

משרד התשתיות הלאומיות

פעולות ביקורת

נבדקה הרפורמה בענף הגז: נבדקה הדרך שבה נקבע מחיר גז פחמימני מעובה בשער בית הזיקוק; אינדיקטורים המלמדים על תחרות בשיווק גז למגזר הביתי; וכן היבטים שאינם כלולים בתקן הגז. הבדיקות נעשו במינהל הדלק שבמשרד התשתיות הלאומיות, באגף התקציבים שבמשרד האוצר ובמכון התקנים. בדיקות השלמה נעשו במשרד לאיכות הסביבה.

אשר להימצאותו של מנהל היחידה לפיתוח תשתיות ביוב שבנציבות המים במצב של ניגוד עניינים, ראו עמ' 149.

הרפורמה בענף הגז

ייצור ואספקה

גז פחמימני מעובה (להלן - גפ"מ) הוא תערובת של גזים¹ ומשמש חומר דלק לבישול ולחימום וחומר זינה לתעשייה. הגפ"מ מופק מנפט גולמי בבתי הזיקוק לנפט בחיפה ובאשדוד (להלן - בז"ן) והוא מהווה אחוזים אחדים מכלל ההיפקים של הנפט הגולמי. לאחר הפקתו נמצא הגפ"מ במצב של גז ולצורך אגירתו הוא נדחס ומוחזק במצב נוזלי. את הגפ"מ המיוצר במתקניה מספקת בז"ן בשתי צורות: מקצת הגפ"מ מוזרם בצינורות תת-קרקעיים למסופי חברות לשיווק גז (להלן - החברות), הנמצאים בקרבת בית הזיקוק בחיפה; מרביתו מסופק ממסופי מילוי, הנמצאים בחצרי בתי הזיקוק בחיפה ובאשדוד, אל מכליות המגיעות למסופים האמורים ויוצאות ליעדיהן - לאתרי האחסנה של החברות ולצרכנים. מחיר גפ"מ בשער בז"ן נמצא בפיקוח של מינהל הדלק שבמשרד התשתיות הלאומיות. בשנתיים האחרונות היה מחסור בגפ"מ מייצור מקומי.

בשנת 1997 הגיעה אספקת הגפ"מ למשק, כולל יבוא, לכ-334,000 טון². באותה שנה היה הגפ"מ כ-4.1% מהערך הקלורי המופק ממוצרי הנפט בישראל. בשנים האחרונות גדלה אספקת הגפ"מ בשיעור הגבוה ביותר לעומת כל מוצרי הנפט האחרים. משנת 1990 עד 1997, למשל, גדלה אספקת הגפ"מ בכ-212% ואילו אספקת כל מוצרי הנפט האחרים גדלה בכ-156%

המגזר הביתי, המונה כ-1.8 מיליון משקי בית, צורך כמחצית מכמות הגפ"מ המשווקת³. למגזר הביתי משווק הגפ"מ בשתי צורות: הספקת גז במכלים והספקת גז מרכזית, הנמדדת באמצעות

¹ הגפ"מ מורכב מפרופן, פרופילן, בוטן, בוטילן והאיזומרים שלהם.

² אספקה למשק כוללת אספקה למגזר הביתי, לחקלאות ולתעשייה, ואינה כוללת אספקה לרשות הפלסטינית.

³ לפי אומדנים של מינהל הדלק במשרד התשתיות הלאומיות.

מונה (מרכזיות). במהלך השנים הלך וגדל השיווק במרכזיות. כמות הגפ"מ שצורכים משקי הבית והחקלאות בחודשי החורף גדולה כמעט פי שניים מהצריכה בקיץ. לעומת זאת, קצב ייצורו של הגפ"מ קבוע כל ימות השנה.

עם התפתחות משק האנרגיה והתעשיות הפטרוכימיות בארץ, ועליית הצריכה של בנזין לרכב, נעשו שינויים בבתי הזיקוק בחיפה ובאשדוד. כדי להפיק כמות גדולה יותר של תזקיקים קלים (בעיקר בנזין), בהשוואה למתקבל מזיקוק טבעי, הוסף הליך של פיצוח נפט גולמי. בשנת 1992 הושלמה הקמת פצחן קטליטי⁴ באשדוד והוא גרם, בין היתר, להגדלה ניכרת בתפוקת גפ"מ בבו"ן.

בשנים האחרונות, היה מחסור בגפ"מ בחודשי החורף, בין היתר עקב הצריכה המוגברת באותם חודשים, ולכן בוז"ן מקצה מכסות לחברות על פי נוסחה המעוגנת בתקנות הסדרים במשק המדינה (מכירת גז על ידי יצרני גז), התש"ס-1999. כדי להתגבר על המחסור מייבאות החברות גפ"מ. בשנת 1997 הן ייבאו כ-7% מהאספקה למשק באותה שנה.

הרפורמות בענף הגז

עד ראשית שנות התשעים היתה הממשלה מעורבת מאוד בענף הגז בישראל ולא היתה בו תחרות. הענף היה נתון להסדרה ולפיקוח של משרד האנרגיה והתשתיות⁵ (להלן - המשרד) באמצעות מינהל הדלק (להלן - המינהל). הגז שווק לצרכן על ידי ארבע חברות גז: פזגז, סופר גז, פטרולגז ואמישרגז. המינהל קבע את מחיר הגפ"מ בשער בוז"ן, את עלויות השיווק המוכרות לחברות ואת המחיר לצרכן.

במסגרת הרפורמה הכוללת במשק הדלק, שהחלה באוגוסט 1988, יזם המשרד רפורמה בענף הגז, ואלה מטרתיה: הצרכן יהיה חופשי לבחור את ספק הגז; יונהג חופש העיסוק בענף הגז לכל מי שיעמדו בדרישות הבטיחות; הענף יוסדר באמצעים כלכליים, ויימנע ככל האפשר השימוש באמצעים מינהליים; תונהג תחרות בענף הגז שתביא לייעולו מנקודת ראות של הצרכן. לצורך יישום הרפורמה הציעו יוזמיה לנקוט את הצעדים האלה: להבטיח אספקת גז מבוז"ן או מיבוא ישיר לכל מי שיעמוד בתנאי הבטיחות, להטיל חובות בטיחות מפורשות על כל מתקני הגז (ותיקים כחדשים) ולהטיל על המתקנים הביתיים חובה להיבדק ולעמוד בתקן; חלק מהציוד הדרוש לשימוש בגפ"מ, בייחוד הציוד של הלקוחות הגדולים, יהיה בבעלות הלקוחות; חלק מהגפ"מ ייקנה מספק מזדמן ולא מספק קבוע; ייווצרו אפיקי שיווק נוספים, כמו שיווק ישיר ממחסני גז או מתחנות דלק; ייתוספו מתקנים, כמו מתקני מילוי לאספקת גז לציבור.

הרפורמה בענף הגז עוגנה ב"חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989" (פרק ד'), שפורסם ב-7.4.89 ונכנס לתוקף ב-1.8.89. חודשים מספר לאחר חקיקת חוק הסדרים, נחקק "חוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989", ותחולתו נקבעה ל-1.12.89. להלן הסעיפים העיקריים בחוק ההסדרים הקשורים לרפורמה בענף הגז: כל אדם רשאי לעסוק ביבוא, במכירה או בשיווק של גז בכפוף להוראות כל דין, ובתי הזיקוק יהיו חייבים למכור גז לכל מי שעוסק במכירה או בשיווק של גז; צרכן גז רשאי לרכוש גז מכל ספק גז, וספק גז אינו

⁴ פצחן קטליטי הוא מתקן ההופך שאריות כבדות מזיקוק נפט גולמי, על ידי פיצוח המולקולות, למוצרים קלים, בעיקר סולר בנזין וגפ"מ.

⁵ ביולי 1996 הוקם משרד התשתיות הלאומיות; משרד האנרגיה והתשתית בוטל וכל תחומי פעולתו הועברו למשרד התשתיות הלאומיות.

רשאי לאכוף על צרכן להמשיך ולרכוש גז ממנו או באמצעותו; בוטל הסדר סל עלויות השיווק המוכר לחברות.

באמצע ינואר 1990 התחיל יישום הרפורמה בענף הגז; הפיקוח על מחיר הגז לצרכן הוסר ב-17.1.90, בעקבות הבנה שהושגה בין המשרד לבין החברות שהן לא יעלו את המחיר עד אפריל 1990 (להלן - תקופת ההבנה). המינהל משך את ידיו מחישוב עלות שיווק הגז ומקביעת מחירו לצרכן, והחברות החלו לפעול לפי שיקולים כלכליים שלהן. הרפורמה גרמה לכניסת חברות חדשות לענף אשר פעילותן התמקדה באספקת גז בצובר, בעיקר לתעשייה, לחקלאות ולאזורי יהודה, שומרון וחבל עזה (להלן - השטחים). בתעשייה ובחקלאות התפתחה תחרות מחירים שהביאה להוזלתם עד כדי מחצית, בין היתר עקב הצטרפותן של החברות החדשות לענף.

אולם במגזר הביתי היו הדברים שונים: בתום "תקופת ההבנה" העלו החברות את המחיר בשיעורים ניכרים. עקב כך, החזיר משרד האנרגיה ביוני 1990 את הפיקוח על מחירי הגז המשווק למגזר הביתי. בעת חידוש הפיקוח הקפיא המשרד את המחירים שקבעו החברות, אולם לא השיב על כנו את ההסדר לקביעת עלויות השיווק לחברות ואת מחיר הגז לצרכן. ב-16.5.95 הוסר שוב הפיקוח על מחירי הגז לצרכן הביתי, בעקבות הסכמה בין המשרד לבין החברות על "אמנה לטיב השירות בין חברות הגז וצרכניהם" (להלן - האמנה); ב-14.2.99 הסתלק המשרד מהסכמתו לאמנה (ראו להלן).

ב-1993 רכשה פטרולגז את פזגו ונותרו שלוש חברות גדולות המשווקות גז למגזר הביתי. משנת 1991 ואילך החלו לפעול עוד חברות לשיווק גז ולאחת מהן - דורגו - יש בלעדיות באספקת גז לרשות הפלסטינית. יתר החברות שהוקמו לאחר התחלת הרפורמה מתמחות, בשנים האחרונות, בשיווק למגזר הביתי ונתח השוק שלהן מגיע לכ-10%

בחדשים אוגוסט-1998 ספטמבר 1999, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הדרך שבה נקבע מחיר הגפ"מ בשער בז"ן; ואינדיקטורים המלמדים על תחרות בשיווק גז למגזר הביתי: שינויים ברווחי החברות ומעבר צרכנים מחברה לחברה. כן נבדקו היבטים שאינם כלולים בתקן הגפ"מ. הבדיקות נעשו במינהל, באגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), ובמכון התקנים. בדיקות השלמה נעשו במשרד לאיכות הסביבה.

מחיר גפ"מ בשער בז"ן

ב-8.8.88 החלה רפורמה במשק הדלק. במסגרתה קבע המינהל נוסחה לקביעת מחירים של מוצרי דלק בשער בז"ן בישראל, על פי מחיריהם בשוק אגן הים התיכון, כפי שמתפרסמים על ידי חברה בין-לאומית המתמחה בתחום מחירי מוצרי נפט. באותה העת לא נמצאו באותם פרסומים מחירים מתאימים לגפ"מ. על כן החליט המינהל לקבוע את מחיר הגפ"מ בשער בז"ן לפי המחירים של מוצרי נפט אחרים המתפרסמים באופן שוטף בפרסומים האמורים. הנוסחה לקביעת המחיר עוגנה בצו יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה) (מחירים מרביים למוצרי נפט בשער בז"ן), התשנ"ג-1992. מחיר גפ"מ בשער בז"ן נקבע בחודשי החורף (נובמבר-מארכ) לפי הממוצע בין מחיר בנוזן 96 עם עופרת לבין מחיר בנוזן 91 עם עופרת, ובחודשי הקיץ (אפריל-אוקטובר) - בשיעור של 0.925 ממחיר הנפטא.

בשנים האחרונות התגבר באגן הים התיכון הסחר בגפ"מ וברכיביו. כתוצאה מכך הוחל בהצגת מחירים למוצרים אלה בפרסומים בין-לאומיים. בעקבות זאת בדק המינהל את מחיר הגפ"מ בשער בז"ן, והתברר שמחירו בשער בז"ן אינו משקף את מחירו הבין-לאומי ובדרך כלל הוא נמוך מהמחיר הבין-לאומי. במאי 1996 כתב עוזר מנהל המינהל אל יו"ר הוועדה לפיקוח על מחירי מוצרים ושירותים שיש מחיר בין-לאומי לגפ"מ ולרכיביו, ואפשר לקבוע את מחיר הגפ"מ

בשער בז"ן על בסיס המחיר הבין-לאומי. עוד נאמר במכתב כי בבדיקות שעשה המינהל נמצא שמחיר הגפ"מ בשער בז"ן נמוך מהמחיר הבין-לאומי וכי המינהל סבור שאחת הסיבות העיקריות לעודף הביקוש לגפ"מ היא מחירו הנמוך, ולכן החל לפעול לקביעת המחיר בשער בז"ן על פי המחיר הבין-לאומי.

בדיונים שהתקיימו במאי 1996 ובפברואר 1997 בהשתתפות נציגים של המשרד ושל אגף התקציבים, הציע המינהל לקבוע מחיר גפ"מ בשער בז"ן על פי המחיר הבין-לאומי. המינהל טען שבגלל מחירו הנמוך של הגפ"מ בשער בז"ן חל גידול ניכר בצריכתו. בדיון נאמר, כי בצריכת הגז בתעשייה חל גידול ניכר בשל מעבר בין מוצרי דלק תחליפיים הנובע מכך ש"מחיר הגפ"מ מתוקנן ליחידת אנרגיה נמוך ממחיר הסולר מתוקנן ליחידת אנרגיה". אגף התקציבים סבר שיש לכרוך שינוי במחירי גפ"מ ברביזיה כוללת במחירים של מוצרי הדלק בשער בז"ן, ולכן התנגד לשינוי המוצע. עקב התנגדות זו לא נעשה השינוי המוצע במחירי גפ"מ בשער בז"ן.

בינואר 1998 קיימו נציגי המשרד ונציגי אגף התקציבים סיור לימודי משותף במרכזי סחר במוצרי נפט ובבתי זיקוק אחדים באירופה. בעקבות סיור זה שינה המינהל את עמדתו והחליט שיש לכרוך שינוי במחירי הגפ"מ ברביזיה כוללת במחירי שאר מוצרי הדלק בשער בז"ן. בסוף 1998 פנתה בז"ן ליועץ המשפטי לממשלה⁶ בעניין מחיר גפ"מ בשער בז"ן והוא קבע בינואר 1999 כי "אם הרוויזיה הכוללת במחירי מוצרי הדלק משמעה עיכוב ממושך נוסף בעדכון, המתחייב לדעת הכל, במחיר הגפ"מ, לא ניתן יהיה להצדיק זאת, ולא יהיה מנוס מעדכון נפרד של מחירי הגפ"מ". עד סוף אפריל 1999 לא נעשה שינוי בדרך קביעת המחיר, ולכן עתרה בז"ן לבג"ץ נגד מנהל המינהל⁷. בעתירה טענה בז"ן כי העיוות במחיר הגפ"מ גרם לה בשנת 1998 הפסד של כ-37 מיליון ש"ח וכי הדרך שבה חישב המינהל את המחיר לוקה בחריגה מסמכות ויש לבטלה, וכן לשנות את הנוסחה שלפיה מחושב מחיר הגפ"מ עקב היותה שרירותית ובלתי סבירה. לאחר הגשת העתירה פנו לבג"ץ חברות גז שיש להן עניין בקביעת המחיר וביקשו להצטרף כמשיבות, ובג"ץ אישר להן להציג את עמדתן כמשיבות בעתירה. עד סוף ינואר 2000 לא ניתן פסק דין.

הפיקוח על מחירי הגז למגזר הביתי

הגז משווק לצרכן הביתי בשתי צורות: 1. במכלים - גלילי מתכת המכילים גז בכמות של 12, 12.5 או 48 ק"ג; הצרכן משלם תמורת הגז בעת קבלת המכל, לפי משקל הגז שבתוכו. 2. במרכזיות - מכלים שבאמצעותם מסופק גז לשני צרכנים או יותר בבית משותף, בבתים משותפים או בשכונה; הצרכן משלם תמורת הגז פעם בחודשיים לפי קריאת מונה. החיוב נעשה לפי מטר מעוקב (מ"ק). ב-15 השנים האחרונות הלכה וגדלה אספקת גפ"מ באמצעות מרכזיות לעומת האספקה באמצעות מכלים: באמצע שנות השמונים היתה כמחצית מצריכת הגפ"מ דרך מרכזיות, בראשית שנות התשעים גדל חלקן לכ-60% ולקראת סוף שנות התשעים גדל חלקן לכ-70%⁸.

⁶ בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הדרכים ליישוב מחלוקות בין חברה ממשלתית לבין הממשלה שלא באמצעות תביעה משפטית.

⁷ בג"ץ 2702/99 בתי זיקוק לנפט בע"מ נ' מנהל מינהל הדלק.

⁸ לפי נתוני סקרים על הוצאות משפחה לשנים 1986, 1992 ו-1998 שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מחיר הגז לצרכן: המחיר מורכב ממחיר הגפ"מ בשער בז"ן בתוספת עלויות שיווק של החברות ורווח. מחיר זה היה במשך שנים רבות בפיקוח ממשלתי, הממשלה קבעה את המחיר המרבי שכלל גם כמה שירותים נלווים.

עלות שיווק הגז של החברות: עד ראשית שנות התשעים קבע המינהל את עלות שיווק הגז המוכרת לחברות לפי הוצאותיה של "החברה המובילה". הוצאותיה אושרו בידי המינהל ורכיבי העלות פורטו במסמך הנקרא "מבנה מחיר הגז". העלויות הכרוכות בשיווק הגז פורטו לפי שתי צורות השיווק (מכלים ומרכזיות), ואלה הן: הובלה, פחת, תיקונים, תקורה, דמי שירות (כגון, בדיקות אחת לחמש שנים אצל כל לקוח של חברת הגז). המינהל אישר לכל החברות סל עלויות זהה ולפיו נקבעו עלויות השיווק בתוספת רווח מוכר.

הסרת הפיקוח בפעם הראשונה: כאמור, בתום "תקופת ההבנה" העלו החברות את המחיר בשיעורים ניכרים: בחודשים אפריל ומאי 1990 הן העלו את מחירי הגז לצרכן הביתי והנהיגו תשלומים בעד שירותים שקודם לכן נכללו במחיר. לגז המסופק במרכזיות הנהיגה כל חברה סולם מחירים משלה, מדורגים לפי כמויות הגז. מחירים אלה היו שונים מחברה לחברה. בעקבות העלאת המחירים השיב המשרד את הפיקוח על מחירי הגז החל מיוני 1990⁹, בלי לבדוק את העלויות והרווחים של החברות בארבעה וחצי החודשים שבהם לא היה פיקוח. במהלך תקופת הפיקוח, מאמצע שנת 1990 עד אמצע שנת 1995, התיר המינהל להעלות את מחירי הגז, הן במכלים והן במרכזיות, בשיעור מצטבר של 19.8%.

הסרת הפיקוח בפעם השנייה: במהלך השנים 1994 ו-1995 התגבשה, במשרד ובמשרד האוצר, מגמה לשוב ולהסיר את הפיקוח. בסוף 1994 ובראשית 1995 התחייבו ארבע החברות הגדולות, לפני מנכ"ל המשרד, כי עד סוף 1996 לא יועלה מחיר הגז לצרכן יותר מהמחיר שחושב לפי נוסחה מוסכמת וכי בכל סניפיהן יסופק מחירון לכל המעוניין, ולגופים ציבוריים יישלח המחירון בדואר. ב-16.5.95 הסיר שר האנרגיה את הפיקוח הממשלתי על מחירי הגז. בד בבד עם הסרת הפיקוח גובשה האמנה ביוזמת המשרד. בתשובת המשרד מ-29.11.99 למשך מבקר המדינה נאמר כי "מינהל הדלק התנגד באופן עקבי וחד משמעי למהלך נוסף של הסרת הפיקוח ממחיר גפ"מ לצרכן משום שסבר כי הענף אינו בשל לקיומה של תחרות. עמדת מינהל הדלק לא התקבלה והמהלך של הסרת פיקוח יצא לדרך בפעם השנייה".

1. באפריל 1995 סוכם בין מנכ"ל המשרד לבין רכז אנרגיה באגף התקציבים: "כחלק מהמהלך להסרת הפיקוח על מחירי הגז הביתי מסוכם בזאת כי בתקופת המעקב (שנים 1995-1996) ינקטו הצעדים הבאים: (א) משרד האנרגיה יקיים מעקב אחר מחירי הגז הביתי בחתך של חברות ואיזורים נבחרים, עם הסרתו של הפיקוח הפורמאלי. המעקב יאפשר בדיקה של עמידת חברות בהתחייבותן לגבי מסגרת העלאת המחירים, תוך שימת לב לתופעה של תיאום מחירים. מוסכם כי אם חברות הגז לא יקיימו את התחייבותן יוחזר הפיקוח לאלתר. כמו כן עם התקנתן של תקנות מתאימות ידאגו משרד האנרגיה ומשרד האוצר להחיל חובת דיווח פורמאלית על חברות הגז הפועלות בענף. (ב) משרד האנרגיה יפרסם מידי חודש בעיתונות, מחירי גז ביתי לצרכן באיזורים נבחרים ובחתך של חברות, כאמצעי לעידוד התחרות בענף".

המינהל, שהתנגד להסרת הפיקוח משום שסבר שהענף אינו בשל לתחרות, לא ביצע עם הסרת הפיקוח, במאי 1995, את הפעולות הנקובות בסיכום האמור. הוא לא עקב אחר המחירים כדי לוודא שיש תחרות ושלא קיימת תופעה של תיאום מחירים. המשרד

⁹ צו שפורסם בקובץ התקנות ב-16.8.90 בתוקף למפרע מ-17.1.90 עד 31.5.90.

לא דאג להתקין תקנות מתאימות כדי להחיל חובת דיווח פורמלית על החברות ולא פרסם בכל חודש את מחירי הגפ"מ שמכרו החברות.

2. במאי 1995 נכנסה האמנה לתוקף ובה נקבע, בין השאר, שהחברות יגבו מכל צרכן המחובר למרכזיה דמי שימוש קבועים. כמו כן נקבעו באמנה כללים לאספקה שוטפת ודחופה של גז, שירותים ללקוח, דמי פיקדון, טיפול בתלונות של לקוחות, החלפת ספק גז, בטיחות, ביטוח ועוד. עוד נקבע באמנה כי אחת לחמש שנים תיעשה בדיקת בטיחות של מתקני הגז אצל הצרכנים, ואצל צרכני גז במרכזיות מחירה ייכלל בדמי השימוש הקבועים. עם הנהגת תשלום דמי שימוש קבועים החלו החברות לחייב את הצרכנים בהתאם לצרכיתם, ולא חייבו בתשלום מינימלי על צריכת 1 מ"ק, את הצרכנים שצרכו פחות ממ"ק אחד, כפי שנהגו לגבות קודם לכן.

לאחר חתימת האמנה התגלעו חילוקי דעות בין המשרד לבין החברות בקשר לחיוב הצרכנים בדמי שימוש קבועים. המשרד סבר שאין לגבות דמי שימוש קבועים נוסף על העלאות המחירים שעליהן סיכם עם החברות. חילוקי הדעות לא יושבו והחברות המשיכו לגבות את דמי השימוש הקבועים נוסף על העלאות המחירים שעליהן סוכם.

באוגוסט 1997 קבע היועץ המשפטי של המשרד כי האמנה אינה כובלת את ידיה של הממשלה, והיא רשאית לפרסם צווים שאינם מתיישבים עם האמנה; המדינה רשאית להודיע לחברות כי היא מסתלקת מהאמנה בתום שלושה חודשים ממועד ההודעה. בתחילת שנת 1999, לאחר שהתקבלו תלונות רבות של צרכנים, החליט המשרד לבדוק את יישומה של האמנה. הבדיקה העלתה, כי ספקי הגז גובים דמי שימוש קבועים בהקפדה מרבית אבל אינם מקפידים על ביצוע הבדיקות התקופתיות, וכי התועלת שהצרכנים מפיקים מן האמנה היא מועטה, מאחר שמרבית ההוראות נמצאו כבר אז, בשינויים מסוימים, בחקיקה.

כתוצאה מכך הודיע המשרד, בפברואר 1999, על הסתלקותו מן האמנה, אולם לא נקט כל פעולה שתגרום לחברות לבצע את הבדיקות התקופתיות. חוסר המעש של המינהל אינו עולה בקנה אחד עם תפקידו כרגולטור של הענף.

תחרות בשיווק גז למגזר הביתי

מעבר צרכנים מחברה לחברה

קיומה של תחרות בענף מותנה בחופש הבחירה של צרכן להתקשר עם כל ספק גז בכל הקשור לאספקת גז ועם כל נותן שירות בכל הקשור לקבלת שירות. מעבר צרכנים בענף הגז מוסדר באמצעות שלושה דברי חקיקה ראשיים: "חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989 (פרק ד)", "חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969", תיקון מ-1991, ו"חוק המקרקעין (החלפת ספק גז בבית משותף), התשנ"א-1991"; וחקיקת משנה: "תקנות הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (משק הגז - החלפת ספק גז), התשנ"א-1991".

הנדבך הראשון המתיר מעבר צרכנים נמצא בסעיף 17 בחוק ההסדרים האמור, שבו נאמר: "צרכן גז רשאי לרכוש גז מכל ספק גז, וספק גז לא יהיה רשאי לאכוף על צרכן גז להמשיך ולרכוש גז ממנו או באמצעותו, אם צרכן הגז הודיע על רצונו לסיים את החוזה שביניהם ותנאי החוזה בדבר החזרת ציוד ופקדון נתמלאו".

התקנות המקוריות מכוח חוק ההסדרים, בדבר החלפת ספק גז, פורסמו ב-6.8.91, שנתיים אחרי המועד הקובע - 1.8.89 - שקבע השר לעניין הוראותיו של פרק ד' בחוק ההסדרים. התקנות המקוריות תוקנו פעמים אחדות; ההוראות המתקנות פורסמו ב-4.4.93, ב-5.5.94 וב-1.9.95.

צרכן יחיד של גז במכלים יכול להחליף ספק גז בקלות יחסית. ספק הגז חייב לפרק ולפנות על חשבונו את המכלים והציוד המושאל לצרכן בתוך עשרה ימים ממועד הודעת הצרכן על רצונו לסיים את החוזה. בבית משותף שבו קיימת מערכת מרכזית, החלפת ספק גז מותנית בהסכמה בכתב של יותר ממחצית מבעלי הדירות. הוא הדין למערכת מרכזית המשרתת שני בתים משותפים או יותר. תנאי להחלפת ספק הגז הוא שעברה שנה מהיום שהוחל בהפעלת מערכת הגז המרכזית. הספק היוצא יפרק על חשבונו את מתקני התשתית של מערכת הגז המרכזית שאינם שייכים לבעלי הדירות, בתוך 15 יום ממסירת ההודעה על החלטת בעלי הדירות לסיים את החוזה עמו. לא פירק הספק היוצא מכלים וציוד מושאל, בעקבות הודעת צרכן על רצונו לסיים את החוזה, בין במערכת פרטית ובין במרכזיה, יכול לעשות זאת הספק החדש. ספק שקיבל הודעה על סיום חוזה יחזיר את דמי הפיקודן במועד פירוק המתקנים, אך לא יאוחר מתום 30 יום ממועד קבלת ההודעה האמורה.

משהוחלף ספק גז בבית משותף שבו קיימת מערכת גז מרכזית, בעל דירה הקשור אליה לא יהיה רשאי, להתקין מתקן גז נפרד להספקת גז לדירתו. מחישובי משרד מבקר המדינה עולה כי במהלך כל התקופה הנסקרת (ינואר 1990 עד ספטמבר 1998) היה מחיר ק"ג גז במרכזיות גבוה ממחיר ק"ג גז במכלים, וכי בתקופה שאחרי הסרת הפיקוח (במאי 1995) היה מחירו גבוה בשיעורים שנעו מ-33% עד 49%.

הפעולות הכרוכות במעבר צרכנים מחברה לחברה אינן פשוטות ונגישות לצרכן ממוצע. למרות זאת לא עשה המינהל מסע פרסום והסברה בעניין פעולות המעבר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-29.11.99 ציין המינהל, כי "לא הצליח לקבל במשך כשנתיים תקציב מתאים לפרסום". לדעת משרד מבקר המדינה, בעת חלוקת התקציב היה על המשרד לתת עדיפות גבוהה למסע ההסברה.

מעבר צרכנים מחברה לחברה כרוך גם בהעברת בעלות על התשתית מחברה לחברה, או בפירוק תשתית קיימת והקמת חדשה. הליך זה ממושך ומורכב. למינהל אין מידע על מעבר צרכנים, והוא אף לא עשה כדי לעגן בתקנות הוראה המחייבת את החברות להמציא למשרד מידע בעניין צרכנים שהחליטו לסיים חוזהם שנחתמו עמן. על פי התקנות המסדירות מכירת גז על ידי יצרני גז¹⁰, נדרש ספק גז לכלול בדיווחיו למנהל המינהל, בין היתר, פרטים על כמויות הגז שסיפק לכל צרכניו, והתפלגותן לפי מגזרים ולפי צורת השינוק. ממידע זה היה אפשר ללמוד על חלוקת השוק ועל הנתח של כל חברה.

החברות לא המציאו למינהל את הפרטים האמורים, אף שנתבקשו לעשות כן. למרות זאת לא דרש מהן המינהל לקיים את חובת הדיווח, כנדרש בתקנות.

בבניינים חדשים הקבלן הבונה הוא הבוחר את ספק הגז. סביר להניח שקבלן הבניין בוחר את החברה המציעה לו את התנאים הטובים ביותר, ולא לפי מחיר הגז וטיב השירות לדיירים שיתגוררו בבניין. בשימוע שהתקיים במינהל בסוף 1998 אמר אחד מבעלי החברות הקטנות, כי "חברות הגז מציעות לקבלנים \$500 ליחידת דיור עבור אספקת גז". מכאן, שהרווח העתידי של החברות גדול עד כדי כך שכדי שקבלנים יבחרו בהן כדאי להן לשלם לקבלן סכומים גבוהים, בהנחה שהדיירים לא יממשו את זכותם לעבור לחברה אחרת.

במשרד ובמשרד האוצר היו ערים להעדר תחרות במגזר הביתי. ב-23.3.98 התקיים דיון על משק הגפ"מ, על רקע "אינדיקטורים המצביעים על חוסר תחרותיות במקטע השינוק של גפ"מ

¹⁰ על פי "תקנות הסדרים במשק המדינה (מכירת גז על ידי יצרני גז), התשנ"ח-1998".

המשתקפים בעליית מחירים חריגה מאז הרפורמה בעיקר במקטע השיווק באמצעות מרכזיות". בדיון השתתפו נציגים מאגף התקציבים, ממשרד האנרגיה ומהרשות להגבלים עסקיים, ונדונו בו החסמים למעבר של צרכנים מחברה לחברה. בסיכום הדיון נקבע, כי "יש להתמודד עם החסמים האפקטיביים למעבר של צרכנים בין חברות גז. הוסכם כי לשם כך יש לפעול להעברת התשתית לרשות הצרכנים באופן שיוכלו להתקשר עם ספקים שונים ללא עלויות מעבר משמעותיות. יש לבצע לשם כך תיקוני חקיקה. יש למצוא מנגנון להבטחת הבטיחות של המתקנים".

באוגוסט 1998 החליטה הממשלה: " ... לפעול לקביעת תנאים מתאימים להתפתחותה של תחרות במקטע השיווק של גז במרכזיות ובמסגרת זו להסדיר את סוגיית הבעלות על תשתיות לאספקת גז במרכזיות, על מנת שיתאפשר מעבר, פשוט יחסית, של צרכנים בין ספקי גז שונים. להטיל על צוות בהשתתפות נציגים ממשרדי התשתיות הלאומיות והאוצר והרשות להגבלים עסקיים לגבש, עד יום 1 בספטמבר 1998, את הצעדים ליישום החלטה זו, ובכלל זה - תיקוני חקיקה, במידה וידרשו".

יצוין, שעוד בסוף 1989 הציעו מתכנני הרפורמה שחלק מהציוד הדרוש לשימוש בגפ"מ יהיה בבעלות הצרכנים, אולם במהלך כל השנים שעברו מאז לא יזם המינהל תיקוני חקיקה בדבר שינוי הבעלות על התשתית.

בעקבות החלטת הממשלה גיבשו המינהל ואגף התקציבים "הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999) (מס' 2), התשנ"ט-1998". במסגרת זו הוצעו תיקונים לחוק המקרקעין ולחוק הגז (בטיחות ורישוי), הדרושים להגברת התחרות בענף הגז, ואלה הם:

1. מתן אפשרות לצרכנים לרכוש מהחברות את הציוד והתשתית לאספקת הגז.
2. מתן אפשרות לצרכנים להחליף את ספק הגז למערכות גז מרכזיות על סמך החלטה של האסיפה הכללית של בעלי הדירות, במקום רוב של יותר ממחצית בעלי הדירות.
3. ספק לא יספק גפ"מ אלא לאחר שנוכח כי בשימוש במתקן אין משום סכנה לאדם או לרכוש. חובה זו של הספק אינה מותנית בבעלות על המתקן.
4. המחיר שיגבה הספק בעד גז יכלול בדיקה תקופתית של מערכת הגז לפי תקן וביצוע התיקונים הנדרשים.

הצעת החוק נתקבלה בקריאה ראשונה בכנסת בסוף 1998. להצעה התנגדו החברות הגדולות, ארגון הקבלנים, נציגי הצרכנים, פיקוד העורף, שירותי הכבאות ומשרד העבודה והרווחה, בטענה שהתיקון אינו מתאים לדרישות בטיחות, כלומר, שהצרכנים לא ידאגו בכוחות עצמם לבטיחות התשתית והמתקנים. עקב ההתנגדויות קיים המינהל, בסוף 1998, שימוע לחברות; בשימוע נכחו נציגים של המשרד, של אגף התקציבים, של הרשות להגבלים עסקיים ושל החברות. כמו כן הגיבו על ההצעה נציגים של בעלי עניין בחוק. בהצעת החוק תמכו החברות הקטנות. המשרד לא עשה בדיקה מקצועית של הטענות שהועלו, לא בעצמו ולא באמצעות בעלי מקצוע מטעמו. עקב טענות שהושמעו בדבר הפגיעה בבטיחות, החליט מנהל המינהל שלא לתמוך בהצעה, והממשלה החליטה להשמיט את הנושא מהצעת חוק הסדרים.

יצוין, כי בבתים משותפים נמצאים בבעלות הדיירים גם מתקנים אחרים, כגון מעליות, אשר לשימוש בהם נדרשות תחזוקה ובטיחות ברמה גבוהה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמינהל יבדוק, בסיוע מומחים בלתי תלויים בתחום הבטיחות בגז, את הדרכים להבטיח שרמת בטיחות נאותה של מתקני התשתית תישמר גם כשאלה

יהיו בידי הצרכנים. עוד על המינהל לבחון האחדה של חיבור המכלים לתשתית, כדי שכל צרכן יוכל להזמין גז מכל חברה.

אומדן משרד מבקר המדינה בדבר רווחי חברות הגז

הקושי של הצרכנים לעבור מחברה לחברה והעדר המוטיבציה שלהם להשקיע בכך מאמצים, בשל ההוצאה הקטנה יחסית של מרבית משקי הבית על גפ"מ, אינה מאפשרת תחרות ראויה לשמה בענף. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאז הסרת הפיקוח, במאי 1995, ועד ספטמבר 1998 עלו מחירי הגז לצרכן ב-64%, ואילו מדד המחירים לצרכן עלה ב-31% בלבד. המינהל לא בחן אם העלייה הריאלית במחירי הגפ"מ נובעת מגידול ריאלי בעלויות של החברות, או שחל גידול ריאלי ברווח שהתאפשר עקב התחרות הקטנה בענף.

בהעדר בדיקה כזאת של המינהל, אמד משרד מבקר המדינה את השינויים שחלו ברווחי החברות משיווק גפ"מ למגזר הביתי בעקבות הסרת הפיקוח, כאינדיקציה למידת התחרות בענף. משרד מבקר המדינה אמד את השינויים ברווח הריאלי הממוצע לטון (להלן - הרווח הריאלי) ואת השינוי בשיעור הממוצע של הרווח המחושב מהמחיר לצרכן (להלן - שיעור הרווח) בשתי תקופות: "תקופת הפיקוח" - מפברואר 1992 עד מאי 1995 (39 חודשים); "התקופה ללא פיקוח" מיוני 1995 עד ספטמבר 1998 (39 חודשים). הואיל והחברות אינן גופים מבוקרים לפי חוק מבקר המדינה ואין לו גישה לנתונים הכספיים שלהן, אמד משרד מבקר המדינה את השינויים ברווחיהן על סמך משתנים מייצגים ונתונים עקיפים, כמפורט להלן:

הרווח של החברות ממכירת גז למגזר הביתי נאמד כהפרש בין המחיר שגבו החברות מהצרכנים לבין מחיר גפ"מ לחברות ועלות השיווק של הגז. להלן הגדרות המשתנים:

1. **המחיר שגבו החברות מהצרכנים:** המחיר שגבו החברות מצרכני גז במכלים מבוסס על המחיר האחרון לק"ג גז במכלים שנקבע בתקופת הפיקוח (נובמבר 1994). המחיר שגבו החברות מצרכני גז במרכזיות מבוסס על אומדן שהתקבל מאגף כלכלה ותקציבים שבמשרד (המחיר בינואר 1992). מחירי בסיס אלה הותאמו למחירים שוטפים על פי מדדי מחירים לצרכן של גז במכלים ושל גז במרכזיות שהתקבלו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס). לצורך אומדן המחיר שגבו החברות מהצרכנים, חושב ממוצע משוקלל בין המחיר שנגבה מצרכני גז במכלים לבין המחיר שנגבה מצרכני גז במרכזיות. המשקלות של כל צורת שיווק (מכלים ומרכזיות) נלקחו מסקרי הוצאות משפחה של הלמ"ס.

2. **מחיר גפ"מ לחברות:** מחיר טון גפ"מ לחברות חושב כממוצע משוקלל בין מחיר גפ"מ בשער בז"ן בתוספת בלו לבין הוצאות על גפ"מ מיובא, כפי שהתקבלו מהמינהל.

3. **עלות השיווק של הגז:** עלות השיווק מתבססת על סל עלויות לשיווק גז במרכזיות וסל עלויות לשיווק גז במכלים שקבע המינהל באוגוסט 1988. רכיבי סל העלויות קודמו, לפי התפלגותם בסל, על פי השינויים במדד המחירים לצרכן או במדד שכר עבודה – מדדים שהלמ"ס מפרסמת. עלות השיווק של גז לחברות חושבה לפי ממוצע משוקלל של עלות שיווק גז במכלים ועלות שיווק גז במרכזיות, לפי התפלגות צריכת הגז כפי שעולה מסקרי הוצאות משפחה של הלמ"ס. בתחום השיווק במרכזיות חלו שינויים רבים במהלך השנים האחרונות, בעיקר מעבר צרכנים למרכזיות גדולות. שינויים אלה גרמו, לדברי המינהל, להתייעלות בתחום זה. לפיכך נבחנו רווחי החברות בשתי הנחות בדבר שיעור ההתייעלות: התייעלות של 1% בשנה; התייעלות של 1.5% בשנה.

בהשגות של אחת החברות על אומדן עלות השיווק של הגז נאמר, כי עלות השיווק באוגוסט 1988 כללה גם את עלות השיווק לשטחים, דבר שגרם להטיה כלפי מטה בעלות השיווק. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה במינהל עולה שעלות השיווק בשנת הבסיס (1988) לא כללה את השטחים.

מחישוב משרד מבקר המדינה עולה, כי אומדן הרווח הריאלי לטון בתקופה ללא פיקוח גדל פי 8 עד פי 16 לעומת תקופת הפיקוח, בהתאמה להנחות ההתייעלות; שיעור הרווח המחושב מהמחיר לצרכן גדל פי 8 עד פי 18 בתקופה ללא פיקוח לעומת תקופת הפיקוח, בהתאמה להנחות ההתייעלות. שיעור רווח מקובל לחברות שמחירי מוצריהן נמצאים בפיקוח מחירים, כאשר הרווח המרבי מחושב ממחזור המכירות, הוא עד 4%, ואילו מהאומדנים האמורים עולה ששיעור הרווח שנאמד גדול בהרבה.

לדברי הלמ"ס, מדד המחירים לצרכן של גז במכלים ומדד המחירים לצרכן של גז במרכזיות מבוסס על נתונים מפורטים על מחירי הגפ"מ הנאספים בכל חודש משלוש החברות הגדולות; המחירים אמורים לכלול הנחות. לדברי אחת החברות, היא מוסרת להלמ"ס את המחירים המומלצים, שאינם כוללים הנחות; על כן, המחיר לצרכן כפי שחישוב משרד מבקר המדינה גבוה מהמחיר בפועל.

נוכח האומדנים שעשה משרד מבקר המדינה בעניין הרווח של החברות ונוכח ההסתייגות של אחת מהן מאומדן המחיר לצרכן, מן הראוי שהמינהל יעשה בדיקה מעמיקה של הרווחיות בשיווק גז למגזר הביתי, בהתבסס על נתונים כספיים ונתונים אחרים של החברות ועל מידת התחרות הקיימת בענף. האומדן המצביע על הרווחיות הגדולה של החברות בשיווק גז למגזר הביתי אף מתיישב עם תגובתה של אחת החברות הגדולות, שבה נאמר כי "רווחיות המגזר הביתי, נמוכה ככל שתהיה, מסבסדת במקרים רבים את המחירים הנמוכים לתעשייה". מכאן, שרווחי החברות מהמגזר הביתי גבוהים דיים כדי לסבסד מגזרים אחרים. לפיכך, מן הראוי שהמינהל, שבסמכותו לקבל מהחברות את מלוא המידע, יעשה את הבדיקות הנדרשות.

תקן הגפ"מ

הגפ"מ הוא תערובת של גזים שונים - פרופן, פרופילן, בוטן, בוטילן והאיזומרים שלהם. הרכב התערובת משתנה ותלוי בטיב הנפט הגולמי ובתהליך הזיקוק. בשנת 1992 הושלמה הקמת הפצחן הקטליטי בבז"ן באשדוד והוא הגדיל את התפוקה של תזיקים קלים (בעיקר בנזין) והגדיל במידה ניכרת את כושר הייצור של גפ"מ בשני בתי הזיקוק. תוצאת לוואי של הפיצוח הקטליטי היא שהגפ"מ המופק בדרך זאת מכיל מרכיבים בלתי רוויים¹² בכמות גדולה מזו שבגפ"מ המופק בזיקוק רגיל. ריכוז המרכיבים הבלתי רוויים בגפ"מ אינו קבוע אלא משתנה מהיפק להיפק, בלי קשר לצורכי ענף הגז.

1. עם התפתחות ענף הגז התעורר הצורך להגדיר את הרכב הגפ"מ. במארכס 1985 הכין מכון התקנים הישראלי (להלן - מת"י) מפרט לגפ"מ. באפריל 1986 הוכן מפרט חדש שהחליף את המפרט הקודם. בנובמבר 1986 פורסם "צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מפרט לגז פחמימני מעובה), התשמ"ז-1986" שנכנס לתוקף שלושה חודשים לאחר פרסומו. הצו הוצא בתוקף סמכותו של השר לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, ונקבע בו כי לא

¹² מרכיבים בלתי רוויים הם בוטילן ופרופילן שהם בוטן ופרופן המכילים אטומי מימן בכמות קטנה משל הבוטן והפרופן.

ישווק אדם גז, לא יפיצו ולא יספקו אלא אם כן הגז מתאים לדרישות מפרט; בהגדרת מפרט שבצו נכתב "מפרט מת" מאפריל 1986". באוקטובר 1990 הוציא מת" תקן ישראלי לגפ"מ, שביטל את המפרט. לתקן הזה שלושה חלקים, הראשון שבהם דן בדרישות הכימיות והפיזיקליות של הגפ"מ. ביוני 1999 נעשה תיקון בתקן. התקן האמור לא הוכרז תקן רשמי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי הוא מבקש לאכוף את התקן הישראלי לגפ"מ במתכונתו הנוכחית, אולם לא ניתן לאכוף את התקן מכוח צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מפרט לגז פחמני מעובה), התשמ"ז-1986, מאחר שהצו מתבסס על מפרט שבוטל. בשל כך מגבש המינהל צו חלופי לפי חוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989, המחייב עמידה בתקן.

2. בקיץ 1997 הוקמה במת" ועדת מומחים, לפי כללי התקנים, והוטל עליה להכין הצעת תיקון לתקן הגפ"מ ולהעבירה לאישור הוועדה הטכנית. חברי ועדת המומחים הציגו את הנושאים שיש לדון בהם, ובכלל זה לשקול אם לכלול בתקן את הגדרת הרכב הגפ"מ והגבלת תכולת הבלתי רוויים.

ביוני 1999 תוקן התקן והוכנסו בו כמה מהשינויים שהציעה ועדת המומחים. מהפרוטוקולים של הוועדה עולה כי נושאים אחדים, בעלי חשיבות רבה, לא נדונו כלל, או שהוחלט לדחות את מועד ההחלטה עליהם. להלן שתי דוגמאות:

(א) **הגדרת הרכב הגפ"מ**: הנושא לא נדון כלל, אף כי להרכב התערובת יש השפעה על כושר הנידוף של הגזים בתערובת. כושר הנידוף תלוי, בין היתר, בחלק היחסי של כל אחד מרכיבי הגפ"מ. אם כושר הנידוף של הגז במכל אינו מלא, יחזיר הצרכן את המכל לחברה כשהוא עדיין מכיל גז שבעדו כבר שילם. כושר הנידוף קטן יותר בחורף, בייחוד באזורים קרים (כמו ירושלים וצפת).

(ב) **הגבלת תכולת הבלתי רוויים**: הוועדה החליטה לדחות את הדיון בנושא זה למועד אחר. לשימוש בגפ"מ המכיל ריכוז גבוה של מרכיבים בלתי רוויים יש תוצאות לוואי שליליות מכמה היבטים:

בטיחות: נגרמות תקלות רבות, כגון סתימת מאיידים שבעקבותיה תיתכן זרימה ישירה של גפ"מ נוזלי למתקני בעירה, והדבר עלול לגרום לפיצוץ.

צרכנות: הגפ"מ אינו נשרף בשלמות, וכתוצאה מכך לא מופקת האנרגיה המרבית. השימוש בגפ"מ המכיל ריכוז כאמור יוצר חומרים כבדים ושמנוניים במערכת הגז של הצרכן וכתוצאה מכך נסתמים המבערים ומשתבשת פעולתם.

איכות הסביבה: נגרם זיהום אוויר. במחקר שנעשה באוניברסיטה העברית¹³ בשנת 1996, בשיתוף עם חוקרים מאוניברסיטת קליפורניה, נמצא כי "הרכב גז הבישול בישראל גורם לזיהום אוויר בעוצמה השווה לפליטת פחמימנים ממאות אלפי מכוניות"¹⁴. החוקרים קבעו כי "מרכיבי גז הבישול דולפים לאויר בתהליכי ייצור הגז, אספקתו וצריכתו (בדומה לדליפות מצנרת המים העירונית). כשדולף גז הבישול לאויר, משתתפים הפחמימנים שבו יחד עם תחמוצות החנקן הנפלטות מכלי הרכב, ביצירת האוזון הרע. ריכוזו של גז זה במהלך הקיץ באזורי פנים הארץ, חורג לעיתים קרובות מתקני איכות הסביבה. תוצאות מצב זה הן חמורות: האוזון גורם לגירויים במערכות הנשימה והראייה, מעלה את תדירות התקפי האסטמה בקרב אוכלוסיות רגישות ומוריד את הכושר הפיסיולוגי".

¹³ מתוך הודעה לעיתונות מ-29.12.96 על ממצאי מחקר שנעשה במעבדה לחקר איכות האוויר

באוניברסיטה העברית בראשות פרופ' מנחם לוריא.

¹⁴ החישוב נעשה בהנחה שבמערכות אספקת גז תקינות יש דלף בשיעור של 3%; הנחה זו לא נבדקה במחקר.

בדוח על ניטור איכות האוויר בישראל לשנת 1997, שהכין המשרד לאיכות הסביבה, נאמרו דברים דומים: "לתהליך הכימי המביא ליצירת האוזון דרוש מרכיב נוסף. ... בעיקר תרכובות בלתי רוויות. משיקולי איכות הסביבה מגדילים ככל שניתן את כמות הפחמימים הרוויים בכל הדלקים כדי שהחומרים המתנדפים בתהליכי שיווק הדלק לא יאיצו את תהליכי יצירת האוזון. בארץ המודעות לנושא כמעט ואינה קיימת ולכן הדלקים בארץ גורמים להגברת תהליכי יצירת האוזון".

מת"י מסר בתשובתו מ-28.11.99 למשרד מבקר המדינה: "כיוון שלא נמצאו בידי וועדת המומחים נתונים המתיחסים לתכולת האולפינים (בלתי רוויים) ולא נמצאו נתונים כאלה בתקנים זרים, הוחלט בשלב ראשון לאסוף מידע בנושא ולדרוש דווח על תכולת האולפינים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון להחיש איסוף המידע כדי שיהיה אפשר לקבוע תקן בנושא חשוב זה.

הועלה שתקן הגפ"מ אינו מחייב ואינו כולל הגדרות חשובות ביותר מהיבטים של בטיחות, צרכנות ואיכות הסביבה. מתפקידם של המינהל, שהוא רשות פיקוח המופקדת על הענף, ושל המשרד לאיכות הסביבה, המופקד על שמירת איכות האוויר, לפעול בנחישות כדי שבתקן הגפ"מ יכללו היבטים חשובים אלה.



משרד מבקר המדינה בדק את יישום הרפורמה בענף הגז. הבדיקה התרכזה במידת התחרות בענף הגז במגזר הביתי מאז הסרת הפיקוח על המחיר לצרכן במאי 1995. הבדיקה נעשתה כיוון שממאי 1995 ועד ספטמבר 1998 עלו מחירי הגז לצרכן הביתי פי שניים לעומת מדד המחירים לצרכן וכיוון שהצרכנים מתקשים לעבור מחברה לחברה עקב ההליכים המורכבים הנדרשים על פי החוק.

משרד מבקר המדינה אמד את השינויים ברווח הריאלי של חברות הגז ואת השינויים בשיעור הממוצע של הרווח המחושב מהמחיר לצרכן. כיוון שהחברות אינן עומדות לביקורת לפי חוק מבקר המדינה, התבסס האומדן על נתונים עקיפים. מהאומדן עולה כי מאז הסרת הפיקוח על המחירים היתה עלייה חדה מאוד ברווחיות החברות בשיווק גז למגזר הביתי.

הקושי של מעבר צרכנים מחברה לחברה והעלייה החדה ברווחי החברות, מעידים על תחרות מועטה בענף. לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לאסוף את כל המידע הדרוש כדי לבחון מפעם לפעם את מידת התחרות הקיימת בענף, ובהתאם לתוצאות לנקוט את הפעולות הנדרשות, לדעתו, לשם הבטחת תחרות נאותה.

על המינהל לפעול לפישוט הליכי המעבר של צרכנים מחברה לחברה, לוודא באורח שוטף שאכן קיימת תחרות בענף כדי להבטיח שהגפ"מ יסופק לצרכנים במחיר נמוך ככל האפשר, ולמנוע מצב שבו יסבסד המגזר הביתי את מגזרי התעשייה והחקלאות.