

והחברה לשירותי איכות הסביבה - לפעול יחד ובמהירות להקמת משרפה, או למציאת פתרון הולם אחר לבעיית החומרים האורגניים הנצברים באתר.

כדי להקל על יזמים, שאין בידיהם אמצעים עצמיים מספיקים, לממש את יזמותיהם ולהקים מפעלים, הכיר החוק לעידוד השקעות הון בהקמת מבני תעשייה, המיועדים להשכרה למפעלים תעשייתיים שהם מפעלים מאושרים, כהשקעה המזכה בהטבות לפי החוק.

מינהלת מרכז ההשקעות הכירה לעניין זה בתכניות השקעה שהגישה החברה - שכללו מבנים רבים באזורים שונים של הארץ - כבניין "תעשייתי" ובהתאם לכך העניקה לחברה את ההטבות הקבועות בחוק. לפי אומדן שעשה משרד מבקר המדינה, שילם מרכז ההשקעות לחברה בשנים 1983 - 1989 מענקים בסכום של כ-33 מיליון דולר בגין השקעה בבניית מבנים המיועדים להשכרה למפעלים שאינם מפעלים מאושרים. תשלומים אלה אינם תואמים את הוראות החוק והדבר נובע משיטת חישוב השטחים שאיפשרה המינהלה.

לדעת מבקר המדינה, כדי לעמוד בהוראות החוק לעניין התנאי בדבר השכרת חלק מסוים משטח המבנה התעשייתי למפעלים מאושרים, יש לחשב את שיעורי האכלוס למפעלים מאושרים בנפרד לכל מבנה ומבנה (כולל כמה מבנים סמוכים זה לזה המהווים יחד מכלול אחד).

בסוף דצמבר 1991 עמדה חברת מבני תעשייה בע"מ בפני הפרטה מלאה. בנסיבות אלה, מן הראוי שהמשרד ישקול אם יש מקום להמשיך ולשמר לחברה את הבלעדיות בניהול ובפיתוח התשתית לאזורי תעשייה באזורי פיתוח.

פעולות מינהל הסחר הממשלתי

ריכוז ממצאים

הייבוא של בשר קפוא והסחר בו מופקדים בידי מינהל הסחר הממשלתי, שבמשרד התעשייה והמסחר. כמה ועדות ממשלתיות שמונו במהלך השנים המליצו להעביר את ייבוא הבשר לידי גורמים פרטיים, אך עד סוף 1991 נותר הייבוא של בשר קפוא והסחר בו (כ-35,000 טון בשנה) בידי המינהל.

בסוף מארס 1990 שינתה הממשלה החלטה קודמת שלה והשאירה את ייבוא הבשר בידי המינהל. המינהל נערך ליבוא את כמויות הבשר הדרושות לצריכת הציבור, אולם כיוון שממועד ההחלטה על הרכישה ועד הגעת הבשר ארצה עוברים לפחות 90 יום, וכיוון שהספקים לא עמדו במועדי האספקה נוצר מחסור במלאי הבשר החל בחודש יוני 1990 והמינהל הנהיג קיצוב בכמויות שהוא מכר ללקוחותיו.

מתוך כ-29,000 טון בשר שרכש המינהל לאספקה בחודשים יוני 1990 - ינואר 1991, הגיעו רק 17,000 טון במועד המתוכנן. כתוצאה מכך ירד מלאי הבשר באמצע דצמבר 1990 עד כדי כמות המספיקה לצריכה של שבועיים בלבד.

במהלך שנת 1991 רכש המינהל לשיעורין 24,000 טון בשר בלא מכרז. מרבית הכמות נרכשה במחירי המכרז מדצמבר 1990, ויתרתה - במחירים נמוכים מאלה. בתיקי המינהל נמצא פרוטוקול אחד בלבד ובו אישור של ועדת הרכישות לרכוש 4,500 טון בשר בלא מכרז.

בעקבות הודעת הרבנות הראשית לישראל, כי גופים הנתונים לפיקוח כשרות מטעמה יחויבו להשתמש בבשר מוכשר בלבד, רכש המינהל במהלך 1991 כמות גדולה של בשר מוכשר. הצריכה של בשר מוכשר לא גדלה כצפוי והצטבר מלאי גדול של בשר כזה במחסני המינהל.

כדי לזרז את שיווק הבשר המוכשר, התנה המינהל קניית בשר רגיל בקניית בשר מוכשר והוריד את מחירו.

הרבנות לא העמידה לרשות המינהל צוותי שוחטים במספר הדרוש, לדעתו. כתוצאה מכך נגרמו שיבושים בלוח הזמנים שנקבע בחוזים עם ספקים לאספקת בשר, והיה הצורך, לפי הסברי המינהל, לרכוש בשר, בלא מכרז.

כדי לווסת את מחיר בשר העגל מייצור מקומי בתקופת הקיץ, רכש המינהל במחצית השנייה של 1990 1,000 טון בשר עגל קפוא. רוב הבשר הגיע לארץ לאחר הקיץ, והמינהל לא הצליח לשווקו בקצב הרצוי. כדי לזרז את מכירת הבשר הוריד המינהל בפברואר 1991 את מחירו מתחת לעלות הבשר למינהל.

בפברואר 1991 מכר המינהל, באישור השירות הוטרינרי, 120 טון בשר ולאחר מכירתו נתקבלו מהלקוחות תלונות על איכותו. המינהל הפסיק את שיווק הבשר והודיע ללקוחותיו, טלפונית, כי יקבל אותו בחזרה. הוחזרו רק 45 טון, מתוך 120 ששווקו. לאחר בדיקה נוספת של איכות הבשר נפסלה לשיווק כל כמות הבשר שסיפק אותו מפעל (180 טון) ושנתרה במחסני המינהל.

באמצע 1987 החליט המינהל, כי שירותי הכשרות יינתנו על ידי חברות הרשומות בישראל. החברות שאתן התקשרו ספקי הבשר אמנם היו ישראליות אולם הן מסרו את הביצוע לקבלני משנה בחו"ל. באוקטובר 1991 הודיע המינהל, כי במכרזים בעתיד יחויבו החברות הישראליות לספק בעצמן את שירותי הכשרות. עוד הודיע המינהל, כי כבר החל לזכות את חשבון החברות תמורת שירותיהן בגין חוזים מן העבר, ישירות בבנק בישראל ולא באמצעות הספק בחו"ל.

לשם ניהול מלאי הבשר ושיווקו הקים המינהל מערכת ממוחשבת. מתוך כ-18,000 משטחים אשר נמכרו מינואר ועד אוגוסט 1991 היו כ-1,100 משטחים (6%), שנתונים בעת המכירה לא תאמו את הנתונים שהיו רשומים במערכת הממוחשבת.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, שנמכרו 488 משטחים שמשקל כל אחד מהם היה קטן או גדול ביותר מ-30 ק"ג מהמשקל שנרשם במערכת הממוחשבת, או שהמשטחים לא היו שלמים. ההפרש המצטבר בין הנתונים הרשומים במערכת הממוחשבת לבין הנתונים שנרשמו בעת המכירה, של בשר במשטחים אלה, מצביע לכאורה על חסר של כ-14,000 ק"ג, והמשרד לא בדק את הסיבות לסטיות אלה במשקל, אף לא מדגמית.

כ-80% מן הרשומות על מצב המלאי הנכללות במערכת הממוחשבת הן מיותרות או שגויות. מספרם הגדול של נתונים מסוג זה מקשה על הבקרה ועל הניהול היעיל של המלאי.

משרד מבקר המדינה השווה 459 רשומות מלאי פעיל שבקובץ מצב מלאי, שבכל אחת מהן נקובה יתרת המלאי של פריט מסוים במחסן מסוים, לנתוני קובץ משטחים. ההשוואה העלתה, כי על 79 רשומות (17%), שנמצאו בקובץ מצב מלאי, לא נמצאו כלל נתונים בקובץ משטחים; אשר ל-111 רשומות אחרות (24%), נמצאו אי-התאמות בין נתוני קובץ מצב מלאי לנתוני קובץ משטחים. במערכת הממוחשבת היה קשה להפיק דוחות על פי צורכי העבודה של האחראים לניהול מלאי ולשיווק בשר ביחידת הבשר ובחברת ממ"ן.

לאחר שהותר ייבוא חופשי של חיטה באפריל 1990 המשיך המינהל לקנות חיטה מקומית במחירים שנקבעו מראש לפני עונת הזריעה. כיוון שמחירי החיטה בשוקי העולם היו במגמת ירידה, מחיר החיטה המקומית היה גבוה ממחיר חיטה מייבוא והמינהל התקשה למכור אותה.

למשרד אין מידע מדויק על התשומות המשמשות בייצור קמח כדי לפקח על מחירו. מנובמבר 1990 לא בדק המשרד את המחיר שבו מוכרות הטחנות את הקמח לצרכנים ולכן לא היה בידי מידע אם אמנם הופחת המחיר כנדרש, בהתאם לירידת מחירי החיטה בשווקי העולם.



ייבוא בשר

מינהל הסחר הממשלתי (להלן - המינהל) שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) מופקד על הייבוא של בשר בקר קפוא והסחר בו. המינהל הוא מפעל עסקי של המדינה. ייבוא בשר טעון רישיון ייבוא והמשרד נותן רישיונות אלה ליזמים פרטיים לשם ייבוא של חלקי פנים של בקר, ולשם ייבוא חלקים אחוריים של הבקר לצריכת מסעדות ובתי מלון בלבד. המינהל עצמו הוא היבואן הבלעדי של החלקים הקדמיים של בשר בקר קפוא. המינהל מייבא את הבשר כשהוא מפורק מן העצמות, חתוך בצורה אחידה וארוז בקרטונים (ראה להלן). המינהל מייבא רק בשר שנשחט בשחיטה כשרה באישור מועצת הרבנות הראשית לישראל (להלן - הרבנות). המינהל רוכש בשר באמצעות מכרזים בין-לאומיים מהיצרנים, או ממועצות ייצור מקומיות שמקשרות בינו לבין היצרנים.

בכל רכישה דורש המינהל את הדרישות האלה: המצאת אישור מטעם השירות הווטרינרי הישראלי ומטעם הרבנות על עמידת המפעל בתנאים וטרינריים ובתנאי כשרות; ביצוע שחיטה כשרה במפעלי היצור באמצעות חברות מסחריות (להלן - קבלני כשרות) המעסיקות שוחטים ובעלי תפקידים אחרים שאושרו בידי הרבנות; הבשר הוא בשר פרים עד בני שנתיים; עיבוד תעשייתי מיוחד - תוך ניצול מטעמי כשרות, של הרבעים הקדמיים בלבד וכן חיתוך, עיבוד ואריזת הבשר לפי מפרט מיוחד.

המינהל מבחין בין שלושה סוגי בשר שנשחט בשחיטה כשרה: בשר רגיל, בשר מוכשר ובשר "חלק". הבשר המוכשר הוא בשר רגיל שגם הוכשר (הושרה, הומלח והודח). חלק מהבשר המוכשר נחשב בשר "חלק", כפירושו בדיני הכשרות.

התשלום ליצור נעשה לאחר שהבשר הוטען בנמל המוצא ונבדקו מסמכי המשלוח. בשנים 1988 - 1991, יותר מ 90% מן הבשר יובא מדורום אמריקה, ממדינות אלה: ברזיל, ארגנטינה, פרגואי ואורוגואי.

המחיר שבו המינהל מוכר את הבשר הקפוא לסיטונאים נקבע על ידי ועדה לענייני בשר, שחבריה הם נציגים של המשרד ושל משרדי האוצר והחקלאות. מחיר הבשר הקפוא נקבע בהתחשב בכך שהוא תחליף לבשר בקר טרי מקומי ועוף וברצון להגן על בשר מייצור מקומי. המחיר שנקבע בשנים האחרונות לבשר קפוא מיובא היה גבוה במידה ניכרת מן העלות הכוללת של הבשר למינהל (רכישת הבשר והובלתו, אחסונו, שיווקו ושאר ההוצאות הכרוכות בטיפול בו). משום כך נוצרו מדי שנה בשנה עודפים כספיים ניכרים והם הועברו להכנסות המדינה. בשנים 1988 - 1990 היה שיעור העודף מכלל הפדיון ממכירת בשר 34%, 46%, 20%, בהתאמה.

בעמ' הבא נתוני המינהל על היקף הייבוא והצריכה בשנים 1988 - 1990, ומחיר המכירה של הבשר לסיטונאים.

בחדשים דצמבר 1990 - אפריל 1991 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את תהליך הייבוא של בשר קפוא; בדיקה משלימה על רכישות בשר שנעשו בשנת 1991 נערכה בנובמבר אותה שנה. ביקורת קודמת בנושא זה הובאה בדוח שנתי 36, עמ' 784, ומעקב אחר תיקון הליקויים הובא בדוח שנתי 38, עמ' 607.

שנה	ייבוא (באלפי טון)	צריכה (באלפי טון)*	מחיר ממוצע לסיטונאי (ש"ח לק"ג)
1988	33.4	34.7	6.00
1989	28.8	29.9	6.40
1990	27.7	33.8	7.00

* פער כזה בין ייבוא לצריכה גורם לירידה במלאי; בסוף שנת 1990 היה במחסני המינהל מלאי מספיק לצריכה של חודש.

תכנית לרפורמה בייבוא בשר

מאז קום המדינה המינהל הוא, כאמור, היבואן הבלעדי של בשר קפוא מרבעים קדמיים. העברת ייבוא הבשר לידיים פרטיות נדונה במהלך השנים בכמה ועדות ממשלתיות, ולאחרונה בוועדה בין-משרדית, שחבריה היו נציגי המשרד ומשרד האוצר. הוועדה הגישה את המלצותיה ב-1986; היא המליצה להעביר את ייבוא הבשר הקפוא לידי גורמים פרטיים. בינואר 1989 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה וקבעה את מועד יישומן לתחילת אפריל 1990. המלצות הוועדה נגעו רק בהיבטים הכלכליים ולא בענייני כשרות ווטרינריה, שכן באלה יש הסכמה שיונהגו הכללים על פי דרישות הרבנות ומשרד הבריאות.

אלה עיקר המלצות הוועדה: (א) יותר ייבוא בשר קפוא בידי מספר בלתי מוגבל של יבואנים, על פי רישיונות שיוצאו להם; (ב) כל רישיון יהיה לכמות מזערית של 800 טון. היבואנים ידרשו להמציא ערבויות לביצוע הייבוא במלוא הכמות הנקובה ברישיון; (ג) מלאי החירום של בשר קפוא, בכמות שתוגדר בידי רשויות מל"ח, יוחזק בידי יבואני בשר שייבואו במכרז תקופתי ויפעלו כקבלנים להחזקת מלאי בשביל הממשלה; (ד) על בשר מיובא יוטל, במידת הצורך, היטל שמטרתו להגן על הייצור המקומי מפני ייבוא במחירי היצף; (ה) מחיר המכירה לצרכן של הבשר המיובא לא יהיה בפיקוח ממשלתי ויקבע בתחרות בשוק.

לפי דרישת הרבנות הראשית, הכין המשרד, טיוטת חוק ייבוא בשר (תעודת הכשר), התשמ"ז-1987. הטיוטה הוגשה באותה שנה לוועדת השרים לענייני חקיקה. משרדי הממשלה השונים, הגישו הסתייגויות ומאז לא התקדם תהליך החקיקה. בסוף מארס 1990, כשבוע לפני התאריך המיועד להחלת הרפורמה, החליטה הממשלה לבטל אותה.

בנובמבר 1990, במסגרת הדיונים בהצעת תקציב המדינה לשנת כספים 1991, שוב החליטה הממשלה להעביר את ייבוא הבשר לידי גורמים פרטיים, אולם קבעה, שהחלטה לא תיכנס לתוקף אלא לאחר שיוחק החוק לייבוא בשר כשר. על פי אותה החלטה, שר התעשייה והמסחר יפעל לקידום הליך החקיקה.

ביולי 1991 ביטלה הממשלה את החלטתה מנובמבר 1990 ומינתה ועדה בין-משרדית כדי לבדוק דרכים ואמצעים ליישום העברת ייבוא הבשר לידי גורמים מסחריים. ליושב ראש הוועדה מונה מנכ"ל המשרד או נציגו, וחברים בה מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משרד החקלאות, או נציגיהם.

רכישת הבשר ואספקתו

עד 1974 רכש המינהל את הבשר באמצעות סוכנים, דהיינו חברות מסחריות אשר כל אחת מהן הייתה קשורה למפעלי בשר בחו"ל. מאז ועד תחילת 1984 נהג המינהל לפנות אל יצרני הבשר, לבקש מהם הצעות מחיר ולשאת ולתת עמם.

במארס 1984 שינה המינהל שוב את שיטת הרכישה והחל לרכוש בשר במכרזים בין-לאומיים. כאשר המינהל מחליט לרכוש כמות מסוימת של בשר, הוא מפרסם מודעה על כך בעיתון ישראלי בשפה האנגלית. כמו כן הוא מודיע על קיום המכרז למפעלים שמהם רכש בשר בעבר ולנספחים המסחריים של ארצות המייצאות בשר. במכרז מפרט המינהל את תנאי הרכישה והכמויות הנדרשות ומבקש הצעת מחיר לטון בשר, כולל הוצאות על שחיטה כשרה. ההצעות נבדקות בידי ועדה לרכישת בשר, שבראשה עומד מנהל המינהל וחברים בה חמישה מעובדי המשרד, לרבות היועץ המשפטי של המינהל. הוועדה מחליטה עם מי מהמציעים להתקשר, ואיזו כמות לרכוש מכל אחד מהם. שלושה מחברי הוועדה נסעו מפעם לפעם לחו"ל כדי לשאת ולתת שם עם מגישי הצעות למכרז.

1. בנובמבר 1989 הודיע אגף התקציבים למינהל, כי החל משנת הכספים 1990 לא יוקצבו עוד סכומים לרכישת בשר. בינואר 1990 הספיקה יתרת התקציב של שנת הכספים 1989 לרכישת 10,000 טון בשר, שהיו אמורים לספק את צורכי המשק עד להגעת הבשר שייובא בידי גורמים פרטיים. על פי תכנית המינהל, היו אמורים להמציא במחסניו, באוגוסט 1990, המועד שבו יגיעו המשלוחים הראשונים מייבוא פרטי, כ-8,000 טון בשר; מלאי זה יהווה בסיס למלאי חירום. בסוף מארס אותה שנה ביטלה, כאמור, הממשלה את החלטתה להנהיג רפורמה והוטל על המינהל להמשיך וליבא בשר מתקציב שיועד לכך.

המינהל נהג לרכוש 50% עד 75% מהצריכה השנתית בחודשים ינואר עד יולי של כל שנה, חודשים שבהם ההיצע של בקר חי בדרום אמריקה הוא בשיאו והמחירים נוחים. ההודעה על ביטול הרפורמה נמסרה לאחר שהמינהל רכש רק 10,000 טון, שהם כ-30% מהצריכה השנתית. לפיכך, הוא התארגן להוצאת מכרזים נוספים בהיקף של 22,000 טון, מהם 12,000 טון באפריל ו-10,000 טון באוגוסט.

הכמות שנרכשה על פי המכרז מאפריל 1990 לא סופקה לפי לוח הזמנים שנקבע בהסכם שנחתם במאי אותה שנה עם מועצת הבשר של מדינה, בדרום אמריקה (להלן - מועצת הבשר). המשלוח הראשון שהיה אמור להגיע באמצע יוני אותה שנה, הגיע רק בתחילת אוגוסט. תכנון המינהל היה מבוסס על כך שמכירותיו לציבור ייפסקו ביוני, ויוותר בידיו, כאמור, מלאי חירום בלבד. כיוון שבחודשים יוני ויולי לא סיפקה מועצת הבשר משלוחים בכמות כוללת של 4,000 טון, מכר המינהל בשר מתוך המלאי ונוצר בו גירעון ניכר. אף שבאוגוסט הגיע משלוח גדול של בשר לא היה בו כדי להשלים את החסר במלאי. בעקבות חששות למחסור בבשר החליט המינהל, ביוני 1990, להקציב לכל אחד מלקוחותיו מכסות רכישה. רק באוקטובר אותה שנה בוטלו המכסות.

בספטמבר 1990 רכש המינהל 5,600 טון בשר מאותה מועצה, על פי מכרז שפורסם באוגוסט. הבשר אמור היה להגיע עד לסוף ינואר 1991. אולם עד לאותו מועד סיפקה מועצת הבשר רק כמחצית מכמות הבשר שאמורה הייתה לספק על פי שתי ההזמנות. כתוצאה מכך ירד מלאי הבשר, באמצע דצמבר 1990 לכמות המספיקה לצריכה של כשבועיים. רק החל ממארס 1991 שופר מצב המלאי.

2. בדצמבר 1990 רכש המינהל ממועצת הבשר 300 טון בשר מוכשר במחיר של 2,850 דולר לטון. הרכישה נעשתה בלא מכרז והתבססה על מחיר בשר מוכשר שהושג במכרז מאוגוסט אותה שנה. כחודש לאחר רכישה זו, רכש המינהל, במכרז בין-לאומי, מאותה מועצה 1,300 טון בשר רגיל במחיר שווה ערך לכ-2,300 דולר לטון בשר מוכשר. מכאן, שבתקופה שבין שתי הרכישות ירד מחיר הבשר בכ-550 דולר לטון, ירידה של כ-19%. לו המתין המינהל לתוצאות המכרז היה יכול לרכוש בשר במחיר זול במידה ניכרת. המינהל הסביר, שכוונתו הייתה להמשיך בייצור שוטף עם צוותי הכשרות שהיו במקום כדי להימנע מהפסקת ייצור לחודשיים, בשעה שהמלאים היו נמוכים. יוצא אפוא, שאם רמת המלאי הייתה תקינה היה אפשר לרכוש את הבשר במחיר נמוך בכ-550 דולר לטון.

3. כדי לנצל את השפע בבקר חי בדרום אמריקה בחודשי הקיץ שם ואת המחירים הנוחים, פרסם המינהל, בדצמבר 1990, מכרז לאספקת 22,000 טון בשר, שהם כשני שלישים מהצריכה השנתית.

נתקבלו הצעות מ-27 מפעלים. המינהל נשא ונתן עם המציעים וסיכם לרכוש משלושה מהם כמות כוללת של כ-15,000 טון, במחיר ממוצע של 2,185 דולר לטון. באותו מועד רכש המינהל עוד 2,000 טון בשר במחיר המכרז של 2,185 דולר לטון משני מפעלים שלא השתתפו במכרז.

מפרוטוקול המכרז עולה, שבגלל מחסור בצוותי שוחטים הוחלט לשאת ולתת רק עם מפעלים אשר כבר קשורים עם המינהל, שיש בהם צוותי שוחטים פעילים ואשר הציעו כמות שאינה נופלת מ-1,000 טון. מההצעות שהוגשו למכרז עולה, כי תשעה מפעלים הציעו כמות קטנה מ-1,000 טון במחיר שווה למחיר שהציעו הזוכים במכרז, או נמוך ממנו, ומהסיבות שנמנו לעיל נמנע המינהל מלשאת ולתת עמם.

4. לאחר המכרז מדצמבר 1990 המינהל נשא ונתן עם אחד המציעים, שייצג עשרה מפעלים, כדי לרכוש ממנו כמות של 8,000 - 10,000 טון בשר. המו"מ נמשך עד מאי 1991 וסוכם, כי המינהל ירכוש 2,500 טון בלבד. בסופו של דבר, עקב מחסור בצוותי כשרות זמינים, לא יצאה העסקה אל הפועל.

בד בבד קיים המינהל בחודשים מארס - אפריל 1991 מו"מ לרכישה של 9,000 טון בשר בדרום אמריקה ממפעלים שהגישו הצעות למכרז אך נדחו בשל מחירן הגבוה. בעקבות המו"מ הפחיתו המפעלים את המחיר והמינהל התקשר עמם במחיר המכרז, דהיינו 2,185 דולר לטון בממוצע.

ממאי עד נובמבר 1991 רכש המינהל, בלי מכרז, עוד 15,000 טון בשר במחירי המכרז מדצמבר 1990. בסך הכל רכש המינהל ב-1991 בלא מכרז, ב-25 רכישות, כמות כוללת של 24,000 טון בשר. כ-90% מהכמות נרכשה במחירי המכרז מדצמבר 1990 - בממוצע של 2,185 דולר לטון - והיתרה במחיר ממוצע של 1,960 דולר לטון, כ-10% פחות ממחיר המכרז. בתיקי המינהל נמצא רק פרוטוקול אחד מנובמבר 1991, ובו אישור מאת הוועדה לרכישת בשר לרכוש 4,500 טון בשר בלי מכרז.

לפי הסברי המינהל, הוועדה לרכישת בשר אישרה את כל הרכישות אך לא נרשמו פרוטוקולים על החלטותיה. עוד הסביר המינהל, כי הרכישות במאוס ובאפריל היו במחירי המכרז והשיקול שהנחה את המינהל היה זמינות צוותי הכשרות שכבר נמצאו בדרום אמריקה. במאי 1991, משהוברר שלא תירכש כמות גדולה מהמציע שייצג את עשרת המפעלים (ראה לעיל), היה מאוחר מכדי לפרסם מכרז. להערכת המינהל, פרק הזמן בין פרסום המכרז לתחילת שחיטה הוא כ-90 יום; כיוון שצוותי הכשרות מוחזרים, לקראת החגים ארצה, אפשר היה להתחיל בשחיטה במפעלים שיזכו במכרז רק באוקטובר, מועד שבו מחירי הבשר בדרום אמריקה גבוהים מהמחירים במחצית הראשונה של השנה, ועד שהיו מגיעות לארץ הכמויות שנשחטו באוקטובר היה נוצר מחסור בבשר. בהתחשב בנימוקים אלה, המשיך המינהל, לדבריו, לרכוש בשר בלי מכרז, במחירים זהים לאלה שסוכם במכרז.

אם לדעת המינהל, בגלל תנאי השוק ונסיבות אחרות רכישת בשר במכרז אין בה כדי להבטיח במשך תקופה מסוימת את התנאים הטובים ביותר למינהל, על הוועדה לרכישת בשר לקבל החלטה בעניין זה, להביא את ההחלטה לידיעת הנהלת המשרד ולפעול, על פי הוראות תכ"מ, לקבל פטור ממכרז מהחשב הכללי. המלצת הוועדה לפטור ממכרז צריכה להתבסס על הנתונים שיגיש לה המינהל, ואלה הם: מחירים צפויים במכרז בעתיד; מחירים שניתן להשיג מספקים, בלא מכרז; מחירי בשר בשווקי העולם, ומגמתם; ונתונים על רכישות שכבר היו במועדים שונים ובדרכים שונות. על כל דיון בוועדה יש לרשום פרוטוקול, ועל חברי הוועדה לאשרו.

5. בתקציב המינהל יש הרשאה להוצאה על רכישת בשר. ההרשאה מפורטת לפי סכומים וכמויות בשר בטונות. בשנת הכספים 1991 הייתה הרשאה להוצאת סכום של 148 מיליון ש"ח לרכישת 27,000 טון בשר. לאחר סיכום עסקה של רכישת בשר מספק, נוהג המינהל לאשר לו בטלקס את דבר ההסכם וכן פרטי הרכישה, כגון: מחיר, כמות ומועדי אספקה. הטלקס הוא למעשה התחייבות

של המינהל לרכוש את הבשר. בדרך כלל, המינהל חותם חוזה עם הספק זמן רב לאחר שנשלחה ההתחייבות. אמנם חשב המשרד חבר בוועדה לרכישת בשר, אך דבר משלוח הטלקס אינו מובא לידיעתו כדי שיבדוק אם הרכישה היא במסגרת ההרשאה להוצאה. החשב בודק אם עמד המינהל במסגרת התקציב רק כשהוא חותם על חוזה הרכישה עם המפעל. בהעדר בדיקה שוטפת כזו עלול המינהל לרכוש כמויות בשר העולות על אלו שאושרו בהרשאה להוצאה. עד סוף ספטמבר 1991 התחייב המינהל לרכוש 35,000 טון בשר בהוצאה של כ-185 מיליון ש"ח, בשעה, שבתקציבו הייתה ההרשאה השנתית להוצאה בסך של 148 מיליון ש"ח. יוצא אפוא, כי המינהל חרג ממסגרת ההתחייבות שהותרה לו לפי התקציב.

בסופו של דבר לא חרג המינהל מתקציב ההוצאה הכספית כיוון שסוכם עם הספקים שבעבור הבשר שיגיע לארץ בחודשים נובמבר ודצמבר הוא ישלם להם רק בינואר 1992, ולא עם הטענת הבשר כפי שהתחייב בחוזה הרכישה.

6. בשנים 1986 - 1990 מכר המינהל כ-300 טון בשר מוכשר בממוצע בחודש, כ-12% מכלל מכירות הבשר של המינהל. בראשית שנת 1990 ביקשה הרבנות מהמינהל ומהמשרד להגדיל את רכישות הבשר המוכשר. הרבנות הודיעה למינהל, כי ככוונתה להורות לרבנים המקומיים ולמחלקות הכשרות המקומיות, שכל המגזרים הנתונים להשגחתם ירכשו בשר מוכשר בלבד, וביקשה ממנו להגדיל את רכישות הבשר המוכשר כדי לספק את הצריכה שתגדל בעקבות זאת. כן הודיעה הרבנות, שתעדיף להקצות צוותי כשרות למפעלים המייצרים בשר מוכשר. בעקבות פניית הרבנות הגדיל המינהל בסוף אותה שנה את הרכישות של בשר מוכשר. המשרד לא בדק אם בידי הרבנות להביא לרכישת בשר מסוג זה.

המינהל משלם ליצרנים תוספת בעבור בשר מוכשר: עד דצמבר 1990 הוא שילם 60 דולר לטון ומאז - כ-100 דולר לטון. מדצמבר 1990 עד אוגוסט 1991 הגיעו ארצה כ-11,000 טון בשר מוכשר. משלוחים אלה הגדילו מאוד את מלאי הבשר מסוג זה. באותה תקופה לא גדל כמעט קצב מכירת הבשר המוכשר, בשל כך ובשל הגדלת הייבוא נוצר עודף במלאי הבשר המוכשר. בסוף אוגוסט 1991 היו במחסני המינהל 8,700 טון בשר מוכשר, 48% מהמלאי הכולל של בשר באותה העת. לפי קצב המכירות בעבר, תימשך המכירה של כמות זו כשנתיים.

ביולי 1991 הנחתה הרבנות את הרבנים המקומיים ואת מחלקות הכשרות המקומיות לדאוג שהמוסדות שבפיקוחם ירכשו בשר מוכשר בלבד. כדי לעודד מכירת הבשר המוכשר החליטה הוועדה לרכישת בשר שבמשרד באוגוסט, להוזיל את מחירו לסיטונאי מ-8.00 ש"ח לק"ג ל-7.84 ש"ח לק"ג, ובאוקטובר אותה שנה ל-7.60 ש"ח לק"ג - מחיר הזהה למחיר בשר רגיל.

מאחר שהנחיית הרבנות לרבנים בדבר השימוש בבשר מוכשר בלבד והוזלת הבשר לא הביאו להגברת קצב המכירות של בשר מוכשר, החליטה הוועדה לרכישת בשר, בסוף אוקטובר, להתנות קניית בשר רגיל בקניית בשר מוכשר ביחס של משטח אחד בשר מוכשר לשלושה משטחים של בשר רגיל. בנובמבר שונה היחס למשטח בשר מוכשר על כל שני משטחים של בשר רגיל.

מהאמור לעיל עולה, שהמינהל רכש, בלי שקודם לכן בדק את הרגלי הצריכה של הציבור בארץ, בשר מוכשר בכמויות גדולות מאלה שהצרכנים היו מוכנים לקנות ושילם סכום נוסף של כ-700,000 דולר בעבור הכמות שמעבר לצריכה הרגילה. כתוצאה מכך הצטברו במחסניו בסוף נובמבר 1991 8,200 טון בשר מוכשר. כדי לעודד את הצרכנים בארץ לרכוש בשר ממלאי זה, השווה המינהל את מחיר המכירה שלו למחיר המכירה של בשר רגיל, אף על פי שעלותו של בשר מוכשר למינהל גבוהה ב-100 דולר לטון מעלות בשר רגיל. גם בעקבות זאת לא גברו הרכישות בידי הציבור, ולכן התנה המינהל רכישת בשר רגיל ברכישת בשר מוכשר, דבר הנוגד כללי מסחר הוגן. באותו חודש - נובמבר 1991 - הורתה הרבנות לרבני הערים ולמנהלי מחלקות הכשרות לחייב מפעלים סיטונאים ואיטליזים לעבור לשימוש בבשר מוכשר.

שחיטה כשרה

הרבנות, באמצעות המחלקה לכשרות (להלן - מחלקת הכשרות), מאשרת את צוותי השוחטים הנשלחים לחו"ל ומפקחת על השחיטה שמבוצעת שם על ידי קבלני הכשרות. בעת פרסום המכרזים לרכישת בשר מודיע המינהל לרבנות על הכמויות וסוגי הבשר שהוא מתכנן לרכוש.

בעת ההתקשרות עם מפעל מודיע המינהל לרבנות את שם המפעל, תקופת השחיטה ואת הסוג והכמות של הבשר שהמפעל התחייב לספק. קבלני הכשרות, שמייצגים את המפעלים שזכו במכרז, מתקשרים עם מחלקת הכשרות ומציעים מועמדים לצוותי הכשרות. צוות כשרות מונה שמונה עובדים לפחות: חמישה שוחטים ושלושה משגיחים. נוהלי הרבנות מחייבים שכשני שלישים מאנשי הצוותים יהיו תושבי ישראל. בעת הרכבת הצוותים שוקלת מחלקת הכשרות, בין היתר, את הידע המקצועי של המועמדים והסכמתם לכהן בתפקיד בחו"ל במשך שלושה חודשים רצופים לפחות. מחלקת הכשרות ממליצה לפני מנכ"ל הרבנות ושני הרבנים הראשיים על המועמדים שנראים לה. יש שהרבנות דוחה את הצעת קבלן הכשרות ומרכיבה צוותים של שוחטים ומשגיחים אחרים מאלו שהציע קבלן הכשרות. את האישור הסופי להרכב הצוותים נותנים שני הרבנים הראשיים.

במהלך החודשים אפריל - דצמבר 1990 חתם המינהל 17 חוזים עם מפעלים בדרום אמריקה ובאירופה לספק במהלך אותה שנת כספים כ-35,000 טון בשר לפי לוח זמנים מוסכם.

בהתכתבות בין מפעלי הבשר וקבלני הכשרות לבין המינהל נמצאו תלונות של שבעה מפעלים (ספקים של 23,000 טון בשר). המפעלים טענו, שאיחור בשיגור צוותי הכשרות עיכב את תחילת תהליך הייצור ומשום כך הם לא עמדו בלוח הזמנים. קבלני הכשרות גם התלוננו בפני המינהל, שמספר צוותי הכשרות שאישרה הרבנות לא הספיק לביצוע השחיטה בקצב הדרוש.

מחלקת הכשרות הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהקשיים בהרכבת צוותי הכשרות נעוצים בסיבות האלה: (א) מחסור בשוחטים ישראלים שמוכנים לכהן כמה חודשים רצופים בחו"ל; (ב) נטיית המינהל לרכז את הרכישות ולא לפצלן במהלך השנה; (ג) קביעת המועד לתחילת השחיטה סמוך להתקשרות עם המפעל; (ד) רצונם של הספקים המרכזים כמה מפעלים לפצל את השחיטה ביניהם; (ה) הצורך להפסיק את השחיטה בכל שנה לפני ראש השנה ופסח, ולהרכיב צוותים חדשים שיוצאים אחרי החגים. כמו כן סבורה המחלקה, שקיימת אפשרות להרכיב באופן סדיר רק 15 צוותים שיעבדו כולם בעת ובעונה אחת במהלך השנה. לדעת המינהל, יש צורך בכ-25 צוותים שיעבדו בעת ובעונה אחת כדי שהשחיטה תיעשה בקצב הדרוש.

לביצוע השחיטה על פי לוח הזמנים שנקבעו בחוזים לאספקת הבשר נודעת חשיבות רבה בתהליך הבטחת רמה נאותה של מלאי בארץ. לאישור צוותי הכשרות ושיגורם במועד יש השפעה על סדירות האספקה של הבשר וממילא על מחירו.

לדעת מבקר המדינה, על הרבנות לפעול בדחיפות להגדלת מספר השוחטים בין מן הארץ ובין מחו"ל. עד להגדלת מספרם, על המינהל לתכנן את לוח הזמנים לרכישותיו בהתאם למספר הצוותים המירבי שעומדים לרשותו בעת ובעונה אחת.

מס הכנסה על שירותי כשרות לבשר קפוא

לאחר שהחל המינהל לרכוש את הבשר ישירות מהיצרנים נשארו השחיטה, ההכשרה והפיקוח על הטיפול בבשר בידי חברות הרשומות בחו"ל (החברות שסיפקו למינהל את הבשר לפני כן). המינהל שילם תמורת שירותי הכשרות יותר מ-5 מיליון דולר בשנה. העלות העיקרית של שירותי הכשרות היא תשלום שכרם של השוחטים והמשגיחים. החברות הזרות, בתוקף מעמדן, הוציאו את כל תשלומי המינהל מהארץ במטבע חוץ, וגם לא היו חייבות במס בישראל על הכנסותיהן ואף לא היו חייבות לנכות מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי מתשלומיהן לעובדים הישראלים שהועסקו בחו"ל. בדוח

שנתי 36 המליץ מבקר המדינה, כי במכרזים לאספקת בשר יש להוסיף תנאי, שלפיו יסופקו שירותי הכשרות בידי חברות הרשומות בישראל בלבד, והתשלום בעבור שירות זה יועבר לחברות אלה.

בעקבות המלצת מבקר המדינה, קבע המינהל, החל ממאי 1987, בחוזים לאספקת בשר, כי את שירותי הכשרות יבצעו חברות הרשומות בישראל ועיקר פעילותן בישראל או שהשליטה על עסקיהן וניהולם מופעלים בישראל.

בשנת 1990 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת (ראה דוח שנתי 41, עמ' 73) בנציבות מס הכנסה (להלן - הנציבות) על יישום המלצת מבקר המדינה, בדוח שנתי 36, ולהלן עיקרי הממצאים:

1. חברות ישראליות, שאתן התקשרו ספקי הבשר לביצוע שירותי הכשרות, מסרו את הביצוע לחברות זרות. באופן כזה יושמה המלצת מבקר המדינה רק להלכה, אך סוכלו כוונותיה.

2. בעקבות מידע שהעביר המשרד, מצאה הנציבות, כי החברות התקשרו, לצורך מתן שירותי כשרות, עם קבלני משנה בחו"ל, המשלמים לצוותי הכשרות הישראליים משכורות ואש"ל בחו"ל. הנציבות לא נתנה את דעתה על האפשרות של חבות במס של החברות עצמן, ושל העובדים הישראליים.

בעקבות ביקורת משרד מבקר המדינה, החליטה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל ב-1.3.91, כי שר האוצר יגבש נוהל לתיאום העברתם של שמות המועסקים בשמירה על כשרות הבשר, כדי למנוע עבירות מס; השר לענייני דתות ינחה את הרבנות להמציא לשלטונות המס כל מידע הדרוש בנושא זה ובכל עת.

ביוני 1991 פנה סגן נציב מס הכנסה למינהל הסחר הממשלתי והתריע על עקיפת תנאי המכרז בידי החברות הישראליות שמוסרות את העבודה בקבלנות משנה לחברות זרות. בתשובה לפנייה זו, הודיע המינהל, באוקטובר 1991, (כדברים האלה: א) נוסח המכרזים שיפורסמו בעתיד יתוקן כך שיחייב את החברה הישראלית לבצע את עבודות הכשרות ישירות ולא על ידי קבלן משנה מהארץ או מחו"ל. ב) ב-1.7.91 התחיל מינהל הסחר לזכות את חשבון החברה הישראלית בבנק בישראל ולא באמצעות הספק בחו"ל. ג) החל ב-1.9.91 נוהגת הגזברות של המינהל לנהל רישום מלא ומדויק על כל התשלומים לחברות ישראליות בעבור שירותי הכשרות.

בעקבות הביקורת פנתה מחלקת המודיעין של הנציבות הן לרבנות והן לחברות קבלניות הכשרות וקיבלה מהן רשימות של הצוותים. הנציבות פנתה לעובדים שלא היו להם תיקים במשרדי השומה, לביורר חבותם במס.

רכישת בשר עגל

ועדת מנכ"לים בין משרדית, שבה חברים המנכ"לים של המשרד ושל משרד החקלאות וראש אגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - ועדת המנכ"לים), דנה ב-21.5.90 בהעלאת המחיר לצרכן של בשר עגל טרי. הוועדה סברה, שכדי למתן את עליית המחיר של בשר עגל מייצור מקומי ולאזן את אספקתו בארץ יש ליבא מחו"ל בשר באיכות דומה. לפיכך החליטה הוועדה: לבקש במכרז הצעות לייבוא של 500 טון בשר עגל; הבשר ייובא בתוך שלושה חודשים, כדי שימכר בתקופת המחסור של בשר מקומי; יותנה במכרז, שלמינהל תהיה אופציה לרכוש עוד כמות שלא תעלה על 500 טון.

על סמך החלטת הוועדה פרסם המינהל ביוני 1990 מכרז בין לאומי לרכישת 1,000 טון בשר עגל שיסופקו בקצב של לא פחות מ-150 טון לחודש; למכרז הוגשו שלוש הצעות. ביולי אותה השנה סיכם המינהל עם בעל ההצעה הזולה מכולן לרכוש ממנו 500 טון בשר עגל במחיר שווה ערך ל-5,077 דולר לטון. המינהל גם קיבל אופציה בתוקף עד תחילת ספטמבר אותה שנה לרכוש עוד 500 טון באותו מחיר. ההסכם שנעשה ב-10.8.90 חייב אספקה של 500 טון בחודשים אוגוסט וספטמבר אותה שנה.

ב-20.8.90 המליץ המשרד בפני ועדת המנכ"לים על מימוש האופציה לרכוש עוד 500 טון בשר עגל, ובתחילת ספטמבר אותה שנה החליטה ועדת המנכ"לים לממש את האופציה. לפי ההחלטה, המינהל יווסת את שיווק הבשר בהתאם למחיר אשר יקבע על ידי ועדת המשנה לבשר. הוסכם בין המינהל והיצרן, כי 500 הטון מן האופציה יסופקו בחודשים נובמבר 1990 - פברואר 1991.

1. בהחלטת ועדת המנכ"לים מ-21.5.90 בעניין ההזמנה הראשונה (500 טון) נקבע, כי הבשר יסופק בתוך שלושה חודשים, דהיינו עד 20.8.90, אף כי הניסיון מלמד שאספקת בשר שנרכש במכרז מתחילה בדרך כלל 90 יום לאחר הוצאת המכרז. המטרה היתה למתן את עליית המחירים של בשר הבקר הטרי בתקופת צמצום ההיצע, דהיינו בקיץ. המשלוח הראשון, בכמות של 88 טון, הגיע לנמל ב-27.8.90, והמשלוח האחרון של ההזמנה הראשונה הגיע בתחילת דצמבר אותה שנה. יוצא אפוא, שרוב בשר העגל שיובא על פי ההזמנה הראשונה הגיע לאחר הקיץ (בחודשים ספטמבר - דצמבר) ולא היה בו עוד כדי לשמש גורם בוויסות ההיצע של בשר העגל ומחירו באותה עונה. ההזמנה השנייה הגיעה בחודשים דצמבר 1990 - מארס 1991.

2. המינהל החל לשווק את בשר העגל ללקוחותיו, סיטונאי הבשר, במחיר ממוצע של 14.30 ש"ח לק"ג (כולל היטל), ועד סוף ינואר 1991 מכר המינהל רק כ-150 טון. כדי לעודד את מכירת הבשר הוריד המינהל בפברואר אותה שנה את מחירו הממוצע, ל-11.85 ש"ח לק"ג. לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, עלות הבשר למינהל, כולל הוצאות מקומיות (לא כולל זקיפה של הוצאות מימון ותקורה), הגיעה לכ-12.85 ש"ח לק"ג.

3. בסוף נובמבר 1991 היה מלאי בשר העגל כ-420 טון. לפי הוראות משרד הבריאות, אפשר לאחסן בשר קפוא לתקופה שאינה עולה על 15 חודשים. המועד האחרון לשיווק של עיקר המשלוחים מההזמנה השנייה יחול במארס - מאי 1992.

פיקוח על טיב הבשר

השירות הווטרנרי הממלכתי בארץ שממנה מיובא הבשר אחראי לפיקוח הווטרנרי הישיר על הבשר. נוסף על כך מעסיק המינהל רופא וטרנרי ישראלי, שאחד מתפקידיו העיקריים הוא לעקוב אחר בריאות המיקנה בזיקה למחלות העלולות לעבור באמצעות הבשר למשק החי או לבני אדם. כמו כן מתפקידיו לקיים ביקורים תקופתיים בבתי מטבחיים, בבתי קירור ובנמלי הייצוא. עם הגיע הבשר לנמל בארץ הוא נבדק פעם נוספת בידי השירותים הווטרנריים בארץ כדי לוודא שהוא מתאים לתקנים הווטרנריים של מדינת ישראל.

1. בסוף דצמבר 1990 הגיע ארצה משלוח בשר ממפעל בדרום אמריקה. לאחר שהוחל בשיווק התקבלו במינהל תלונות על טיבם של שני סוגי בשר (מוכשר וחלק). בתחילת ינואר 1991, בעקבות קבלת התלונות, דרש המינהל מן המפעל להפסיק את הייצור של שני סוגי הבשר. בסוף אותו חודש הגיע ארצה עוד משלוח מאותו מפעל ובו 195 טון של בשר מוכשר ובשר חלק. הבשר במשלוח זה נשחט ועובד קודם שהמינהל דרש להפסיק את הייצור במפעל. השירות הווטרנרי בדק מדגם של חמישה קרטונים ואישר לשווק את הבשר. ב-10.2.91 שיווק המינהל כ-120 טון ממשלוח זה וזמן קצר אחר כך נתקבלו במינהל תלונות מלקוחות על צבעו וריחו של הבשר. נוכח התלונות הפסיק המינהל לשווק את הבשר.

בעקבות הפסקת השיווק, הודיע המינהל טלפונית ללקוחותיו, שאם ברצונם להחזיר את הבשר מפני שלדעתם אינו ראוי לשיווק, המינהל יקבלו בחזרה, ואכן הוחזרו 45 טון (מתוך 120 טון ששווקו). ב-25.2.91 הודיע השירות הווטרנרי למינהל, לאחר בדיקה נוספת, שהבשר ממשלוח זה אינו ראוי לשיווק ומומלץ להחזירו למפעל. לדעת מבקר המדינה, על המינהל לקבוע בנהליו כי כאשר מגיעות תלונות מבוססות על אי-התאמתו של חלק ממשלוח בשר למאכל אדם יש להודיע מייד לכל הלקוחות, לרבות הציבור הרחב, להחזיר

את הבשר שנרכש מאותו משלוח. על המינהל לזיום בדיקת איכות של כל הבשר מאותו משלוח שנתקבלו עליו תלונות אף כי על פי המדגם שנטל השירות הווטרנרי הוא נמצא ראוי לשיווק.

2. על סמך הודעת השירות הווטרנרי ביקש המינהל מהמפעל לעשות את הסידורים הדרושים לקבל בחזרה את הבשר. ואמנם, בספטמבר 1991 הוחזר הבשר למפעל, ותמורתו יקבל המינהל בשר אחר באותו מחיר.

המערכת הממוחשבת לניהול מלאי ושיווק בשר

בשנים 1980 - 1983 הקים המינהל מערכת ממוחשבת לניהול מלאי ושיווק בשר (להלן - המערכת הממוחשבת), המשמשת כלי משותף לגורמים האלה:

- (א) יחידת הבשר במינהל - העוסקת בהזנת נתונים על משלוחי בשר עור לפני הגעתם לארץ, וכן במדיניות המכירות, במעקב כללי ובהסכמים עם מחסנים שבהם מאוחסן הבשר.
- (ב) יחידות שיווק מחוזיות - העוסקות בניהול הקשר עם הלקוחות.
- (ג) חברת מסופי מטען וניטול בע"מ (להלן - ממ"ן) - משמשת קבלן משנה של מינהל הסחר והיא אחראית לניהול מלאי הבשר בשטח: קליטת נתוני פריקת אניות, קליטת משלוחי בשר למחסנים, העברות בין מחסנים, ניהול המכירה והפקת חשבוניות.
- (ד) יחידת המחשב במשרד - אחראית להפעלה השוטפת של המערכת הממוחשבת, וכן לניהול תקשורת ומעקב אחר המשתמשים באתרים השונים.

התוכנה היישומית המותקנת במערכת הממוחשבת פותחה על ידי בית תוכנה בשנים 1982 - 1983 והוסבה למחשב חדש בסוף 1989. בית תוכנה זה ממשיך לספק תמיכה למערכת: הוא מבצע יום-יום גיבוי ועדכון קבצי הנתונים, וכן אחראי לתיקונים בתוכנה ובקובצי נתונים, לפי הצורך.

הביקורת העלתה, שהמשרד ובית התוכנה לא חתמו ביניהם חוזה לפיתוח התוכנה היישומית ולמתן תמיכה, והקשרים ביניהם מבוססים על טיוטת זכרון דברים מ-1982. בתשובתו מסר המשרד, שניסוח הסכם עם בית התוכנה יבדק עם היועץ המשפטי.

למערכת הממוחשבת מחוברים בתקשורת שמונה אתרים. עקב קשיים בהתקנת תקשורת לא הותקנו מסופים בשלושה בתי קירור נוספים, שבהם מאוחסנים ונמכרים כ-20% מכמות הבשר בארץ (להלן - מחסנים לא ממוחשבים). הזנת הנתונים על תנועות שהיו במחסנים לא ממוחשבים נעשית באמצעות המסופים הקיימים, באחד האתרים האמורים.

מבנה הנתונים

משלוחי בשר מגיעים בדרך הים, באניות הנושאות כל אחת כמה מאות ועד כמה אלפי טון. הבשר, כאמור לעיל ארוז בקרטונים המכילים 30 - 40 ק"ג כל אחד, ואלה אגודים על גבי משטח שבו 30 - 40 קרטונים ומשקלו הכולל הוא כ-1,200 ק"ג. במועד האריזה בחו"ל מצרף הספק לכל משטח תעודה המפרטת את מספר המשטח, מספר הפריט, מספר הקרטונים במשטח, וכן משקלו ברוטו ונטו (להלן - תעודת משטח). מספר הפריט מכיל נתונים על הספק, מועד ההפלגה וסוג הבשר.

ניהול יעיל של מלאי באמצעות מערכת ממוחשבת תלוי במידה רבה בארגון קובצי הנתונים שבמערכת, בדרך שתאפשר גישה לנתונים על פי מאפיינים שונים, בקרה על כל הפעולות שעשו המשתמשים, ואיתור של נתונים חריגים.

אלה הקבצים העיקריים במערכת הממוחשבת: קובץ משטחים, קובץ תנועות מלאי וקובץ מצב המלאי. משרד מבקר המדינה בדק את איכות הנתונים שבכל קובץ, את השילוב ביניהם ואת שימושיהם השונים בתהליך העבודה.

קובץ משטחים

קובץ המשטחים מכיל פרטים על כל משטח שטופל במערכת. הזנת הנתונים לקובץ זה נעשית רק בידי עובדי יחידת הבשר בירושלים.

1. כשבועיים לפני הגעת אנייה מקבלת יחידת הבשר רשימה שהכין הספק ובה רשומים המשטחים שאמורים להגיע בה (להלן – רשימת אריזה), ואלה מוזנים למערכת הממוחשבת. הבדיקה העלתה, כי המערכת הממוחשבת אינה מבצעת ביקורת לוגית מספקת על הנתונים המוזנים, כדי לאתר ולתקן טעויות שנפלו בנתונים שהוקלדו. לדוגמה, עם המשטחים שהגיעו בסוף יולי 1991 נמנו 100 משטחים שבמספר הפריט שלהם נרשם כאילו הגיעו בשנת 1992; בתום ההקלדה לא הייתה אפשרות להדפיס רשימה ובה רק פרטי המשטחים שהוזנו באותו יום, דבר המונע קיום ביקורת לאיתור רישומים שגויים בקובץ, לשם תיקונם. אי-תיקון הנתונים השגויים פוגם ביעילות השימוש בקובץ המשטחים ככלי לבקרת האחסון והמכירות של הבשר.

2. בעת פריקת אנייה בודקים עובדי ממ"ן את שלמות המשטחים ומשווים את המצאי לרישומים בתעודות המשטחים. את תוצאות הבדיקות מעבירים ליחידת הבשר, לצורך תיקון הרישומים בקובץ משטחים. בעת הפריקה מועמסים 14 - 20 משטחים על משאית, וכל משאית נשקלת במאזני גשר, בדרכה אל המחסן. נערך סיכום של תעודות השקילה, והוא מושווה לסיכום הנתונים כפי שנרשמו בקובץ המשטחים. כל אי-התאמה בשלב זה מחייבת בירור ותיקון, שכן בעת המכירה נשקל כל משטח, והמשקל מושווה הן למשקל שנרשם בקובץ המשטחים והן לרשום בתעודת המשטח. בעת המכירה שוקלים את המשטח ומזינים את הנתון למחשב והוא נרשם כמשקלו של המשטח בפועל. כל תנועה של משטח - אחסון, העברה ממחסן למחסן אחר, מכירה וכד' - נרשמת במערכת הממוחשבת, אגב השוואה לנתונים שרשומים בקובץ המשטחים. כאשר נמצאת אי-התאמה, עושים בירור ועל פי תוצאתו מתקנים את הנתונים השגויים.

הביקורת העלתה, כי מתוך כ-33,000 משטחים, שהיו רשומים בקובץ המשטחים ביום 20.8.91, נמצאו כ-1,700 (5%), שלא נרשם באיזה מחסן נמצאו. עוד העלתה הביקורת, כי מתוך כ-18,000 משטחים שנמכרו בתקופה מינואר ועד תחילת אוגוסט 1991, היו כ-1,100 משטחים (6%) שנתונייהם בעת המכירה לא תאמו את הנתונים שהיו רשומים בקובץ המשטחים.

3. כדי לאפשר בקרה על פעולותיהם של הגורמים המשתתפים בניהול המלאי ומכירות הבשר, נקבעו ביחידת הבשר נהלים להזנת נתונים למערכת הממוחשבת, לתיקון נתונים שגויים ולפעולות התאמה, להלן פירוט:

- (א) הגישה לנתוני הייסוד שבקובץ משטחים מותרת אך ורק לעובדי יחידת הבשר של המינהל.
- (ב) אם מספר הפריט שרשום בתעודת המשטח אינו זהה לזה שבקובץ המשטחים, יש לקבל אישור באמצעות שיחת טלפון מיחידת הבשר להוצאת המשטח מבית הקירור, יש למלא טופס משטח חורג ולהעבירו ליחידת הבשר.
- (ג) אם המשקל ברוטו של משטח חורג ביותר מ-20 ק"ג כלפי מעלה או כלפי מטה מזה שרשום בקובץ המשטחים או מן הרשום בתעודת המשטח, אין להוציא את המשטח בלי אישור יחידת הבשר. בתשובתו הודיע המשרד, כי החל בינואר 1991 שונתה הכמות מ-20 ק"ג ל-30 ק"ג; שינוי זה לא תוקן בנהלים.
- (ד) אם נמצא שמשטח איננו שלם - מספר הקרטונים אינו תואם את מספר הקרטונים הרשום בקובץ המשטחים או בתעודת המשטח - אין להוציא את המשטח מבית הקירור, אלא לאחר שנערכה בדיקה בידי יחידת הבשר, ולאחר שתוקנו הרישומים בהתאם לתוצאות הבדיקה.

4. בעת הקלדת נתוני המשטחים המוצעים למכירה, במחסנים הממוחשבים, משווה המערכת הממוחשבת את נתוני תעודות המשטח לנתוני קובץ המשטחים. אם מתגלה אי-התאמה, המערכת

מתריעה על כך על ידי הודעה על הצג. הביקורת העלתה, כי למרות התרעה כזאת, נמכרו משטחים חורגים ומשטחים שאינם שלמים, בלא שנערך הבירור הנדרש בהתאם לנוהל.

בבדיקה בעזרת מחשב שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, כי בחודשים ינואר - אוגוסט 1991 נמכרו 488 משטחים שבכל אחד מהם היה חוסר או עודף משקל של יותר מ-30 ק"ג לעומת המשקל שנרשם בקובץ משטחים או משטחים שלא היו שלמים. ההפרשים בין סך כל המשקל ברוטו לפי הרשום בקובץ משטחים, לבין ס"ה המשקל ברוטו לפי רישומי קובץ התנועות, מגיעים ל-48,300 ק"ג בקירוב, בהם חסר של 31,300 ק"ג ועודף של 17,000 ק"ג. במשטחים אלה היה גם חוסר של 698 קרטונים ועודף של 162 קרטונים.

בתשובתו מסר המשרד נתונים על הפרשי המשקל בכל המשטחים שנמכרו בחודשים ינואר - אוגוסט 1991: מתוך כ-20,000 משטחים, במשקל כולל של כ-23,400 טון, היו הפרשים בין נתוני המכירה ובין הנתונים הרשומים בתעודות המשלוח - עודף או חסר - והם הגיעו לכ-99,600 ק"ג. מהם - עודפי משקל של 77,444 ק"ג וחסר של 22,161 ק"ג. הביקורת העלתה, כי מרבית ההפרשים היו בתחום של עד 30 ק"ג במשטח, ורק בכ-500 משטחים היו הפרשי משקל גדולים יותר או שחסרו בהם קרטונים. המשרד לא הפיק מן המערכת הממוחשבת רשימות של משטחים עם הפרשים כאלה ולא בדק את סטיות המשקל, גם לא מדגמית.

במערכת הממוחשבת לא היתה אפשרות להפיק רשימה של משטחים שבעת מכירתם חרג משקלם מעל המותר, לעומת הרשום בקובץ המשטחים. רשימה כזאת דרושה לצורך בקרה אם נתנה יחידת הבשר אישור להוציא את המשטחים החורגים, וכדי לברר את הנתונים ולתקנם על פי תוצאות הבירור. דוח חריגים שמוגדר במערכת הממוחשבת אינו עומד בדרישות הבקרה, שכן הוא מציג את המשטחים שבעת מכירתם חרג משקלם מן המשקל שנרשם בתעודת המשטח ולא מן המשקל שנרשם בקובץ המשטחים.

עוד נמצא בבדיקה, כי סוג הבשר שנרשם בתעודות מכירה של 34 משטחים היה שונה מזה שנרשם בקובץ המשטחים. כאמור, על פי סוג הבשר, שהוא חלק ממספר הפריט, נקבע מחיר הבשר.

קובץ תנועות מלאי

קובץ תנועות מלאי מכיל נתונים על פעולות שונות שנעשו ונרשמו במערכת הממוחשבת, ואלה הפעולות: אחסון, העברה ממחסן למחסן, מכירה, פיצול משטחים, דגימה וטרינרית וטיפול בנתונים כספיים.

1. במהלך הביקורת נעשתה בדיקה, בעזרת מחשב, של כל הפעולות הנוגעות לכל משטח. בבדיקה נמצא, כי בקובץ נרשמו תנועות מכירה של משטחים ב-17 אניות אשר הגיעו בשנת 1990, אולם לא נרשמו בו תנועות אחסון של אותם משטחים.

2. משרד מבקר המדינה השווה את יתרות המלאי ב-10.8.91 על פי שני הקבצים - קובץ תנועות מלאי וקובץ מצב מלאי - לפי הפלגות, ונמצאו אי-התאמות בשמונה הפלגות שהגיעו ארצה בשנת 1991. לדוגמה:

(א) הפלגה א' - על פי הנתונים בקובץ התנועות, נשארו במלאי 356 משטחים ובהם 12,586 קרטונים; על פי נתוני קובץ מצב המלאי, נשארו 343 משטחים, ובהם 12,157 קרטונים. היתרה בקובץ התנועות גדולה מן היתרה בקובץ מצב המלאי ב-13 משטחים וב-429 קרטונים, דהיינו יש לכאורה חסר מלאי.

(ב) הפלגה ב' - על פי הנתונים בקובץ התנועות, נשארו במלאי 1,834 משטחים ובהם 69,043 קרטונים; על פי הנתונים בקובץ מצב המלאי נשארו 1,858 קרטונים ובהם 68,438 קרטונים. ההפרשים בין שני הקבצים מצביעים לכאורה על עודף של 24 משטחים, אולם על חסר של 605 קרטונים.

בסך הכל העלתה השוואה זו חסר של 2,390 קרטונים בשמונה הפלגות. באף אחת מן ההפלגות לא נרשם עודף של בשר. המשרד לא נתן הסבר נאות לסיבת הפערים.

קובץ מצב מלאי

קובץ מצב מלאי מכיל נתונים על יתרות המלאי בכל מחסן לפי מספר הפריט. כאמור, במספר הפריט נקובים סוג הבשר, הספק ומועד ההפלגה. הקובץ מתעדכן על פי הרישומים בקובץ תנועות מלאי.

1. מהבדיקה עולה, כי מעטים מן הנתונים בקובץ מצב מלאי מכילים מידע על מצב מלאי הבשר בפועל. ברוב הנתונים בקובץ יש יתרה אפס או נתונים "פיקטיביים", דהיינו נתונים של פריטים שיצאו מן המלאי, אולם יתרם לפי הרישומים אינה אפס. המצב נובע מסיבות שונות, כגון: טעויות אנוש ברישום הנתונים ובהזנת נתונים למחשב, אי-התאמות במשקל בעת המכירה. יתרות אלו הצטברו במשך ארבע - חמש שנים והמשרד מגדיר אותן, בטעות, כמלאי מת.

חלק גדול מהיתרות הפתוחות רשומות במחסנים "פיקטיביים", שהם רק מסגרת לרישום ממוריאלי במערכת הממוחשבת, עד לגמר הבירור. מתוך 75 סמלי מחסן המוגדרים במערכת הממוחשבת, רק 9 הם מחסנים ממש, 2 מיועדים למעבדות בדיקה, 33 הוגדרו לצורך רישום יתרות לבירור ו-31 סמלים אינם בשימוש כלל.

יוצא אפוא, שכל הנתונים על "מלאי מת" הם בעצם רישום של הפרשי מלאי הנובעים מן הפערים בין משקל הבשר או מספר הקרטונים שנמכרו בפועל לבין הרישומים בקבצים של המערכת הממוחשבת.

להלן דוגמאות:

(א) לפריט ב' רשומה יתרה אפס של קרטונים ושל משקל נטו, אולם בשדה של מספר המשטחים רשום חוסר של משטח אחד.

(ב) לפריט ג' רשום מלאי של 10 משטחים, 350 קרטונים ו-11,200 ק"ג בשר, מהפלגה שהגיעה באוקטובר 1988, דהיינו שלוש שנים לפני התחלת הביקורת. יודגש כי מלאי זה בעצם אינו קיים במחסן, והוא רשום במחסן כ"מלאי מת".

הביקורת העלתה, כי רק ב-18.7% מן הרשומות שבקובץ מצב המלאי נרשמו יתרות מלאי בפועל. השאר היו רשומות של הפרשי מלאי במחסנים "פיקטיביים" (58.2%), רשומות של הפרשי מלאי במחסנים פעילים (5.2%), ורשומות שבהן יתרות מאופסות (17.9%). בגלל מספרן הגדול של רשומות הטעויות בירור בקובץ מצב מלאי, דוח יתרות מלאי, אשר בו משתמשים במינהל הסחר, הכיל מידע לא נכון או מיותר.

עוד נמצא, כי מבנה הקובץ לא איפשר למיין את הנתונים לפי מחסנים אלא רק לפי מספר הפריט; הקובץ לא הכיל נתונים על יתרות מלאי קודמות, כמו יתרות בתחילת החודש או יתרות הפתיחה בעת פריקת אנייה, אלא רק יתרת המלאי לפריט יומיים לפני הכנת הדוח. המגבלות האלה הקשו על השימוש בקובץ מצב המלאי כמקור לקבלת תמונה כוללת של מצב מלאי הבשר במחסנים, לרבות המלאי המת במחסנים הפיקטיביים.

2. משרד מבקר המדינה עשה השוואות בין נתוני קובץ מצב המלאי לנתוני קובץ המשטחים. נבדקו 459 רשומות של מלאי פעיל בקובץ מצב מלאי, שבכל אחת מהן חושבה יתרת המלאי של פריט אחד במחסן אחד, כלומר היתרה מסכמת את נתוני כל המשטחים באותו מחסן, הכוללים פריט זה. בבדיקה נמצא, כי על 79 רשומות (17%), שנמצאו בקובץ מצב מלאי, לא נמצאו כלל נתונים בקובץ המשטחים; ב-111 רשומות אחרות (24%) נמצאו אי-התאמות בין נתוני קובץ מצב מלאי לנתוני קובץ המשטחים. לדוגמה:

נתונים מקובץ מלא נתונים מקובץ משטחים הפרש

(א) פריט ד' במחסן מ':			
מספר המשטחים	34	75	41
מספר הקרטונים	1,190	2,625	1,435
(ב) פריט ה' במחסן נ':			
מספר המשטחים	-	29	29
מספר הקרטונים	(-)10	1,015	1,025
(ג) פריט ו' במחסן ס':			
מספר המשטחים	121	98	(-) 23
מספר הקרטונים	4,870	3,935	(-) 935

ממצאי הביקורת מראים, כי הליקויים בקליטת הנתונים לקובץ המשטחים ובתיקונם גרמו גם לאי ההתאמות בין הנתונים בקובץ המשטחים לבין הנתונים שבקובץ מצב המלאי ושבקובץ תנועות המלאי. בנסיבות אלו, כאשר הגורמים המעורבים בניהול המלאי ובמכירות מתעלמים מנתוני קובץ המשטחים, נפגמה יעילות הבקרה על ניהול מלאי הבשר ושיווקו, ונפתח פתח לשימוש לרעה.

החזקת קבצי הנתונים

מפעם פעם יש לנפות את הקבצים הפעילים ולגרוע מהם נתונים שאין בהם שימוש שוטף, ולשמור אותם ב"קבצים הסטוריים". במערכת הממוחשבת נקבעו כללים לגריעת תנועות מלאי מקובץ התנועות ולגריעת נתונים מקובץ המשטחים. הביקורת העלתה, כי גריעת הנתונים נעשתה בצורה לא מסודרת, שלא על פי הנהלים שנקבעו, ובלי לשמור על ההתאמה בין קובצי המערכת.

בגלל אופן ניפוי הקבצים לא ניתן להפיק מן המערכת הממוחשבת דוח מסכם על התנועות ועל מלאי של בשר שהגיע בהפלגה מסוימת (דוח גמר אנייה). הגריעה הלא מסודרת מקשה על הטיפול ביתרות הטעונות בירור, ובאין נתונים מקבילים ומתאימים בכל הקבצים, נשארות היתרות האלה כיתרות "פיקטיביות", בלא טיפול.

עיוכים בביצוע הגריעה של נתונים לא פעילים גורמים לעומס מיותר על פעילות המערכת. יחידת המחשב קבעה, שלצורך ניהול תקין של המערכת יש לגרוע נתונים ישנים כל חודשיים. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באוגוסט 1991 נמצא, כי הניפוי האחרון של קובצי המערכת נעשה בפברואר אותה שנה, במקום כל חודשיים, בגלל קשיים וסיבוכים בהפעלת תכנית הגריעה.

במערכת הממוחשבת קשה להפיק דוחות על פי צורכי העבודה של האחראים לניהול מלאי ושיווק בשר ביחידת הבשר ובממ"ן, כמו למשל: ניתוחים של עודף וחוסר בשר בכל הפלגה ומכל ספק; ריכוזי מכירות שבועיים של כל סוג של בשר ומכל מחסן, הכוללים את כל הנתונים החיוניים לבקרה; מעקב אחרי משך האחסון של סוגי בשר שונים, עד למכירתם; ריכוז המכירות של סוגי הבשר השונים ללקוחות, כדי לעקוב אחרי ביצוע מדיניות המכירות שנקבעה במינהל; דוח יתרות מלאי של כל המחסנים - פעילים ופיקטיביים - ממוין לפי מספר המחסן.

בגלל קשיים בהפקה של דוחות חיוניים נאלצו המשתמשים להיעזר בכלים ממוחשבים אחרים ששייכים לחברת ממ"ן או להחזיק גם רישומים ידניים, שלא תאמו לנתוני המערכת הממוחשבת.

לדעת מבקר המדינה, יש לפעול להתאמת המערכת לצרכיהם של הממונים על ניהול המלאי ועל שיווק הבשר, אגב שמירה על כללי מבדק נאותים.

בתשובתו ציין המשרד, כי אכן יש מקום לשיפורים ניכרים במערכת הממוחשבת, אך אלה עוכבו בגלל אילוצי תקציב ובגלל הציפייה לרפורמה בייבוא ושיווק בשר, וכי הסיבות האלה גרמו לקיצוץ באמצעים ובכח-אדם במינהל הסחר, דבר שפגע בניהול השוטף; נושא הרפורמה עדיין נדון בוועדה בין-משרדית והמשרד ממתיך להמלצותיה.

סחר בחיטה

מאז קום המדינה ועד סוף שנות השמונים רכשה הממשלה, באמצעות המינהל, את מלוא הכמות של גרעיני חיטה הנצרכים בארץ. המינהל רכש מדי שנה בשנה את כל יכול החיטה של המגדלים בארץ וייבא מחו"ל את היתרה. המשרד, שהוא הרשות המוסמכת להתיר ייבוא חיטה לארץ, לא נתן רישיונות ייבוא ליבואנים פרטיים. באמצע 1990, ערב ביצוע הרפורמה בענף (ראה להלן), הייתה הצריכה השנתית של חיטה כ-700,000 טון והמינהל סיפק אותה במלואה: 150,000 טון מיבול מקומי ו-550,000 טון מייבוא. כל החיטה שיובאה נרכשה בארה"ב.

הקונים העיקריים של חיטה מן המינהל היו 21 טחנות קמח. בענף טחנות הקמח קיים עודף של כושר ייצור. כדי למנוע תחרות בין הטחנות עקב העודף האמור, המליץ המשרד בפני המועצה להגבלים עסקיים, החל ב-1973, לאשר הסדר כובל שבו תיקבע חלוקה של מכסות החיטה לטחינה ב-21 הטחנות, וההסדר אכן אושר. המינהל מכר חיטה לטחנות על פי מכסות אלו עד אמצע 1990, מועד החלת הרפורמה בענף. המינהל קבע את מחיר המכירה של החיטה לטחנות הקמח וליתר הצרכנים לפי עלות החיטה, לרבות הוצאות הובלה, הוצאות מקומיות, מימון ותקורה. מחיר הקמח שמכרו הטחנות למאפיות ומחיר הלחם היו בפיקוח המשרד.

במהלך שנות השמונים התחילה הממשלה בתהליך של רפורמה בייבוא מוצרים חיוניים. בינואר 1989 החליטה הממשלה להפסיק לייבא בעצמה חיטה ולהעביר את הייבוא ליזמים פרטיים. בהתאם להחלטת הממשלה, מינה מנכ"ל משרד האוצר, ביוני 1989, ועדה להפעלת הרפורמה בענף החיטה (להלן - הוועדה). הוועדה הגישה את המלצותיה בדצמבר אותה שנה.

אלה עיקר המלצות הוועדה: (א) החל באפריל 1990 ייבוא חיטה יהיה בידי יבואנים פרטיים בלבד. עקב ההתחייבות הנובעת מהסדרי הסיוע הכלכלי מארה"ב תיובא החיטה מארה"ב בלבד; ייבוא מארצות אחרות יבחן בעתיד בהתאם לאפשרות העמידה בהתחייבות כלפי ארה"ב לרכישת גרעינים ממנה; (ב) הייבוא יותר לכל דורש ובכל כמות שתידרש, בהתאם לעמידה בתנאי רישיון הייבוא; (ג) כל טחנת קמח תהיה רשאית לרכוש ולטחון כל כמות של חיטה על פי שיקוליה; (ד) יותר להקים טחנות קמח חדשות וגם יותר ליבא קמח; (ה) יוסר הפיקוח על מחיר הקמח; (ו) מלאי החירום של המדינה בחיטה יוחזק על ידי המשרד; (ז) הממונה על ההגבלים העסקיים יפעל למניעת קרטל מכל סוג שהוא (קונים ומוכרים) בענף; (ח) מנכ"ל משרד האוצר ימנה ועדת מעקב ליישום הרפורמה בענף החיטה ולפיקוח עליה. חברי הוועדה יהיו נציגים של המשרד, ושל משרדי החקלאות והאוצר.

עוד המליצה הוועדה כי, כדי לאפשר התארגנות מתאימה של הגורמים הקשורים ברפורמה, תהיה תקופת הסתגלות של 18 חודשים מעת החלת הרפורמה, ובמהלך תקופה זו לא יותר להקים טחנות קמח חדשות וליבא קמח; מחיר הקמח ישאר בפיקוח לתקופה מסוימת; בשתי השנים הראשונות של הרפורמה, דהיינו 1990 ו-1991, יקלוט המינהל את כל החיטה המקומית; רכישת החיטה המקומית תיעשה בתנאים זהים לתנאים שסוכמו בהסכם להבטחת מחיר שנחתם במאי 1989 בין הממשלה וארגון עובדי הפלחה; לאחר תקופת ההסתגלות יתבחן האפשרות לשחרר לשיווק ישיר חלק מהחיטה המקומית. בפברואר 1990 אישר מנכ"ל האוצר את המלצות הוועדה, ובאפריל אותה שנה התחיל המשרד לתת רישיונות לייבוא חיטה מארה"ב.

בחודשים יוני - יולי 1991 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את יישום הרפורמה בידי המשרד; הבדיקה נערכה במינהל ובחטיבת המזון שבמשרד.

סחר בחיטה מקומית לאחר הרפורמה

רכישה: על פי המלצות הוועדה, המשיך המינהל לרכוש חיטה מגידול מקומי גם לאחר אפריל 1990, המועד שבו נפתח השוק לייבוא. המינהל רכש את כל יכול החיטה המקומית מקציר שנת התש"ן (מאי - יולי 1990) ומקציר התשנ"א (מאי - יולי 1991). מחיר הרכישה של החיטה מבוסס על המחיר של חיטה חלופית לחיטה המקומית, דהיינו חיטה מייבוא, על פי נוסחה מוסכמת עם המגדלים.

1. הרכיב העיקרי של הנוסחה לקביעת מחיר החיטה המקומית הוא המחיר הממוצע בחודש ספטמבר, בבורסה בקנזס סיטי, לחיטה מזן הרדוינטר לאספקה בחודשים אפריל ומאי הסמוכים למועד הקציר. המחיר נקבע על פי חודש ספטמבר כדי שהמגדלים ידעו את המחיר כבר בתחילת אוקטובר, לפני התחלת עונת הזריעה, ויחליטו על פי שיקולי כדאיות כלכלית על גודל השטח הנזרע.

הביקורת העלתה כי ב-1.11.89, באיחור של כחודש, הודיע המינהל למגדלים, כי מחיר החיטה ליבול של שנת התש"ן יהיה 212 דולר לטון. ובאמצע דצמבר 1990, לאחר עונת הזריעה, הודיע המינהל, כי המחיר ליבול של שנת התשנ"א יהיה 186 דולר לטון.

2. המחיר לשנת התשנ"א נקבע לאחר שנפתח השוק לייבוא והוטל על חיטת ייבוא היטל בסכום של 55 ש"ח לטון, שהיו שווים אז ל-27 דולר. המינהל ומשרד החקלאות סברו, שיש לכלול את ההיטל במחיר החלופי של חיטה מייבוא, שהיה בסיס לחישוב מחיר החיטה המקומית. במאוס 1991, סמוך לעונת הקציר, הביע אגף תקציבים את דעתו בפני המינהל, שההיטל אינו חלק מהמחיר החלופי של חיטה מייבוא ולכן אין להביאו בחשבון כרכיב במחיר הרכישה של חיטה מקומית. לפיכך, הודיע אגף התקציבים, כי מחיר החיטה בשנת התשנ"א יהיה 159 דולר לטון, ולא 186 דולר לטון כפי שהודיע המינהל.

המינהל רכש את יבול התשנ"א, אך עד מועד סיום הביקורת לא נקבע המחיר הסופי של החיטה והמינהל שילם רק מקדמות בסכום של 150 דולר לטון. לדעת מבקר המדינה, היה על אגף תקציבים והמינהל להגיע לכלל הסכמה בטרם תוצא ההודעה לחקלאים.

מכירה: המינהל מכר את החיטה המקומית במחיר שרכש אותה בתוספת הוצאות נוספות שהיו לו, כגון על אחסון והוצאות תקורה.

בחודשים הראשונים של 1990, ערב החלת הרפורמה, החלה ירידה ניכרת במחיר הבין-לאומי של חיטה. במאי אותה שנה, כשמכר המינהל את החיטה שברשותו (הן מייבוא שקדם לרפורמה והן מחיטה מקומית) במחיר של 497 ש"ח לטון, היה המחיר של חיטת ייבוא מארה"ב, לפי נתוני המשרד, 350 ש"ח לטון, כולל היטל של 55 ש"ח לטון. ההיטל אמור היה לספק הגנה חלקית על מחיר החיטה המקומית.

1. בתנאים האמורים לא יכול היה המינהל להתחרות עם יבואני החיטה והמכירות לא הגיעו לקצב המתוכנן של 15,000 טון בחודש. כדי לעודד רכישה של חיטה שברשות המינהל הוריד המינהל, בתחילת יולי 1990, את מחיר החיטה ל-430 ש"ח לטון ובאמצע החודש הוא שוב הוזיל את מחיר החיטה שברשותו והורידו ל-350 ש"ח לטון. כחודש אחר כך הוריד המינהל פעם נוספת את מחירה ל-330 ש"ח לטון. בדצמבר אותה שנה שוב הוריד המינהל את מחיר החיטה ל-320 ש"ח לטון. על אף כל ההוזלות הללו, מכר המינהל מיולי 1990 עד פברואר 1991 כ-12,000 טון חיטה בממוצע בחודש, 3,000 טון פחות מהמתוכנן.

2. כדי לרענן את המלאים ולהקטינם, פרסם המינהל בינואר 1991 מכרז למכירת כ-1100 טון חיטה קשה מיבול מקומי של שנת 1990. ועדת המכרזים דחתה את ההצעות שהגישו המשתתפים במכרז, מפני שהתמורה שהציעו הייתה נמוכה, ולכן לא רוענן המלאי.

3. במאוס 1991 בוטל ההיטל, וקבלת רישיון ייבוא לחיטה הותנה ברכישת חיטה מקומית שבבעלות המינהל בשיעור של 33% מכמות החיטה המיובאת. המינהל קבע את מחיר החיטה שרכשו

הטחנות במסגרת זו (כדי לקבל רישיון ייבוא) לסכום של 443 ש"ח לטון, בעוד מחיר החיטה ללקוח שרכש חיטה מייזמתו היה 340 ש"ח לטון. בנובמבר 1991 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי נקבע לחיטה מחיר אחיד של 443 ש"ח לטון.

מהאמור לעיל עולה, שהמינהל התקשה לשווק את החיטה המקומית, כיוון שהמחיר הבין-לאומי של חיטה ירד, וכתוצאה מכך היה מחירה גבוה ממחיר חיטה מייבוא. כדי למכור את החיטה המקומית הוריד המינהל את מחירה מתחת לעלותה, וכתוצאה מכך נוצר גירעון בחשבון החיטה שבתקציב המינהל. כדי לכסות גרעון זה העביר האוצר למינהל בנובמבר 1991 סכום של כ-25 מיליון ש"ח מהרזרבה הכללית. באוקטובר אותה שנה החליטה הממשלה להפסיק את קניית החיטה המקומית, שתמכר בידי המגדלים ישירות לטחנות הקמח. עוד החליטה הממשלה, כי תמשיך לתמוך במחיר החיטה מיבול מקומי.

מחיר הקמח

ביולי 1990, בעקבות הרפורמה, הוצא מחיר הקמח מפיקוח המשרד, אולם על פי סיכום בין המשרד ובין אגף התקציבים, בעניין תקופת ההסתגלות, לא הותר ייבוא קמח. עד אותו מועד קבע המשרד את מחיר תפוקת הטחינה (קמח לבן, קמח אחיד, קמח מיוחד וסובין) בסכום שיכסה את עלות החיטה ואת פער הטחינה, הכולל רווח לבעלי הטחנות. פער הטחינה מחושב לפי נוסחה קבועה, ואלה רכיביה: שכר עבודה, חשמל, הוצאות הנהלה, פחת, ורווח של 5% מערך התפוקה של הקמח. משקל הרכיבים בתוך הנוסחה עודכן לאחרונה בשנת 1980. אף על פי שמאז חלה התייעלות בענף ושונה משקלם היחסי של הרכיבים האמורים, לא שונתה הנוסחה ופער הטחינה שונה רק על פי השינויים במדדי המחירים של הרכיבים הללו. גם תפוקת הטחינה (קמח לסוגיו וסובין) מבוססת על חישוב משנת 1980, אף כי סביר שמאז חל שינוי בתפוקה מטון חיטה. מהאמור לעיל עולה, שבידי המשרד אין מידע על משקלם היחסי של הרכיבים בתוך הנוסחה כדי לחשב במדויק את מחירי הקמח. הרכיב העיקרי בעלות הקמח הוא עלות החיטה.

ביולי 1990 בוטל, כאמור, הפיקוח על מחיר הקמח. בבדיקה שעשתה חטיבת המזון במשרד באוגוסט אותה שנה נמצא, שהירידה במחיר חיטה מיובאת מארה"ב ובמחיר החיטה המקומית חייבה ירידה בשיעור של כ-23% במחיר הקמח, אולם טחנות הקמח הורידו ביזמתן את מחירו למאפיות ב-5% בלבד.

בתחילת ספטמבר 1990 החליט המשרד להתיר ייבוא קמח כדי להגביר את התחרות עם טחנות הקמח, וכן החליט להחיל פיקוח על מחיר הקמח ולהוריד את מחירו ב-18%. טחנות הקמח התנגדו לקביעת המשרד וטענו שנדרש שיעור ירידה נמוך יותר במחיר הקמח. באמצע ספטמבר אותה שנה, בעקבות מו"מ עם נציגי טחנות הקמח, קבע המשרד שמחיר הקמח למאפיות יורד רק ב-12% ובאריות קטנות – ב-9%. המחיר החדש יהיה על בסיס של אשראי ל-14 ימים ותשלום של 2% ריבית חודשית בעד אשראי מעל ל-14 ימים. עוד החליט המשרד לדחות זמנית את אישור הרישיונות לייבוא קמח.

בחודשים נובמבר 1990, ינואר ויוני 1991 עשתה חטיבת המזון שבמשרד חישובים נוספים של המחיר המירבי לקמח. על פי חישובים אלה, היה מקום להוזיל עוד את מחיר הקמח בשיעור של 7% עד 12%, בהתאם למועד התחשיב. המשרד ידע, שהטחנות מוכרות את הקמח במחיר נמוך מהמחיר המירבי, אולם לא היו לו נתונים על המחיר המדויק. לדעת מבקר המדינה, על המשרד היה לקבוע מחיר מירבי לקמח בהתאם לתחשיב, ולא להסתפק בהוזלות שיזמו הטחנות וששיעורן לא נמדד בידי המשרד, זאת כדי לוודא שאף טחנה לא תמכור קמח מעל המחיר המירבי שנקבע בהתאם לתחשיב, וכל טחנה שתוצא בכך תוכל למכור במחיר נמוך ממחיר זה. קביעת מחיר מירבי לקמח בידי המשרד תאפשר גם להביאו בחשבון בעת חישוב מחיר הלחם ומוצרים אחרים הנתונים לפיקוח, שקמח הוא אחד ממרכיבי הייצור שלהם.

חשש להסדר כובל בענף טחנות הקמח

כאמור, אחת מהמלצות הוועדה הייתה שהממונה על ההגבלים העסקיים יפעל למניעת קרטל בענף. במאי 1990 פתח הממונה בחקירה שנועדה לבדוק חשש להסדר כובל בענף. עד מועד סיום הביקורת לא הסתיימה החקירה.



הממשלה ביטלה החלטה קודמת שלה, שהסתמכה על המלצת ועדות אחדות שהקימה, ולא העבירה את ייבוא הבשר לידיים פרטיות. בשנת 1991 רכש המינהל את חלק הארי של הבשר בלי הליכי מכרז. בתיקי המינהל לא היו פרוטוקולים של ועדת הרכישות המעידים כי אישרה את כל הרכישות האלה. לא תמיד המינהל רוכש את הבשר בהתחשב בזמינות צוותי הכשרות, וכתוצאה מכך הבשר שנרכש אינו מסופק במועד. לפי הסברי המינהל, יש שבשר נרכש שלא במכרז כיוון שהיו צוותי כשרות זמינים. בעקבות דרישת הרבנות, רכש המינהל כמויות גדולות של בשר מוכשר שלא היה להן דורש. תוספת העלות של הבשר המוכשר שנרכש מעבר לכמויות הנדרשות הסתכמה ב-700,000 דולר. המערכת הממוחשבת המשמשת את המינהל אינה משרתת אותו כהלכה, ואינה ממלאה את יעודה ככלי לפיקוח על מלאי הבשר ומכירתו.

הרפורמה בייבוא חיטה עדיין לא השיגה את מטרתה, אין תחרות מלאה בין טחנות הקמח ומחירי עדיין בפיקוח המשרד. היעדר תחרות מלאה נובע בין היתר מהעובדה שהמינהל עדיין ממשיך לרכוש את החיטה מיבול מקומי ולמכור אותה במחיר שקבע לכל הטחנות. כמו כן הוא חייב את הטחנות לרכוש חיטה מייבוא רק מארה"ב ובדרך זו הקטין את אפשרות התחרות בענף. המשרד גם לא בדק כראוי בתחילת 1991 אם יש מקום לקבוע מחירים נמוכים יותר לקמח לאחר שמחירי החיטה בעולם ירדו.

לדעת מבקר המדינה, על הממשלה לזרז את העברת ייבוא הבשר לידיים פרטיות, בדרך זו ירכשו היבואנים בשר לפי תחזיותיהם על דרישות השוק והם יהיו אחראים לשיווקו. כל עוד המינהל רוכש את הבשר, עליו לפעול לכך שאם בתקופה מסוימת המצב בשוק העולמי מצביע שכדאי לרכוש בשר בלא הליכי מכרז, ההחלטה על הרכישה תהיה בהתאם לכללי מינהל תקין, ולהביאה לידיעת הנהלת המשרד. על הרבנות הראשית לפעול להגדלת מספר השוחטים כדי לספק את דרישות המינהל בתחום זה.

על המינהל והמשרד לשקול, כל עוד מרוכז הייבוא של בשר בידי המינהל, להחליף את המערכת הממוחשבת לניהול מלאי הבשר ושיווקו במערכת חדשה שתנצל את החומרה והתוכנה הקיימים בשוק ותאפשר בקרה יעילה של פעולות המינהל ומעקב אחר תנועות הבשר בבת הקירור.

עוד על המשרד לפעול להגברת התחרות בענף טחנות הקמח, דבר שימנע את הצורך בפיקוח על מחירי הקמח ויביא להוזלתו לצרכן.

אכיפת תקנים

ריכוז ממצאים

חוק התקנים, התשי"ג-1953, קובע, בין היתר, את דרכי התקינה בישראל ומעניק את הסמכות לאכיפת התקינה לממונה על התקינה, הפועל במשרד התעשייה והמסחר.

פעולות הפיקוח של הממונה התנהלו בהיקף לא גדול ובלי תכנית עבודה.

המשרד לא עדכן את הנהלים לנטילת דוגמאות של מצרכים לצורך בדיקת התאמתם לתקן. כתוצאה מליקויים בנטילת מצרכים לבדיקה ואי-הקפדה על זיהויים של האחראים למצרכים, לא היו די ראיות לביסוס אישום.

הממונה לא הכין דוחות תקופתיים על פעולותיו, ואף לא ניהל רישומים כדי לעקוב אחר טיפולו בפניות של הציבור על מוצרים לקויים.

בדיקות התאמת מצרכים לתקן רשמי נעשות רובן בעקבות תלונות מן הציבור או ממכון התקנים, ומיעוטן ביזמת הממונה. לא מעט מהמצרכים שנקבע להם תקן רשמי לא נבדקו כלל, ואחרים נבדקו בתדירות נמוכה מאד.

כאשר נמצאו עבירות על חוק התקנים, לא כל העבריינים הועמדו לדין, גם כאשר היו ראיות לכאורה לביצוע העבירות.

נמצא כי לא כל התלונות שהתקבלו מן הציבור טופלו.

בלשכת היועץ המשפטי במחוז תל אביב לא היה מידע על התקדמות הטיפול בתיקים של עבריינים שהממונה ביקש להעמידם לדין. קצב ההעמדה לדין היה איטי ובמקרים רבים עבר זמן רב מאז ביקש הממונה להעמיד עבריינים לדין ועד להעמדתם בפועל.

עד מועד סיום הביקורת לא קבע המשרד אמות מידה לאישור של מעבדות מוסמכות לבדיקת התאמה של מצרכים לתקנים שנקבעו להם.



התקינה היא קביעת תקנים, שהם מפרטים של חומרים, מוצרים, מבנים, מתקנים וכיו"ב, או כללים טכניים של תהליכי עבודה והגדרות טכניות. המפרטים מתארים את תכונות המצרף, כגון ייעודו, פעולתו, תהליכי ייצורו, דרכי השימוש בו, איכותו, ממדיו, הדרכים לבדיקתו, לסימונו ולאריזתו. התקינה נועדה להבטיח רמת איכות ובטיחות נאותה של המצרכים ולמנוע נזקי בריאות מן המשתמשים בהם ונזקים סביבתיים; והיא גם מכשיר עיקרי ליישור הייצור, הסחר והצריכה על ידי קביעת נתוני יסוד אחידים (סטנדרדיזציה), המאפשרים ייצור בכמויות גדולות וסחר במוצרים.

חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - החוק), מסדיר את התקינה בישראל. השר הממונה על ביצוע החוק הוא שר התעשייה והמסחר. החוק מבחין בין הסמכות לקבוע תקנים, הנתונה בידי מכון התקנים הישראלי (להלן - המכון), לבין הסמכות לאכיפתם, הנתונה בידי הממונה על התקינה (להלן - הממונה) שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד).

המכון הוא תאגיד סטטוטורי, ועל פי החוק הוא בלבד רשאי לקבוע מפרטים וכללים והגדרות טכניים כתקן ישראלי¹. הממונה מתמנה על פי החוק, בידי שר התעשייה והמסחר ועליו, בין היתר, לפקח על אכיפת החוק. נוסף על סמכויותיו המפורטות בחוק, העביר לו השר גם חלק מסמכויותיו הוא על פי החוק. הממונה הוא, בתוקף תפקידו, חבר הוועד הפועל וחבר המועצה הכללית של המכון, חבר ועדות התקנים המרכזיות ויו"ר מינהלת תו תקן (ראה להלן). הוא פועל במסגרת יחידת המהנדס הראשי של המשרד ומסתייע ביחידת היועץ המשפטי של המשרד.

¹ את הדוח האחרון על הביקורת במכון נתנה מבקר המדינה בינואר 1991.

בחודשים נובמבר 1990 - פברואר 1991 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הממונה. הבדיקה נערכה ביחידת הממונה, ואצל היועץ המשפטי במחוז תל אביב והמרכז של המשרד.

תקנים רשמיים: עד מועד סיום הביקורת הוכנו התקנים במכון לפי כללי התקנים (עיבוד תקנים ישראליים), התשי"ד-1954, שהמכון קבע ושלפיהם הוא הפעיל ועדות תקינה מרכזיות לענפים שונים ועדות תקינה לנושאים שונים בתחום כל ענף. חברי הוועדות הם נציגי ציבור הן מטעם היצרנים והן מטעם הצרכנים, וכן נציגים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובהם, לפי העניין, נציגי המשרד ונציגי מוסדות מדע ואנשי מקצוע. עובדי המכון משמשים רכזי הוועדות. ועדות התקינה מעבדות את ההצעות לתקנים חדשים ומעדכנות, במרוצת הזמן, את התקנים הקיימים בכפוף להנחיות של הוועדות המרכזיות. באמצע יולי 1991 נכנסו לתוקף כללי התקנים (עיבוד תקנים ישראליים), התשנ"א-1991, המחליפים את הכללים מ-1954.

קביעת תקן בידי המכון מתפרסמת ברשומות; תקן כזה הוא מסמך מנחה, ויכול שיחייב מבחינה משפטית מכוח הכרותו כתקן רשמי לפי החוק, או מכוח חוקים אחרים, למשל פקודת הייבוא והייצוא (ראה להלן). מששוכנע הממונה שהדבר דרוש לשמירה על בריאות הציבור ועל ביטחונו, או להבטחת רמה נאותה לתוצרת הארץ או לשיפורה, או לייעול המשק או להגנת הצרכן, הוא מכריז - מכוח סמכות שהעביר אליו השר - על תקן כרשמי, וניתן לזה פרסום ברשומות. אשר לתקנים העוסקים במצרכים שמהותם או תהליך ייצורם נתונים לסמכותם של שרים אחרים, אכרזה כזאת טעונה הסכמת השר הנוגע בדבר. משהוכרז תקן כרשמי חל איסור על ייצור, מכירה, ייבוא, ייצוא או שימוש בעבודה של כל מצרך או תהליך אשר אינם מתאימים לדרישות התקן הרשמי.

הממונה וכל אדם שהממונה הסמיכו לכך רשאי, על פי החוק, בכל עת המתקבלת על הדעת, לערוך ביקורת כדי לבדוק אם ממלאים אחר הוראות החוק. במסגרת זו הוא רשאי להיכנס לכל מקום, שיש לו יסוד להניח שמיצרים בו או מחזיקים בו מצרך שמפרטו נקבע כתקן רשמי, או שמבצעים בו עבודה שהכללים הטכניים שלה נקבעו כתקן רשמי, ולבדוק כל מצרך או תהליך עבודה וכל דבר הנמצא באותו מקום, וליטול דוגמה מכל מצרך לשם בדיקה. הבדיקות מטעם הממונה מבוצעות בדרך כלל במכון, ולעתים במעבדה שהוא אישר.

להלן נתונים על התקציב ועל ההוצאה בפועל בסעיף "תקינה ובדיקת מוצרים" בשנות הכספים 1988 - 1991 (באלפי ש"ח):

<u>שנת כספים</u>	<u>1991</u>	<u>1990</u>	<u>1989</u>	<u>1988</u>
תקציב	122	112	90	76
הוצאה בפועל	123	112.4	89.3	76

בינואר 1991 היו בתוקף כ-1,600 תקנים ישראליים. על 602 מהם הכריז הממונה כי הם תקנים רשמיים. בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר התקנים שהוכרו כרשמיים: ב-1.4.88 היו 470; ב-1.4.89 - 484; ב-1.4.90 - 583; וב-1.1.91, כאמור, 602. הסיבה לגידול הרב בשנת 1989 נעוצה בתביעה של ארה"ב להשוות את מעמדם של מצרכי הייבוא לאלה של המצרכים מתוצרת מקומית מבחינת חובת העמידה בדרישות התקן הישראלי. הסיבה לתביעת ארה"ב היתה שלמצרכים מיובאים שאין להם תקן רשמי נקבעת ברישיון הייבוא או בצו ייבוא חפשי חובת העמידה בתקן הישראלי, בשעה שחובה זו אינה חלה על מצרכים דומים המיוצרים בארץ.

תו תקן וסימן השגחה: על פי סעיף 11 לחוק, קבע שר התעשייה והמסחר, בצו שפורסם ברשומות, סימנים לאישור התאמתו של מצרך לתקן או לתקן רשמי; סימן כזה נקרא "תו תקן". כל המייצר מצרך המתאים לדרישות תקן או לתקן רשמי, הכל לפי העניין, רשאי, לפי היתר מאת המכון, לסמן את המצרך בתו תקן; המכון רשאי בכל עת לבטל היתר כזה. לא יסמן אדם כל חומר וכל מוצר בתו

תקן אלא בתוקף היתר. על פי סעיף 12(ב) לחוק, נקבע הסדר דומה לסימון מצרך, שמפרטו לא נקבע בתקן והמכון משגיח על ייצורו בהתאם למפרט שאישר; סימון כזה נקרא "סימן השגחה".

היזדקקות יצרן לתו תקן או לסימן השגחה למוצרו נתונה בדרך כלל לרצונו החופשי, זולת מצרכים מסוימים, שהתקן החל עליהם הוא רשמי והשר קבע בצו, מכוח סעיף 9(ב) לחוק, כי הם חייבים לשאת תו תקן על פי היתר בר תוקף מאת המכון. השר האציל לממונה את הסמכות להכריז על חובת תו תקן, על פי שיקולים של בטיחות, בריאות או הגנה על הצרכן. עם מצרכים אלה נמנים מוצרי חשמל ביתיים שונים, אוגרים וקולטי שמש, וסתי חום, ססתומי בטיחות, נורות ליבון, סוללות, אנטנות, תנורי חימום בנפט, ומטפים לכיבוי אש.

מכוח תקנות התקנים (תו תקן וסימן השגחה), התשמ"ב-1982, מפעיל המכון מינהלת תו תקן, והממונה הוא היושב הראש שלה. המינהלה מוסמכת לדון בכל העניינים הקשורים לתו תקן ולסימן השגחה. המינהלה הקימה מקרב חבריה ועדת היתרים, גם היא בראשות הממונה. הוועדה מוסמכת להחליט על מתן היתר לסמן מצרך בתו תקן או סימן השגחה ועל שלילתו. המכון בודק במפעלים ובמעבדותיו את עמידת היצרנים בדרישות ההיתר.

נוסף על האיסור לסמן מצרך בתו תקן או בסימן השגחה בלא היתר בר תוקף, ועל החובה החלה על מצרכים מסוימים לשאת תו תקן כאמור, אוסר החוק לתאר מצרך באופן שעלול לעורר את הרושם שניתן היתר לסמנו בתו תקן או בסימן השגחה, אם לא ניתן היתר כזה; או לסמן מצרך באופן שעלול לעורר את הרושם, שהמצרך מתאים לתקן או לתקן רשמי, פרט לסימון כחוק בתו תקן; או לתאר או לסמן מצרך באופן שעלול לעורר את הרושם שהמכון משגיח על ייצורו, אם אין המכון משגיח על ייצורו. במסגרת סמכויות הממונה לפקח על קיום החוק הוא, או מי שהוסמך על ידיו, רשאי לתפוס ולעכב כל דבר שיש יסוד להניח שנעברה בו עבירה על הוראות החוק, עד שבית משפט מוסמך יחליט מה יעשה בו, זאת מלבד העונשים האחרים הקבועים בחוק. לממונה ולמי שהוסמך על ידיו יש סמכויות קצין משטרה לגביית עדות.

יזמות להכנת תקנים

עוד בדוח שנתי 32 העיר מבקר המדינה, שהמשרד לא הכין תכנית אב להכנת תקנים שיוכרוזו כרשמיים; פעולתו של הממונה בתחום זה הצטמצמה למעשה לבדיקת מצאי התקנים הישראליים הקיימים. הביקורת הנוכחית העלתה, שהמשרד עדיין לא הכין תכנית אב לתקינה, והממונה אינו יוזם נושאים להצעות לעיבוד של תקנים, הן רגילים והן רשמיים, ולביטול האכרזה על תקנים רשמיים שלדעתו אין עוד צורך בהם.

לדעת מבקר המדינה, יש מקום לבחון את התקנים הרשמיים הקיימים, לאור המטרות הקבועות בחוק להכרזת תקן כרשמי; לבטל תקנים או חלקים מיותרים של תקנים, אם יימצא, למשל, שנועדו בעיקר להגנה בלתי מכסית על התוצרת המקומית; ולהשאיר על כנם את התקנים שחשיבותם למטרות המפורטות בחוק בעינה עומדת, כדי להתאים, ככל האפשר, את התקינה הישראלית לתקינה הבין-לאומית. אין בכך כדי לבטל את הצורך שהממונה ירכז ויגיש למכון תכנית אב לתקינה, שרשויות המדינה מבקשות ליזום, אם כתקנים רגילים ואם כרשמיים. המשרד הודיע ביולי 1991, שמדיניותו היא לצמצם את התקינה הרשמית ובמסגרת זו יגיש הממונה תכנית אב לבדיקת התקנים הרשמיים.

פעולות פיקוח

כדי לפקח על העמידה בתקן של מצרכים שיש להם תקן רשמי, הממונה מקבל מידע בעיקר מהמקורות האלה: בדיקות יזומות מטעמו על התאמת המצרכים לתקנים; תלונות מן הציבור על מצרכים פגומים והעתקי מכתבים שהמכון שולח ליצרנים שבתוצרתם נמצאו ליקויים. עוד הוא מקבל מידע מיחידות המשרד, מהתאחדות התעשיינים ומארגוני צרכנים.

ביחידת הממונה מועסקים מלבדו מהנדס ומזכירה. לצורך נטילת דוגמאות כדי לבדוק את התאמתן לתקן, נעזר הממונה בכוח אדם של המכון, וזאת בתשלום, וגם בעובדי המשרדים המחוזיים של המשרד. המכון מפקח על מוצרים הנושאים תו תקן, לפי תקנות התקנים (תו תקן וסימן השגחה), התשמ"ב-1982.

מבין כ-600 התקנים הרשמיים הקיימים, 220 עוסקים במצרכים שהפיקוח עליהם מופקד בידי משרדי ממשלה אחרים: בתחום המזון - בידי משרד הבריאות; בתחום חלקי חילוף לרכב ממונע - בידי משרד התחבורה; בתחום מוצרי קשר - בידי משרד התקשורת; בתחום הנפט ומוצריו - בידי משרד האנרגיה והתשתית. הממונה מטפל אפוא במישרין רק בכ-380 תקנים רשמיים. הביקורת העלתה, שאף על פי שהממונה מכריז על כל התקנים הרשמיים, לרבות אלה שהפיקוח על יישומם נתון בידי משרדים אחרים, אין הוא עוסק באכיפת החוק על התקנים שאינם בתחום הטיפול של המשרד, וגם אינו מוודא שמשרדי הממשלה האחרים עושים בתחומם לאכיפת התקנים, כפי שהחוק דורש.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שהממונה ידרוש לקבל דוחות תקופתיים בכתב בדבר האכיפה של תקנים רשמיים בידי משרדי ממשלה אחרים.

לדעת מבקר המדינה, כדי לקיים את הפיקוח ביעילות, יש מקום שהמשרד יכין נוהל, והממונה ימציא אותו גם למופקדים על התקינה במשרדים אחרים, ובו פירוט הפעולות שיש לבצע, וחלופות הטיפול השונות כאשר מתגלים ליקויים. בנוהל יש לכלול, בין היתר, הנחיות לנוטל דוגמאות המצרכים כיצד לדגום, על אלו צדדים נוספים לשים דגש בעת הביקור במפעל, כיצד למלא את הטפסים ולגבות עדות, וכן לקבוע קריטריונים מתי לערוך ביקורת פתע ומתי ביקורת על פי הודעה מראש. יש לקבוע בנוהל הנחיות להכנת תיק חקירה ובמיוחד לזיהוי האדם שיש לו זיקה למצרך שנקבע לו תקן רשמי. לנוהל כזה יש חשיבות גם בתחום פיקוחו הישיר של הממונה, מפני שכוח האדם שהוא נעזר בו לנטילת דוגמאות מתחלף, זולת עובד אחד של המכון המועסק במשרה חלקית, המבצע קצת מן הנטילות בשביל הממונה. יש להביא נוהל זה גם לידיעת משרדי ממשלה אחרים המטפלים בפיקוח על עמידה בתקן של מצרכים שונים.

המשרד אמנם הוציא ב-1976 נוהל שנמסר למכון לצורך הנחיית עובדי המכון העוסקים בנטילת דוגמאות של מצרכים, אולם הממונה לא הקפיד על ביצוע הנוהל ולא עידכן אותו. פעולות הנטילה מבוצעות, בדרך כלל, על פי הנחיות בעל פה שהממונה או סגנו נותנים מפעם לפעם לנוטל. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, כי יפעל לעדכון הנוהל.

התקשרות עם המכון

הממונה נוהג להתקשר עם המכון לקבלת שירותי בדיקה, וכן לנטילת דוגמאות מצרכים לבדיקה בידי עובד המכון. זה שנים שהמשרד קשור עם המכון בהסכם, והוא חודש לאחרונה ב-1987. על פי הסכם זה, המכון בודק את המצרכים על פי תכנית עבודה שאמורה להימסר לו; הנטילות והבדיקות מבוצעות על פי סדרים שפורטו בהסכם.

ההסכם קובע, ש-15% מן התקציב השנתי העומד לרשות הממונה יינתן למכון בעבור נטילת דוגמאות, על פי תכנית עבודה שתמסר למכון בתחילת השנה. עוד קובע ההסכם סכום כולל שישולם למכון לביצוע הבדיקות, לפי המחירון של המכון. אם המדגמים יינטלו בסדרות, ייתן המכון הנחות מהמחירים כפי שפורט בנספח, בשיעור שבין 10% ל-25%, על פי סוגי המוצרים ועל פי המספר המזערי של יחידות שיינטלו. מדובר, בדרך כלל, במדגמים בהיקף של שלוש – חמש יחידות.

הביקורת העלתה, שהממונה לא ניצל כלל את האפשרות לקבל הנחות בגין ביצוע הבדיקות בסדרות, אף על פי שמצרכים רבים מבין אלה שבדק המכון רשומים בנספח וניטלו לבדיקה בהיקף כולל שאיפשר לקבל את ההנחות. הנחות אלו יכלו להסתכם, על פי הערכת משרד מבקר המדינה, בכמה אלפי שקלים בכל שנה, ולאפשר הגדלת היקף הבדיקות.

בדיקות יזומות

1. הפיקוח על מצרכים שנקבעו להם תקנים רשמיים ושנושאים תו תקן נעשה, כאמור, בידי המכון, ואילו הפיקוח על כלל המצרכים שנקבעו להם תקנים רשמיים (שאינם נושאי תו תקן) הוא בידי הממונה. לשם הפעלת פיקוח נאות, עליו לערוך בדיקות יזומות של מצרכים אלה, באמצעות המכון או גוף אחר שיוסמך לכך.

הביקורת העלתה, שזה שנים רבות לא הכין הממונה תכנית שנתית או רב-שנתית לביצוע הבדיקות היזומות. אמנם לקראת השנים 1988 - 1990 הכין הממונה, במסגרת בקשה לאישור תקציבו, רשימה של מצרכים שהוא מבקש לבדוק בשנים האמורות, אולם התקציב שאושר הסתכם בכשליש מזה שביקש. מסיבה זו ומשום שרשימת הבדיקות המוצעת אינה מפרטת מועדים ותחומים גיאוגרפיים שבהם ינטלו מצרכים, אין לראות בה תכנית עבודה. בהיעדר תכנית עבודה, נוהג הממונה לפעול על פי סידרי העדיפויות האלה: בדיקות במפעלים שמוצריהם נוגעים לבריאות ולבטיחות; בדיקות במפעלים שבדיקות קודמות העלו במוצריהם סטיות מהתקן; מפעלים חדשים.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שבעת אישור התקציב יכין הממונה תכנית עבודה שנתית לדגימת מוצרים, שתבטא את העדיפויות האמורות, בהתחשב באילוצי התקציב ושתיתן את הדעת גם לחלוקה הגיאוגרפית של הפעילות, לתדירות מזערית של הביקורת, בהתחשב בגודל המפעלים; התכנית תשמש גם למעקב אחר תיקון ליקויים.

הממונה לא הכין דוחות תקופתיים על פעילות יחידתו, שמהם יהיה אפשר ללמוד באיזו מידה היחידה משיגה את יעדיה. ואולם בהיעדר תכניות עבודה, אף אין בסיס להשוואות הביצוע לתכנון. נוכח האמור לעיל, כדי לאמוד את היקף פעילותו של הממונה, ריכז משרד מבקר המדינה נתונים מתוך מסמכי היחידה.

2. תקן יכול שיחול על מצרכים מסוג אחד או על קבוצה של מצרכים. מצרכים מסוג אחד יכול שיהיו מדגמים שונים ומיוצרים בידי יצרנים שונים. מכאן, שאין אחידות במספר המצרכים שיש לבדוק לפי תקן אחד.

הביקורת העלתה, כי בשלוש שנות הכספים 1988 - 1990 הממונה בדק התאמת מצרכים רק ל-37 (כ-10%) מכלל 380 התקנים שהוא מופקד על הפיקוח עליהם. יתר על כן, נמצא כי 15 מ-37 תקנים נבדקו רק פעם אחת או פעמיים בשלוש השנים האמורות. כך למשל, מכשיר אירוסול לכיבוי אש (ת"י 1153) נבדק רק פעם אחת ולעומתו אבקות כביסה (ת"י 438) נבדקו 11 פעמים. לדעת הביקורת היקפן של הבדיקות ותדירותן אין בהם, כדי לתת תמונה מייצגת על מידת התאמתם של המצרכים השונים לדרישות התקנים הרשמיים החלים עליהם.

3. מצא הממונה בבדיקותיו אי-התאמה לתקן רשמי, הוא פועל באחת הדרכים האלה: פנייה אל היועץ המשפטי שבמשרד כדי לפתוח בצעדים משפטיים; משלוח מכתב אזהרה על נקיטת צעדים משפטיים אם נעברה עבירה חוזרת; מכתב הערה על הליקוי שנמצא. משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול שנעשה עד דצמבר 1990 בתוצאות של 210 בדיקות בשנים 1988 - 1990. תוצאות הבדיקה מובאות בטבלה בעמ' הבא.

הטבלה מראה, כי מבין 189 מצרכים שהסתיימה בדיקתם 88% לא התאימו לדרישות התקן. אי-התאמת מוצר לתקן רשמי היא עבירה המטילה אחריות מוחלטת על מי שעבר אותה; לפיכך, לא זו בלבד שאין צורך להוכיח שהנוגע בדבר ידע על אי-ההתאמה, אלא שאי-ידיעתו או תום לבו אינם כלל בגדר הגנה. הממונה החליט לבדו באלו מקרים לא להעביר את החומר ליועץ המשפטי ולהסתפק במכתב אזהרה או בהערה בכתב. מן הראוי, שעל החלטה על אי-העמדה לדין ידווח הממונה ליועץ המשפטי, ויפרט את נימוקיו.

השנה	מספר המצרכים שנבדקו	המצרך תקין	לא תקין	עדיין בבדיקה	הטיפול		
					משפטי	הערות	אזהרות
1988	66	8	58	-	24	20	13
1989	76	11	65	-	19	29	16
1990	68	3	44	21	2	2	10
ס"ה	210	22	167	21	45	51	39

מכלל התיקים שהעביר הממונה אל היועץ המשפטי, אחדים לא הגיעו להליך שיפוטי, היות שהיועץ המשפטי סבר, שאין בתיק עניין ציבורי או שהראיות לא היו מוצקות. כמובן, גם כאשר הגיש היועץ המשפטי תביעה, לא תמיד הסתיים המשפט בהרשעה. עוד העלתה הביקורת, שהיו תיקים שנפתחו בלשכת היועץ המשפטי, אך בשל השתהות הטיפול לא הובאו כלל לבית המשפט (ראה להלן).

בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שאמנם היה פיגור בטיפול, אך לאחר מועד סיום הביקורת אין עוד בלשכת היועץ המשפטי תיקים הממתינים לטיפול משפטי.

תלונות מן הציבור

הממונה מטפל בתלונות על ליקויים במצרכים שחל עליהם תקן רשמי, או במוצרים שסומנו בתו תקן או סימן השגחה. כלי חשוב לניהול מערכת של בירור תלונות יכול לשמש יומן תלונות, אשר בו יירשמו התלונות עם הגעתן ובעזרתו יקיימו מעקב אחר אופן הטיפול בהן והתוצאות שהושגו. הביקורת העלתה, כי הממונה אינו מנהל יומן תלונות, ובהיעדרו ריכוז משרד מבקר המדינה נתונים על מספר התלונות שטופלו בידי הממונה מאפריל 1988 ועד דצמבר 1990. בתקופה האמורה התקבלו ביחידת הממונה כ-160 תלונות, 38 מהן בתחומי הטיפול של גופים אחרים. מבין 122 התלונות האחרות, בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של הממונה ב-52 תלונות שנתקבלו בתקופה יולי 1989 - דצמבר 1990. הביקורת העלתה, כי ב-9 תלונות לא היה כל טיפול. אשר ל-21, הסתפק הממונה במשלוח מכתב סטנדרדי בדבר אישור קבלת התלונה; וב-22 לא הסתיים הטיפול עד מועד סיום הביקורת.

הממונה לא ניהל מעקב מסודר אחרי תוצאותיהם של הבירורים שהוא יזם, בין היתר, בעקבות תלונות שקיבל מן הציבור, כך שאין הוא יכול לוודא שעניינו של המתלונן נבדק עד תומו. יתר על כן, רצוי שהממונה יסיק מסקנות מהרושם המצטבר של תלונות בעניין זה או אחר. כך למשל, ריבוי תלונות על מערכות סולאריות היה צריך לכוון את מדיניות הבדיקות היזומות של הממונה לתחום זה. במידת הצורך היה על הממונה ליזום מבצעי פיקוח בתחומים מסוימים, בהתבסס על התלונות שקיבל ועל מידע נוסף שברשותו.

כאמור, לרשות הממונה תקציב לבדיקת מצרכים: כ-15% מהתקציב מיועדים לנטילת דוגמאות מן המצרכים וכ-85% לחשלום בעד בדיקות הנעשות במכון. בשנת 1989 פנה איגוד לשכות המסחר אל הממונה וקבל על הצפת שוק הנעליים והשטיחים במוצרים זולים ולא תקינים שמקורם ביהודה ושומרון. לבדיקות הדרושות אושר באותה שנה, לבקשת הממונה מאפריל 1989, תקציב נוסף בסך של כ-50,000 ש"ח. הביקורת העלתה, שהממונה עשה רק חלק מן הבדיקות, שבגינן ניתן לו התקציב הנוסף, כיוון שלדבריו לא ראה צורך בבדיקות נוספות. ההוצאות על בדיקות של נעליים ושל שטיחים נזקפו בטעות לתקציב הרגיל ולא לתקציב הנוסף, אשר לא נוצל כלל. כתוצאה מכך בוצעו באותה שנה רק חלק מהבדיקות שניתן היה לבצע לולא זקיפה זאת.

מידע ממכון התקנים

1. כאמור, הממונה הוא גם יו"ר מינהלת תו תקן ויו"ר ועדת ההיתרים שלה. גופים אלה פועלים במכון וקובעים את התנאים למתן היתר לסמן מצרכים בתו תקן או בסימן השגחה. עם תנאים אלה נמנים פיקוח המכון על מערכות הבטחת האיכות במפעלים שיש להם היתר ובדיקות מוצריהם שניתן להם ההיתר, והם מתחדשים כל שנה אם התמלאו התנאים. ב-1990 העניק המכון כ-1,300 היתרים לסמן מצרכים בתו תקן ובסימן השגחה.

הממונה מקבל מידע על ליקויים שהמכון מצא במסגרת הפיקוח שלו על מצרכים, הנושאים תו כאמור, בשני ערוצים: כיו"ר מינהלת תו תקן וועדת היתרים, וכממונה על התקינה. בדוח על הביקורת במכון מינואר 1991 קבעה מבקר המדינה, כי על בדיקות רבות שבהן העלה המכון אי-התאמה לתקן רשמי הוא לא הודיע לממונה. במקרים שבהם הודיע המכון לממונה על ליקויים שמצא, לא ניהל הממונה רישומים למעקב אחר הצעדים שנקט (או שעל המכון לנקוט, אם הממונה מכותב לידיעה בלבד). משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על הודעות מאת המכון אל הממונה למן 1.1.88 עד 31.12.90 על 166 ליקויים שהמכון מצא במצרכים שיש להם תקן רשמי, כלהלן:

סוג הליקוי	פרסום מטעה	ליקויים במוצר	ליקויים בסימון	ייצור בלי תו תקן	ביטול היתרים	ס"ה
מספר הליקויים	64	42	22	9	29	166
באחוזים	40	25	13	5	17	100

ההודעות האמורות נבדקו יחד עם 51 תלונות נוספות שנתקבלו באותה תקופה מן הציבור והן נוגעות לתו תקן. מבין 217 הפניות 145 הוגשו בין 1.1.89 לבין 31.12.90. משרד מבקר המדינה בדק את טיפולו של הממונה ב-39 מהן. אשר לשאר, לא נמצאו בידי הממונה המסמכים הדרושים כדי לבדוק את אופן הטיפול בהן.

מבין 39 הפניות האמורות, העביר הממונה 25 ליועץ המשפטי בבקשה לפתוח בהליכים משפטיים נגד מי שהתלונה עליו; לשלושה שלח הממונה אזהרות; מפעל אחד נסגר בינתיים, וב-10 עדיין לא הסתיים הטיפול. הממונה מסר למשרד מבקר המדינה, שהוא נותן עדיפות נמוכה לטיפול בממצאי המכון, הואיל והוא רואה במכון גוף עצמאי המופקד בעצמו על הטיפול במפעלים שעמם הוא קשור. לדעת מבקר המדינה, לא די שהממונה נמנע במקרים רבים מנקיטת צעדים, אלא שבגלל גישה זו הממונה מוותר על השימוש במקור מידע חשוב אשר יכול לשמש אותו בעתיד בבואו לטפל באותם מפעלים שבהם מצא המכון ליקויים. הממונה אף אינו מרכז את המידע הזה, דבר שיכול לסייע לו גם כאשר הוא משיב לפניות של צרכנים הקובלים על פגמים במוצרים שיש להם תו תקן, ולקצר את הזמן הדרוש לטיפול בפניות אלו. הממונה בלבד הוא המופקד על העמדת עבריינים לדין, בשעה שהסנקציות שבידי המכון הן השעייה או ביטול של ההיתר.

2. בפועל לא כל המצרכים, שחלה עליהם חובת תו תקן, אכן נושאים אותו. תופעה זו חריפה במיוחד בתחום הייצור וההרכבה של אנטנות מרכזיות לטלוויזיה. בארץ פועלים יצרני אנטנות ומתקיני אנטנות רבים. בשנת 1983 נקבעה חובת תו תקן לאנטנות מרכזיות, למרות זאת, אפילו ליצרן אחד לא ניתן היתר לסמן את מוצריו בתו תקן, וכולם פועלים בניגוד לחוק. הבדיקות שערך מכון התקנים העלו, כי רבות הן האנטנות או התקנתן שאינן עומדות בדרישות התקן.

התקן הרשמי ת"י 799 מתקן אנטנות לקליטה משותפת (אק"מ) שב ועולה בדיונים רבים במכון, הן בוועדת התקינה העוסקת בכך והן בוועדה המקצועית לאלקטרוניקה, הפועלת ליד ועדת ההיתרים של מינהלת תו תקן. בגלל העובדה שלאף אחד מן היצרנים אין היתר לתו תקן, ובגלל ההפרה של החוק בריש גלי בידי היצרנים והמתקינים, רצה הממונה (על פי מסמך מיום 26.9.89) לבטל את

האכרזה על התקן כרשמי, ועימו גם את חובת תו התקן. הממונה נימק את עמדתו בכך שהניסיון שנצבר מאז נכנס לתוקפו התקן הרשמי הראה שאי אפשר לאכפו. הממונה הסביר למשרד מבקר המדינה, שלדעתו, נוכח כניסתה של ישראל לעידן הטלוויזיה בכבלים, הולכת ופוחתת חשיבותו של העניין. אך עד מועד סיום הביקורת לא בוטלה האכרזה על התקן הרשמי וגם לא הצו על חובת תו התקן. לאחר סיום הביקורת בוטלה חובת תו התקן, אך לא התקן הרשמי. כאמור רבים מן היצרנים והמתקנים אינם עומדים בדרישות התקן הרשמי, וכך נמצאים הם מפירים את החוק.

פעולות משפטיות

בשל ההיקף המצומצם של בדיקות המצרכים שעורך הממונה, נודעת משנה חשיבות למיצוי החוק נגד היצרנים, הנתפסים בהפרת החוק, כצעד מרתיע. אך כאמור, אין ביחידת הממונה נוהל המסדיר את דרך הטיפול בממצאים שהועלו בבדיקות. הממונה נוהג להעביר אל היועץ המשפטי של מחוז תל אביב שבמשרד (להלן - היועץ המשפטי) תיקי חקירה, שלדעתו יש מקום לשקול בהם העמדה לדין בעבירה לפי החוק. בתיק המועבר אל היועץ המשפטי נמצאים תוצאות הבדיקה, התלונה או המידע שהביא לבדיקה, מכתב ההודעה על פתיחת הליכים משפטיים שנשלח אל האחראי לליקויים שנמצאו, גיליון החקירה שערך עובד המשרד במקום העסק וכן פרטי האחראים במפעל, וכל חומר נוסף שיש בו לבסס אשמה פלילית. היועץ המשפטי לממשלה הסמיך את היועצים המשפטיים במשרדים המחוזיים לשמש תובעים בבית המשפט באישומים בעבירות על חוק התקנים.

הממונה מנהל רישום של התיקים שהעביר אל היועץ המשפטי. הרישום כולל את מספר התיק אצל הממונה, שם המפעל, המוצר הלקוי, כתובת המפעל, תחום עיסוקו, תאריך מסירת התיק ליועץ המשפטי וחתומת מקבל התיק. לאחר קבלת תוצאות המשפט נרשם גם פסק הדין, ותאריך נתינתו.

הביקורת עמדה על כך שאין די ברישום זה מאחר שאין בו לשמש כלי מעקב אחר תיקים שלא הסתיימו בפסק דין. מן הרישום אפשר ללמוד על משך הזמן שעבר למן העברת התיק אל היועץ המשפטי ועד למתן פסק הדין, אולם מידע זה חשוב פחות מן המעקב אחר המשך הטיפול עד להשלמת הברורים, אם היועץ המשפטי מבקשם, ועל כך, כאמור, אין מידע. יתר על כן, הרישום אינו מעודכן באופן שוטף, ואין התאמה בינו לבין רישומי היועץ המשפטי. לדוגמה, עד מועד סיום הביקורת בפברואר 1991 לא נרשמו אצל הממונה פסקי הדין שניתנו במשך שנת 1990.

להלן נתונים על מספר התיקים שהועברו אל היועץ המשפטי (יוע"מ) בשנים 1981 - 1990 :

השנה	הועברו ליוע"מ	הסתיימו בפס"ד	נסגרו	לא נגמר
			בלא שהובאו לבית משפט	הטיפול בהם
1981	80	65	7	8
1982	45	35	6	4
1983	41	28	9	4
1984	32	22	3	7
1985	25	19	3	3
1986	36	22	4	10
1987	50	31	6	13
1988	31	18	4	9
1989	41	14	6	21
ס"ה	381	254	48	79

הטבלה מראה, שבשנים 1981 - 1989 לא הסתיים הטיפול ב-79 תיקים. הממונה לא בירר מה עלה בגורלם של אותם תיקים ומדוע לא הסתיים הטיפול בהם.

משרד מבקר המדינה ערך בירורי השלמה בעניין 41 מתוך 43 התיקים שהטיפול בהם לא הסתיים בשנים 1987 - 1989 והעלה: שעל אודות 9 מהם אין מידע כלל; 5 נמצאים בשלב של הכנת כתב אישום, 3 מהם עוד מ-1987; 4 תיקים בדיון בבית המשפט; 5 בטיפול אצל היועץ המשפטי ועדיין לא הוחלט כיצד לטפל בהם, על אף הזמן הרב שעבר; 5 לא הוגשו לבית משפט ונשלחו לגניזה; 4 נשלחו לטיפול משפטי במשרדים המחוזיים האחרים של המשרד ולא ידוע מה עלה בגורלם; 9 תיקים הוחזרו אל הממונה לצורך השלמת פרטים. יצוין, שעל רוב התיקים שהועברו אל המחוזות האחרים אין מידע אצל הממונה ולא אצל היועץ המשפטי, אם הסתיים הטיפול בהם וכיצד.

2 מבין 9 התיקים שלא היה עליהם מידע, מצאו עובדי משרד מבקר המדינה בלשכת הממונה. 5 התיקים שנשלחו לגניזה מצטרפים אל 16 התיקים שלא הובאו לבית משפט באותן שנים, לפי הרישום שבטבלה, ומעלים את המספר ל-21 (כ-17%) מבין 122 שהוגשו. מן הנתונים, שעלה בידי משרד מבקר המדינה לרכז בטבלה, עולה, כי עד למועד סיום הביקורת הסתיימו בפסק דין רק 63 מבין 122 התיקים שהועברו ליועץ המשפטי בשנים 1987 - 1989.

הקנסות שבתי המשפט פוסקים על עבירות לפי חוק התקנים הם, בדרך כלל, בין 150 ש"ח ל-2,000 ש"ח, וההוצאות הכרוכות בהעמדת הנאשם לדין גבוהות מן הקנס (נטילת המוצרים, בדיקה במכון, הוצאות של המשרד וכו'). הקנס המרבי שרשאי בית משפט לפסוק בעבירות על חוק התקנים הוא 9,000 ש"ח. לקנסות הנמוכים אין כמעט כוח מרתיע, אך הממונה לא פנה אל היועץ המשפטי בבקשה לערער על קולת העונש.

משרד מבקר המדינה בדק את הטעמים שניתנו להחלטות של היועץ המשפטי שלא להעמיד לדין. נמצא, שבמקרים לא מעטים לא נגבו הראיות הנחוצות להוכחת אשמה וגם לא היה אפשר עוד להשלים את החקירה, במועד שבו נדרש היועץ המשפטי להחלטה. במקרים אחדים ניטלו לבדיקה דוגמאות של מצרכים שלא נועדו למכירה או שייצורם היה ניסיוני. כאמור, טרם ניתן בידי העובדים נוהל המפרט את הנדרש מהם מהבחינה המשפטית. בהיעדר נוהל כזה ובהיעדר תיאום שוטף בין יחידת הממונה ובין יחידת היועץ המשפטי, קצת מן התיקים לא היו בשלים להבאה לדין, ובמקרים אחרים, שהסתיימו בפסק דין, נמשך הטיפול זמן רב.

ממצאי הביקורת מראים, כי יעדי האכיפה לא הושגו במידה הרצויה, בין היתר מן הסיבות האלה:

1. בהיעדר נוהלי עבודה, הן ביחידת הממונה והן ביחידת היועץ המשפטי, בוצעו קצת מן הנטילות באופן שלא סיפק מבחינת קבילות הראיות המשפטיות, דבר שגרם להחזרת תיקים מן היועץ המשפטי לממונה וחוזר חלילה או להחלטה שלא להעמיד לדין, וכן היו מקרים שהתביעה חזרה בה מן האישום. להלן שתי דוגמאות:

(א) חברה א': ב-6.3.90 התקבלה מהמכון תלונה על פרסום מטעה על גבי מטפים לכיבוי אש, ואליה צורפה תעודת בדיקה. ב-21.3.90 נערכה חקירה במפעל, ובעקבותיה הועבר התיק ליועץ המשפטי ב-1.5.90. ב-20.12.90, כשמונה חודשים אחרי כן, פנה היועץ המשפטי אל הממונה והודיעו, שלפי טענת המפעל, המטפים שנמצאו במפעל מסומנים בתו תקן לא נועדו לשיווק, ולפיכך לא פתח היועץ המשפטי בהליכים משפטיים. ב-29.12.90 הודיע הממונה, כי אין לחברה היתר לסמן בתו תקן את המטפים האמורים, והחזיר את התיק ליועץ המשפטי כדי להמשיך בהליכים. באפריל 1991 החזיר היועץ המשפטי את התיק, בלא שנפתחו הליכים משפטיים, בטענה שאין עניין ציבורי בהגשת כתב אישום.

(ב) חברה ב' מייצרת מפוחי אוויר. ב-8.8.88 העביר הממונה ליועץ המשפטי בקשה להגיש נגד החברה תביעה על ייצור מפוחי אוויר שלא על פי התקן. מסעיף 10 לחוק עולה, כי את המצרכים לבדיקה צריך ליטול הממונה עצמו או בא כוחו בלבד, אך במקרה זה הביא הממונה לבדיקה במכון

מפוחי אוויר שלא ניטלו בידו אלא הובאו למשרדו על ידי יבואן המתחרה בחברה. חברה ב' ביקשה לבטל את התביעה, ומשלא נענתה העלו עורכי דינה בבית המשפט את הטענה כי המפוחים, שהובאו על ידי מתחרה, חובלו בידיו כדי להכשילם בבדיקת המכון. לאחר שהתברר שאכן הובאו המצרכים ללשכת הממונה על ידי המתחרה ולא ניטלו ישירות בידי מי שהוסמך בידי הממונה, החליט היועץ המשפטי בינואר 1991, לאחר שהתיק כבר נדון בבית משפט, לחזור בו מן האישום והתיק נסגר. אילו היה קיים באותו מועד הנוהל שהצורך בו הועלה לעיל, כי אז היה כתוב בו שאין לבסס תביעות משפטיות על ליקויים שנמצאו במצרכים שלא ניטלו בידי הממונה, והיה אפשר לחסוך מכל הנוגעים בדבר את הטרחה וההוצאות המיותרות.

2. ביחידת היועץ המשפטי אין סדר עדיפויות לטיפול בתיקים המועברים מן הממונה, ואין מיון ראשוני המאפשר לוודא שכל החומר הדרוש נמצא בתיק. למיון ראשוני מהיר יש חשיבות מיוחדת נוכח העובדה שביחידת היועץ המשפטי במחוז תל אביב יש רק עורך דין אחד - היועץ המשפטי עצמו. כתוצאה מעומס העבודה יש שתיקים הוחזרו לממונה לבירור נוסף חודשים רבים לאחר שהועברו לראשונה ליועץ המשפטי. בגלל הזמן הרב שעבר, היה צורך ללמוד את כל הנושא מחדש ובכמה מהתיקים לא יכול עוד הממונה לערוך בירורים ולקבל הסברים וידיעות לשם השלמת החקירה.

לדוגמה, נגד חברה ג' הוגשה תלונה על טיבה של משחת ניקוי מתוצרתה ובעקבות זאת נטל הממונה מוצרים לבדיקה ב-15.1.90. בבדיקת המכון נמצאה אי-התאמה לדרישת התקן בדבר אריזה וסימון, ולכן העביר הממונה ביולי 1990 את התיק ליועץ המשפטי. בדצמבר אותה שנה - לאחר חמישה חודשים - פנה היועץ המשפטי וביקש לקבל הסברים ופרטים נוספים, בשעה שלא ניתן עוד להשלים את הפרטים לאחר כשנה ממועד הנטילה.

3. ביחידת היועץ המשפטי מתנהל מעקב חלקי ולא שלם, באמצעות רשימה של תיקים נכנסים וכרססת ידנית שבה נרשמים, מלבד התיקים הדנים בעבירות על חוק התקנים, גם עבירות על חוקים אחרים. לפיכך, אין מידע על מצב הטיפול בתיקים רבים, והיו מקרים של אי-מיצוי הדין משום שתיקים נודדים בין היחידות. ביחידת היועץ המשפטי אמנם יש מחשב, אך הוא משמש רק כמכונת כתיבה להכנת טפסים לתשלום קנסות על עבירות שיש בהן ברירת קנס. במחשב אין משתמשים כלל כמערכת מעקב או כמאגר מידע, ובמצב זה מאבדת יחידת היועץ המשפטי כלי עזר חשוב שיכול לשפר את הקשר עם יחידת הממונה, להקל על עומס העבודה בה ולייעל את תהליך ההעמדה לדין של עבריינים על החוקים שבאחריות המשרד. להלן דוגמאות:

(א) חברה ד' מייצרת מוצצים ועל ייצורם חלה חובת תו תקן. באוקטובר 1987 החל הממונה בחקירה, ובעקבותיה פנה ליועץ המשפטי בדצמבר אותה שנה בבקשה להגיש תביעה משפטית, כיוון שהחברה ייצרה ומכרה מוצצים בלי לסמנם בתו תקן. מאז לא היה לממונה מידע מה עלה בגורל פנייתו. בבירור שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, שגם אצל היועץ המשפטי לא היה ידוע באיזה שלב הטיפול. הביקורת העלתה, שהטיפול הסתיים למעשה עוד באוגוסט 1988 בהחלטה שלא להעמיד את החברה לדין.

(ב) חברה ה' היא יבואנית של כפפות גומי כירורגיות חד פעמיות. ב-6.11.88 פנה יצרן כפפות מקומי בתלונה, כי הכפפות המיובאות אינן תקניות. הממונה שלח את הכפפות לבדיקה במכון, וב-27.11.88 נמצא כי אכן הן אינן עומדות בתקן. ב-22.12.88 פנה הממונה אל החברה והודיע על העברת התיק ליועץ המשפטי. בתגובה העביר היבואן ב-3.1.89 אישור כי הכפפות עומדות בתקן האנגלי. היועץ המשפטי החזיר את התיק להשלמה כעבור כחצי שנה, ב-26.6.89, והממונה החזירו ליועץ ב-13.7.89. מאז אין כל טיפול בתיק.

(ג) חברה ו' מייצרת קומקומים חשמליים וכפפות חשמליות לחימום מים. בשנת 1986 הוגשה נגדה תביעה על פי חוק התקנים והיא נקנסה. במאי ובדצמבר 1987 העיר לה הממונה, בכתב, על ליקויים במוצריה. מאפריל 1988 ועד אוקטובר 1990 התגלו בשש בדיקות, שערך המכון ביזמת הממונה, ליקויים במוצריה. כמו כן לא קיים היצרן את חובתו לקבל היתרים לסמן בתו תקן, חובה שחלה על

קומקומים חשמליים וכפות. כל שש התוצאות הועברו לטיפולו של היועץ המשפטי; עד מועד סיום הביקורת - פברואר 1991 - לא הגיש היועץ המשפטי תביעה ולו על אחד מהם.

4. בהיעדר תיאום בין הממונה והיועץ המשפטי, יש שמידע שהגיע למשרד לא נבדק ולא טופל. לדוגמה ב- 19.1.88 שלחה המחלקה להבטחת איכות שבמכון אל היועץ המשפטי של המשרד במחוז תל אביב רשימה של יצרנים המייצרים מערכות סולריות או חלקיהן בלי תו תקן, אף על פי שחובה זו חלה עליהם. ברשימה היו יצרנים כלהלן: 12 שיש להם תו תקן לאוגרים, ומייצרים קולטים בלי תו תקן; 8 יצרני קולטים ואוגרים בלא תו תקן; 2 יצרני קולטים בתו תקן ואוגרים בלא תו תקן (ראה דוח על הביקורת במכון, עמ' 36). ברשימה פורטו שמות המפעלים וכתובותיהם. משרד מבקר המדינה העלה שהרשימה לא הגיעה לידי הממונה וממילא לא היה כל טיפול בעניין. המשרד לא עשה איפוא שימוש במידע שקיבל, אף כי יכול היה להסתייע בו, כדי לתקן תקלות רבות בענף הנוגע לציבור רחב של צרכנים.

הסמכת מעבדות

החוק קובע: "המכון וכל מי שאושר לעניין זה בכתב על ידי הממונה (להלן - מעבדה מאושרת) רשאים לבדוק את מידת התאמתו של מצרך לתקן, או לתקן רשמי, ולתת תעודת בדיקה על כך ... מקום שלעניין חיקוק נדרשת ראייה כי נתמלאו תנאי תקן, לא תתקבל כראיה תעודה, אלא אם כן ניתנה בידי מעבדה מאושרת".

עד דצמבר 1990 הסמיך הממונה 18 מעבדות מאושרות, בהן 16 שיש להן זיקה למשרדי הממשלה או לטכניון, ו-2 מעבדות פרטיות, אחת בענף המזון ואחת בענף הבנייה. בשלהי 1990 קיבל הממונה כמה פניות מאנשים פרטיים בבקשה להכיר במעבדות שבבעלותם, בעיקר בענף הבנייה, כמעבדות מאושרות. בנובמבר אותה שנה קיבל משרד מבקר המדינה תלונה בעילום שם - שהעתק ממנה נשלח אל הממונה - על כי שמונה מהנדסים וטכנאי בניין מנפיקים תעודות בדיקה בלי שקיבלו אישור של מעבדה מאושרת, בהם כאלה שעוד קודם שהתקבלה התלונה פנו מיזמתם אל הממונה.

בבירור, שערך משרד מבקר המדינה עם הממונה, הודיע הממונה, כי המשרד הקים ועדה בראשות המהנדס הראשי, אשר מתפקידה לקבוע אמות מידה למתן הכרה כמעבדה מאושרת. הוועדה אמורה, בין היתר, לקבוע מהו הציווד שתידרש מעבדה כזאת לרכוש ולהפעיל, ומה הכישורים הנדרשים מעובדיה ומנהליה. עד מועד סיום הביקורת לא קבע המשרד הליכים להסמכת מעבדות. אשר לתלונה, הודיע הממונה, כי אין מניעה לתת שירותי פיקוח וייעוץ, לרבות בדיקת התאמה לתקן, בתנאי שאין מנפיקים תעודות התאמה לתקן, דבר שאכן לא נעשה.



הממונה על התקינה במשרד התעשייה והמסחר מופקד, מכוח חוק התקנים, על הפיקוח על העמידה בתקן של מצרכים שנקבע להם תקן רשמי. האכרזה על תקן רשמי נעשית בעיקר משיקולים של שמירה על בריאות הציבור או ביטחונו, או להגנה על הצרכן, ומכאן שלהקפדה על עמידת יצרנים בדרישות התקנים הרשמיים יש חשיבות רבה. הקביעה אם מצרך מסוים עומד בדרישות התקן החל עליו נעשית בידי מעבדה מאושרת, בדרך כלל מעבדות של מכון התקנים.

כדי להשיג את יעדי הפיקוח במידה המיטבית, על יחידת הממונה לפעול על פי תכנית עבודה שנתית אשר תסייע למקד את מאמצי האכיפה בתחומים שהממונה מקנה להם עדיפות. יש גם צורך שהמשרד יוציא נוהל, שבהכנתו ישותף גם היועץ המשפטי של המשרד, אשר ישמש קו מנחה לנטילת מצרכים לבדיקות התאמה לתקן. בהעדר נוהל כזה נגרמו תקלות רבות שבעטיין לא ניתן היה להעמיד עבריינים לכאורה לדין בפני בית משפט. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהיועץ המשפטי יקבע הנחיות בעניינים האלה: שיקולים להחלטה שלא להעמיד לדין; חיוב הממונה ליתן נימוקים להחלטה שלא להעמיד לדין ולדווח על כך ליועץ המשפטי.

מספר הבדיקות ותדירותן לא הגיעו למידה המיטבית: מצרכים אחדים נבדקו בתדירות גבוהה יחסית, ואילו אחרים נבדקו בתדירות נמוכה, ביניהם כאלה שיש להם חשיבות לבטיחות הציבור ולבריאותו. מצרכים רבים אחרים לא נבדקו כלל. גם הטיפול המשפטי במי שלכאורה ביצעו עבירות על חוק התקנים לא היה נמרץ דיו, ורבים מהם לא הובאו לדין. יש שבשל השתהות הטיפול לא היה אפשר להשלים פרטים חשובים לשלמות הראיות ובשל כך נאלץ המשרד לוותר על העמדת עבריינים לדין.

הטיפול בתלונות מן הציבור ובמידע שמגיע ממכון התקנים על יצרנים שמוצריהם אינם עומדים בתקן עדיין טעון שיפור: המעקב אחר הטיפול לא היה שלם, ותלונות רבות לא טופלו כלל.

מן האמור לעיל עולה, שאכיפת חוק התקנים לא הגיעה לרמה הנאותה. לדעת מבקר המדינה, תיקון הליקויים שהועלו הוא פשוט יחסית, אינו כרוך בהשקעת משאבים רבים, אלא בעיקר בהיערכות ארגונית מתאימה.

המכון הישראלי לסיבים

ריכוז ממצאים

המכון הישראלי לסיבים פועל כיחידה של משרד התעשייה והמסחר. פעילותו מתרכזת בשלושה תחומים עיקריים: (א) מחקר שימושי בייצור ובעיבוד של סיבים ומוצריהם. (ב) שירות מקצועי שכולל, בין היתר, הכנת מפרטים טכניים, ובדיקת עמידתם של מוצרים בדרישות תקנים ומפרטים. (ג) המכון מקיים, בשיתוף האוניברסיטה ובמסגרתה, חוג לכימיה של פולימרים וטקסטיל. כ-40% מתקציב המכון מקורו בתקציב המשרד, והוא מהווה תמיכה של המדינה בקיום המכון.

הוצאות המכון אינן ממוינות לפי תחומי הפעילות, שלא כהכנסותיו, וכתוצאה מכך אין למכון ולמשרד מידע על מידת הסבסוד של פעילותיו השונות ולא אם הוא מוצדק. המשרד מסבסד באופן כוללני את כל המשתמשים בשירותי המכון (תעשיינים, יבואנים, משרדי ממשלה וצרכנים פרטיים), בלא שקבע את יעדי הסבסוד ושיעוריו.

לפני הגשת הצעת מחקר ללקוח או למינהל למחקר תעשייתי שבמשרד עורך המכון מחקר מקדמי. אין במכון מידע מרוכז על מחקרים מקדמיים שנכשלו והסיבות לכך, ואפשר שמחקרים שנכשלו יבוצעו שנית בידי חוקרים אחרים. למכון גם אין מידע על עלות המחקרים המקדמיים והוא אינו מחייב את לקוחותיו בעלותם.

במכון אין מערכת תמחירית, ולכן הוא אינו יודע אם מכר את שירותיו במחירי הפסד או ברווח, ואינו יכול לעדכן את המחירים בהתאם לעלויות.

המכון לא עושה די כדי להגדיל את הכנסותיו מעבודות שירות.

למכון אין מערכת מעקב המבטיחה שעבודות שירות יבוצעו ותוצא תעודת בדיקה או מסמך מסכם אחר רק אם הוזמנה עבודה; חסר גם מעקב המבטיח שעל כל עבודה יוצא חשבון, ושכל תשלום שקיבלו עובדי המכון אכן הועבר לקופתו.

למכון אין מערכת בקרה על ביטול חשבוניות או שינוי יתרות זכות או חובה בכרטיסי הלקוחות, כתוצאה מכך יתכן שהופחתה יתרת חובה של לקוח או הוגדלה יתרת הזכות שלו בלא שהסכום שבו תוקנה היתרה אכן נכנס לקופת המכון.

כרטיסי החשבון של הלקוחות אינם משקפים את המצב האמיתי של יתרות הזכות או החובה שלהם.



המכון הישראלי לסיבים (להלן - המכון) הוקם בשנת 1952 ופועל כיחידה של משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד). המכון עוסק בנושאים הקשורים בתעשיות הטקסטיל, הנייר, והעור. באפריל 1991 העסיק המכון 37 עובדים: 7 חוקרים, 11 מהנדסים, 12 טכנאים, ו-7 עובדים מינהליים.

פעילות המכון מתרכזת בשלושה תחומים עיקריים: (א) מחקר שימושי בייצור ובעיבוד של סיבים ומוצריהם, הכולל פיתוח ושיפור מוצרים ותהליכי ייצור. חלק הארי של מחקרים אלו מוזמנים על ידי התעשייה. המכון מבצע גם מחקרי תשתית במימון עצמי או במימון שמקורו בתקציב המחקר והפיתוח של המשרד. (ב) שירות מקצועי, הכולל: הכנת מפרטים טכניים למוצרים הנרכשים בשביל משרדי ממשלה; עריכת בדיקות התאמה של מוצרים לתקן או למפרט. המכון אושר לפי סעיף 12 לחוק התקנים, התשי"ג-1953, כמעבדה הרשאית בתחום עיסוקה לבדוק את מידת התאמתו של מצרך לתקן ולתת תעודת בדיקה על כך. בשנת 1989 הוסמך המכון בתחום האמור גם לתת "אישורי תקן" ליבואנים לפי סעיף 1 לצו יבוא חופשי, התשל"ח-1978, וכן הדרכה, ייעוץ ובדיקות בנושא בקרת איכות למוצרים. כמו כן, ניתן ייעוץ בבעיות המתעוררות במהלך הייצור השוטף במפעלים. (ג) המכון, בשיתוף עם בית הספר למדע שימושי של האוניברסיטה העברית בירושלים, מקיים חוג לכימיה של פולימרים וטקסטיל. כן מארגן המכון השתלמויות לאנשי התעשייה, לאנשי שירות המדינה ולאחרים. בשנת 1991 ערך המכון קורס הסבה לעולים אקדמאים כדי להכשירם לעבודה בתעשיית הטקסטיל.

בחודשים אפריל - יולי 1991 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במכון. נבדקו בעיקר פעילויות המכון הכרוכות בעריכת מחקרים, במתן שירותים ובגביית הכספים מלקוחותיו.

תקציב המכון

תקציב המכון כלול בתקציב המשרד והוא מורכב משני חלקים: מהשתתפות המשרד במימון המכון, ומהוצאה המותנית בהכנסה שבמסגרתו מותר למכון להוציא בכל שנת כספים סכומים שאינם עולים על הכנסותיו באותה שנה. למכון הכנסות משלושה מקורות עיקריים: (א) העברות מהקרן לקידום המחקר, השיווק וההכשרה המקצועית בענף הטקסטיל. (ב) הכנסות מעריכת מחקרים בשביל התעשייה, ומחקרי תשתית. (ג) הכנסות ממתן שירותים שונים, בעיקר לתעשייה ולמשרדי ממשלה. רוב תקציבו של המכון מותנה בהכנסותיו ומיעוטו (כ-40%) בא מהתקציב הרגיל של המשרד ומהווה תמיכה של המדינה בפעילות המכון.

הוצאות המכון, כפי שהן מוצגות בתקציב המשרד, אינן ממוינות לפי תחומי הפעילות (מחקרים, שירותים והוראה) כפי שממוינות הכנסותיו, אלא רק כמקובל בתקציב המדינה - לפי סוג ההוצאה (שכר עבודה, אמרכלות וכו'). המכון אינו מנהל רישום הוצאות לפי תחומי הפעילות. כתוצאה מכך אין למכון ולמשרד מידע על הגרעון או העודף בכל אחד מסוגי העבודות שהמכון מבצע, ועל שיעור הסבסוד הניתן מהתקציב הרגיל לכל אחד מסוגי עבודות אלו; ממילא גם לא נבדק אם הסבסוד מוצדק.

עיקר הוצאות המכון הן על תשלום שכר עבודה. ההוצאות על שכר גדלו מ-1.1 מיליון ש"ח, כ-67% מסך כל ההוצאות, בשנת הכספים 1987, לכ-1.21 מיליון ש"ח, כ-76% מכלל ההוצאות, בשנת 1990. שיעור ההוצאה על אמרכלות (שכר דירה, הוצאות טלפון, דואר וכו') נשאר קבוע באותה

תקופה – כ-16% מהוצאות המכון - והיא הגיעה לכ-270,000 ש"ח בשנת 1987 ולכ-279,000 ש"ח בשנת 1990. בהוצאות המכון על קניית חומרים ושירותים חלה ירידה ניכרת מסכום של כ-220,000 ש"ח, כ-13% מהוצאות המכון בשנת 1987, ל-62,600 ש"ח, כ-4% מההוצאות בשנת 1990 (כל ההוצאות במחירים קבועים של 1987).

פעולות המכון והכנסותיו

קרן לקידום המחקר, השיווק וההכשרה המקצועית בענף הטקסטיל

אחד ממקורות ההכנסה החשובים של המכון הוא הקרן לקידום המחקר, השיווק וההכשרה המקצועית בענף הטקסטיל (להלן - הקרן). הקרן הוקמה על פי תקנות שעת חירום (תשלומי חובה), התשי"ח-1958, שבוטלו בשנת 1991 והוחלפו בחוק היטלי סחר, התשנ"א-1991 (להלן - החוק). הקרן ממומנת מכספי היטל לקידום המחקר, השיווק וההכשרה המקצועית שהוטל על פי החוק על היצרנים בענף. לפי החוק, הנהלת הקרן מורכבת מנציגי התעשיינים והממשלה.

להלן טבלה המפרטת את הכנסות המכון מהקרן בשנות הכספים 1987 - 1991, במחירים שוטפים ובמחירים קבועים של שנת 1987 (באלפי ש"ח), ושיעורן מכלל הכנסות המכון:

<u>שנת הכספים</u>	<u>הכנסות מהקרן במחירים שוטפים</u>	<u>הכנסות מהקרן</u>	<u>שיעור ההכנסות</u>
		<u>במחירי קבועים של 1987</u>	<u>מהקרן מתוך כלל</u>
			<u>ההכנסות (ב-%)</u>
1987	475	475	29
1988	518	441	27
1989	600	428	25
1990	570	346	22
1991	-	-	-

מהטבלה עולה, שבמהלך השנים חלה ירידה ריאלית בהכנסות המכון מהקרן, וחלקה במימון המכון ירד.

עד סוף שנת הכספים 1989, ניתנה ההקצבה מהקרן למכון באופן כוללני, הנהלת הקרן לא ביקשה מידע על תכניות מחקר או עבודות אחרות שהמכון עומד לבצע תמורת הכספים שיקבל מהקרן, וממילא לא אישרה אותן לפני ביצוען.

לקראת שנת הכספים 1990 החליטה הנהלת הקרן, עקרונית, להמשיך ולתמוך במכון, בעיקר בשל לימודי תואר שני ושלישי המתקיימים במסגרתו. סכום התמיכה ייקבע לפי מספר התלמידים, על פי נוסחה שתיקבע. הנהלת הקרן הודיעה, כי בכוונתה להשתתף בקביעת המחקרים שיבצע המכון, ולבדוק אפשרות לאיחוד פעולותיו בעיקר בתחום המחקר עם פעולות בית הספר הגבוה למדעי הטקסטיל ולאופנה על שם שנקר (להלן - מכללת שנקר). הנהלת המכון לא פעלה כדי ליצור שיתוף פעולה עם הנהלת הקרן בעניין המחקרים שהמכון מבצע, ולא עשתה לגיבוש השיטה לתמיכה מן הקרן בתלמידי תואר שני ושלישי. גם הנהלת הקרן לא פעלה עד דצמבר אותה שנה להגברת מעורבותה בפעילות המכון.

בינואר 1991 הודיעה הנהלת הקרן, כי התמיכה הכוללנית במכון תימשך עוד חודש אחד, ולאחר מכן היא תשקול לגופה כל בקשה של המכון לתמיכה במחקר מסוים או בהכשרה מקצועית בתחומים מוגדרים. ואמנם, תמיכת הקרן במכון בשנת הכספים 1990 צומצמה לסך של 570,000 ש"ח, לעומת כ-680,000 ש"ח שהמכון הביא בחשבון בתקציבו.

לשנת הכספים 1991 נרשם בהצעת התקציב של המכון, שבמסגרת הצעת התקציב של המשרד, כהכנסה מהקרן סכום של 568,000 ש"ח. סכום זה לא תואם מראש עם הנהלת הקרן.

בפברואר 1991 הציעה הנהלת המכון, במכתב להנהלת הקרן, שבעה נושאים למחקרים שהוא יבצע בשנת הכספים 1991, במימון משותף של הקרן, התעשייה, ותקציב מחקר ופיתוח של המשרד. התמיכה שביקשה הנהלת המכון מהקרן לצורך זה הסתכמה ב-670,000 ש"ח.

כן ביקשה הנהלת המכון מהקרן תמיכה שנתית בסכום של 25,000 ש"ח בעבור כל סטודנט שלומד במכון, ובס"ה 250,000 ש"ח. הנהלת המכון לא ביססה את בקשתה על עלות ההוראה לסטודנט במסגרת המכון, אלא על תחשיב של עלות הכשרת סטודנט בפקולטות למדעים, שנערך במוסדות להשכלה גבוהה בארץ. כיוון שהמכון אינו מוסד רגיל להשכלה גבוהה, ומבנה הוצאותיו להכשרת סטודנט שונה מזה של יתר המוסדות להשכלה גבוהה, הרי שאומדן זה אין בו כדי לשקף את הוצאות המכון על הכשרת תלמידיו.

עד מועד סיום הביקורת לא אושרה למכון כל תמיכה מהקרן לשנת 1991. מצב זה מחייב את המכון לצמצם את פעילותו במידה ניכרת, או לפעול נמרצות אצל גורמים אחרים כדי להשיג עוד עבודות, הן בתחום המחקר והן בתחום השירות המקצועי.

מחקרים

בדרך כלל, המכון יוזם את נושאי המחקר ופונה למפעלים שיש להם, לדעתו, עניין במחקר כדי שיממנו אותו. יש שיוזם המחקר הוא מפעל הפונה אל המכון בבקשה שיבצע בשבילו מחקר בנושא מסוים. מרבית המפעלים המזמינים מחקרים במכון מקבלים סיוע לפי חוק מחקר ופיתוח.

1. חוקר במכון המעלה רעיון לביצוע מחקר פונה לוועדה מקצועית ומבקש שתאשר לו עריכת מחקר מקדמי. המחקר המקדמי נועד לקבוע אם הרעיון בר ביצוע, אם התעשייה מעוניינת בו, ואם הוא כדאי. מנהלת המכון היא יושב ראש הוועדה, וחברים בה עובדי המכון. יוזם הפנייה אינו נדרש לצרף לפנייתו אומדן של שעות עבודה, חומרים וציוד שיידרשו לביצוע המחקר המקדמי. במהלך ביצוע המחקר המקדמי אין רישום של התשומות שהושקעו בו. ההוצאות על עריכת מחקרים מקדמיים יכולות להסתכם בסכומים ניכרים של 40,000 - 50,000 ש"ח לכל מחקר. באין רישום של התשומות, גם אם מחקר מקדמי מגיע לשלב של מחקר מוזמן, אין בידי המכון נתונים מספיקים כדי לחייב את מזמין המחקר בעלות המחקר המקדמי. לא נרשמים פרוטוקולים של החלטות הוועדה המקצועית, עובדה המקשה עליה לעקוב אחר ביצוע המחקרים המקדמיים שהיא אישרה. הוועדה מקבלת מידע על התקדמותם רק כאשר החוקרים סבורים שהנושא בשל להגשה לגורמי חוץ. הוועדה מאשרת פנייה לגורמים אלה, וקובעת לאלה מהם תוגש הצעת המחקר.

אין במכון ריכוז של מחקרים מקדמיים שלא הגיעו לשלב של הצעה לגורמי חוץ; מידע על תוצאותיהם המדעיות ועלותם; וניתוח של הסיבות לכשלונם. לדעת מבקר המדינה, יצירת מאגר נתונים על מחקרים כאלה, ובייחוד הסיבות לכישלונם, עשויה לסייע לוועדה המקצועית שבמכון בדיוניה בהצעות למחקרים מקדמיים בעתיד, לאפשר להפיק לקחים מהמחקרים המקדמיים שנעשו בעבר ועשויה אף להביא לחיסכון כספי בכך שמחקרים שנכשלו לא יטופלו שנית אלא מסיבה משכנעת.

2. גם כאשר מחקר מקדמי מסתיים בהצלחה, והמכון פונה לתעשיינים המעוניינים בנושא, לממנו, אין המכון מנהל רישום של הדיונים עם התעשיינים ושל תוצאותיהם. כאשר מו"מ מסתיים בכישלון, אין רישום של הסיבות לכישלון, רישום שיאפשר להסיק מסקנות שייושמו במו"מ נוסף על אותו מחקר בעתיד.

מן האמור לעיל עולה, שלמכון אין מערכת מעקב נאותה אחר המחקרים המקדמיים. כמו כן, אין ריכוז מידע על תוצאות מחקרים שהציע כל חוקר וחוקר. מצב זה מאפשר לחוקרים לבצע מחקרים מקדמיים, גם אם יש סיכוי קלוש בלבד שהמחקר המקדמי יניב מחקר ממש.

בשנת 1988 ביצע המכון שבעה מחקרים, בשנת 1989 שמונה מחקרים ובשנת 1990 ששה מחקרים, מהם רק שלושה מחקרים שביצועם החל באותה שנה.

להלן בטבלה מובאים נתונים על ההכנסות ממחקרים בשנות הכספים 1987 - 1990 במחירים שוטפים ובמחירים קבועים של 1987 (באלפי ש"ח).

<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	
232	270	319	339	הכנסות במחירים שוטפים
232	230	228	206	הכנסות במחירים קבועים של 1987

3. משמסתיים בחיוב המו"מ עם לקוח והוא מזמין מחקר במכון, נחתם עמו חוזה ובו נקבע המחיר שישלם הלקוח בעבור המחקר, עד מועד סיום המחקר, המועדים שבהם ימסור המכון דיווח מדעי וכספי ללקוח, ומועדי התשלום. הביקורת העלתה, כי רק 1 מבין 12 חוזי המחקר שביצע המכון בעבור התעשייה בשנים 1988 - 1990 נחתם לפני התחלת המחקר ובויל כחוק. החוזים הנוגעים ל-5 מחקרים נחתמו שישה חודשים ויותר לאחר שהוחל בביצועם, ובחוזה אחד לא נרשם תאריך חתימתו. אשר ל-5 המחקרים הנותרים, ביקש משרד מבקר המדינה מהמכון להמציא לו את החוזים החתומים בידי מזמיניהם, אולם עד למועד סיום הביקורת לא המציא המכון את החוזים האלה.

לשם קביעת המחיר שישלם מזמין המחקר, אומד המכון את העלות של העבודה והחומרים ומוסיף לכך פחת בשיעור של 20% על ציוד חדש שנרכש במיוחד לשם ביצוע המחקר. לאומדן העלות מוסיף המכון תקורה בשיעור של 30%. המכון אינו כולל בעלות המחקר את ההוצאות על עריכת המחקר המקדמי ופחת על ציוד ישן שעדיין לא נסתיימה הפרשת הפחת בגינו.

הביקורת העלתה, כי במהלך המחקר אין המכון מנהל רישום של שעות עבודה שהושקעו בו ואינו מנהל רישום מלא של החומרים שנעשה בהם שימוש במחקר. ההוצאות על תקורה, שבהן מחויבים המחקרים, אינן נקבעות על פי ההוצאות בפועל של המכון אלא על פי הקבוע בנוהלי המשרד בעניין מחקרים הנתמכים מתקציב המחקר והפיתוח של המשרד.

רישום מלא של ההוצאות על עריכת המחקרים יאפשר למכון לדעת אם המחיר שנגבה בעבור מחקר מסוים כיסה את כל הוצאותיו או אף הותרו בידו רווח וכן יאפשר בניית אומדן מתאים לקביעת המחירים בגין ביצוע מחקרים בשביל התעשייה בעתיד.

4. המכון מבצע גם מחקרי תשתית במימון מלא של המשרד. הצעות לביצוע מחקרים כאלה מגיש המכון לאישור המינהל למחקר תעשייתי שבמשרד (להלן - המינהל). לאחר אישור הבקשה בידי ועדת המחקר וקביעת תקציב המחקר, נחתם חוזה בין המינהל למכון. לפי הוראות המינהל, על מבצע המחקר לדווח במדויק על מספר שעות העבודה שהושקעו במחקר וההוצאה עליהן, ההוצאה על החומרים ששימשו למחקר, ופחת על ציוד שנרכש לצורך המחקר. התשלום הוא בסכום ההוצאה בפועל על ביצועו, אך לא יותר מן התקציב שאושר לביצוע המחקר. הביקורת העלתה, כי המכון אינו מדווח למינהל על הוצאותיו בפועל על ביצוע המחקר, אלא מגיש אומדן של הוצאות אלה בלבד, מפני שכאמור אין רישום של שעות עבודה ורישום מלא של חומרים לפי מחקרים.

שירות מקצועי

המכון נותן שירותים מקצועיים למוסדות ממשלתיים, למפעלי תעשייה, לגורמים פרטיים ולאחרים. הכנסות המכון ממתן שירותים אלה מהוות כ-20% מהכנסותיו. לשם קבלת שירות מהמכון מזמין הלקוח את השירות על גבי טופס הזמנה. בטופס נרשם, בין היתר, סוג השירות, מחירו ומועד התשלום (בדרך כלל, 30 יום לאחר קבלת השירות). נמצא, כי מספר רב של הזמנות לא נחתמו בידי

הלקוחות, או שהיו חסרים בהן פרטים חשובים במיוחד, כגון פרטים מזהים של הלקוח. כתוצאה מכך עלול המכון להיתקל בקשיים בבואו לחייב את הלקוח בעד שירות שניתן לו.

משיבצע המכון את השירות ללקוח, הוא מוציא לו מסמך רשמי, בדרך כלל תעודת בדיקה ולעתים דוח או חוות דעת. תעודות הבדיקה אינן אחידות לכל מחלקות המכון, ואינן ממוספרות באופן שוטף לכלל המכון אלא ממוספרות ידנית בכל מחלקה ומחלקה. יתירה מזו, המכון מוציא גם מסמכים כאמור, בלא מספר כלל. צורת המספור האמורה מאפשרת הוצאת תעודת בדיקה או מסמך רשמי אחר ללקוח, בלא שהנהלת המכון ויחידת הגבייה ידעו על כך ובלא שהלקוח יחויב בתשלום. באוקטובר 1991 הודיע המשרד, כי מחלקת או"ש שלו בשיטתה עם חשב המשרד יוציאו נוהל מחייב למכון בנושא גביית הכספים.

להלן נתונים על הכנסות המכון ממתן שירותים בשנות הכספים 1987 - 1990, במחירים שוטפים ובמחירים קבועים של 1987 (באלפי ש"ח).

השנה	במחירים שוטפים	במחירים קבועים של 1987
1986	180	213
1987	339	339
1988	361	307
1989	434	310
1990	554	336

1. מן הטבלה עולה, כי ב-1987 גדלו הכנסות המכון ממתן שירותים ב-60% לעומת הכנסותיו ב-1986 ומאז הן נשארו, במונחים ריאליים, יציבות.

כאמור בשנת הכספים 1987 גדלו הכנסות המכון משירותים ב-60% לעומת הכנסותיו בשנת הכספים 1986. ההסבר לגידול זה נעוץ בעובדה שהחל מ-1987 חויבו כל משרדי הממשלה, על פי הוראת החשכ"ל שניתנה לבקשת המכון, להכין מפרטים למכרזים באמצעות המכון, ולהעביר לבדיקתו את הטובין שהם רוכשים (ראה להלן).

הביקורת העלתה, כי המכון אינו פונה באופן סדיר לחשכ"ל ולמשרדי הממשלה כדי להבטיח שהכנת המפרטים ובדיקת הטובין יבוצעו באמצעותו.

2. באמצע 1989 הוסמך המכון להנפיק "אישורי תקן" (ראה לעיל) למוצרי ייבוא שבתחומו, בעיקר לשטיחים ולנעליים. הביקורת העלתה, כי המכון לא נקט צעדים מתאימים לקידום השימוש בשירותיו, כגון הפצת מידע בקרב היבואנים על השירותים שהוא נותן, על מחירים ומשך ביצועם. כל שעשה המכון הוא פנייה טלפונית לכמה יבואנים של שטיחים, המוכרים לאנשי המכון מפעילותם בענף.

3. למרבית השירותים שנותן המכון מחיר קבוע המתפרסם במחירון השירותים שלו. המחירון מעודכן מפעם לפעם באישור המפקח על המחירים שבמשרד, בהתאם לבקשות להעלאת מחירים שמגישים גופים ציבוריים אחרים הנותנים אף הם שירותים דומים. מאז אמצע שנות השמונים לא ערך המכון כל בדיקה של העלות בפועל של שירותיו השונים בהשוואה למחירים הנקובים במחירון, כדי לדעת אם הוא מוכר את שירותיו במחירי הפסד, במחירי עלות, או ברווח. בדיקה כזאת תאפשר למכון לבקש תיקון מחירי השירותים שהוא מוכר במחירי הפסד.

4. המכון מבצע גם עבודות שירות שאינן סטנדרדיות, שמחירן נקבע לפי אומדן של עלויות עבודה, של חומרים וציוד. הביקורת העלתה, כי במהלך ביצוע השירות אין רישום של שעות העבודה שהושקעו בביצועו ושל החומרים והציוד שהשתמשו בהם. כתוצאה מכך, אין במכון מידע כמה עלה הביצוע בפועל, ואם הביא למכון הפסד או רווח. מידע כזה חשוב גם לקביעת מחיר נכון לעבודות שירות דומות שיוזמנו בעתיד.

באוקטובר 1991 הודיע המכון, כי יפעל לרישום של שעות עבודה, חומרים וציוד שהשתמש בהם לביצוע עבודות שירות מקצועי ומחקריים.

חוג לכימייה של פולימרים וטקסטיל

המכון מקיים, בשיתוף עם בית הספר למדע שימושי באוניברסיטה העברית, חוג לכימייה של פולימרים וטקסטיל, ובו לומדים תלמידים לתואר שני ושלישי. בשנים 1986 עד 1991 סיימו 20 תלמידים את לימודיהם בחוג. צוות החוקרים שבמכון משמשים מרצים בחוג; תמורת עבודתם כמרצים מקבלים החוקרים תשלום מהאוניברסיטה. עד שנת הלימודים התשל"ו קיבל המכון מהאוניברסיטה החזר הוצאותיו על חומרים וציוד ששימשו את תלמידי החוג. ההחזר בשנת התשל"ו היה בסך של 25,000 ל"י, כ-13,000 ש"ח במחירי 1990. משנת הלימודים התשל"ז נושא בהן המכון מתקציבו, אף כי לא היתה החלטה במכון לוותר על החזר הוצאות אלה. למכון אין מידע על העלות בפועל של חומרים וציוד למטרה זו.

כספים וחשבונות

עם קבלת הזמנה לעריכת מחקר או למתן שירות אין המכון דורש מלקוחותיו תשלום מראש. גם בעת מסירת הדוחות על המחקר או תעודות הבדיקה, המכון אינו מחייב את לקוחותיו בתשלום לאלתר, אלא נותן להם ארכה של 30 יום לתשלום.

בתכ"ם נקבע, כי תשלומים למדינה יתקבלו על ידי גובי הכנסות בלבד. גובה הכנסות ימונה בכתב בידי חשב המשרד. הביקורת העלתה, כי תשלומים למכון בעד מחקרים ועבודות השירות שהוא מבצע נגבים בידי אחת מעובדות המכון אשר לא הוסמכה לשמש כגובה הכנסות כנדרש בתכ"ם.

בעד כל שירות שהמכון מספק הוא אמור, על פי הוראות תכ"ם, למלא תחילה טופס הזמנה, ולאחר ביצוע העבודה להנפיק ללקוח תעודת בדיקה או מסמך אחר (כגון חוות דעת). תעודות הבדיקה מועברות לגובה כדי שתנפיק חשבון ללקוח. בדרך כלל, מצוין במסמך שמצורף לתעודה הסכום שיש לגבות מהלקוח.

הביקורת העלתה, כי במכון אין מערכת בקרה המבטיחה שכל הזמנה תבוצע ותעודת בדיקה תונפק רק אם יש הזמנה לבצעה. המכון גם אינו עורך מעקב שיבטיח, כי על כל תעודת בדיקה או מסמך רשמי אחר שהוא מוציא אכן יוצא חשבון ויתקבל התשלום המתאים.

לפיכך, אפשר שעבודות שירות יבוצעו ותעודות בדיקה יוצאו בלא שהוכנה קודם לכן הזמנה מתאימה. כמו כן, אפשר שתוצא תעודת בדיקה או מסמך רשמי אחר בלא שמקבל התעודה או המסמך יחויב בתשלום.

הגובה מנפיקה כל חשבון בשלושה עותקים: הראשון נשלח ללקוח, השני אמור להיות מוכנס לתיק הלקוח שבמכון, והשלישי נשאר בפנקס החשבונות. הביקורת העלתה, כי בשנים 1988 - 1990 בוטלו 96 חשבונות מביין כ-1,600 שהונפקו באותה תקופה. רק על גבי קצת מהחשבונות שבוטלו נרשמה סיבת הביטול. יתירה מזו, על קצת מהחשבונות שבוטלו לא נרשם דבר ביטולם, וניתן היה ללמוד על ביטולם רק מתוך חשבונות חדשים שהונפקו ובהם נרשם שהם מבטלים חשבונות קודמים. לאף אחד מביטולי החשבון שעשתה הגובה לא ניתן אישור מגורם אחר במכון או במשרד. מכאן,

שבפועל נתונה הסמכות לביטול חשבונות בידי הגובה, שהיא גם מנפיקת החשבונות, ולהנהלת המכון ולמשרד אין כל בקרה על ביטול חשבונות.

בכל מקרה של ביטול חשבון, אמורים להימצא בתיקי המכון כל שלושת עותקי החשבון כדי למנוע אפשרות שהלקוח יפרע חשבון שבוטל והתשלום לא יגיע לקופת המכון, או שהלקוח ישתמש בו לצורכי ניכוי מס או למטרות אחרות. הביקורת העלתה, כי ב-20 מבין 96 החשבונות שבוטלו היו בידי המכון שני עותקים בלבד של החשבון וב-24 חשבונות אחרים - עותק אחד בלבד.

ביחידות המשרד המקבלות תשלומים מלקוחות מצרפים לטופס החשבון הנשלח ללקוח טופס הפקדה של סכום החשבון בבנק. משמפקיד הלקוח את הסכום בבנק נותר בידו הספח המשמש כקבלה. הגובה במכון מקבלת, שלא כיתר יחידות המשרד, תשלומים ישירות מהלקוחות בין באמצעות המחאות הנמסרות לה ביד או נשלחות בדואר ובין בתשלום במזומן. רק מעטים מן הלקוחות מפקידים ישירות בבנק את התשלומים. הביקורת העלתה, שלמרות הנאמר בהוראות תכ"ם, הגובה אינה מנפיקה קבלות ללקוחות. דבר זה מונע בקרה על כך שכל תשלום לגובה או לגורם אחר במכון אכן הועבר לקופת המכון, ומקשה על המכון במעקב אחר פרעון החשבונות.

בהוראות תכ"ם נקבע, כי אמצעי תשלום המתקבלים בדואר, כגון המחאות או מזומן, ירשמו מייד עם קבלתם, בידי המוסמך ביחידה לפתוח את הדואר הנכנס; הרישום יעשה על גבי טופס מיוחד "רישום כספים המתקבלים בדואר נכנס". מקור הטופס בצירוף המסמכים ימסר בו ביום לידי גובה ההכנסות ביחידה כנגד חתימה על גבי העתק מהטופס הנשמר לצורכי ביקורת. עם קבלת הטופס והמסמכים המצורפים אליו, יוציא גובה ההכנסות קבלה לכל הכנסה לחדר. הממונה על גובה ההכנסות יודא בסוף כל יום את הוצאת הקבלות כנגד האמצעים לתשלום.

עוד נאמר בהוראות תכ"ם, כי המחאות (כולל המחאות מעותדות) ומזומנים שנתקבלו בידי גובה ההכנסות יופקדו באותו היום בבנק לזכות החשבון המתאים של משרד האוצר. על הגובה להכין בסוף כל יום דוח יומי ובו מספר הקבלות שהוציא באותו יום בציון מספריהן הסידוריים, מיון ההכנסות לפי סוג אמצעי התשלום, ופירוט ההפקדות בבנק לפי סוג אמצעי התשלום. הדוח היומי יוגש לממונה על גובה ההכנסות והממונה יבדוק ויאשר את נכונות הדוח. בסוף כל חודש יכין הממונה דוח חודשי מצטבר על ההכנסות, הדוח ימוין לפי אמצעי התשלום שנתקבלו ולפי סעיף ההכנסה. דוח זה יוגש לחשב המשרד.

הביקורת העלתה, כי המכון אינו מקיים אף אחת מהוראות אלה: הגובה אינה מנפיקה קבלות לכל הכנסה, אמצעי התשלום לא תמיד מופקדים בבנק ביום קבלתם. למשל, ביום 27.5.91 נמצאו במכון 19 המחאות מעותדות שנתקבלו במכון יותר מיממה קודם לכן ולא הופקדו בבנק. לא נערך דוח הכנסות יומי, ואף לא דוח הכנסות חודשי לחשב המשרד.

מכל האמור לעיל עולה, כי הגובה במכון מנפיקה חשבונות ללקוחות, מבטלת חשבונות, מקבלת תשלומים בגין החשבונות שהנפיקה, ומפקידה אותם בבנק שלא בהתאם להוראות תכ"ם, ועל כל אחת מפעולותיה אלה אין בקרה מצד גורם אחר במכון או במשרד.

הגובה במכון מנהלת מערכת מעקב ידנית אחר פרעון חשבונות. כל חשבון שנשלח ללקוח נרשם בה ועם פרעונו הוא נמחק ממנה. בעת המחיקה לא נרשם מתי נפרע החשבון, באיזה אמצעי תשלום, ומתי הופקדה התמורה בבנק. הגובה מנהלת גם ספר רישום המחאות שהתקבלו. בספר נרשם שם הלקוח, תאריך קבלת ההמחאה וסכומה. הגובה אינה רושמת בספר איזה חשבון נפרע באמצעות ההמחאה, תאריך הפקדת ההמחאה בבנק ואם היא כובדה או לא. הגובה אמורה לשלוח תזכורות לכל הלקוחות שלא פרעו את חשבונם במועד; אם התזכורת אינה נענית, החשבון אמור להישלח עם כל המסמכים המצורפים אליו לגבייה בידי גובה המשרד.

כדי לבחון את יעילות מערכת המעקב הידנית, בדק משרד מבקר המדינה מדגם מקרי של 20 חשבונות (של 15 לקוחות) שלא נפרעו שלושה חודשים ויותר ממועד הנפקת החשבון. נמצא, כי רק על 6 מהחשבונות נשלחו תזכורות בכתב, וכי עד סיום הביקורת לא נגבה אף אחד מן החשבונות,

ולא נשלח לגבייה בידי גובה המשרד. בתקופת הביקורת היו בידי גובה המשרד רק שלושה חשבוניות ששלח לו המכון לגבייה, ואחד מהם נגבה בידיו.

מידע על מצב חשבונם של לקוחות המכון נמצא גם בכרטיסי הלקוחות, המנוהלים אף הם בידי הגובה שבמכון. כרטיס חשבון של לקוח נפתח ביתרת הזכות או החובה שנותרה משנת הכספים הקודמת. במהלך השנה נרשמים החיובים והזיכויים, ובסוף השנה נסגר הכרטיס ביתרת זכות או חובה והיא מועברת לשנה שלאחר מכן. משרד מבקר המדינה בדק 140 כרטיסי חשבוניות של לקוחות לשנים 1989 - 1990. הבדיקה העלתה, כי בכ-70 כרטיסים נעשו בידי הגובה תיקונים של היתרות הן לזכות והן לחובה בסכום כולל של כ-73,000 ש"ח. בכרטיסים לא נרשמו האסמכתא והסיבות לתיקון היתרות, לא צורפו כל מסמכים להסבר התיקון, והתיקון לא אושר בידי גורם כלשהו במכון או במשרד. מצב זה מאפשר הפחתת יתרת חובה בכרטיס חשבון הלקוח או הגדלת יתרת זכות בלא שהסכום שבו תוקנה היתרה אכן נכנס לקופת המכון.

עוד הועלה, כי תשלומים שנתקבלו בגין פרעון חשבוניות, נרשמו יותר מפעם אחת בכרטיסי חשבוניות הלקוחות. סכום התשלומים שנרשמו יותר מפעם אחת ולא נתקבלו בפועל במכון הוא כ-54,000 ש"ח.

כרטיסי חשבוניות הלקוחות לא עודכנו, וחיובים וזיכויים של לקוחות לא נרשמו בהם באופן שוטף. במאי 1991 היו הכרטיסים מעודכנים לחדש ספטמבר 1990, דהיינו בפיקוד של שמונה חודשים. מצב זה אינו מאפשר מעקב שוטף אחר חובות הלקוחות.

למקצת הלקוחות אין מנהלים חשבון נפרד, וקיימים חשבוניות משותפים לכמה לקוחות, מהם לא ניתן ללמוד על מצב החשבון של כל אחד מן הלקוחות הרשומים בו.

הביקורת העלתה, שלא כל החשבוניות שהנפיק המכון נרשמו בכרטיסי החשבון של הלקוחות וגם לא נרשמו בהם כל ההכנסות שקיבל המכון. כתוצאה מכך, כרטיסי החשבון אינם משקפים את המצב האמיתי של חשבוניות הלקוחות.

מבין כרטיסי החשבוניות שנבדקו היו במועד סיום הבדיקה ב-45 יתרות חובה בסכום כולל של כ-95,000 ש"ח. הביקורת העלתה, כי מקורן של יתרות אלו עוד מראשית שנת 1989. יוצא אפוא, שהמכון עוסק בגביית חובות שוטפים בלבד, ואינו גובה חובות מן העבר.

מן האמור לעיל עולה, כי אין במכון מערכת חשבונאות של ממש שאפשר לסמוך עליה, דבר הפוגע באפשרות לגבייה יעילה של חובות ובבקרה מינימלית לפי כללי בידוק חשבונאים מקובלים.

בחשבוניות שהמכון מנפיק ללקוחותיו נקבע, שיש לפרוץ את החשבון בתוך 30 יום וכי חשבון שייפרע לאחר מכן יחויב בריבית ובהפרשי הצמדה. הביקורת העלתה, כי המכון אינו גובה ריבית והפרשי הצמדה מן הלקוחות שאינם פורעים את החשבון בזמן.

על המכון לשקול את האפשרות, כמקובל בגופים דומים, שעם קבלת ההזמנה ייגבה את מלוא התשלום בעד שירותים, שביצועם קצר מועד, וביתר המקרים מקדמה, או את האפשרות לא למסור תעודות בדיקה או מסמכים רשמיים אחרים בלא שנתקבל קודם לכן התשלום המלא מהלקוחות. נקיטת צעד כזה תשחרר את המכון מהצורך לנהל מערכת גבייה מקיפה, ותבטיח שהכנסותיו מביצוע שירותים יתקבלו במועד. המשך מתן אשראי ללקוחות דורש שינוי שיטת הגבייה, ופיקוח עליה בהתאם להוראות תכ"ס, בעניין כללי חשבונאות תקינים.

עתידי המכון

במסגרת המאמצים לייעול המשק הציבורי, החליטו המשרד ומשרד האוצר, באמצע 1983, להקים ועדה לבדיקת פעילותו של המכון במטרה להעביר את פעילויותיו, כולן או מקצתן, למכללת שנקר.

באוקטובר 1984 המליץ אגף התקציבים שבמשרד האוצר לסגור את המכון מפאת מצבו הכספי הקשה. באפריל 1985 החליטה הממשלה לקבל את ההמלצה. המשרד התנגד להחלטה ומינה, בהסכמת משרד האוצר, ועדה כדי שתבדוק את האפשרות להסב את המכון לגוף משפטי עצמאי שישא את עצמו מבחינה כלכלית. הוועדה הגיעה לכלל מסקנה, שאפשרות זו אינה מעשית. הוועדה גם קבעה, כי יש הצדקה לקיים פעילות מהסוג הנעשה במכון, וכי התפיסה של קיום יחידה המשלבת מתן שירותים, ייעוץ לתעשייה, מחקר בסיסי והוראה היא תפיסה נכונה ויש להמשיך ולקיימה בעתיד.

החלטת הממשלה לסגור את המכון לא יושמה, והמשרד הכין תכנית הבראה למכון, שעיקרה צמצום כוח האדם ב-35% והחלפת מנהל המכון. בשנת הכספים 1987, לאחר שמונה מנהל חדש למכון, גדלו במידה ניכרת הכנסות המכון, מ-705,000 ש"ח בשנת 1986 ל-1,046,000 ש"ח בשנת 1987, בעיקר מממן שירותים למשרדי הממשלה (ראה לעיל). על אף הצמצום בכוח האדם שהעסיק המכון והגידול בהכנסותיו, שוב המליץ אגף התקציבים שבמשרד האוצר, בסוף שנת 1987, לסגור את המכון. בהמלצה נאמר, שמכון התקנים ומכללת שנקר נותנים שירותים דומים לאלה שנותן המכון בתחומי המפרטים, הבדיקות והמחקר, ולכן אפשר לסגור את המכון ולהעביר את פעילותו לשני גופים אלה, בלא שידרש להם כוח אדם נוסף לשם ביצוע הפעילות האמורה; סגירת המכון תביא לצמצום בכוח אדם ולפינוי מבנים בשטח של 4,000 מ' באחד האזורים היקרים ביותר בירושלים.

משנת 1988 ואילך כלולה בכל הצעת תקציב שגיבש משרד האוצר, הצעה לסגור את מכון הסיבים. כך לדוגמה, בהצעת התקציב לשנת 1991 נאמר: "במהלך השנתיים האחרונות הועלתה מספר פעמים הצעת אגף התקציבים להפסיק את פעילות המכון כיחידה במשרד ולהעביר את הפעילות לגופים אחרים המספקים שירותים דומים בהם מכון התקנים ומכללת שנקר. שינוי זה הוא חלק מהשינויים המוצעים לשם יעול תפקודו של הסקטור הציבורי".



המכון לא הצליח להגדיל ריאלית את הכנסותיו מביצוע מחקרים ועבודות שירות מאז שנת 1987, והכנסתו מהקרן, שאמורה הייתה לממן כ-25% מפעולותיו, הופסקה למעשה. המכון נתמך מתקציב המדינה בכ-40% מתקציבו; תמיכה זו מועברת ללקוחותיו (תעשיינים, ביניהם מזמיני מחקרים הנתמכים גם על פי החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, יבואנים, משרדי ממשלה, ואחרים) בלא שלמשרד יש יד בהכוונתו. מאחר שאין במכון מערכת מעקב אחר הוצאותיו על ביצוע כל שירות ומחקר, למשרד ולמכון אין כל מידע מי מלקוחותיו המקבלים שירות או מבוצע בעבורם מחקר, מקבלים תמיכה. במערכת הגבייה של המכון נמצאו ליקויים רבים.

על המכון והמשרד לעשות ככל הנדרש כדי לבנות מערכות תמחיר ובקרה תקינים באופן שיאפשר שקילה נכונה של כדאיות ההשקעה בכל פרויקט ופעולה בנפרד.

מאז 1983 מוגשות בכל שנה הצעות לסגור את המכון או לשנות את אופן תפקודו; מצב זה מקשה על פעילותו השוטפת, ואף מרתיע תעשיינים מלהתקשר עמו לביצוע עבודות ממושכות, כגון מחקרים.

על כל הגורמים הנוגעים בדבר לשקול את נחיצותו של המכון, כדאיות המשך קיומו למשק ולהגדיר את יעדיו. התמיכה הציבורית במכון אמורה להיות מכוונת להגשמת היעדים שיועדו לו, ולא להינתן באופן כוללני.