

ענף טחנות הקמח

ריכוז ממצאים

בארץ פועלות 21 טחנות קמח הטחנות בכל שנה 650,000 - 700,000 טון חיטה ומספקות את מלוא צריכת הקמח והסובין בארץ. מכסת הטחינה לכל אחת מן הטחנות נקבעה בהסדר כובל ביניהן משנת 1973. הממשלה מוכרת את החיטה לטחנות וקובעת את המחירים שבהם ימכרו הטחנות את הקמח לסוגיו ואת הסובין, וממילא גם את שיעורי הרווח שיוותרו בידי הטחנות.

לא יושמו החלטות חוזרות ונשנות של משרד התעשייה והמסחר לעודד תחרות בין הטחנות.

מדידות שערך המשרד מראות, כי כושר הטחינה גדול מהצריכה השנתית בשיעור שבין 40% לבין 100%. אף בהתחשב בצורך לקיים כושר טחינה עודף של כ-30% גדול כושר הטחינה הקיים בענף בשיעור שבין 10%-ל-70% יותר מהדרוש. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, אם יצומצם כושר הטחינה של הענף ב-10% ייחסכו למשק כ-2.5 מיליון ש"ח בשנה בהוצאות טחינה.

עד 1987 לא חקר המשרד ידיעות שהגיעו אליו בדבר קיומו של הסדר כובל סמוי בענף, הבא למנוע למעשה כל אפשרות של תחרות בין הטחנות. חקירתן של ידיעות אלה החלה ב-1987, אך טרם נסתיימה.

כדי שהטחנות יאותו לטחון את יבולי שנת השמיטה התשמ"ח, הסכים המשרד ב-1987, בניגוד להחלטה קודמת שלו, להמליץ לפני המועצה להגבלים עסקיים להאריך את תוקף ההסדר הכובל בענף בשלוש שנים נוספות. כמו כן הוזיל המשרד את מחיר המכירה של חיטת שמיטה לטחנות. ההוזלה יחד עם הוצאות אחסון ומימון נוספות עלו לממשלה 9 מיליון ש"ח בקירוב.

הרכב ההוצאות של הטחנות על טחינת חיטה לא נבדק ולא עודכן מאז 1980. בהכנסות מהטחינה כלול פיצוי יתר בגין ההוצאות הקבועות של הטחנות, המסתכם, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, ב-2.6 מיליון ש"ח בשנה.

גם הרכב התפוקה של הטחנות מטון חיטה לא נבדק ולא עודכן מאז 1980. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, יש לטחנות, עקב כך, הכנסות יתר בסכום של 5.4 מיליון ש"ח בשנה.



1. משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) מרכז בידיו, באמצעות מינהל הסחר הממשלתי (להלן - המינהל) את רכישת החיטה הדרושה להספקת הצריכה בארץ, המסתכמת ב-650,000 - 700,000 טון בשנה, ואת מכירתה. המינהל רוכש בכל שנה את כל החיטה שמגדלים החקלאים בארץ, כמות הנעה בין 100,000 טון בשנת בצורת ל-300,000 טון בשנת ברכה. את יתרת החיטה מייבא המינהל מחו"ל¹ (בעיקר מארה"ב). המינהל אחראי גם לפריקת האוניות בנמלי הארץ, שינוע ואחסון החיטה בממגורות, ולבסוף למכירתה ללקוחות. הלקוחות העיקריים הם 21 טחנות קמח הפועלות בארץ.

¹ בעניין זה ראה לעיל עמ' 574.

את החיטה מוכר המינהל לטחנות במחיר האמור לכסות את כל העלות: רכישה, מימון, אחסון, ביטוח, הובלה, השגחה וכו'. המינהל ואגף התקציבים שבאוצר קובעים ביחד את המחירים שבהם יימכרו סוגי הקמח השונים - אחד, לבן, מיוחד וסובין המופקים מן החיטה. ההפרש בין מחיר המכירה של החיטה לטחנות לבין מחיר הקמח והסובין שנקבע - "פער הטחינה" - מהווה את הכנסת הטחנות. הטחנות מוכרות את הקמח למאפיות, למגדניות, לתעשייה ולצריכה פרטית.

להלן טבלה המפרטת את כמויות החיטה שמכר המינהל בשנים 1983 - 1987, כמויות הקמח שהפיקו הטחנות ואמדני המכירה של חיטה ותפוקת קמח ב-1988 (בטונות):

השנה	חיטה שנמכרה לטחנות	קמח שהפיקו הטחנות
1983	654,500	504,600
1984	660,500	511,900
1985	652,100	505,400
1986	673,000	521,600
1987	687,000	525,500
1988	690,000	534,800

2. בחודשים מאי - אוגוסט 1988 בדק משרד מבקר המדינה במינהל וביחידת הממונה על הגבלים עסקיים, את תהליך האישור של הסדר כובל (קרטל) לטחנות הקמח, את "הסכם השמיטה" שעשה המשרד עם איגוד טחנות הקמח, ואת דרכי חישוב פער הטחינה שהטחנות מקבלות.

אישור הקרטל

1. כושר הטחינה הכולל של 21 הטחנות שפעלו בארץ במועד הביקורת גדול בהרבה מן הביקוש השנתי לקמח בשוק המקומי. בידי המשרד אין נתונים מעודכנים על היקפו של כושר זה, אך מדידות שונות שנעשו במשך השנים הצביעו על קיומו של עודף כושר טחינה לא מנוצל הגורם לייקור ייצור הקמח בארץ.

(א) ב-1982 בדקה חברת ייעוץ, על פי בקשת המינהל והרשות העליונה למל"ח (מזון), את כושר הטחינה של הטחנות בשעת חירום ומצאה, שהיקפו עד 3,630 טון ביום - 1 מיליון טון חיטה, ב-265 ימי עבודה בשנה, או 1.2 מיליון טון, ב-340 ימי עבודה בשנה.

(ב) מהנדס טחינה, המועסק על ידי המינהל, אמד ב-1988 את כושר הטחינה של הטחנות ב-1.17 מיליון טון בשנה (ב-265 ימי עבודה) או 1.5 מיליון טון בשנה (ב-340 ימי עבודה).

יוצא אפוא, שעודף כושר הטחינה של הטחנות נע בין 40% מן התפוקה בפועל, על פי המדידה הנמוכה מ-1982, לבין 100% ויותר מן התפוקה, במדידות האחרות.

2. עודף כושר טחינה בענף קיים מאז סוף שנות השישים, כשהביקוש לקמח גדל בקצב מהיר בייחוד בשל תוספת האוכלוסין בעקבות מלחמת ששת הימים. הגידול בביקוש הביא להקמת טחנה חדשה, להגברת כושר הטחינה של האחרות, ועקב זאת להגברת התחרות בענף.

כדי למנוע התחרות בין הטחנות, החליט המשרד, באמצע 1971, למכור 90% מכמות החיטה הנצרכת בכל שנה לטחנות, על פי מכסות קבועות שהוא קבע לכל טחנה, ואת היתרה (להלן - תוספת הקצבה) במכרזים שבהם ישתתפו הטחנות. המכסות נקבעו על פי חלקה היחסי של כל טחנה בכלל כושר הטחינה של הטחנות, כפי שזה היה ב-1966. שלוש מן הטחנות התנגדו להסדר שהנהיג המשרד והגישו עתירה לבג"צ שיורה למשרד למכור את החיטה לטחנות לפי מכסות שייקבעו על פי

כושרה היחסי של כל אחת מהן בכלל כושר הטחינה של הענף, כפי שהיה בעת שהונהג ההסדר ב-1971, ושורה לו להימנע ממכירת חיטה (תוספת ההקצבה) באמצעות מכרז. בית המשפט הגבוה לצדק נעתר לבקשה הראשונה של הטחנות ודחה את האחרת.

בעקבות פסק הדין, מינה המשרד ב-1972 ועדה, והיא, בעזרתו של מומחה מחו"ל, מדדה את כושר הייצור של כל אחת מן הטחנות וקבעה את מכסת החיטים שתוקצה לה.

בתחילת 1973 הגישו 20 טחנות קמח בקשה למועצה להגבלים עסקיים לאשר להן הסדר כובל שבו תיקבע חלוקה של מכסות החיטים שונה במקצת מזו שקבעה הוועדה.

הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן - הממונה) המליץ לפני המועצה לאשר את ההסדר הכובל בהתאם למדיניות המשרד. ההסדר המבוקש אושר ב-1973 ומאז הוא הוארך פעמים מספר ולאחרונה, מספטמבר 1987, עד לחודש מאי 1989. הממונה נימק את המלצותיו לאישור ההסדר ולאחר מכן להארכת תוקפו בכך, שהמשרד מעוניין בקיום עודף של כושר ייצור בענף. הממונה הסביר בהמלצתו, שחלק הארי של עלויות הטחינה הן הוצאות קבועות שאינן תלויות בכמויות שהטחנה טוחנת. כתוצאה מכך, הטחנות שואפות להגדיל את כמויות החיטה שהן טוחנות, ומוכנות למכור את הקמח במחיר נמוך יחסית (השווה להוצאות המשתנות של הטחינה). ביטול המכסות בענף יגרום בטווח הקצר תחרות מחירים חריפה בין הטחנות, ובטווח הארוך - סגירת אחדות מהן, ואז אין ביטחון שישמר עודף כושר הייצור בענף. מהוולת המחירים עקב התחרות נהנו, לדברי הממונה, דרגי הביניים השונים והיא לא הגיעה לצרכן הסופי, שהוא צרכן הלחם ומוצרי הבצק. עוד נימק הממונה בהמלצותיו, שחלוקת המכסות כפי שקבעה הוועדה לא התחשבה בפזיזות הגיאוגרפית של האוכלוסייה. ההסדר בין הטחנות נועד, בין היתר, לתקן עיוות זה ולאפשר להן להעביר מכסות ייצור ממרכז הארץ לדרומה ולאזור ירושלים.

בסוף 1977 החליטה הנהלת המשרד לפעול לביטול ההסדר הכובל ולהנהיג ליברליזציה מלאה בענף, אולם נוכח רגישות הענף וההכרח להבטיח אספקה סדירה של לחם, נקבע, שהממונה ימליץ פעם נוספת ואחרונה על הארכת ההסדר לשנתיים, כדי לתת שהות מספקת לענף להתכונן לביטול הקרטל. עוד החליטה הנהלת המשרד, כי מתחילת 1979 תוגדל תוספת ההקצבה לטחנות מ-10% ממכסת כל טחנה, ל-20% באמצע 1979, עקב לחץ מצד הטחנות, חזר המשרד לתוספת הקצבה של 10% בלבד ובכך הקטין שוב את התחרות בענף.

בתחילת 1984, לקראת דיון בהארכת תוקף הקרטל, החליטה הנהלת המשרד לפעול שוב להגברת התחרות בענף ולבדוק מחדש את האפשרות להגדיל את תוספת ההקצבה שתימכר לטחנות ל-20% בתיקי המשרד לא נמצאו סימוכין שאכן נערכה בדיקה כזו.

מהאמור לעיל עולה, שעל אף החלטות המשרד להגדיל את התחרות בענף ולאפשר לטחנות לקנות חיטה בשיעורים גדולים ככל האפשר מהמכסות, הוא נמנע, עקב התנגדות הטחנות, מיישומן.

3. המשרד הסביר, כי לשם הבטחת אספקה סדירה של קמח ולחם לאוכלוסייה בכל חודשי השנה, לרבות בחודשים שבהם הצריכה מוגברת ובמיוחד בשעת חירום, יש לקיים בענף עודף מסוים של כושר טחינה. גודלו של העודף הזה לא נקבע במדויק. לפי הערכות שונות שהכינו עובדי המשרד, העודף הזה צריך שיהיה בשיעור של 30% מן הכמות הנטחנת בכל שנה. אולם, כאמור לעיל, על פי נתוני המשרד, כושר הטחינה הקיים בארץ גדול לפחות ב-10% מזה הנחוץ, לפי המדידה מ-1982, וב-70% יותר מן הנחוץ לפי המדידות האחרות.

לפי נתוני המשרד, כשני שלישים מהוצאות הטחינה הן קבועות, דהיינו הוצאות שאינן תלויות בכמות החיטה הנטחנת. המשרד מכסה, באמצעות "פער הטחינה", את מלוא ההוצאות של הטחנות, הן הקבועות והן המשתנות. צמצום כושר הייצור של הענף על ידי סגירת טחנות יקטין את ההוצאות הקבועות. לפי מחירי יולי 1988, הגיעו הוצאות אלה לכ-40 ש"ח לטון. מכאן, שצמצום כושר הטחינה העודף של הענף ב-10% יקטין את ההוצאות הקבועות ב-3.6 ש"ח לטון בקירוב או ב-2.5 מיליון ש"ח בחישוב שנתי.

בטווח הארוך יושג חיסכון נוסף כאשר לא יהיה צורך לחדש את קווי הייצור של הטחנות שיסגרו. סביר להניח, שיהיו אלה הטחנות היעילות פחות, וכיוון שחישוב פער הטחינה מבוסס על ממוצע העלויות של כל הטחנות, תפחית הסגירה את ההוצאה הממוצעת לטחינת טון חיטה.

4. בעת הדיונים שהיו במועצה להגבלים עסקיים בשנים 1987 ו-1988 לקראת הארכת תוקפו של הקרטל, התברר לממונה, שלאגוד טחנות הקמח יש קרן השוואה פנימית ובמסגרתה הוא גבה מכל טחנה שטחנה יותר מהמכסה שנקבעה לה סכום בשיעור של 3/4 מפער הטחינה לטון. כספי הקרן שימשו כדי לפצות את הטחנות שטחנו כמויות חיטה קטנות ממכסתן.

מעיון בתיקי המשרד עולה, כי עוד ב-1977 ולאחר מכן ב-1979 הגיעו ידיעות בדבר קיומו של הסדר סמוי בענף המונע העברת לקוחות בין הטחנות השונות, ומטיל קנסות על טחנות שטחנות יותר ממכסתן. ב-1987 הובא פעם נוספת לידיעת המשרד מידע בדבר קיומה של "קרן השוואה" בענף.

בתיקי המשרד אין מסמכים בדבר הצעדים שננקטו עד 1987 לבחינת ההתארגנות בענף הנוגדת את החוק. רק באמצע אותה שנה החל הממונה בחקירה בנושא הפעלת "קרן השוואה" בענף. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 1988, לא הסתיימה החקירה.

5. הביקורת העלתה, שהמשרד מעודד לא בדק את תפוסת צריכת הקמח לפי אזורים. יתירה מזו, במשך יותר מעשר שנים לא שונתה מכסת החיטים לטחנות, שנקבעה בהסכם הקרטל משנת 1973, אף על פי שחלו שינויים בפיזור האוכלוסייה בארץ. יצוין, שבמשך חמש השנים האחרונות העבירו מאזור המרכז לדרום ולירושלים מאות טונות של קמח בכל חודש.

חיטת שמיטה

1. שנת התשמ"ז הייתה שנת שמיטה. יכול השנה היה מבורך והסתכם ב-263,000 טון, כ-40% מהתצרוכת השנתית. בתחילת 1987 הודיע איגוד הטחנות למינהל הסחר, שהטחנות לא יקנו חיטה מקומית, משום שהמאפיות מסרבות להשתמש בקמח מיבול של שנת השמיטה.

בעקבות הודעת האיגוד בחן מינהל הסחר כמה חלופות לשימוש החיטה המקומית:

(א) לייצא את החיטה המקומית, ולייבא את מלוא התצרוכת השנתית.

(ב) לתת תמריץ כספי לקונים חיטה או קמח מקומיים.

(ג) לחייב כל טחנה לקבל שיעור מסוים של חיטה מקומית מתוך מכסת החיטים שלה, ולאפשר העברת מכסות בין הטחנות, כך שטחנות מסוימות יוכלו לטחון חיטת יבוא בלבד, ולספק את צורכי העדה החרדית.

בחינת החלופה הראשונה - דהיינו האפשרות לייצא את החיטה המקומית ולייבא במקומה חיטה מחו"ל - שערך המינהל, העלתה, כי יישומה יעלה למשק המדינה 9.5 מיליון דולר.

2. במארס 1987 החליט המינהל לבחור בחלופה השלישית והודיע לאיגוד טחנות הקמח, כי מאוגוסט אותה שנה (קציר תשמ"ז) תחויב כל טחנה לרכוש חיטה מקומית בשיעור של 35% ממכסת החיטים שלה ו-65% הנותרים של חיטה מיובאת. עוד הודיע המינהל, כי לא יתמוך בהמשך ההסדר הכולל. אולם בעקבות לחצים שהפעילו בעלי הטחנות, בעלי המאפיות ואחרים על המשרד, הוחלט באמצע מאי 1987 - בדיון שהשתתפו בו מנכ"ל המשרד, נציגי המינהל ונציגי איגוד טחנות הקמח - לפעול ביחד לפתרון בעיית חיטת השמיטה. המנכ"ל הודיע, שהמשרד יבטל את התנגדותו לקיום הקרטל.

בספטמבר אותה שנה נחתם הסכם בין איגוד הטחנות לבין המינהל, ולפיו:

(א) איגוד הטחנות יקבע שש טחנות שיטחנו בתקופה אוגוסט 1987 - יולי 1988 לפחות 110,000 טון חיטה מקומית. טחנות אלו יתחייבו לטחון עוד כמות זהה עד יולי 1989. למעשה הצטרפו להסדר עוד שתי טחנות וטחינת החיטה המקומית תסתיים במארס 1989.

(ב) החיטה המקומית תמכר לשש הטחנות בהנחה של 10% (23.30 ש"ח לטון, בהצמדה למדד המחירים לצרכן).

(ג) המשרד ימליץ על אישור הסדר כובל למשך שלוש שנים נוספות.

3. לפי חישוב, שערך משרד מבקר המדינה, תגיע עלותו של הסכם השמיטה עם הטחנות לכ-9 מיליון ש"ח, כלהלן:

(א) כ-6.5 מיליון ש"ח הנחה על כמות כוללת של 248,000 טון חיטה מקומית.

(ב) כ-0.8 מיליון ש"ח לאחסון כמות של 84,000 טון חיטה אשר טחינתה נדחתה לתקופה אוגוסט 1988 - מארס 1989.

(ג) 1.6 מיליון ש"ח הוצאות למימון הקדמת הרכישה של חיסת יבוא במקום החיטה המקומית שטחינתה נדחתה לאחר אוגוסט 1988.

פער הטחינה

1. כאמור, הממשלה קונה את החיטה מספקים בארץ ובחו"ל, ומוכרת אותה לטחנות. היא קובעת את מחיר החיטה לטחנות ואת מחירי המכירה של תפוקות הטחינה (קמח לבן, קמח אחיד, קמח מיוחד וסובין). מחירי התפוקות נקבעים כך שיכסו את עלות החיטה ואת פער הטחינה הכולל רווח סביר לבעלי הטחנות.

עד אמצע שנות השבעים נקבע פער הטחינה אחת לשנה בהתאם להוצאות בפועל של מדגם של טחנות כפי שחישוב רואה חשבון על פי הדו"חות הכספיים של הטחנות.

ב-1975 שונתה השיטה לחישוב פער הטחינה. הכלכלן הראשי של המשרד קבע סל הוצאות של טחנה ממוצעת; הסל מורכב מהוצאות על חשמל, מים, שכר עבודה וכו'. אחת לשלושה חודשים עודכנו רכיבי הסל על פי עליית מחיריהם.

מאז אפריל 1978 נהג המשרד לעדכן את פער הטחינה אחת לשלושה חודשים, על פי השינויים במדד המחירים הסיטוניים של תפוקת התעשייה. פער הטחינה היה צמוד ב-90% בלבד למדד זה.

בתחילת 1980, מינה מנכ"ל המשרד ועדה של שלושה מאנשי המשרד כדי לבדוק בדיקה יסודית את פער הטחינה. הוועדה קבעה מחדש את רכיבי סל ההוצאות לטחינת החיטה על פי נתונים שנאספו במדגם של עשר טחנות וכן את דרך עדכון ההוצאה בכל אחד מרכיביו, אולם היא לא הצליחה לסכם המלצות שיהיו מקובלות על כל חבריה. עיקר חילוקי הדעות היו בדבר חישוב הפחת על מבנים וציוד ושיעור הרווח שייכלל בפער הטחינה.

2. בסופו של דבר המשרד נשא ונתן עם נציגי איגוד הטחנות. בהסכם שנחתם באמצע 1980 נקבעו המדדים לעידכון כל רכיב מרכיבי ההוצאות של הטחנות. הרווח נקבע בשיעור של 5% מערך התפוקה.

לדעת הביקורת, קביעת רכיב הרווח כשיעור מערך תפוקת הטחנות מקנה להן יתרון ניכר ויש בו כדי להגדיל במידה ניכרת את הוצאות המשק על טחינה, בייחוד בתקופות שבהן עולים מחירי החיטה בעולם. את החיטה קונות הטחנות מהממשלה, במחירים שהיא קובעת ובאשראי לעשרה ימים. לטחנות אין כל סיכון בקניית החיטה והן מקבלות את מלוא התמורה ששילמו בעדה בעת חישוב מחירי הקמחים. הטחנות מאחסנות בממגורותיהן חיטה של הממשלה ומקבלות בעד זה דמי אחסון והן מחויבות בתמורת החיטה רק כאשר הן מושכות את החיטה מן הממגורות הנמצאות בשטחן. לפיכך, לא היה מקום, לדעת

הביקורת, לאשר לטחנות רווח של 5% גם על מחיר החיטה המהווה כ-85% מהוצאות ייצור הקמח. יצוין, כי למונופולים ולקרטלים אחרים נוהג המשרד לאשר רווח כשיעור מההון המופחת שלהם.

3. מאז 1980, לא נערכה בדיקה של הרכב הוצאות הטחינה של הטחנות. ההתייעלות בענף עקב החלפת ציוד ישן בחדש במשך השנים, והשינויים בהוצאות הייצור עקב עליית מחירים שונה של כל רכיב מרכיבי הייצור הכלולים בסל הוצאות הטחינה, כל אלה שינו את משקלם היחסי של הרכיבים האלה.

4. בתחשיב הוצאות הטחינה, כפי שנקבע ב-1980, נכללו הן ההוצאות הקבועות והן המשתנות. כדי לחשב את עלות הטחינה של טון חיטה, חולקו ההוצאות הקבועות (וכן גם יתר ההוצאות) בכמות החיטים שנטחנה באותה שנה - 635,000 טון. הטחנות מקבלות תמורה, בהתאם לתחשיב האמור, בעד כל הכמות שהן טוחנות, כמות המגיעה בשנים האחרונות לכדי 700,000 טון בשנה. יוצא אפוא, שבעד כל טון מעל ל-635,000 טון מקבלות הטחנות פיצוי יתר בסכום השווה להוצאות הקבועות בתחשיב. כיוון שההוצאות הקבועות מגיעות, כאמור, לכ-2/3 מכלל ההוצאה, הרי שבשנת 1988 יקבלו הטחנות תשלום יתר בסכום של 2.6 מיליון ש"ח בקירוב.

5. מחיר הקמח והסובין נקבעים כך, שסך כל ערך התפוקות מטון חיטה יכסה את מחיר החיטה, את עלות הטחינה וגם יותיר רווח בידי בעלי הטחנות. ערך התפוקות מטון חיטה חושב במדידה שנעשתה ב-1980 ובה נקבע, כי מכל 100 טון חיטה ניתן להפיק 100.5 טון מוצרים מוגמרים. במועד הביקורת הופקו מכל 100 טון חיטה 101.9 טון מוצרים מוגמרים. השתנתה גם החלוקה הפנימית בין סוגי הקמחים השונים והסובין. במחצית הראשונה של 1988 נטחנו 330,000 טון חיטה. משרד מבקר המדינה חישב את ערך התפוקות בפועל באותה תקופה במחירי יולי של אותה שנה, והעלה שהן הסתכמו ב-135 מיליון ש"ח. ערך התפוקה לפי הקביעה מ-1980 שהובאה בחשבון בתחשיב המחיר לטחנות, היה 132.3 מיליון ש"ח. יוצא אפוא, שהיו לטחנות הכנסות יתר בסכום של 2.7 מיליון ש"ח במשך חצי שנה, או 5.4 מיליון ש"ח בשנה.

6. ב-1.7.85 הנהיגה הממשלה מדיניות כלכלית חדשה והותקנו תקנות שעת חירום ("יציבות מחירים במצרכים ובשירותים, התשמ"ה-1985"). בתקנות אלו נקבע איסור על מכירת מצרך או שירות במחיר הגבוה מן המחיר הקובע. מכוח התקנות הוצא היתר להעלות מחירי מצרכים מסוימים באותו תאריך. בהתאם לכך, הועלה מחיר החיטה ב-27.2% ומחיר הקמחים ב-38% בקירוב. "פער הטחינה" גדל ב-41% בקירוב, ומרכיב הרווח בתוכו גדל ב-49% בקירוב.

"צו יציבות המחירים" נועד להקפאת מחירים לתקופה קצרה, שבה יספגו היצרנים חלק מן העלויות בתשומות הייצור. המפקח על המחירים הוציא הנחיות לבדיקת בקשות להעלות מחירים. בהנחיות אלה הוא פירט את התשומות שמותר להכיר בהן לצורך זה, למשל: חומרי גלם, אנרגיה, מים, שכר עבודה, הובלה ומימון. לפי ההנחיות, אין להכיר בשינויים בהוצאות כלליות וברווח.

ב-15.10.86 הועלה "פער הטחינה" ב-8%. אישורה של העלאה זו התבסס, בין היתר, על כך שהוצאות הנהלה והוצאות כלליות שבתחשיב "פער הטחינה" גדלו ב-15.4%. ב-3.12.86 וב-16.12.86 שוב הועלה "פער הטחינה" בשיעור כולל של 18.5%. הוצאות הנהלה וההוצאות הכלליות שבתחשיב הועלו ב-64.1%

המשרד הסביר, שבדצמבר 1986 הוצאו שירותי טחינת חיטים מרשימת המוצרים שמחיריהם מוקפאים, ופער הטחינה עודכן גם על פי השינויים בהוצאות הנהלה ובהוצאות הכלליות.

לדעת הביקורת, עם הוצאת שירותי טחינת החיטים ממסגרת הקפאת המחירים, היה על המשרד לערוך תחשיב כולל חדש שיביא בחשבון את השינויים שחלו ברכיבי כל ההוצאות, את הגידול שחל מאז 1980 בכמות החיטים הכוללת הנטחנת ואת הגידול בתפוקות מכל טון חיטים למן המועד שבו נערך לאחרונה העידכון של סל רכיבי הוצאות הטחינה.



מינהל הסחר הממשלתי רוכש בכל שנה 650,000 - 700,000 טון חיטה, חלקה מן החקלאים בארץ וחלקה מיבוא, ומוכר אותה ל-21 טחנות קמח הפועלות בארץ. הממשלה קובעת את מחירי המכירה של תפוקת הטחנות - קמח לסוגיו וסובין.

בענף קיים עודף ניכר של כושר טחינה. במדידות שערך המשרד נמצא, שעודף זה נע בין 40% לפי מדידה אחת לבין 100% ויותר לפי מדידות אחרות. המשרד מעוניין, בעיקר למקרה חירום, בקיומו של עודף כושר טחינה בשיעור של 30%. יוצא אפוא, שגם בהתחשב בצורך לקיים כושר עודף לשעת חירום, גדול כושר הטחינה של הענף ב-10% לפחות מזה הנחוץ. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, צמצום כושר הטחינה בשיעור זה - 10% - יביא לידי חיסון של כ-2.5 מיליון ש"ח בשנה בהוצאות הטחינה.

כדי לקיים כושר טחינה עודף בענף מוכרת הממשלה את החיטים לטחנות על פי מכסות שנקבעו עוד ב-1972. מאז 1973 פועלות הטחנות במסגרת הסדר כובל ביניהן. מפעם לפעם, לקראת הדיונים בהארכת תוקף ההסדר הכובל בענף, החליט המשרד להגביר את התחרות בענף ולהגדיל את כמויות החיטה שיימכרו לטחנות מעל למכסות שנקבעו לכל אחת מהן. המשרד לא יישם החלטותיו להגביר את התחרות בענף.

מתיקי המשרד עולה, שכבר ב-1977 ולאחר מכן ב-1979, היו ידיעות על הסדר סמוי בענף, ולפיו מוטלים קנסות על טחנות הטוחנות יותר ממכסתן ושולמו פיצויים לאלה שטחנו פחות ממכסתן. עד 1987 לא חקר המשרד את דבר קיומו של הסדר כזה.

המשרד חתם עם קרטל טחנות הקמח על הסכם המסדיר את שיווק חיטת השמיטה לטחנות השונות. עלות ההסדר למשק המדינה מגיעה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, ל-9 מיליון ש"ח בקירוב.

מאז 1980 לא בדק המשרד את הרכב העלויות של טחינת קמח. שיעור הרווח לטחינה נקבע לכ-5% מסך כל העלויות, כולל מחיר החיטה המהווה 85% מהעלויות, ולגביו אין לטחנות כל סיכון.

לטחנות ניתן פיצוי יתר בגין ההוצאות הקבועות שלהן. בשנת 1988 יהיה פיצוי זה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בסך של כ-2.6 מיליון ש"ח. הרכב התפוקות מטון חיטה לא עודכן מאז 1980. למעשה, התפוקה עלתה מאז והשתנו רכיבי התפוקות ועקב זאת יש לטחנות הכנסות נוספות בסכום של 5.4 מיליון ש"ח בשנה.

לדעת הביקורת, לקראת סיום תוקפו של האישור להסדר כובל בענף במאי 1989, על המשרד לשקול הנהגת יתר ליברליזציה ברכישת החיטה בחו"ל, ולפעול להגברת התחרות בענף על ידי ביטול הדרגתי של מכסות החיטה לטחנות, תוך התקנת הסדרים מתאימים שיבטיחו הספקת מלוא הדרישה לקמח גם בעתות חירום ובתקופות של צריכה מוגברת.

הכנת תקנים ישראליים

ריכוז ממצאים

מכון התקנים מופקד על הכנת תקנים ישראליים, וזאת באמצעות ועדות מרכזיות וועדות תקינה. חברים רבים בוועדות מרכזיות נעדרו מישיבות, מהם שלא נכחו אפילו בישיבה אחת, ויושבי ראש הוועדות והמכון לא פעלו להחלפתם.



מינהל הסחר הממשלתי רוכש בכל שנה 650,000 - 700,000 טון חיטה, חלקה מן החקלאים בארץ וחלקה מיבוא, ומוכר אותה ל-21 טחנות קמח הפועלות בארץ. הממשלה קובעת את מחירי המכירה של תפוקת הטחנות - קמח לסוגיו וסובין.

בענף קיים עודף ניכר של כושר טחינה. במדידות שערך המשרד נמצא, שעודף זה נע בין 40% לפי מדידה אחת לבין 100% ויותר לפי מדידות אחרות. המשרד מעוניין, בעיקר למקרה חירום, בקיומו של עודף כושר טחינה בשיעור של 30%. יוצא אפוא, שגם בהתחשב בצורך לקיים כושר עודף לשעת חירום, גדול כושר הטחינה של הענף ב-10% לפחות מזה הנחוץ. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, צמצום כושר הטחינה בשיעור זה - 10% - יביא לידי חיסון של כ-2.5 מיליון ש"ח בשנה בהוצאות הטחינה.

כדי לקיים כושר טחינה עודף בענף מוכרת הממשלה את החיטים לטחנות על פי מכסות שנקבעו עוד ב-1972. מאז 1973 פועלות הטחנות במסגרת הסדר כובל ביניהן. מפעם לפעם, לקראת הדיונים בהארכת תוקף ההסדר הכובל בענף, החליט המשרד להגביר את התחרות בענף ולהגדיל את כמויות החיטה שיימכרו לטחנות מעל למכסות שנקבעו לכל אחת מהן. המשרד לא יישם החלטותיו להגביר את התחרות בענף.

מתיקי המשרד עולה, שכבר ב-1977 ולאחר מכן ב-1979, היו ידיעות על הסדר סמוי בענף, ולפיו מוטלים קנסות על טחנות הטחנות יותר ממכסתן ושולמו פיצויים לאלה שטחנו פחות ממכסתן. עד 1987 לא חקר המשרד את דבר קיומו של הסדר כזה.

המשרד חתם עם קרטל טחנות הקמח על הסכם המסדיר את שיווק חיטת השמיטה לטחנות השונות. עלות ההסדר למשק המדינה מגיעה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, ל-9 מיליון ש"ח בקירוב.

מאז 1980 לא בדק המשרד את הרכב העלויות של טחינת קמח. שיעור הרווח לטחינה נקבע לכ-5% מסך כל העלויות, כולל מחיר החיטה המהווה 85% מהעלויות, ולגביו אין לטחנות כל סיכון.

לטחנות ניתן פיצוי יתר בגין ההוצאות הקבועות שלהן. בשנת 1988 יהיה פיצוי זה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בסך של כ-2.6 מיליון ש"ח. הרכב התפוקות מטון חיטה לא עודכן מאז 1980. למעשה, התפוקה עלתה מאז והשתנו רכיבי התפוקות ועקב זאת יש לטחנות הכנסות נוספות בסכום של 5.4 מיליון ש"ח בשנה.

לדעת הביקורת, לקראת סיום תוקפו של האישור להסדר כובל בענף במאי 1989, על המשרד לשקול הנהגת יתר ליברליזציה ברכישת החיטה בחו"ל, ולפעול להגברת התחרות בענף על ידי ביטול הדרגתי של מכסות החיטה לטחנות, תוך התקנת הסדרים מתאימים שיבטיחו הספקת מלוא הדרישה לקמח גם בעתות חירום ובתקופות של צריכה מוגברת.

הכנת תקנים ישראליים

ריכוז ממצאים

מכון התקנים מופקד על הכנת תקנים ישראליים, וזאת באמצעות ועדות מרכזיות וועדות תקינה. חברים רבים בוועדות מרכזיות נעדרו משיבות, מהם שלא נכחו אפילו בישיבה אחת, ויושבי ראש הוועדות והמכון לא פעלו להחלפתם.

ביותר מ-100 ועדות תקינה לא היה ייצוג לארגוני הצרכנים, ולא לצרכנים הסופיים של המוצר.

הליך התקינה היה ממושך, ועבר זמן רב מיום ההחלטה על הצורך בתקן ועד לתחילת הדיונים המעשיים בהכנתו.

הועלו כמה מקרים של ניגודי עניינים בקשר למינוי חברים לוועדות תקינה; ב-13 ועדות תקינה היו חברים בעלי זכות הצבעה כפולה.

המכון פעל לשינוי התקן למוטות פלדה לבניין, לאחר שמפעל חדש ביקש לייצר מוטות כאלה מפלדה שמקורה בפסי רכבת. במסגרת הדיונים טען אחד מחברי ועדת התקינה, שהופעל עליו לחץ לשינוי עמדתו בנושא, אך המכון לא בדק את טענותיו.

המכון לא עשה מעקב שוטף אחר שינויי התקנים בעולם, האמורים לשמש קו מנחה לעידכונם של תקנים קיימים, ובמיוחד של תקנים רשמיים.



1. חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - החוק), קובע, כי מכון התקנים הישראלי (להלן - המכון), והוא בלבד, רשאי לקבוע מפרט של מצרך, או כללים טכניים של תהליך עבודה, לרבות הגדרות טכניות, כתקן ישראלי (להלן - תקן); הודעה על קביעת תקן תפורסם ברשומות.

עוד קובע החוק, כי המכון יקבע תקן, לאחר שעובד בהתאם לכללים, שנקבעו בידי המכון ואושרו בידי שר התעשייה והמסחר (להלן - השר) ופורסמו ברשומות; הכללים יכילו הוראות בדבר השתתפותם של רשויות המדינה ושל נציגי היצרנים והצרכנים, בעיבוד אותו תקן.

תקן הוא מסמך מנחה, המבטא את מיטב שיפוטם המשותף של נציגי הנוגעים בדבר, מוסדות מדע והתאגדויות מקצועיות, שהשתתפו בעיבודו. תקן יכול שיקבל תוקף מחייב, אם באופן כללי מכוח החוק, על ידי הכרזתו כתקן רשמי בדרך הקבועה בחוק, ואם באופן ייחודי מכוח חוקים אחרים (חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, פקודת היבוא והיצוא, חוק התכנון והבנייה, חוק שירותי כבאות וכו'), על ידי איזכור התקן בתקנות, בצווים או ברישיונות שניתנו על פיהם.

2. בחודשים מארס - יולי 1988, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף התקינה, במסגרת ביקורת כוללת שנערכה במכון.

הכנת תקנים

אגף התקינה מרכז את תהליך הכנת התקנים, מרגע העלאת הצעה להכין תקן ועד להעברתו לפרסום. ב-1988 הועסקו באגף 46 עובדים: 25 מהנדסים; טכנאי אחד; ו-20 עובדי מינהל. לשנת הכספים 1988 יועדו בתקציב המכון למימון הוצאות האגף 3.1 מיליון ש"ח בקירוב. הכנסותיו המתוכננות כוללות: השתתפות של יחידות אחרות במכון, בסכום של כ-1.6 מיליון ש"ח; תמיכה של המשרד בסכום של 490,000 ש"ח; תקבולים ממכירת תדפיסים של התקנים לציבור ומהכנת מפרטים - 490,000 ש"ח; פרויקטים שונים - כ-60,000 ש"ח; כן מתוכנן גרעון בסך של כ-450,000 ש"ח, שיכוסה מהכנסותיו האחרות של המכון.

1. התקן הוא, כאמור, מסמך הקובע מפרטו של מצרך, או כללים טכניים של תהליך עבודה. המפרט עשוי לתאר, בין היתר, את: תכונותיו של המצרך, את חלקיו וחומריו, וכן את ייעודו, פעולתו, מטרתו, תהליך ייצורו, התקנתו, הפעלתו ודרכי השימוש בו; את איכותו ודרכי הבטחת האיכות, כמותו וממדיו ודרכי מדידתם; את הדרכים לבדיקת המצרך, להחסנתו לתחזוקתו ולהעברתו ממקום למקום, מקורו, כינויו, סימונו ואריזתו.

תקן נהיה לתקן ישראלי רשמי, אם הוכרז ככזה בידי השר שהאציל סמכות זו לממונה על התקינה שבמשרדו. הכרזתו של תקן כרשמי נעשית לאחר התייעצות עם נציגי היצרנים והצרכנים. אם המצרך שבו מדובר, מבחינת מהותו או תהליך יצורו, מסור בחוק לסמכותה של רשות אחרת, אין להכריז על תקן רשמי לגביו, אלא לאחר התייעצות גם עם השר הממונה על ביצוע אותו חוק. מטרות ההכרזה על תקן רשמי יכול שיהיו שמירה על ביטחון הציבור או בריאותו, הבטחת רמה נאותה לתוצרת הארץ, יעול המשק והגנת הצרכן. משהוכרז תקן כרשמי, אין לייצר את המצרך ואין למכרו, ליבאו, ליצאו או להשתמש בו בכל עבודה שהיא, אלא אם כן הוא מתאים לתקן הרשמי. אין גם לבצע עבודה שהכללים הטכניים של ביצועה נקבעו כתקן רשמי, אלא אם כן התאים תהליך העבודה לדרישות התקן.

גם תקן שלא הוכרז כרשמי יכול לחייב מבחינה משפטית, אם נקבע כך בחוזה בין הנוגעים בדבר, או כאמור בחיקוק. כך, למשל, קובע צו יבוא חופשי, התשל"ח-1978, במקרים רבים, כי מותר ליבא מוצר אם עמד בתקן שאינו רשמי. גם הרשות המוסמכת למתן רישיונות יבוא, הרשאית לקבוע תנאים ברישיונות היבוא שהיא מוציאה, מחליטה מפעם לפעם לגבי מוצרים שיש להם תקן, כי התנאי ליבואם הוא עמידתם בתקן.

באוגוסט 1987 היו בתוקף כ-1,600 תקנים, מהם 360 תקנים רשמיים. עוד פרסם המכון עד לאותו מועד 213 מפרטי מכון וכ-700 מפרטי אספקה, שלא נקבעו כתקנים (ראה להלן).

2. היזמה להציע נושאים לתקינה יכולה לבוא מהממונה על התקינה שבמשרד, ממוסדות המכון וועדותיו, מגופים המיוצגים במועצה הכללית של המכון, מחברי המכון, מרשויות המדינה ומרשויות מקומיות. הכנת התקנים נעשית בוועדות ציבוריות-מקצועיות, הכוללות חברים המייצגים מגוון של גורמים במשק. אגף התקינה שבמכון מכין את הנוסח הבסיסי של הצעות התקנים, שעליו מתקיימים הדיונים בוועדות, ועובדיו נותנים סיוע מקצועי ומינהלי לוועדות. הוועדות פועלות בשתי רמות: ועדות מרכזיות וועדות תקינה. כשהוגשה בקשה להכנת תקן, היא מובאת לדיון, באמצעות מנהל המכון, בוועדה המרכזית המופקדת על התחום הרחב שנושא התקן שייך אליו. אם מצאה הוועדה המרכזית שהנושא ראוי שיוכן לו תקן, היא מעבירה את הנושא לוועדת תקינה, העוסקת בתחום הספציפי.

3. הוועדות המרכזיות - כיום 15 במספר - מוקמות בידי המועצה הכללית. המועצה הכללית קובעת - לפי כללי התקנים (עיבוד תקנים ישראליים), התשי"ד-1954 (להלן - הכללים) - את תחומי הפעולה של הוועדות המרכזיות ואת הגופים שיוצגו בהן, ובלבד שמספר חבריה של ועדה כזו לא יהיה גדול מ-17 ויהיו מיוצגים בה ארגוני יצרנים, צרכנים, ורשויות המדינה הנוגעות בדבר. בפועל כוללות הוועדות גם נציגים של מוסדות מדע, של התאגדויות מקצועיות, של לשכת המהנדסים ושל מעבדות המכון. החברים, בהיותם נציגים של מגזרים שונים, מייצגים כל אחד את האינטרס של שולחו, ואינם מקבלים מן המכון תמורה כספית בעד השתתפותם בוועדות. הרכבה של כל ועדה מרכזית, מבחינת הגופים שיהיו מיוצגים בה, נקבע מחדש בידי המועצה הכללית פעם בכשלוש שנים, לא לפני תום 32 חודשים ולא יאוחר מ-42 חודשים מהיום שבו נקבע באחרונה הרכב הוועדה. מינויו של חבר בוועדה מרכזית יכול להתבטל רק בידי הגוף שמינה אותו. המניין החוקי לקיום הישיבות של הוועדות המרכזיות הוא ארבעה חברים לפחות. הכללים אינם קובעים את תדירות התכנסותן של ועדות מרכזיות.

ועדה מרכזית מוסמכת, בתחום פעולתה, לאשר נושאים לתקנים, למנות - בסדר הדומה לסדרי מינוי הוועדות המרכזיות - ועדות תקינה לעיבוד תקנים בנושאים שאישרה, ולאשר את הצעות התקנים שוועדות התקינה הכינו והגישו לה.

ועדות התקינה מכינות את התקנים, כל ועדת תקינה בתחום התמחותה, והן המעצבות למעשה את התוצר הסופי - התקן. המניין החוקי המזערי לדיוני ועדת תקינה הוא שלושה חברים. משאושרה הצעת התקן בוועדת תקינה, היא מתפרסמת ונשלחת לעיון ולביקורת לחוגים מעוניינים בארץ. התקופה המוקצית לקבלת הערות לא תהיה קטנה משלושה שבועות ולא גדולה משישה חודשים מיום הפרסום. ההערות המגיעות למכון מובאות לדיון בוועדת התקינה, שניסחה את הצעת התקן, והיא

מכינה - אם היא מוצאת לנכון - נוסח מתוקן. הנוסח המתוקן מובא לפני הוועדה המרכזית, בצירוף דין וחשבון על אופן ניסוחו ועל תוצאות הביקורת הפומבית, והיא רשאית לאשר או להחזירו לוועדת התקינה, בצירוף הערותיה. משאושר התקן, מעבירו יו"ר הוועדה המרכזית למנהל המכון בצירוף דו"ח על אופן עיבודה ואישורה של ההצעה, ועם חתימתו של המנהל יראו בתקן שאושר תקן שקבע המכון.

השתתפות חברי ועדות בישיבות

לפי הכללים, חבר שנעדר משלוש ישיבות רצופות של ועדה מרכזית ללא סיבה מתקבלת על דעתו של היו"ר, יראו אותו כאילו התפטר מחברותו. בדיקת נוכחות החברים בישיבות של 15 הוועדות המרכזיות בשנים 1984 - 1987 העלתה, כי 13 חברי ועדות לא נוכחו אפילו בישיבה אחת, וחברים רבים אחרים נעדרו מישיבות רבות, עד כי אפשר להטיל ספק ברצינות כוונתם להיות חברים בוועדות המרכזיות, ולשמש נציגי הגופים שמינו אותם. יתר על כן, אחדים מן הנעדרים בדרך קבע הם עובדי מדינה, המייצגים את משרדיהם, ובהעדרם האינטרס של רשויות המדינה בקביעת התקן אינו מיוצג. המכון לא עשה מעקב סדיר אחר השתתפותם של החברים, ורק במקרים ספורים הוחלף חבר מחמת אי השתתפותו. לדעת הביקורת, מן הראוי שהמכון, כמפקד על תיפקודן הסדיר של הוועדות למען קידום מטרותיו, יעשה מעקב אחר השתתפותם של חברי הוועדות, ובמקרי הצורך יפנה את תשומת לב היו"ר להעדרויות תכופות, כדי שהוא יקבע אם יש לראות חבר כזה כמתפטר, ואם אין לבקש מהמוסד ששלח אותו להחליפו. המכון הודיע, כי מראשית 1988 הוא מודיע לגופים הממנים על העדרות נציגיהם מישיבות הוועדות.

ייצוג צרכנים בוועדות

סעיף 7 של הכללים קובע: "כל ועדה מרכזית תמנה בתחום פעולתה ועדות תקינה, תקבע את תחום פעולתן ומי יהיה מיוצג בהן ומה יהיה מספר נציגיו, ובלבד שבכל ועדת תקינה יהיו מיוצגים ארגוני יצרנים, צרכנים או ארגוני הצרכנים, במידה שקיימים ארגונים כאלה, ורשויות המדינה הנוגעות בדבר". לפיכך תקן, מעצם מהותו, משקף את האינטרסים השונים של היצרנים, הצרכנים, ורשויות המדינה. הכללים לא קבעו את מספר הנציגים מכל אחד מהמגזרים שנמנו לעיל. עוד מיוצגים בוועדות נציגי מוסדות מדע, לרבות המכון, וכן מגזרי משק אחרים הנוגעים לעניין. כאמור, כל חבר בוועדה מייצג את האינטרסים של שולחיו, והוא אמור להביאם לידי ביטוי בעת דיוני הוועדה.

משרד מבקר המדינה בדק את הרכבן של ועדות התקינה והעלה, כי בסתירה לכאורה לאמור בסעיף 7 לכללים, לא הוקצו מקומות לנציגי ארגוני הצרכנים או צרכנים סופיים ביותר מ-100 מבין 310 ועדות התקינה. המכון הסביר, כי ישנם נושאים שבהם הצרכנים העיקריים הם קבלנים, מפעלי תעשייה, צה"ל, משרדי ממשלה וכיו"ב, ולכן אין צורך להקצות מקום לארגוני הצרכנים. לדעת הביקורת, יש לפרש את המושג "צרכנים" באופן רחב ולכלול בו גם את הצרכן הסופי, ולא רק את הצרכן הישיר, למשל: לא רק את הקבלן, כי אם גם את המשתכן; לא רק את חברת הדלק, אלא גם את בעל הרכב; לא רק את המשתמש במוצר ביניים, כי אם גם את המשתמש במוצר הסופי, ככל האפשר באמצעות ארגון המייצג אותו. לפיכך, על המכון לפעול להקצאת מקום לארגוני הצרכנים בכל אחת מוועדות התקינה. לנציגי הצרכנים יכולה להיות זכות לוותר על מינוי נציגים מטעמם בוועדות התקינה, לאחר שיקול העניין והתרומה האפשרית שבייצוג הצרכנים בהן.

התמשכות התקינה

1. בינואר 1988 מונו מחדש 15 הוועדות המרכזיות, שתקופת כהונתן הסתיימה עוד ביולי 1987. הליך מינוי הוועדות המרכזיות התארך בגלל חילוקי דעות בין חברי המועצה הכללית על הרכבן.

כתוצאה מזה לא היו ועדות מרכזיות במשך כחצי שנה ונגרם עיכוב בפעילות התקינה, וכל הצעות התקנים שהוכנו המתונו לאישור.

2. משהחליטה ועדה מרכזית על הצורך בהכנת תקן חדש, עליה לקבוע על איזו ועדת תקינה תוטל המלאכה, ובמידת הצורך למנות ועדת תקינה חדשה. הוועדות המרכזיות קובעות לוועדות התקינה סדר עדיפויות, לפי נוהלי המכון, לטיפול בנושאים השונים: נושא בעדיפות ראשונה, נושא בעדיפות שנייה, או לא מועדף. עדיפות ראשונה נקבעת לכל הנושאים שיש להתחיל לטפל בהם לאלתר; "רוויזיה" של תקנים רשמיים נכללת בקבוצה זו. משרד מבקר המדינה בחן את משך הזמן שעבר מן המועד שבו החליטה ועדה מרכזית על הכנת תקן חדש או רוויזיה והטילה זאת על ועדת תקינה ועד שוועדת התקינה התכנסה לישיבה ראשונה בנושא. בכל מקרה עובר פרק זמן של חודשים מספר עד להכנת החומר באגף התקינה וכינוס ועדת התקינה, אולם הועלו 30 מקרים שבהם לא התכנסה ועדת התקינה שנים לאחר שהוועדה המרכזית החליטה על עריכת התקן או הרוויזיה, כלהלן:

מספר השנים שעברו מן ההחלטה עד לישיבה ראשונה	מספר התקנים
1 עד 2	6
2 עד 4	13
4 עד 6	6
6 עד 8	2
8 עד 9	3
ס"ה	30

לדעת הביקורת, המעקב שניהלו יושבי ראש הוועדות המרכזיות אחר תחילת הדיונים בוועדות התקינה לא היה מספק וכתוצאה מכך עברו פרקי זמן לא סבירים, עד כדי פגיעה ממשית בהשגת יעדי התקינה.

לדעת הביקורת, יש מקום, שרכזי התקינה שבאגף לתקינה יקיימו בשביל הוועדות המרכזיות מעקב אחר תחילת הדיונים והמשכיותם, במגמה לזרז את התהליך. עוד רצוי, שהמכון יפעל לתיקון הכללים, כך שייקבע פרק הזמן המרבי מההחלטה על הכנת תקן או רוויזיה ועד לכינוסה של ועדת התקינה הנוגעת בדבר, וכן ייקבעו כללים בדבר תדירות כינוסה של ועדת תקינה. המכון הודיע, כי בעקבות הביקורת הוא יעביר דו"חות תקופתיים ליושבי ראש הוועדות המרכזיות לצורך מעקב.

3. על פי סעיף 27 לכללים, אם עברו חמש שנים מיום פרסום מהדורתו האחרונה של התקן ולא באה כל הצעה לשינויים, תדון הוועדה המרכזית המתאימה ותחליט אם יש צורך בהכנסת שינויים בתקן כדי להתאימו להתקדמות הטכניקה והמדע השימושי ולהתפתחות המשק הארצי. אם החליטה הוועדה שיש צורך בהכנסת שינויים בתקן האמור, הרי ניסוח השינויים ואישורם ופרסומם של המהדורה החדשה ייעשו לפי הנוהל שנקבע לתקנים חדשים, וכמו כן עליה להחליט אם לפרסם הצעת השינויים לביקורת ציבורית. החליטה הוועדה המרכזית שאין צורך בשינויים בתקן, תאשר מחדש את מהדורתו האחרונה. הוועדה המרכזית תשוב ותדון בצורך ברוויזיה מדי חמש שנים לכל היותר. בזמן הביניים שבין השלמת התקן לעדכונו, ועדות התקינה אינן פעילות, אלא אם כן הוטל עליהן הטיפול בתקנים אחרים שבתחומן.

על פי נתוני המכון, בדצמבר 1987 היו 608 תקנים בהמתנה לאישור מחדש, לאחר שעברו חמש שנים או יותר מאז אושרו. מבין 608 התקנים האלה היה תאריך אישורם האחרון של

כ-100 תקנים עוד לפני 1973. בין התקנים הממתינים לאישור מחדש לפחות 20 הנוגעים לתקני מכשירי חשמל, גז או בטיחות אש, אשר יש חשיבות בטיחותית לעדכונם (או להחלטה על אי-הצורך בכך). המכון לא נקט צעדים כדי להביא לפני הוועדות המרכזיות בהקדם את התקנים שהיה צורך באישורם מחדש, וזאת על ידי הכנת תכנית לחיסול הפיגור בתוך פרק זמן סביר, ומתן עדיפות עליונה לתקנים שיש להם היבטים בטיחותיים או בריאותיים. המכון הודיע, כי החל להעזר במחשב לאיתור התקנים שהגיע הזמן לאשרם מחדש, והוועדות המרכזיות החלו בכך. עד דצמבר 1988 קיימו 12 מבין 15 הוועדות המרכזיות דיונים באישור מחדש של התקנים, ורוב התקנים שעברו יותר מחמש שנים מאישורם, אושרו מחדש. שלוש הוועדות הנותרות ידונו באישור מחדש בישיבותיהן הקרובות.

4. עוד העלתה הביקורת, כי ועדות התקינה החלו לפני חמש שנים ויותר לדון באישור מחדש של עשרה תקנים רשמיים, כלומר בעלי עדיפות ראשונה, ועד כה הם טרם אושרו.

ניגוד עניינים

החוק והכללים שהותקנו מכוחו מדגישים את הצורך בייצוג האינטרסים השונים בתהליך התקינה. במינוי של אדם אחד מטעם גופים שונים בעלי אינטרסים מנוגדים אין ביטחון שהתקן יסקף את מכלול הצרכים והדעות, האמורים לבוא לידי ביטוי בתקן. בנסיבות כאלה עלול להיווצר מצב, שהאינטרסים של גוף ממנה אחד שונים מאלה של גוף ממנה אחר, והחבר בעל המינוי הכפול עלול להיקלע למצב של ניגוד עניינים. גם אם דבר המינוי וניגוד העניינים ידוע לגופים או למוסדות הממנים חברים לוועדה, והם מסכימים לו, עלולים מינויים כאלה, לדעת הביקורת, לפגוע באינטרס הציבור והוא שיש לתת ביטוי בוועדות התקינה לכל האינטרסים השונים. בבדיקת ההרכב האישי של ועדות התקינה העלתה הביקורת, כי ב-13 ועדות תקינה היו חברים בעלי זכות הצבעה כפולה, דהיינו שאדם אחד מונה לחבר ועדה אחת בידי שני גופים. להלן כמה דוגמאות, שבהן עלול להיווצר ניגוד עניינים, שאינו רצוי מההיבט הציבורי:

1. בשתי ועדות תקינה מחזיק נציג של גוף בעל עניין גם במינוי מטעם מוסד להשכלה גבוהה, האמור להיות נייטרלי: נציג מכון וייצמן מונה ב-1981 לחבר בוועדת תקינה (ציור אלקטרוני בפרקטיקה רפואית) וכן באותה שנה ולאותה ועדה - מטעם התאחדות התעשיינים; נציג הסתדרות רופאי השיניים מונה ב-1978 לוועדת תקינה (חומרים לשימוש דנטלי) וב-1980 - נציג אוניברסיטת ת"א. בוועדת תקינה אחרת (כלים סניטריים ואבזריהם ממכת) מייצגת מאז 1978 נציגת לשכת המהנדסים גם את משרד הבינוי והשיכון משנת 1983.

2. בוועדת תקינה - מערכות שמש לחימום מים - יש מ-1985 לאדם אחד מינוי כפול: האחד מטעם משרד האנרגיה והתשתית והאחר מטעם מרכז הבנייה הישראלי, והוא גם יו"ר הוועדה.

3. בארבע ועדות יש לנציגי היצרן זכות הצבעה כפולה, אחת מטעם המגזר התעשייתי ואחרת מטעם המפעל שבו הוא עובד: בוועדת תקינה ללוחות עשויים עץ ומוצריו; בוועדת תקינה לחלונות דלתות ותריסים מפלסטיק; בוועדת תקינה למטפים; בוועדת תקינה לטרמומטרים. גם בהנחה שבמקרים אלה האינטרס של המגזר והאינטרס של המפעל הם זהים, אין המינוי הכפול מתיישב עם כוונות הוועדה המרכזית, שהקצתה בוועדה מקום נפרד לכל מגזר. הוא גם פוגע ברעיון ההפריה ההדדית, האמורה להתקיים בדיונים שבין חברי ועדת התקינה.

4. בוועדת תקינה לטיח מינתה הרשות המרכזית לצרכנות כנציגתה מהנדס העוסק בבקרת האיכות בחברה לבטון מוכן. חבר ועדה זה עלול להיקלע למצב של ניגוד עניינים, שכן פרנסתו מצויה במפעל הבטון, אולם בוועדה הוא אמור לייצג את עניינם של הצרכנים, העלול להיות שונה מעניינם של היצרנים.

5. בוועדת התקינה לסוללות נוצר מצב בלתי-רצוי, שכן לשכת המהנדסים מינתה מטעמה חבר שהוא גם יבואן גדול של סוללות. לשכת המסחר מינתה חברה מטעמה, אשתו של היבואן. זאת ועוד, התאחדות התעשיינים מינתה נציג של יצרן סוללות מקומי, ואילו חברת העובדים, שהמפעל שייך לה, מינתה אף היא נציג מאותו מפעל. לכן נוצר מצב, שבו ליצרן המקומי היו שני נציגים וגם ליבואן היו שני נציגים. לכל זוג נציגים היה עניין ברור להטות את התקן לטובתו.

על פי המצב המשפטי בעת הביקורת, אין להנהלת המכון סמכות להפסיק את חברותו של חבר בוועדת תקינה, גם אם היא סבורה שאין חברותו רצויה. נוכח התופעות שעליהן הצביעה הביקורת, מן הראוי, שהמכון יתן את דעתו לצורך ליזום תיקון הכללים, כדי שייקבעו בהם מגבלות בדבר ייצוג שני גורמים על ידי אדם אחד, וכדי למנוע מצבים אפשריים של ניגוד עניינים. על כל פנים אין זה סביר, שלאדם אחד יהיו שני קולות. עוד יש מקום, שהמכון ישקול יזמה לשינוי הכללים, כך שתאפשר בנוהל מתאים החלפת חבר בוועדת תקינה, כאשר נראה בבירור שהוא עלול להיקלע למצב של ניגוד עניינים.

מוטות פלדה לבטון

זה שנים מיוצרים בארץ מוטות מצולעים לבטון ממטילי פלדה על פי תקן רשמי (ת"י 739) וגם מיובאים מוטות העומדים בתקן הזה. בסוף 1986 החל מפעל לייצר בארץ מוטות פלדה מצולעים מפסי רכבת משומשים, במקום ממטילי פלדה. המפעל פנה בבקשה להעניק לו תו תקן, בהתאם לתקן הרשמי האמור. כיוון ששיטת הייצור וחומר הגלם שונים מהמקובל, דחה המכון את תשובתו וביקש לבדוק את הנושא. המכון הסביר את הדחייה בכך, שהתקן הוכן ב-1981, בעת שהטכנולוגיה היחידה שהייתה קיימת בארץ היא ערגול מוטות ממטילי פלדה שהוכנו על ידי התכת גרוטאות, ולפיכך הוא מתאים למוצרים מחומר גלם זה בלבד, אף כי הדבר לא נקבע בגוף התקן. בתוך כך מסר המפעל מוטות מתוצרתו למעבדה מאושרת על פי החוק לערוך בדיקות התאמה לתקן (מעבדת התחנה לחקר הבניה שבטכניון בחיפה) וזו קבעה שהם עומדים בדרישותיו של התקן הקיים. יצוין, שהתקן הגרמני והתקן האנגלי, שיש בהם גם דרישות לגבי ההרכב הכימי של המוטות, אינם מאפשרים למעשה מאז 1984 שימוש במוטות המיוצרים מפסי רכבת, מפני שאלה אינם עומדים באותן דרישות. התקן הכלל-אירופי מאפריל 1986 אוסר במפורש שימוש במוטות כאלה. גם על פי תקנים אמריקניים, המתירים שימוש במקרים מסוימים במוטות אלו, יהיה השימוש בארץ מוגבל מאד, היות שישראל מוגדרת איזור סייסי.

המכון מסר את בדיקת הנושא לוועדה המרכזית לתקני בניין, וזו החליטה בדצמבר 1986 להטיל על ועדת התקינה של פלדה לזיון בטון לקבוע עמדה בשאלת ההתאמה של תקן 739 למוטות המיוצרים מחומר גלם שונה מהמקובל.

המפעל הוותיק לייצור מוטות פלדה ששלט עד אז על 85% מהשוק, התנגד להתרת שימוש בפסי רכבת משומשים כחומר גלם לייצור מוטות פלדה לבטון והציג חוות דעת מקצועית לתמיכה בעמדתו. בוועדת התקינה נתגלעה מחלוקת בין מצדדי ההיתר לשימוש בברזל שמקורו בפסי רכבת לבין שולליו, והועלו טענות כנגד הליכי התקינה בנושא זה. בעקבות מחלוקת זו פנה המכון אל משרד מבקר המדינה בבקשה לערוך ביקורת במכון ולבדוק את הליכי התקינה.

הביקורת העלתה:

1. התקן למוטות פלדה ת"י 739 אושר ב-1981 וגיליון תיקון, שפורסם ביולי 1984, הכניס בו תיקונים קלים. התקן והתיקון לתקן אינם דנים כלל בשאלת מקור הפלדה. עוד קודם שהוקם המפעל לייצור מוטות מפסי רכבת, יובאו לארץ מוטות וניתנה להם תעודה שהם עומדים בתקן, בלי כל אבחנה בדבר החומר שממנו יוצרו. הבדיקה, שעורכים המכון עצמו והמעבדות המוסמכות לפי ת"י 739 היא בדיקה פונקציונאלית, הבודקת תכונות פיזיות של המוצר ואינה עוסקת בהרכב הכימי ובמקור חומרי הגלם. סביר להניח, שאילו לא עלתה בקשת המפעל החדש לתו תקן, לא הייתה מתעוררת מודעות לכך שקיימת אפשרות לייבא מוטות שאינם עומדים בתקנים של כמה ארצות, בהן ארצות שמהן יובאו המוטות.

2. בישיבת ועדת התקינה ממאי 1987 הודיע אחד מחבריה, החבר בוועדת התקינה מטעם התחנה לחקר הבניה שליד הטכניון, כי הופעל עליו לחץ מצד המפעל הוותיק לתמוך בשינוי התקן כך שיאסור שימוש בחומר גלם שמקורו בפסי רכבת. עוד הודיע חבר הוועדה, כי נאמר לו, שאם לא יתמוך בשינוי המבוקש, ימנע המפעל הוותיק מלהשתמש בשירותי המעבדה שהוא עומד בראשה.

יו"ר הוועדה, הוועדה והנהלת המכון לא פעלו בעקבות טענותיו של חבר הוועדה, שעולה מהן לכאורה חשד ללחץ שלא כדין עליו, כדי שיטה את עמדתו כחבר ועדת התקינה. לדעת הביקורת, לבדיקת טענותיו של חבר הוועדה חשיבות רבה, נוכח חובתו של המכון לדאוג לתקינותו של תהליך התקינה, ולכך שחברי הוועדות יוכלו להביע את דעתם בנושאים הנדונים בהן כשהם משוחררים מלחץ בלתי הוגן עליהם. לפיכך, היה על הנהלת המכון לפעול, לחקירה מעמיקה של טענות חבר הוועדה, ולהסקת המסקנות המתבקשות בעקבותיה.

3. עד למועד סיום הביקורת לא שונה התקן הרשמי למוטות פלדה מצולעים לבניין. לדעת הביקורת דרוש, שהמכון יעשה מעקב שוטף אחר שינויי התקנים בעולם, לגבי מוצרים שיש להם בישראל תקן רשמי, וייזום במידת הצורך רויזיות שלהם, כאשר חלו שינויים ממשיים בתקינה המתקדמת.

הכנת מפרטים

נוסף על הכנת תקנים מופקד האגף לתקינה גם על הכנת מפרטי מכון, שהם מסמכים הדומים באופיים לתקנים. את המפרטים מכינים במכון, כאשר מתעורר צורך דחוף בהכנת מפרט טכני למצרך, ואין סיפק להכינו כתקן. המפרטים משמשים למטרות כשל התקנים והם גם בסיס למתן סימן השגחה, המעיד שיצור המוצרים המסומנים בו היה בהשגחת המכון בהתאם למפרט שהמכון אישר. היזמה להכנת מפרט יכולה לבוא מאותם גורמים היוזמים הכנת תקן, דהיינו רשויות מדינה, המכון ואחרים. כך, למשל, בשל התארכות הליכי התקינה לגז פחמימני מעובה (גפ"מ), הוכן ב-1985 מפרט מכון למצרך זה. שר האנרגיה והתשתית קבע בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מפרט לגז פחמימני מעובה) התשמ"ז-1986, כי "לא ישווק אדם גז, לא יפצו, אלא אם הגז מתאים לדרישות המיפרט", ובכך עשה את המפרט למחייב.

המפרט, כמו התקן, עוסק בקביעת נורמות טכניות, אלא שדרך הכנתו מהירה יותר. ועדת המפרט מונה בדרך כלל מספר קטן של חברים, ובניגוד לוועדות התקינה לא מיוצגים בהם מגזרים בעלי עניין, אלא מהנדסי המכון, מומחים ממוסדות מדע, ונציגים של משרדי ממשלה, של צה"ל ושל לשכת המהנדסים. לאחר שוועדת המפרט מסיימת את עבודתה, עומד המפרט לביקורת ציבורית למשך חודש בלבד. לעתים מפרט מכון משמש כעבור זמן בסיס להכנת תקן, ומשאושר התקן מתבטל המפרט שעליו הוא מתבסס.

תקינה בין-לאומית

1. ההפחתה ההדרגתית של המכסים שבאה בעקבות ההסכמים, שעליהם חתמה ממשלת ישראל עם הקהילייה הכלכלית האירופית (השוק המשותף) ב-1975 ועם ארה"ב ב-1985, והסכמים אחרים, שהעיקרי בהם הוא הסכם גאט"ט, הקטינו את חשיבותם היחסית של המכסים כמכשול לסחר בין-לאומי. כתוצאה מכך גדלה חשיבותם היחסית של מכשולים אחרים, שאחד מהם הוא ההבדל בין התקנים במדינות שונות, שכן על יצואנים להתאים את מוצריהם לדרישות שונות זו מזו, כפי שקובעים התקנים של ארצות היעד, ולעתים קרובות גם להוכיח לשלטונותיהן, שהמוצר עומד בבדיקות לפי התקן המקומי. בכך נמנעת האפשרות של ייצור מוצרים אחידים, ולכך השפעה על עלויות היצרן ועל המחיר לצרכן.

כדי להתגבר על מכשולים אלה, מתנהלת פעילות בין-לאומית שמטרתה להביא להתאמה בין התקנים הלאומיים ולקביעת תקנים בין-לאומיים וכן להכרה הדדית בתעודות הבדיקה. הגופים הבין-לאומיים העיקריים העוסקים בכך הם ארגון התקינה הבין-לאומי (איס"ו) והנציבות הבין-לאומית לאלקטרוטכניקה (אי.א.סי). ארגון התקינה הבין-לאומי נוסד בשנת 1947 ומיוצגים בו כ-90 מכוני תקינה, והוא פרסם עד כה כ-6500 תקנים בין-לאומיים. הנציבות הבין-לאומית לאלקטרוטכניקה היא ארגון אח לאיס"ו בתחום החשמל והאלקטרוניקה. הארגון נוסד בשנת 1906 ומיוצגות בו 41 מדינות. הוא פרסם כ-1800 תקנים בין-לאומיים. חלק גדול מן התקינה הלאומית והאזורית (למשל באירופה) מבוסס על התקנים הבין-לאומיים של שני הארגונים. המכון חבר בשניהם ומשתתף השתתפות פעילה בעבודת ועדותיהם.

ועדות התקינה הפועלות במכון נוהגות לבסס ככל האפשר את התקנים שהן מכינות על תקנים בין-לאומיים, כגון תקני איס"ו, אי.א.סי, השוק המשותף, או תקנים מקובלים של מדינות בחו"ל, בעיקר התקנים של ארה"ב, בריטניה וגרמניה. תיאום זה מבטיח, שהדרישות המוצגות בתקנים הישראליים יהיו תואמות ככל האפשר למקובל בעולם, בשינויים המתחייבים, ובכך יכול יצרן ישראלי, המשווק את מוצריו בארץ ומיצאם לחו"ל, להיענות להנחיותיו של תקן אחד. עם זאת, המכון לא נערך למעקב שוטף אחר השינויים בתקינה הבין-לאומית (ראה לעיל).

2. לא תמיד די בייצור מוצרים לפי תקן של ארץ היעד. כאמור, לעתים קרובות נדרש היצואן להציג תעודה מאת מעבדה מוכרת בארץ היעד, כי המוצרים אכן מתאימים לתקן. כיוון שכך, עלולים יצואנים ישראלים להיתקל בקשיים כבואם לייצא את מוצריהם. אותם קשיים ניצבים גם בפני יבואנים העומדים לייבא לישראל מוצרים החייבים להתאים לתקן ישראלי. כדי להתגבר על כך, חתם המכון הסכמים עם 12 מעבדות בדיקה משמונה ארצות על הכרה הדדית בתעודות הבדיקה של התאמה לתקן, ואולם הנטייה השלטת עדיין בעולם בקרב מעבדות בדיקה היא שלא להכיר במעבדות זרות, כך שהיקף שיתוף הפעולה הבין-לאומי בתחום זה הוא מצומצם.

ספרייה ומרכז מידע טכני ליצואנים

במסגרת אגף התקינה פועלת ספריית תקנים, המפעילה גם מרכז מידע טכני ליצואנים. בספרייה זו מצויים, מלבד כל פרסומי המכון בתחום התקינה (תקנים, מפרטי מכון ומפרטי אספקה), גם כ-300,000 תקנים של מכוני תקינה לאומיים, אזוריים ובין-לאומיים, וכן תקנים ומפרטים של מוסדות שונים, ביניהם צבא ארה"ב. עוד נמצאים בספרייה קטלוגים של ארגונים ומוסדות העוסקים בתקינה, תקנות וחוקים של מדינות שונות בנושאים טכניים, וכן ספרות מקצועית בנושאי תקינה ובקרת איכות. הספרייה מוכרת עותקי תקנים ומפרטים ישראליים ולא ישראליים. לפי הדו"חות הכספיים לשנת 1987 הייתה ההכנסה ממכירת תקנים ומפרטים כ-400,000 ש"ח. הספרייה מפרסמת רשימות של תקנים ומפרטים ישראליים חדשים, תקנים לא ישראליים ותקנות של הקהילייה הכלכלית האירופית. הרשימות מופצות חינם לכ-600 מעוניינים.

במטרה לסייע ליצואנים ישראליים להתגבר על אי-ההתאמה של מוצריהם לתקנים של ארצות היעד, הקים משרד התעשייה והמסחר במכון מרכז מידע טכני ליצואנים. המרכז אוסף מידע על תקנים, תקנות, דרישות לאישור מוצרים, נוהלי בדיקה ומעבדות בדיקה. לאחר מיון עומד המידע - תמורת תשלום - לרשות היצואנים הנזקקים לו. לצורך קבלת המידע נעזר המרכז בקשרים שיש למכון עם מכוני תקינה אחרים בעולם, וכן הוא מגוי של רשת מידע בין-לאומית ממוחשבת שהוקמה על ידי איס"ו. על פי נתוני המרכז, הוא נתן שירותים ל-380 פונים בשנת הכספים 1987 וכמספר הזה בשנת 1988. בשנת 1988 אמורות הוצאות המרכז להגיע ל-134,000 ש"ח והכנסותיו ל-60,000 ש"ח, כולל השתתפות המשרד ב-50,000 ש"ח.



אגף התקינה שבמכון התקנים קובע תקנים ישראליים מכוח חוק התקנים והכללים שנקבעו לפיו. התקן הוא מסמך הקובע מפרטו של מוצר, או תהליך עבודה והגדרות טכניות, והוא עשוי להיות לתקן רשמי, אם הוכרז ככזה בידי שר התעשייה והמסחר. אם הוכרז תקן כרשמי אסור לייצר את המצר, למכרו, לייבאו או להשתמש בו אלא אם כן הוא מתאים לתקן הרשמי. מערכת של ועדות מרכזיות, הפועלות כל אחת בתחום אחר, ושל ועדות תקינה, יוצרות את התקנים.

ממצאי הביקורת מצביעים:

1. המכון לא פעל להחלפתם של חברי ועדות מרכזיות שהרבו להעדר מישיבות הוועדות. 2. הכללים לעיבוד תקנים קובעים כי בכל ועדת תקינה יהיו מיוצגים צרכנים או ארגוני צרכנים; ביותר מ-100 מבין 310 ועדות התקינה לא היו מיוצגים ארגוני הצרכנים או צרכנים סופיים של המוצר. 3. עבר זמן רב, ואף שנים, מיום שהוחלט על הכנתו של תקן, ועד לכינוסה של ועדת התקינה לישיבה ראשונה. 4. חברי ועדות התקינה מתמנים מקרב מגזרים שונים שיש להם עניין בתקן הנדון, וכן מטעם מוסדות השכלה גבוהה ומחקר, משרדי הממשלה ומהנדסי המכון. ב-13 ועדות היו חברים שהחזיקו במינוי מטעם שני מגזרים שונים, דבר העלול ליצור ניגוד עניינים. 5. בעת הדיונים לשינוי התקן למוטות פלדה לבניין, טען אחד מחברי ועדת התקינה, כי הופעל עליו לחץ לשינוי עמדתו, ויו"ר הוועדה והמכון לא בדקו את טענותיו. 6. המכון לא עשה מעקב שוטף אחר שינוי התקנים בעולם, לצורך עידכונם של תקנים רשמיים; במיוחד חשוב הדבר לתקנים הנוגעים לבטיחות או לבריאות הציבור.

ממצאי מעקב

קרב תמורה

דו"ח שנתי 37, עמ' 864

הביקורת בנושא קרב תמורה נערכה בחודשים ספטמבר - אוקטובר 1986, ופורסמה בדו"ח השנתי 37 (עמ' 864).

המדינה מעודדת מחקר ופיתוח בתעשייה (להלן - מ"פ) לשם פיתוח תעשייה עתירת מדע ויצירת מקומות עבודה בתעשייה לכוח אדם מדעי וטכנולוגי. העידוד ניתן, על פי החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984 (להלן - החוק), בין השאר באמצעות מענקים והלוואות (להלן הטבות). ההטבות ניתנות לתכניות מ"פ שאושרו בידי "ועדת המחקר", שהוקמה לפי החוק. לפני תחילת החוק ניתנו ההטבות מהקרן למחקר ולפיתוח תעשייתי שליד משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד).

מי שניתן לו אישור על פי החוק לבצע מחקר (להלן - בעל האישור), ופיתח מוצר כתוצאה מן המחקר, חייב לשלם לאוצר המדינה תמלוגים ממכירת המוצר שפותח. לפני תחילת החוק היה החיוב מעוגן בנוהלי הקרב למחקר ולפיתוח תעשייתי ובחוזי המחקר, שנקשרו בין לשכת המדען הראשי של המשרד (להלן הלשכה) לבין בעלי האישורים.

התמלוגים שהמדינה גובה מהווים את "קרן התמורה", שכספיה אמורים לשמש תוספת למקורות האחרים שעומדים לרשות הלשכה לעידוד המ"פ. בגביית התמלוגים מטפלת יחידת הגבייה שבלשכה.