

מבקר המדינה | דוח שנתי 71א | התשפ"א-2020

משרדי הממשלה - משרד האנרגיה

הפיקוח על תחנות תדלוק ומעקב אחר הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ותחנות תדלוק פנימיות





חלק א

הפיקוח על תחנות תדלוק

רקע

בסוף שנת 2019 היו על כבישי ישראל כ-3.65 מיליון כלי רכב, ו-1,209 תחנות תדלוק ציבוריות המספקות דלק ושירותים נלווים. 927 מהן - כ-77% - בבעלות ארבע חברות הדלק הגדולות. כדי לקדם תחרות במחירי הבנזין והסולר החליטה הממשלה בשנת 2011 על פעולות לקידום התחרות בענף. משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות האלה וכן את הפיקוח הממשלתי על השירותים בתחנות התדלוק.

נתוני מפתח

56 אג'	3.6 מיליארד	65%	14 אג'
לליטר הוא מרווח השיווק (בינואר 2020) - החלק מעלות הדלק שממנו ניתן לתת הנחה לצרכן.	ליטרים דלק נמכרים בשנה.	שיעור רכיב המיסים במחיר הבנזין בינואר 2020. הכנסות המדינה ממיסוי על דלק לתחבורה בשנת 2018 היו כ-24 מיליארד ש"ח.	הפער הממוצע בגובה ההנחה מהמחיר המפוקח של הבנזין בין תחנות תדלוק של החברות הגדולות לבין תחנות תדלוק של החברות הקטנות.
77%	3	42%	
שיעור תחנות התדלוק שבבעלות 4 החברות הגדולות מסך 1,209 תחנות תדלוק בדצמבר 2019.	פעמים בשנה נבדקת איכות הדלק בכל תחנה.	ב-500 תחנות תדלוק (42%) מכלל התחנות בארץ) נמצא שעברה יותר משנה מאז בדיקת המשאבות הקודמת (פרק הזמן הנדרש הוא עד שנה).	

פעולות הביקורת

חלק א' של הדוח "הפיקוח על תחנות תדלוק": מנובמבר 2019 עד פברואר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו משרד האנרגיה, רשות התחרות ורשות מקרקעי ישראל לקידום התחרות במחירי הדלק בתחנות התדלוק הציבוריות, וכן את פעולות הפיקוח: של משרד האנרגיה על איכות הדלק; של משרד הכלכלה על כמות הדלק שסופק ללקוחות; ועל שירותים מסוימים שהתחנות מספקות, לרבות הנגישות לאנשים עם מוגבלות. הביקורת בוצעה במשרד האנרגיה, ברשות מקרקעי ישראל, ברשות התחרות, במינהל הדלק שבמשרד האנרגיה, ביחידה למשקלות ומידות שבמשרד הכלכלה. בדיקות משלימות בוצעו בחברה הלאומית לדרכים, במינהל התכנון שבמשרד האוצר, בעיריית בת ים ובעיריית ראשון לציון, ובנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים.

נושא חלק ב' של דוח זה הוא "הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ובתחנות תדלוק פנימיות - ממצאי מעקב", ובו מובאים ממצאי המעקב על יישום דוח מבקר המדינה משנת 2013.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מיקום תחנות תדלוק באזור תחרות ריכוזי: בבחינה שערכה רשות התחרות בשנת 2015 היא העלתה כי מתוך 715 תחנות תדלוק עירוניות היו 360 תחנות שמשווקות בנזין אשר אזור התחרות שלהן נמצא ריכוזי, באזור התחרות של 309 מהן לא נמצא מתחרה קטן, ובאזור התחרות של 297 מהן מוחזקת רק תחנת תדלוק אחת על ידי אחת מחברות הדלק. בחינה זו נעשתה על בסיס הגדרות ל-"תחנה עירונית" ול-"אזור תחרות" וקביעתו לכל תחנת תדלוק.

הבדלים בהנחות על מחיר הבנזין בין חברות דלק: על פי נתוני משרד האנרגיה לשנת 2016, כ-70% מתחנות התדלוק מכרו בנזין ללא הנחה. בין החברות הגדולות שיעור התחנות שנתנו הנחה היה מ-8% עד-34% והיקף ההנחה היה 1 עד-5 אגורות לליטר. לעומת זאת, כמעט כל החברות הקטנות (המפעילות 9-55 תחנות תדלוק) נתנו הנחה, שגודלה היה מ-14 עד-25 אגורות לליטר.

שיווק מגרשים חדשים לתחנות תדלוק: על פי החלטת הממשלה מ-2011, נקבע יעד לשיווקם של 40 מגרשים ליזמים שאינם מוגדרים גוף ריכוזי בענף, לשם הקמת תחנות תדלוק. אולם במשך כעשור לא הושלמו הפעולות הנדרשות לפי ההחלטה להשגת יעד זה.

חוק משק הדלק: בחלוף תשע שנים מאז החלטת הממשלה שעניינה הגברת התחרות במשק הדלק, טרם הושלמה הכנת טיוטת תזכיר חוק לתיקון חוק משק הדלק (קידום התחרות), התשנ"ד-1994, אותה נדרש לגבש שר האוצר בשיתוף עם משרד האנרגיה,



משרד הכלכלה, רשות התחרות ומשרד המשפטים להסרת חסמים בשוק הדלק, והפעולות שעשו גופים אלה לא קידמו את התחרות בין תחנות התדלוק.

בדיקת דיוק משאבות הדלק: המפקח על היחידה למשקלות ומידות במשרד הכלכלה קבע שיש לבדוק את דיוק משאבות הדלק בכל תחנות התדלוק פעם בשנה. על פי נתוני היחידה למשקלות ומידות לסוף 2019, היחידה בדקה רק כ-58% מהמשאבות עד שנה מאז בדיקתן הקודמת. יתר התחנות (כ-42%) נבדקו לאחר יותר משנה.

פיקוח על כמויות גז פחמימני מעובה (גפ"ם): תקנות המשקלות והמידות אינן מגדירות גפ"ם כחומר דלק, ולכן למפקח אין סמכות לאישור דגם למנפקות (משאבת דלק) גפ"ם, לבדיקת אימות דיוק ראשוני בזמן ההקמה או לביצוע מעקב תקופתי על תקינות המנפקות. אי לכך לא ניתן להבטיח שבעלי כלי הרכב המונעים בגפ"ם מקבלים את כמות הגפ"ם הנאותה והמדויקת בתמורה לתשלום ששילמו בעת התדלוק.

פיקוח על איכות הדלק: בשנים 2017 עד 2019 בוצעו 2,764 בדיקות אקראיות של סולר ובנזין בתחנות התדלוק, ונמצאו 64 סטיות מתקני איכות הדלק ו-2 מתקני גפ"ם. ב-16 מתוך 64 המקרים שבתחום איכות הדלק חלפו יותר מ-10 ימים עד לפרסום באתר האינטרנט של משרד האנרגיה על הימצאות הסטייה.

פיקוח על מתקני מילוי אוויר: נמצא כי אין הסדרה של נושא הבדיקות למתקני מילוי אוויר והמעקב התקופתי אחר תקינותם. לפיכך קיים קושי להבטיח כי מילוי האוויר בצמיגים מתאים לדרישות מילוי האוויר של יצרן הרכב.

הנגשת תחנות התדלוק לאנשים עם מוגבלות: מתלונות של אנשים עם מוגבלות למשרד מבקר המדינה עולה שלא ניתן מענה מספק לצורכיהם בתחנות התדלוק. כמו כן, תוכנית העבודה של הנציבות לשוויון זכויות אנשים עם מוגבלות לא כללה בדיקות נגישות בתחנות תדלוק בשנים 2017 עד 2019; וכן לא אותרו בדיקות או חקירות של הנציבות משנים קודמות בעניין זה.



מספר תחנות התדלוק של החברות הקטנות - בשנים 2011 עד 2019 נוספו 120 תחנות תדלוק של חברות קטנות, לעומת הוספה של 9 תחנות תדלוק של החברות הגדולות.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האנרגיה והגופים האחרים הקשורים לתכנון ולהקמה של תחנות תדלוק יקדמו את ההוספה של תחנות תדלוק, בעיקר באזורים שאין בהם תחרות ובאופן שיקל גם על כניסת מתחרים חדשים לשוק, וזאת בייחוד לאור מחירי הבנזין והסולר בתחנות שבבעלות חברות קטנות, שהם נמוכים יותר מן המחירים בתחנות שבבעלות החברות הגדולות.

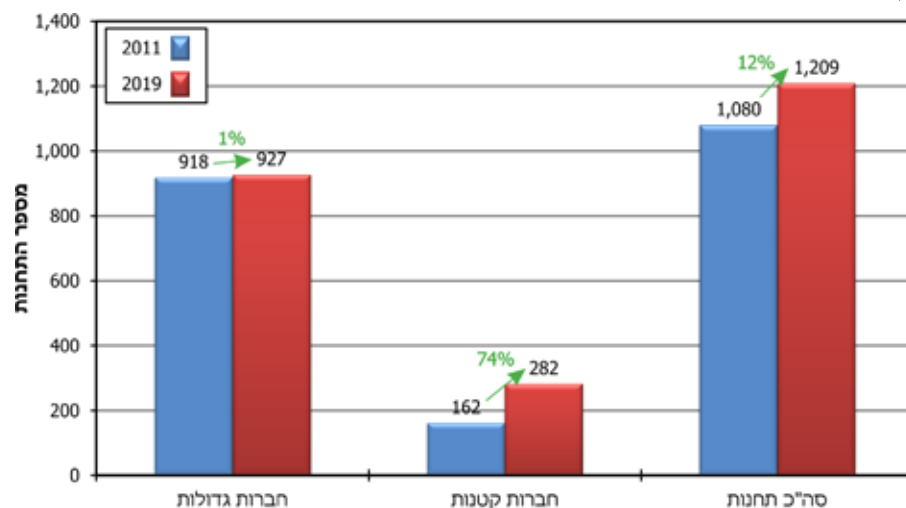
מומלץ כי המפקח על היחידה למשקלות ומידות במשרד הכלכלה יבחן קביעה של משטר בדיקות בתדירות קבועה או באמצעות מערך לניהול סיכונים כדי לתת ביטחון לצרכנים שקיים פיקוח סדיר על דיוק המשאבות בתחנות התדלוק.

מומלץ כי משרד האנרגיה יבחן קביעת הוראת נוהל מפורשת בנוגע לפרק הזמן הקצר שנדרש לפרסם במהלכו את פרטי הסטייה מהתקן של בדיקות איכות הדלק, זאת מתוך יצירת אמצעים לשם מתן הודעה לצרכנים שתדלקו בדלק לא-תקני (ריקול) ובחינת דרכי פרסום נוספות מעבר לאתר האינטרנט של המשרד, כדי שהמידע יהיה נגיש לצרכני הדלק בתחנות התדלוק.

מומלץ כי לנוכח מספרם הרב של כלי הרכב המונעים בגפ"ם, יבחנו משרד הכלכלה והמפקח הסדרה של בדיקות אימות דיוק ראשוני ותקופתי למנפקות גפ"ם.

מומלץ כי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות תבחן את נגישות השירות ונגישות המבנים לאנשים עם מוגבלות בתחנות התדלוק ברחבי הארץ.

הגידול במספר תחנות התדלוק בין השנים 2011 ו-2019



על פי נתוני משרד האנרגיה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

בעשור הקרוב כמות כלי הרכב בישראל צפויה לגדול ביותר מ-3% בכל שנה. נראה כי בעתיד ישתנה תפקידן של תחנות התדלוק, זאת בשל השימוש העתידי בגז טבעי דחוס כדלק למכוניות והתרבות עמדות טעינה למכוניות המופעלות בחשמל, ובעקבות מדיניות משרד האנרגיה להפסיק מכירת רכבים עם מנועי בנזין ודיזל עד שנת 2030. כל אלה אמורים לשנות את אופי השירותים הניתנים בתחנות התדלוק. ראוי כי השינויים הצפויים יובאו בחשבון כבר היום בתכנון התחנות החדשות.

על הגופים המאסדרים להיערך לכך גם בתחום אסדרת פעילותן של תחנות התדלוק והשירותים שהן אמורות לספק ולפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה - כל זאת כדי להמשיך ביצירת התנאים לשוק תחרותי, ללא מונופולים וקבוצות ריכוז, כדי להפחית את יוקר המחיה למען הצרכן.

