהן לקידומה.