

חברות תשתית אנרגיה

פעולות הביקורת

במשרד התשתיות הלאומיות, ברשות ההגבלים העסקיים שבמשרד התעשייה המסחר והתעסוקה, ברשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר, בחברת בתי זיקוק לנפט בע"מ, בחברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ, בחברה א' ובפי גלילות מסופי נפט וצנורות בע"מ, נבדקו תהליכי קבלת ההחלטות לקראת כניסתן של כמה חברות לענף ניפוק הדלקים בדרום הארץ; יישום חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בעניין הרכב הבעלות על פי גלילות והפעולות להפרטת חברה זו.

ניפוק דלקים

תקציר

עד שנת 2002 נופקו תזקידי דלקים במכליות כביש בדרום הארץ ובמרכז בעיקר בידי פי גלילות מסופי נפט וצנורות בע"מ (להלן - פי גלילות). פי גלילות היא חברה שמחצית ממניותיה מוחזקות בידי המדינה, ומחציתן בידי החברות פז, דלק וסונול (להלן - פד"ס) וחברה בחו"ל. המניות שבידי המדינה הוחזקו עד יולי 2004 בידי חברה בבעלות ממשלתית מלאה, חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (להלן - תש"ן).

בשנת 2003 החלו חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ ממפעלה באשדוד, תש"ן וחברה א' (להלן - החברות הנוספות) לנפק גם הן תזקידי דלקים. חברות אלה השקיעו כ-21 מיליון דולר בבניית מסופים לניפוק תזקידי דלקים. בעקבות כניסת החברות הנוספות לענף ניפוק הדלקים ירד היקף פעילותה של פי גלילות. כתוצאה מהקטנת הפעילות של פי גלילות וכן בעקבות השקעות לא כדאיות שלה ברכוש קבוע¹ בתחילת שנות האלפיים, הורע מצבה הכספית.

היוזמה לכניסה לענף ניפוק הדלקים הייתה של החברות הנוספות, הפעילות בענפים משיקים במשק הדלק. משרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות) לא בחן כראוי את התועלת שתצמח למשק מכניסתן של החברות הנוספות לענף ניפוק הדלקים.

1 ראו דוח שנתי 54 א של מבקר המדינה (2003), עמ' 345.

עד נובמבר 2004 לא מומשה החלטת הממשלה משנת 1997 בדבר חקיקת חוק משק הדלק, האמור להסדיר את הפעילות בענפים השונים במשק זה, במגמה להבטיח את יעילותה.

בשנת 1973 חתמו תש"ן, פד"ס ופי גלילות על הסכם שבמסגרתו נקבע, שמסופי הניפוק בדרום הארץ ובמרכזה יהיו בבעלות פי גלילות, ושהבעלות על פי גלילות תהיה משותפת לתש"ן ולפד"ס. במאי 2002 כתב הממונה על ההגבלים העסקיים כי מההיבט של חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, יש בעיה בכך שהמדינה, באמצעות תש"ן, וחברות הדלק האמורות להתחרות זו בזו, מחזיקות יחד בבעלות על פי גלילות. במשך שנים לא נאכפו הוראות חוק ההגבלים העסקיים בעקבות ההסכם משנת 1973. על פי מסמכי הממונה על ההגבלים העסקיים והיועץ המשפטי לממשלה, לא נאכפו ההוראות בין היתר בשל מעורבות המדינה, באמצעות תש"ן, בבעלות על פי גלילות.

לקראת סוף שנת 2003 החלו הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר - משרד האוצר ובכלל זה רשות החברות, רשות ההגבלים העסקיים שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, משרד המשפטים ומשרד התשתיות - לנקוט צעדים כדי להגיע להסכמה בעניין פירוק הבעלות המשותפת של המדינה ופד"ס. סיכום שהושג ביולי 2004 בין המדינה לפד"ס, שנועד בין היתר לפתור את הבעיות החוקיות שיצר הרכב הבעלות על פי גלילות, לא מומש עד נובמבר אותה שנה, מאחר שטרם הושגה הסכמה בין הגופים הממשלתיים האמורים בנוגע לפרטי ההסדר בנושא. לפי גלילות יש קשיים בתזרים המזומנים. עם זאת, הגופים הממשלתיים טרם קיבלו החלטות בעניין פתרון בעיה זו.



מבוא

עד שנת 2002 נופקו תזקיקים למכליות כביש בדרום הארץ ובמרכזה בעיקר בידי פי גלילות מסופי נפט וצנורות בע"מ (להלן - פי גלילות) ממסופיה באתר גלילות, באשדוד, בירושלים ובבאר שבע. תזקיקים בהיקפים קטנים נופקו בידי חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"ן)² ממפעלה באשדוד (להלן - בז"א). יצוין, שבצפון הארץ מנפקות זה שנים ממתקניהן כל אחת מהחברות פז, דלק וסוגול (להלן - פד"ס) וכן בז"ן במפעלה בחיפה, תזקיקים למכליות כביש.

בפברואר 1973 חתמו חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (להלן - תש"ן), שהיא חברה בבעלות מלאה של המדינה³, פד"ס, חברה בחו"ל המחזיקה באחוזים אחדים מהון המניות של פי גלילות, ופי גלילות, על הסכם שבמסגרתו נקבע, שמסופי הניפוק בדרום הארץ ובמרכזה יהיו בבעלות פי גלילות; ושמצצית ממניות פי גלילות תהיה בידי תש"ן והמצצית האחרת - בידי פד"ס והחברה בחו"ל (להלן - הסכם המסופים). ביולי 2004 הועברו המניות שהיו בידי תש"ן למדינה.

במהלך שנת 2003 החלו בז"ן, תש"ן וחברה א' (כולן יחד להלן - החברות הנוספות) לנפק תזקיקים למכליות כביש במפעל בז"א, במסוף תש"ן באשל (ליד באר שבע) ובמתקני חברה א'. במחצית הראשונה של שנת 2004 הגיע חלקן של חברות אלה בניפוק התזקיקים למכליות כביש בדרום הארץ

2 בז"ן היא חברה ממשלתית העוסקת בזיקוק דלקים, ובעלותה שני בתי זיקוק - באשדוד ובחיפה.

3 תש"ן עוסקת באחסון דלקים וכן בהזרמתם באמצעות חברה בת בבעלותה המלאה.

ובמרכזה לכ-40%. להלן נתוני פי גלילות והחברות הנוספות על כמויות התזקיקים (בקילולטר) שנופקו מהמסופים באזורי הדרום והמרכז למכליות כביש, וכן - לפי חישובי משרד מבקר המדינה - התפלגות שיעוריהן מכלל התזקיקים שנופקו באזורים אלה בשנת 2003 ובחודשים ינואר-יוני 2004:

כמות התזקיקים*				
ינואר-יוני 2004		2003		
אחוזים	ק"ל	אחוזים	ק"ל	
_____	_____	3.7	130,602	פי גלילות: מסוף גלילות**
41.7	752,776	54.7	1,949,818	אשדוד
6.7	120,646	7.2	256,949	באר שבע
11.5	208,396	9.8	348,268	ירושלים
59.9	1,081,818	75.4	2,685,637	סה"כ פי גלילות
26.8	483,619	12.7	454,782	בז"ן: מסוף בז"א
10.9	197,392	7.9	279,906	תש"ן: מסוף אשל
2.4	42,993	4.0	141,073	חברה א'
40.1	724,004	24.6	875,761	סה"כ החברות הנוספות
100	1,805,822	100	3,561,398	סה"כ כללי

* בנזין, סולר, קרוסין.

** המסוף באתר גלילות שבהרצליה נסגר בסוף פברואר 2003.

בשנים 2002 ו-2003 חלה הרעה של ממש בתוצאות הפעילות של פי גלילות ובתזרים מזומניה. בשנת 2004 דנו בעלי המניות של פי גלילות בגיבוש הסכמים על האפשרות למכור את מתקניה ונכסיה, להזרים לה כספים לשם שיפור תזרים המזומנים שלה ולפרקה. עד סוף נובמבר 2004 לא הושגו הסכמות בנושא.

משרד מבקר המדינה בחן את תהליך קבלת ההחלטות של משרדי הממשלה ורשויותיה בשנים 2001-2004 בנושא פתיחת ענף ניפוק הדלקים לתחרות; את פעולות החברות הנוספות במהלך הצטרפותן לענף זה; ואת הפעולות שנקטו גופים ממשלתיים כדי להגיע להסכמות בעניין פעילותה של פי גלילות. הביקורת נעשתה בחודשים מאי-ספטמבר 2004, לסירוגין, במשרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות), ברשות ההגבלים העסקיים שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - רשות ההגבלים) וברשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר (להלן - רשות החברות). בדיקות השלמה נעשו בבז"ן, בתש"ן, בחברה א' ובפי גלילות.

הסכם המסופים ועמידתו בהוראות חוק ההגבלים העסקיים

בחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק ההגבלים), נקבע, כי "הסדר כובל הוא הסדר הנעשה בין בני אדם המנהלים עסקים, לפיו אחד הצדדים לפחות מגביל עצמו באופן העלול למנוע או להפחית את התחרות בעסקים בינו לבין הצדדים האחרים להסדר, או חלק מהם, או בינו

לבין אדם שאינו צד להסדר". עוד נקבע בחוק, כי אדם לא יהיה צד להסדר כובל, "כולו או מקצתו, אלא אם כן קיבל מאת בית הדין אישור... או היתר זמני... או פטור... או שכל הכבילות שבהסדר פטורות בהתאם לפטור סוג שנקבע".

ב-30.5.02 כתב הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן - הממונה) ליועץ המשפטי לממשלה, כי פי גלילות מוחזקות במשותף בידי מדינת ישראל (באמצעות תש"ן) ופד"ס, וכי חברות הדלק אמורות להתחרות זו בזו, והחזקתן המשותפת בפי גלילות מעוררת "בעייה רבתי של חוקיות בראי חוק ההגבלים העסקיים"⁴. הממונה הוסיף, שההסדר שלפיו פועלת פי גלילות "עת רבה - מעולם לא אושר כדין על ידי בית הדין להגבלים עסקיים", וכי מדינת ישראל מחזיקה (באמצעות תש"ן) "בכ-50% ממניות ההסדר הכובל ובעצם ישיבתה בו עשויה להיראות כמי שמכשירה את השרץ ונותנת יד לפעילות בלתי חוקית".

לשכת היועץ המשפטי לממשלה פנתה ביולי 2002 ליועץ המשפטי של משרד התשתיות בבקשה לקבל את תגובתו על מכתבו האמור של הממונה. היועץ המשפטי של משרד התשתיות ענה בספטמבר 2002, כי "ממשלת ישראל לא הייתה צד להסכם המסופים", אך בהסכמה שנתן מינהל הדלק בשנת 1973 לתעריפי הניפוק, שהייתה תנאי מוקדם לקיום הסכם המסופים, ניתן לראות הסכמה של הממשלה להסכם זה. הוא הוסיף, כי בשנת 1997 נחתם בין חברות הדלק לבין הממונה הסדר בדבר פירוק השותפות של פד"ס בכמה תאגידים⁵, שפי גלילות לא נמנתה עמם; וכי לדעת חברות הדלק יש לראות בכך הסדר "הכשיר למעשה את המשך קיומה של פי גלילות בהרכב הנוכחי של בעלי מניותיה".

רשות ההגבלים ומשרד התשתיות הודיעו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, שעוד באמצע שנות התשעים של המאה העשרים הם העלו את נושא פי גלילות במסגרת פעולותיהם להשגת הסדר, שנחתם כאמור עם חברות הדלק, בעניין הסכמי בלעדיות; בסופו של דבר לא נכללה פי גלילות בהסדר זה, משום שהוא התמקד בתחום תחנות התדלוק.

ב-28.10.03 כתבה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בין היתר לרשות החברות, כי "חברת פי גלילות עשויה להיות כר נוח לתאומים אסורים בין שלוש חברות הדלק הגדולות, תוך פגיעה בתחרות... שיתוף הפעולה של חברות הדלק בחברה העוסקת בניפוק דלקים, מאפשר לחברות להחזיק בידן אינפורמציה חיונית המסייעת בהפחתת התחרות בינן לבין עצמן, ובהערמת קשיים על חברות קטנות המנסות לחדור לשוק"⁶. עוד העירה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי "לאור מעורבותה של המדינה בעקיפין בחברה באמצעות חברת תש"ן, ספק אם ניתן או אם ראוי לנקוט בהליכים המתאימים לפי חוק ההגבלים העסקיים... לאור הקשיים הרבים בפעילותה והחשש החמור לפגיעה בתחרות כתוצאה ממבנה הבעלות בה, אשר עשוי אף להיות עבירה פלילית, נראה כי החסרונות שבהמשך פעולתה של החברה במתכונת הנוכחית עולים לאין ערוך על היתרונות. לכן, יש מקום לשקול, בין היתר, את פירוקה של החברה מטעמי צדק ויושר... סמכות הפירוק מטעמי צדק ויושר נתונה על פי דין ליועץ המשפטי לממשלה... לשיטתנו, יש מקום לקיים דיון דחוף בהמשך פעילותה של חברת פי גלילות במסגרת הקבינט החברתי כלכלי".

הביקורת העלתה, כי בסוף שנת 2003 אמנם החלו גופים ממשלתיים - רשות ההגבלים, משרד האוצר ובכלל זה רשות החברות, משרד המשפטים ומשרד התשתיות - לדון בדרכים לסיום ההסדרים בעניין פי גלילות (ראו להלן). אולם עד סוף נובמבר 2004 לא הייתה הכרעה בסוגיה שהעלה, כאמור, הממונה עוד בשנת 2002.

- 4 הממונה ציין במכתבו, כי "עניין החזקות משותפות של מתחרים בתאגיד או במיזם משותף כהסדר כובל הוכרע בחיוב כבר במספר פסקי דין".
- 5 ההסדר עסק ב"הסדרים כובלים בין חברות דלק לתחנות תדלוק".
- 6 בשנים האחרונות פועלות בארץ חברות שיווק נוספות.

כניסת חברות נוספות לתחום ניפוק הדלקים

התחרויות בענף

המדיניות שעל המדינה לקבוע בעניין מקטעי השוק השונים, דוגמת ענף ניפוק הדלקים, צריכה להיגזר משיקולים של טובת המשק.

1. מתחילת שנת 2002 ועד אוגוסט 2003 השקיעה בז"ן כ-13.8 מיליון דולר בהקמת מסוף ניפוק בבז"א. בשנים 2002 ו-2003 השקיעה תש"ן כ-3.9 מיליון דולר בהקמת מתקן ניפוק במסופה באשל. בשנים 2001-2004 השקיעה חברה א' כ-2.9 מיליון דולר בהקמת מתקן ניפוק בשטחה. יצוין, שבסוף שנת 2001 הודיעה תש"ן על כוונתה בנושא זה למשרד התשתיות, והמשרד הודיע לה שהוא מברך אותה על כניסתה לענף הניפוק.

התחרות בענף ניפוק הדלקים החלה בהחלטות של החברות הנוספות הפעילות בענפים משיקים במשק הדלק, לפעול גם הן בענף זה. הביקורת העלתה, שמשרד התשתיות לא בחן כראוי את התועלת שתצמח למשק מכניסתן של חברות אלה לענף ניפוק הדלקים.

משרד התשתיות מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2004, כי הוא רואה בחיוב הקמת מתקני ניפוק נוספים, וכי בהתאם לעקרונות הרפורמה במשק הדלק, מעודדת הנהלת המשרד את כניסתם של גופים נוספים לתחומי תשתית שונים, ובהם תחום הניפוק. המשרד הוסיף, כי אין לו סמכות להורות לחברות לבצע פעילות זו או אחרת או להימנע ממנה⁷, וכי עקרונות הרפורמה צפויים לקבל ביטוי בחוק משק הדלק שהמשרד עוסק בהכנתו. בתשובתו מנובמבר 2004 הוסיף משרד התשתיות, כי מרכיב הניפוק במחיר הדלק לצרכן אמנם מסתכם במוצא בכ-0.3% בלבד, אולם פתיחת כל ענפי משק הדלק לתחרות יכולה להוביל לשיפור באיכות השירות ולשינויים בלוגיסטיקה של משק הדלק.

יצוין, שלפי הפריסה הגאוגרפית של מתקני הניפוק בדרום הארץ, שחלקם סמוכים מאוד זה לזה, אין זה ברור שפתיחת התחרות בענף השיגה יתרונות לוגיסטיים ממשיים בתחום זה.

2. כבר בשנת 2003 הצביע מבקר המדינה על כך שלא מולאה החלטתה של הממשלה מינואר 1997, שבה הוטל על שר התשתיות להגיש עד 1.7.97 לועדת שרים לענייני חקיקה ואכיפת חוק, בתיאום עם שר האוצר, הצעת חוק להסדרת משק הדלק⁸. עד מועד סיום הביקורת (ספטמבר 2004), כשמונה שנים לאחר מועד ההחלטה - לא הושלמה הכנתה של הצעת חוק בנושא. משרד התשתיות הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, שטיוטה ראשונה של הצעת החוק גובשה בדצמבר 2002, ו"מזה כשנתיים נערכים דיונים אינטנסיביים לגיבוש החוק... כיום החוק נמצא בתהליכי התהוות מתקדמים".

יצוין, שטיוטה הצעת החוק האמורה עוסקת, בין השאר, בסמכות מנהל מינהל הדלק במשרד התשתיות להגביל את הצטרפותם של גופים שונים לענף ניפוק הדלקים ואת פעילותם. משרד התשתיות הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "על מנת לאפשר תחרות הוגנת עלינו לפעול גם להטלת הגבלות (כדי למנוע ניצול בעלויות צולבות, השתלטות גורמים חזקים על נתחי שוק נוספים, חסימת מקטעים שונים במשק הדלק ומצבים נוספים של כשל שוק שעלולים לפגוע בתחרות). מגבלות אלה יופיעו בנוסח חוק משק הדלק ההולך ומתגבש".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר לפעול ביתר נמרצות כדי להניח את התשתית לחקיקת חוק משק הדלק.

7 למעט סמכויות המפקחת על המחירים שבמשרד התשתיות בעניין תעריפי התשתית במשק הדלק (על תעריפי הניפוק ראו להלן).

8 ראו דוח שנתי 54א של מבקר המדינה (2003), עמ' 338.

השקעות החברות במתקני הניפוק

1. בז"ן : ב-25.12.01 אישר דירקטוריון בז"ן השקעה בסך 10.45 מיליון דולר להקמת מתקן ניפוק בבז"א. ב-31.10.02 הוא אישר השקעה נוספת בסך מיליון דולר כדי להקים במתקן הניפוק מתקן למישוב אדים⁹. הקמת מתקן הניפוק (ללא המתקן למישוב אדים) הסתיימה בעיקרה באוגוסט 2003.

מדוח הביקורת הפנימית של בז"ן בנושא משנת 2003 עולה, שניתוח כלכלי שהגישה בז"ן לדירקטוריון שלה הצביע על כך שההשקעה בסך כ-10.45 מיליון דולר תוחזר בתוך שבע שנים. לפי נתוני אותו דוח, הסתכמו ההשקעות בפועל במתקן הניפוק בכ-13.8 מיליון דולר, ונאמר בו כי לפי היקף ההשקעות בפועל ואומדן של ההכנסות הצפויות, לא תוחזר ההשקעה בתוך עשר שנים. עוד עולה מהדוח, כי בז"ן לא השלימה את ביצוע התכנית המקורית, ולהשלמתה תידרש השקעה נוספת של 0.8 מיליון דולר לפחות, וכי היא לא הביאה לאישור הדירקטוריון את החריגה בפועל בסך כ-3.35 מיליון דולר (32%) מהתקציב המקורי של מתקן הניפוק (לא כולל הקמת המתקן למישוב אדים). ב-22.7.04 החליטה ועדת הביקורת של דירקטוריון בז"ן כי "הועדה רשמה לפניה את המימצאים והמסקנות בחומרה".

משרד התשתיות הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כי ככלל דוחות הביקורת הפנימית של חברה ממשלתית אינם מחייבים את התייחסותו, אולם דוח זה הגיע לידיעתו (באמצעות פרוטוקולים של הדירקטוריון) והוא בחן אותו "באופן חריג". עוד הודיע המשרד, שהמידע על דרכי הפעולה של בז"ן נמסר לשר התשתיות בתחילת אותו חודש.

2. תש"ן : ב-12.11.01 אישר דירקטוריון תש"ן המלצה של הנהלתה להשקיע 3.3 מיליון דולר בהקמת מתקן לניפוק תזקיקים במסוף אשל. לפי חישובי הנהלת תש"ן, תקופת החזר ההשקעה המשוערת המזערית היא ארבע שנים והמרבית - שש שנים. ב-4.2.02 הודיעה תש"ן למנכ"ל משרד התשתיות, שעל סמך מכתב ברכה ממשרדו לתש"ן על כניסתה לענף (ראו לעיל), אישר דירקטוריון החברה להתחיל בפרויקט. על פי דיווחיה, השקיעה תש"ן כ-3.9 מיליון דולר בהקמת מתקן הניפוק במסופה באשל.

הביקורת העלתה, כי בדיקת הכדאיות הכלכלית שהציגה הנהלת תש"ן לדירקטוריון, התבססה על כמה הנחות יסוד, בהן קיומו של תעריף ניפוק מסוים; סגירת המסוף של פי גלילות בבאר שבע; והיקף מסוים של הוצאות התפעול. בבדיקת הכדאיות נבחנו תרחישים חלופיים שבהם היקף ההכנסות יהיה שונה מהצפוי בשל ניפוק דלקים בכמות קטנה מהמתוכנן (דהיינו מכמות הדלקים המנופקת בשנה ממסוף פי גלילות בבאר שבע) או ירידה בתעריף. הביקורת העלתה, כי לא נבדקו תרחישים חלופיים הנוגעים לחלק מהנחות היסוד - כגון אי-התממשות ההנחה, שהסתמכה על מידע לא רשמי, בדבר סגירת מסוף פי גלילות, וחריגה מהוצאות התפעול והתחזוקה הצפויות. כאמור, מסוף פי גלילות בבאר שבע לא נסגר. כמו כן מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה בדצמבר 2004 עולה, שתש"ן מנפקת חלק ניכר מהתזקיקים ללקוח מסוים, במחיר הנמוך בעשרות אחוזים מזה שעליו התבססה בדיקת הכדאיות.

עוד העלתה הביקורת, שהנהלת תש"ן והדירקטוריון שלה לא בחנו בנובמבר 2001 את התועלת שבפתיחת התחרות בתחום ניפוק דלקים במסוף אשל לעומת הנזק שבירידת הערך האפשרית של פי גלילות, שתש"ן החזיקה כאמור ב-50% ממניותיה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2004 כתבה תש"ן, כי פעילות מסוף אשל¹⁰ הייתה עשויה להיפגע מאוד מסגירת מסוף פי גלילות בבאר שבע, וכי "יש לזכור שתש"ן הייתה בעיצומו

9 מערכת המצמצמת את פליטת האדים מחומרים מסוכנים.

10 פעילותו בתחום הזרמת הדלקים.

של מהלך שבסופו מניות [פי גלילות] יוחזרו למדינה - ללא תמורה¹¹. בדצמבר 2004 הוסיפה תש"ן, כי בשל הרכב הלקוחות של מתקן הניפוק שלה באשל, השפעתו על פעילות הניפוק של מתקן פי גלילות בבאר שבע אינה גדולה.

תשובתה הנוספת של תש"ן אינה מתיישבת לכאורה עם האמור בפרוטוקול דיון שקיים הדירקטוריון בנובמבר 2001, ולפיו הסבירה הנהלת תש"ן, כי שיקוליה היו להקים באשל "מתקן ניפוק שיחליף את מתקן פי גלילות באר שבע". עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי כל עוד היו מניות פי גלילות בידי תש"ן היה על תש"ן לשמור על ערך הנכסים שבידיה.

3. חברה א': ב-3.5.01 הציג מנכ"ל חברה א' למוסדות המנהלים הבכירים של חברה זו (להלן - המוסדות המנהלים) תכנית ממרס 2001 להקמת מתקנים לאחסון תזקינים ולניפוקם למכליות כביש, בהשקעה של כ-960,000 דולר. המוסדות המנהלים אישרו את התכנית באותה ישיבה. בכל אחת מהשנים 2002 ו-2003 נכלל בתקציבי ההשקעה השנתיים של חברה א' סכום של כ-0.8 מיליון דולר להשקעה במתקני ניפוק. עד סוף 2003 השקיעה חברה א' במתקני הניפוק כ-2.3 מיליון דולר.

מהבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי תקציבי ההשקעה הנוספים בשנים 2002 ו-2003 מקורם הן בחריגות מעלות הביצוע של התכנית שאושרה בשנת 2001 והן בהשקעות נוספות, שלא תוכננו מראש.

ב-1.1.04 אישרו המוסדות המנהלים את הצעת תקציב ההשקעות לשנת 2004, שכלל בין היתר 2.5 מיליון דולר נוספים להרחבת ניפוק התזקינים. הביקורת העלתה, שקודם אישור התקציב לא הציגה חברה א' למוסדותיה המנהלים תחשיב של כדאיות ההשקעה. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004 כי ביצוע ההשקעה הותנה בקבלת אישור ספציפי של המוסדות המנהלים, וכי בסוף ינואר אותה שנה ניתן אישור להשקעה של עד 0.5 מיליון דולר. על פי נתוני חברה א', עד נובמבר 2004 היא השקיעה סכום כולל של כ-2.9 מיליון דולר במתקני הניפוק.

עוד הודיעה חברה א' למשרד מבקר המדינה, כי במרס 2004 הודיעו לה חברות הדלק שהיו אמורות להיות לקוחות של מתקן הניפוק, כי לעת עתה הן לא ישתמשו בו, ועקב כך לא הושקעו במתקני הניפוק סכומים נוספים על אלה שאושרו כאמור.

במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2004, פעלו מתקני הניפוק של החברות הנוספות זמן קצר יחסית. עם זאת, נוכח החריגה של כל אחת מהן בהיקף ההשקעות בפועל בהשוואה לתכניות, ונוכח אי-התממשות של חלק מהנחות היסוד עד כה, קטנה כדאיות ההשקעות במתקני הניפוק.

4. בז"ן, תש"ן ופי גלילות הן חברות בבעלות, מלאה או חלקית, של המדינה. השרים האחראים לענייניהן לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, הם שר התשתיות ושר האוצר. חוק זה הסדיר את מערך החברות שבבעלות המדינה ואת הפיקוח עליהן, ובין היתר נתן בידי הממשלה סמכויות כדי שתוכל להבטיח שמדיניותה תוגשם הלכה למעשה; כי פעילות החברה ומדיניותה יתיישבו עם המטרות הבסיסיות הנקבעות על ידי הממשלה ויקדמו השגתן; כי גופים ממשלתיים שלטוניים וחברות ממשלתיות הפועלות בתחומים קרובים יפעלו בתיאום.

למשרד התשתיות ולרשות החברות האפשרות לראות באופן כולל את החלטות החברות ופעולותיהן. משרד מבקר המדינה העלה, כי הם לא עמדו, כנציגי הבעלים, ומתוך ראייה מערכתית,

11 בסוף שנת 2000 הוסכם בין המדינה לבין תש"ן שמניות פי גלילות שהחזיקה תש"ן יועברו למדינה; ראו דוח שנתי 52 של מבקר המדינה (2002), עמ' 381. המניות הועברו למדינה ביולי 2004.

על ההשפעה של ביצוע ההשקעות בידי החברות שנכנסו לענף הניפוק על הפחתת ערכה של פי גלילות, שהיא נכס שהמדינה מבקשת להפריטור¹² (ראו להלן).

תעריפי הניפוק

תעריפי תשתית במשק הדלק, לרבות תעריפי הניפוק, נקבעים מפעם לפעם על בסיס ההוראות בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תעריפי תשתית במשק הדלק), התשנ"ה-1995, ותיקונים לצו זה. לפי הסכרי משרד התשתיות תעריפי התשתית נקבעו, בכל תחום בנפרד, על בסיס הוצאות החברה המובילה באותו תחום מבחינת היקף הפעילות; תעריף הניפוק נקבע על בסיס הנתונים הכלכליים של חברת פי גלילות. למפקחת על המחירים במשרד התשתיות (להלן - המפקחת) סמכויות ליישום חוק פיקוח על מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח), בכל הנוגע לתעריפי תשתית במשק הדלק, ובכלל זה לתעריפי ניפוק מוצרי נפט¹³.

על פי צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תעריפי תשתית במשק הדלק) (תיקון), התשס"ג-2002 מ-19.12.02 (להלן - צו הפיקוח)¹⁴ היה המחיר של ניפוק מוצרי נפט באותה עת 15.70 ש"ח לקילולטר. ב-25.12.02, בעקבות בקשת פי גלילות להעלות את תעריף הניפוק, נתנה לה המפקחת היתר להעלות התעריף ל-18.34 ש"ח לקילולטר, בתנאי שתמשיך להפעיל את כל מסופיה "ולהעניק את כל שירותי התשתית שניתנו על ידה במסופים אלה, וכן בתנאי שהיא לא תיתן הנחות כמות בשירותיה"¹⁵. ב-31.12.02 אישרה המפקחת בקשה של תש"ן למתן הנחה מתעריף הניפוק הקובע ממסופה באשל וקבעה תעריף של 12 ש"ח לקילולטר¹⁶. יצוין, שמסוף אשל נמצא בסמיכות מקום למסופה של פי גלילות בבאר שבע.

ב-1.1.03 הגישה פי גלילות למפקחת בקשה למתן הנחה מהתעריף המפוקח במסופיה באשדוד ובבאר שבע. בתשובתה מ-16.1.03 לא אישרה המפקחת בקשה זו, והודיעה כי בקשה של פי גלילות להנחה ש"תכלול את כל מסופי החברה ובשיעור 'סביר', תשקל באופן חיובי". מברורי משרד מבקר המדינה בפי גלילות ב-25.8.04 הועלה, שבפועל גובה חברה זו במסופה בבאר שבע 12 ש"ח לקילולטר, ללא אישור המפקחת, ואילו במסוף ירושלים - באזור שבו פי גלילות היא ספקית יחידה - היא גובה 18.34 ש"ח לקילולטר. פי גלילות הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, שהחלטת המפקחת שלא לאשר את מתן ההנחה במסופה בבאר שבע "מעניקה בכך יתרון מסחרי ברור לחברת תש"ן, שמסופה מהווה מתחרה ישיר של מסוף באר שבע של פי גלילות". מתשובת משרד התשתיות מנובמבר 2004 עולה, שפי גלילות לא הגישה בקשה מחודשת להנחה.

משרד התשתיות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, שב-20.9.04 הפעילה המפקחת את סמכותה, ופנתה לפי גלילות בדרישה להפסיק לאלתר את מתן ההנחות. המשרד הוסיף, כי ההנחות שפי גלילות מעניקה ממחיר הניפוק הן "דיפרנציאליות למסופים בניגוד לאמור בצו הפיקוח ובתנאי ההיתר. לפי גלילות הוסבר כי המשרד שוקל פתיחת חקירה נגד החברה".

על כל חברה לגבות מחירים בהתאם לאישורים שניתנו לה על פי חוק, ועל המפקחת לעקוב אחר פעילות החברות ולאכוף את העמידה בדרישות שנקבעו להן.

- 12 ראו דוח 552, עמ' 384, סעיף 3(ג).
- 13 בבקורת זו לא נבדקה היעילות של מדיניות התעריפים בענף ניפוק הדלקים.
- 14 ק"ת 6218. בצו זה שונתה רמת הפיקוח על ניפוק מוצרי נפט מרמה של "קביעת מחירים" בידי השרים (פרק ה' בחוק הפיקוח) לרמה של "בקשה להעלות מחירים" ומתן היתר בידי המפקח על המחירים (פרק ו' בחוק הפיקוח).
- 15 היתר להעלות מחיר ניפוק מוצרי נפט מ-25.12.02, י"פ 5164.
- 16 מברורים בתש"ן עולה, שהיא ניפקה ללקוח מסוים דלקים במחירים הנמוכים מסכום זה (ראו לעיל).

עוד הודיע משרד התשתיות בתשובתו מנובמבר 2004, כי "לאחרונה הוקמה ועדה שבודקת מחדש את תעריפי התשתית. הוועדה מוסמכת, במידה ותמצא לנכון, להמליץ על שינוי המתודולוגיה והגישה ביחס לקביעת בסיס התעריף".

מן הראוי ששיטת קביעת התעריפים שתגובש תבטיח, ככל שניתן, שהתעריפים ישקפו עלויות מוכרות של ניפוק דלקים, ובכלל זה תשואה הוגנת על ההון העצמי, ותימנע יצירת רווחים עודפים בקרב ספקי השירות לאורך זמן.

הפרדה חשבונאית

אחת הדרכים לאפשר תחרות של ממש במשק הדלק, ולמנוע חשש שפעילות של חברה בענף הניפוק מסובסדת על ידי פעילותה בענף אחר במשק זה (להלן - סבסוד צולב) היא דרישה מהחברה לנהל מערכת חשבונאית נפרדת לפעילותה בענף הניפוק, שתאפשר שקיפות של העלויות ושל התקבולים באותו ענף.

1. בז"ן : ב-1.7.03 הודיע הממונה על ההגבלים העסקיים במכתב למנכ"ל בז"ן כי בז"ן תוכל להתחיל בניפוק דלקים בתנאים שגובשו בהתייעצות עם משרדי האוצר והתשתיות, ושפורטו במכתבו. בין היתר נקבע בתנאים אלה, כי "כל עוד בז"ן עוסקת בניפוק, והחל מ-60 יום לאחר פרסום תנאים אלה, בז"ן תנהל מערכת חשבונאית נפרדת ועצמאית עבור כל פעילותה בתחום הניפוק".

בסוף ספטמבר 2004 הגישה בז"ן למשרד התשתיות דוח רווח והפסד מבוקר על פעילות הניפוק, לרבעון הראשון של שנת 2004. משרד התשתיות הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בנובמבר 2004 - לאחר מועד הביקורת - הוא דרש מבז"ן "שורה של הבהרות נוספות על מנת לוודא כי תהליך הניפוק לא נהנה מסבסוד צולב, כדרך למנוע יבוא מתחרה".

2. ת ש"ן : הממונה לא דרש מתש"ן הפרדה חשבונאית של פעילות הניפוק מיתר פעילויות החברה, בדומה לדרישתו מבז"ן. בהיעדר דרישה כזאת, נמנע ממשרד התשתיות ומהממונה לוודא שאין סבסוד צולב בין פעילות הניפוק של תש"ן לבין פעילותה בתחומי האחסון וההזרמה, תחומים שתש"ן וחברת הבת שלה עוסקות בהם באופן כמעט בלעדי.

הממונה ומשרד התשתיות הודיעו בתשובותיהם מנובמבר 2004 למשרד מבקר המדינה, כי כניסתה של תש"ן לתחום הניפוק לא העלתה חששות בעניין מניעת תחרות וסבסוד צולב. המשרד הוסיף כי "הצגת דרישה מנומקת לגבי הפרדה חשבונאית בחברת תש"ן מצריכה בדיקה נוספת". עוד ענה משרד התשתיות, ש"תעריפי תשתית לא נקבעו באמצעות בדיקת עלויות בכל חברה בנפרד... תעריפי ניפוק נקבעו על בסיס נתוני פי גלילות... תעריפי אחסון לפי עלויות תש"ן. אי לכך, הפרדה חשבונאית של עלויות תש"ן לא תאפשר לוודא שאין סבסוד צולב בגין הניפוק ביחס לעלויות האחסון וההזרמה".

נוכח השינויים במבנה ענף ניפוק הדלקים ונוכח חלקה של תש"ן בניפוק באזור באר שבע (ראו לעיל), מן הראוי שהגופים המופקדים על הפיקוח והאכיפה ישקלו להשתמש בכלי של הפרדה חשבונאית, כדי למנוע אפשרות של סבסוד צולב, גם לגבי חברה זו, ויבחנו מהן הדרכים שבהן ניתן לעשות זאת.

פעולות להפרטת פי גלילות

1. ממסמכי פי גלילות מתחילת 2004 עולה, שלחברה קשיים בתזרים המזומנים. קשיים אלה הם, בין היתר, תוצאה של הלוואות שלקחה פי גלילות למימון השקעותיה בשנים 2001 ו-2002 בהקמת מכלי אחסון במסוף אשדוד¹⁷. ב-9.3.04 הודיע בנק שנתן הלוואות לפי גלילות, כי חשבונה אצלו נמצא ביתרת חובה, משום שהיא לא שילמה לו מספר רב של תשלומים (קרן, ריבית והפרשי הצמדה).

מסוף שנת 2003 דנו גופים ממשלתיים - משרד האוצר ובכלל זה רשות החברות, משרד התשתיות, משרד המשפטים והממונה על ההגבלים - בדרכים להפרטת פי גלילות וכן בסיוע כספי לחברה זו. ב-5.5.04 סיכמו גופים אלה כי לאחר שתתקבל הסכמת פי גלילות (וכל בעלי מניותיה) לטיטת צו מוסכם¹⁸ שיכין הממונה ולמסמך עקרונות להפרטת החברה שתכין רשות החברות, "יוזום תקציב לכיסוי חובה של החברה, ובלבד שקודם לכן תמסור החברה לממשלה הבהרות באשר למחיקת החוב ולמי מיועדים הכספים".

2. באפריל 2004 מונו לדיקטוריון פי גלילות עובדי מדינה כדירקטורים מטעם תש"ן. באמצע נובמבר 2004 הודיעה רשות החברות למשרד מבקר המדינה, שב-20.10.04 התפטרו הדירקטורים החדשים מתפקידם, וכי המדינה טרם מינתה דירקטורים במקומם. חברת פי גלילות הודיעה למשרד מבקר המדינה בתחילת ינואר 2005, כי מאז התפטרו הדירקטורים לא התקיימה ישיבת דירקטוריון ועדיין לא אושרו הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2003.

פד"ס הודיעו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004, שהדירקטוריון אינו יכול לתפקד בשל חוסר מניין חוקי, ולדבר חשיבות מיוחדת בשל הסכנה להמשך קיומה של פי גלילות.

3. ב-14.7.04 התקיים דיון בנושא פי גלילות בין נציגים של משרדי ממשלה שונים לבין נציגי פד"ס. על פי סיכום הדיון שהכינה רשות החברות, "תימכר פעילות פי גלילות בשלושת המתקנים: אשדוד, ירושלים ובאר שבע... מכירת המתקנים (אם כל מתקן בנפרד ואם שלושם יחדיו) תתבצע כעסק חי... ייחתם הסכם בין בעלי המניות ופי"ג [פי גלילות] (ככל שנדרש) שיפרט ויקבע את דרך ניהול המכירה ותנאיה... הצדדים יפעלו לחתימת הסכם זה בתוך 7 ימים, ככל הניתן... ההסכם ייכנס לתוקפו לאחר חתימת צו מוסכם, כפי שיקבע עם הממונה על ההגבלים העסקיים, ואישור ועדת שרים לענייני הפרטה, ככל שיידרש... עם חתימת ההסכם והצו יורישו הבעלים הלוואה לחברה בסכום כולל של עד 30 מיליון ש"ח לפי חלקם היחסי בחברה. ההזרמה ע"י המדינה תתבצע בתנאים שיקבעו בכפוף לקבלת האישורים הנדרשים על פי דין, כל עוד לא הוזרמה המדינה את חלקה לא מחויבים הבעלים האחרים להזרים את חלקם". דירקטוריון פי גלילות אישר את סיכום הדיון ב-25.7.04.

ב-20.7.04 העבירה תש"ן את מניות פי גלילות שהיו בבעלותה לידי המדינה, וב-13.10.04 נרשמו המניות על שם המדינה בספרי פי גלילות.

רשות החברות הודיעה למשרד מבקר המדינה ב-17.11.04, שלפי סיכום הדיון מ-14.7.04, היא הכינה טיוטת הסכם ושלחה אותה לגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר. לדבריה "טרם גובשה טיוטת הסכם המוסכמת על כל גורמי מדינה המעורבים ולפיכך טרם הועברה לחברות הדלק".

17 ראו דוח מבקר המדינה 54 א (2003), עמ' 345-352.

18 צו מוסכם לפי סעיף 50 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, הקובע כי "א) בית המשפט המוסמך לדון בעבירות לפי חוק זה או בית הדין... רשאי, לפי בקשת הממונה... לתת להסכמה בין הממונה לבין אדם אחר תוקף של צו (להלן - צו מוסכם)... (ג) תוקפו של צו מוסכם שאושר בידי בית המשפט יהיה כתוקפו של פסק דין שניתן בידי בית משפט מחוזי לכל דבר וענין".

עד סוף נובמבר 2004 לא נחתם הסכם בין בעלי המניות של פי גלילות, ובין היתר לא הושגה הסכמה בדבר הדרכים לפתרון בעיית תזרים המזומנים של חברה זו, ובכלל זה חובותיה לבנקים; הדירקטוריון שלה לא היה יכול לפעול מחוסר מניין חוקי, בהיעדר נציגים מטעם המדינה.



משנת 1973 הייתה פי גלילות מסופי נפט וצנורות בע"מ המנפקת הכמעט בלעדית של תזיקי דלקים למכליות כביש במרכז הארץ ובדרומה. החל בשנת 2001 השקיעו בתי זיקוק לנפט בע"מ, תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ וחברה א' בהקמת מתקנים לניפוק דלקים בדרום הארץ, ובשנת 2003 החלו בניפוק. באותה עת הורע מצבה הכספית של פי גלילות, ובשנת 2004 נוצרו קשיים של ממש בתזרים מזומניה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי התשתיות, האוצר והמשפטים יפעלו ביתר נמרצות כדי להניח את התשתית לחקיקת חוק משק הדלק, שבו יינתן ביטוי, בין היתר, למדיניות הממשלה בעניין ענף ניפוק הדלקים והתחרות בענף זה. מן הראוי שיקודם המימוש של ההסכמות מיולי 2004 בין המדינה לבין שלוש חברות הדלק הפרטיות, בין היתר בדבר מכירת מתקני פי גלילות כעסק חי, לפי המדיניות שתיקבע כאמור.