

עקב המיתון בענף היא אינה מנצלת את מלוא כושר הייצור שלהן. מכאן שההשקעה הנדונה שהיתה הבסיס לבדיקת הכדאיות אינה נדרשת לשם השגת התפוקה, ולכן אין ספק שאינה כדאית למשק.

ביוני 2001 חיווה מנהל מינהל מוצרי צריכה את דעתו על ההשקעה, ואמר שחברה ה' כבר מימשה 70% מההשקעה, והמינהל ממליץ לאשרם כי אי-אישורו של החלק שמומש פירושו העמקת המשבר. עוד נאמר בחוות הדעת כי יש למנות בודק לחברה ה' שימסור למרכז דיווח קבוע על מצבה.

בסוף יוני אותה שנה החליטה המינהלה לאשר מעמד של מפעל מאושר לתכנית ההרחבה במלואה בסכום של 33.5 מיליון דולר. עוד הוחלט כי מאחר שחלק מההשקעות כבר מומש, תקבל חברה ה' מענקים בשיעור 75% בלבד מהקבוע בחוק, ו-25% הנותרים ישולמו לה רק לאחר בדיקת התוצאות הכספיות של הרבעונים האחרונים של שנת 2001. בשביל השקעות שימושו לאחר מועד ההחלטה היא תקבל מענקים רק לאחר קבלת אישור מיוחד של המרכז.

מהאמור לעיל עולה שניתן מעמד של מפעל מאושר להשקעה בהרחבת המפעל אף שההשקעה לא היתה נחוצה להשגת התפוקה החזויה של המפעל, ולכן אינה כדאית למשק.



מן הראוי שמשרד האוצר ומשרד התמ"ס יזרזו את עבודת הוועדה שנועדה לבחון את אמצעי התמיכה בהשקעות הון בישראל כדי שיהיה אפשר לקבל בעתיד הקרוב החלטות באשר למתכונת הסיוע המיטבית להשקעות במפעלי תעשייה.

לפני אישור השקעות להרחבת מפעלים קיימים שקיבלו סיוע כחוק על השקעתם בעבר דרושה בדיקת הכדאיות הכלכלית של השקעות שכבר מומשו. בבדיקה יש לבחון את כדאיות ההשקעה לפי הביצועים בפועל ולא לפי התחזיות, ותוצאות הבדיקה צריכות להיות שיקול עיקרי בעת הדיון באישור השקעות להרחבת מפעלים. מן הראוי לבצע בדיקה כזאת במפעלים שהיקף ההשקעה בהם גדול בטרם מנוהל עמם מו"מ, ובטרם נשלח אליהם מכתב הסכמות המפרט את ההטבות שיקבלו אם המינהלה תאשר את השקעתם.

יש לקבוע נהלים שיתוו את דרך אישור השקעות במפעלים שהיקף השקעתם גדול במיוחד. בנוהל יש לקבוע, בין היתר, את ההשקעה המזערית המחייבת ניהול מו"מ, את הגורמים שינהלו אותו ואמות מידה מוגדרות לשיעור המענק מן השקעה.

מכון התקנים הישראלי

תקציר

מאז הקמתו של מכון התקנים הישראלי (להלן - המכון) ועד 1992 היתה לו בלעדיות בכל תחומי פעילותו. מאותה שנה ואילך השתנתה הסביבה העסקית של המכון:

הוקמו יותר מ-30 מעבדות מאושרות לבדיקות תקן בענפי הבניין והתעשייה שנגסו בשוק הלקוחות של המכון; הצטמצם מספר הבדיקות בענף הבניין עקב שפל בענף שהחל בשנת 1995; ובשנת 1998 צומצם בכ-30% מספר התקנים הרשמיים, שבגינם נעשו בדיקות רבות.

בסוף שנת 1997, לאחר שנוצרו במכון גירעונות מתמשכים, נאלצה הנהלתו לנקוט פעולות הבראה: 122 מעובדי המכון פרשו מרצון פרישה מוקדמת ביוזמת המכון. עלות הפעלת התכנית למכון הגיעה לכ-82 מיליון ש"ח, והיא הביאה לחיסכון של כ-40 מיליון ש"ח ולבלימת ההידרדרות במצבו הכספי של המכון. הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 1999 הצביעו על איזון לאחר שנים של גירעונות, ולפי דוח מבוקר לשנת 2000 היה למכון רווח של כ-4 מיליון ש"ח. עם זאת, נוכח השינויים המתוכננים בתחום בדיקות היבוא והתקינה הבין-לאומית יש להניח כי ייגרם צמצום נוסף בפעילות המכון, וכדי למנוע הידרדרות מחודשת במצבו הכספי הוא יידרש לנקוט פעולות התאמה נוספות.

כל תעריפי המכון נתונים לפיקוחו של המפקח על המחירים במשרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס). מנתוני המכון עולה כי הרווח שהניב אגף התעשייה, בעיקר מפעילותו בתחום בדיקות מוצרי יבוא ובדיקות תו תקן שלא נחשפו לתחרות, מימן בסבסוד צולב חלק מההפסדים של אגפי הבניין והתקינה. משרד מבקר המדינה הצביע לפני המפקח על המחירים על הצורך לקיים פיקוח דיפרנציאלי על שירותי המכון, כדי לבדוק אם יש למכון רווחי יתר בתחומים שיש לו בלעדיות בהם, ואם יימצאו רווחים כאלה - לפעול להקטנתם לשיעור הראוי.

הביקורת באגף איכות והסמכה העלתה שהמכון נוהג בסלחנות כלפי לקוחות שהוא מגלה אצלם ליקויים בבדיקות של מערכות האיכות שלהם ובבדיקות ההתאמה לתקן. לפי נוהלי המכון, אי-קיום בדיקות במועד ודחיית בדיקות לפרק זמן ממושך מסיבות הקשורות ללקוח, או קביעת הציון "טעון שיפור" למערכת איכות בשתי בדיקות רצופות או בבדיקת הערכה מחדש, מחייבים לפתוח בהליכים לביטול האישור שניתן למערכת; אולם נמצא שלא תמיד נהג המכון כך. עוד הועלה, שהמכון לא פעל לביטול זמני או מוחלט של היתר לסימון בתו תקן שניתן למוצרים שהתגלו בהם ליקויים חוזרים ונשנים, בכללם ליקויים חמורים ואף קריטיים שעלולים לסכן חיים.

יש חשש, כי המכון עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים בטיפולו בנושאי איכות והסמכה: מצד אחד הוא מעוניין בשמירת איכות המוצרים והשירותים ובהקפדה על התקנים שהוא עצמו השתתף בהכנתם, ומן הצד האחר ביטול אישור או היתר לסמן מוצר או שירות בתו תקן גורם לאיבוד הלקוח, ובתנאי התחרות העזה שבהם פועל המכון הוא חושש לאבד לקוחות. לדעת משרד מבקר המדינה, אי-שלילת ההיתר לסמן מוצרים בתו תקן מלקוחות שלמכון ידוע שמוצריהם אינם עומדים בדרישות התקן הרשמי אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - חוק התקנים). זאת ועוד, פשרות בתחום האיכות עלולות לגרום לפגיעה בשמו הטוב של המכון ובאמון הציבור בו. משרד מבקר המדינה העלה כי למכון הגיעו תלונות על פרסום מטעה הנוגע לתו תקן, שפרסמו ארגונים שבפיקוח המכון וארגונים שאינם בפיקוחו. פרסום כזה עלול להיות עבירה, לכאורה, על חוק התקנים ועל החוק להגנת הצרכן, התשמ"א-1981, וכן לפגוע בזכויותיו הקניניות של המכון על הסימנים הרשומים שלו ואולם המכון לא דיווח על הפרות, לכאורה, של החוק ולא נקט צעדים משפטיים נגד הפוגעים בזכויותיו.

מחובתו של המכון, המופקד על מימוש מטרותיו של חוק התקנים, להבטיח את איכותם של מצרכים, ולמעשה הוא משמש נאמן הציבור לעניין זה. העובדה שהמכון פועל כגוף עסקי ויש לו מתחרים, אינה פוטרת אותו מהחובה לנקוט את כל הצעדים הדרושים למנוע פגיעה ברמת המוצרים המסופקים לציבור.



ראשיתו של מכון התקנים הישראלי ביוזמה של אגודת האינג'נרים והארכיטקטים, שהקימה בשנת 1923 את המעבדה לבדיקת חומרי בניין. בעקבותיה קמו מעבדות בדיקה בתחומים נוספים, ובשנת 1945 הוקמה מחלקה לתקינה. בשנת 1949 הוקם מכון התקנים הישראלי (להלן - המכון), והוא כלל את מחלקת התקינה ואת מעבדות הבדיקה. חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - החוק), העניק למכון מעמד של תאגיד סטטוטורי והעמידו לביקורתו של מבקר המדינה. מכוח סעיף 4 לחוק הותקן ב-1954 תקנון המכון.

המבנה הארגוני של המכון ופעילותו

אלה תפקידיו העיקריים של המכון על פי התקנון: לקבוע מפרטים של מצרכים וכללים טכניים של תהליכי עבודה, אשר יגנו על הציבור ויבטיחו שמוצרים יהיו ברמה נאותה מבחינת הבטיחות, האיכות וטיב הפעולה ולפרסם כללים אלה כתקנים ישראליים או בשם אחר; לבדוק את מידת התאמתם של מוצרים לתקנים הישראליים, ולתת תעודות בדיקה; לפקח על ייצור מוצרים של יצרנים המבקשים זאת, ולהתיר להם לסמן בתו תקן או בסימן השגחה מוצרים העומדים בדרישות התקן; לסייע ליצרנים בשיפור המוצרים ובבדיקת איכותם.

במכון ארבעה אגפים מקצועיים: אגף התקינה, המופקד על הכנת התקנים והמפרטים ועל הקשרים הבין-לאומיים של המכון, לרבות ייצוג המדינה בארגוני תקינה בין-לאומיים, וכן מפעיל מרכז מידע הכולל ספריית תקנים; אגף התעשייה, המופקד על ביצוע בדיקות התאמה של מוצרי תעשייה לתקן ומתן תעודות בדיקה, ובמסגרתו שש מעבדות ענפיות; אגף הבניין, שבאחריותו ביצוע בדיקות התאמה לתקן בענף הבנייה, ובמסגרתו שלוש מעבדות וכן הסניפים בירושלים ובבאר שבע ותחנות בדיקה אזוריות; אגף איכות והסמכה, שבמסגרתו נותן המכון תעודות על ניהול מערכת איכות, וכן היתרים לסמן מוצרים בתו תקן, מכוח החוק או דרישת היצרן. נוסף על האגפים המקצועיים יש למכון שני אגפי מטה: אגף משאבי אנוש ומינהל ואגף כספים.

פעילות התקינה של המכון כוללת קביעת מפרטים של מצרכים וכללים טכניים של תהליכי עבודה שיגנו על הציבור ויבטיחו שמוצרים יהיו ברמה נאותה מבחינת הבטיחות, האיכות וטיב הפעולה, ופרסום כללים אלה כתקנים ישראליים או בשם אחר. התקנים שמפרסם המכון הם תקנים ישראליים לא רשמיים בעלי מעמד וולונטרי, אולם על פי סעיף 8 לחוק רשאי שר התמ"ס להכריז על תקן כעל תקן רשמי, משיקולים ציבוריים וכלליים המפורטים בחוק. משקבע השר שתקן הוא רשמי, אסור על פי החוק לייצר, לייבא, לייצא, למכור או להשתמש במוצרים שאינם מתאימים לאותו תקן, ואסור לבצע עבודה שלא בהתאם לכללים הטכניים של תהליכי העבודה שנקבעו כתקן רשמי. מאז הקמתו קבע המכון כ-2,500 תקנים ישראליים; בעת הביקורת היו כ-350 מהם תקנים רשמיים. פעילות התקינה של המכון מרוכזת באגף התקינה של המכון, וניתן לה סיוע מתקציב המדינה. בשנת 2000 הגיע הסיוע ל-8.3 מיליון ש"ח, סכום המכסה רק כמחצית מהעלויות של פעילות התקינה.

פעילות עיקרית נוספת של המכון היא בדיקות התאמה והוצאת תעודות בדיקה. פעילות זו נעשית במעבדות. המכון בודק, תמורת תשלום, את התאמת המוצרים לתקנים ומנפיק תעודות על תוצאות הבדיקה. הפעילות האמורה נעשית הן במעבדות המכון והן בידי מעבדות פרטיות המאושרות לבצעה מכוח החוק.

מכוח צו יבוא חופשי, התשל"ח-1978 (להלן - צו יבוא חופשי), יש למכון בלעדיות בכל הקשור למתן אישורי עמידה בתקן לטובין מיובאים המפורטים בצו, ורשויות המכס מכירות רק בתעודות שמוציא המכון. סעיף 9(ב) לחוק קובע, כי שר התמ"ס רשאי לקבוע בצו כי מוצרים מסוימים שהמפרט שלהם נקבע כתקן רשמי, יסומנו בתו תקן המעיד שהם עומדים בתקן. לטענת המכון, השימוש בסמכות זו נעשה כשיש סכנה גדולה במיוחד לבטיחות הציבור מייצור לא תקין של המוצרים שנקבעו בצו. הסמכות הבלעדית להעניק היתר לשימוש בתו תקן ניתנה בחוק למכון, וכל המייצר מוצר החייב בתו תקן נזקק לשירותי המכון. בד בבד עם מתן סמכות זו החוק גם מסמיך את המכון לבטל את ההיתר לסימון מוצר בתו תקן, אם המוצר לא יוצר לפי דרישת התקן.

המכון שוכן בתל אביב, ולו שני סניפים - בירושלים ובבאר שבע. בסוף שנת 2000 העסיק המכון במרכז ובסניפים 758 עובדים ב-705 משרות. על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המכון לשנת 2000 היו הכנסותיו באותה שנה כ-217 מיליון ש"ח והוצאותיו כ-213 מיליון ש"ח. עיקר הכנסות המכון באו ממתן שירותים לפי הזמנות של תעשיינים ויבואנים, וסכום של 8.3 מיליון ש"ח מהקצבה של המשרד.

בחודשים אוגוסט 2000-אפריל 2001 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במכון. בין היתר, נבדקו מצבו הכספי של המכון, תעריפי המכון והפיקוח עליהם, פעולות האגף לאיכות והסמכה בכל הקשור למתן היתר לסמן מוצרים בתו תקן ולאישור על ניהול מערכת איכות, ופעילות המכון בנוגע לשימוש מטעה בסימני המכון.⁵

השינויים בסביבה העסקית

מאז הקמתו ועד שנת 1992 היתה למכון בלעדיות בכל תחומי פעילותו. מאותה שנה ואילך החל המכון להיחשף לתחרות בחלק לא קטן מתחומים אלה. בשנת 1991 החל הממונה על התקינה, מכוח סמכותו לפי סעיף 12 לחוק, לתת אישורים למעבדות פרטיות לעשות בדיקות התאמה לתקן ולהוציא תעודות בדיקה, תחילה בענף הבניין ולאחר מכן גם בענפי התעשייה.

ב-1997 נחקק חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק הרשות להסמכת מעבדות), שמכוחו הוקמה הרשות הלאומית להסמכת מעבדות. עד אפריל 2001 הסמיכה הרשות 30 מעבדות בתחומים האלה: בנייה, כול, כימיה, מיקרוביולוגיה, אל-הרס, בטיחות מוצר, ומטלורגיה. מאז הקמת הרשות, קבלת הסמכה ממנה היא תנאי מוקדם לקבלת אישור למעבדה מהממונה על התקינה.

בעקבות תיקון לחוק משנת 1998, שלפיו שונו העילות להכרזה על תקנים רשמיים ובוטלו חלק מהעילות הקודמות, כמו שמירה על איכות המוצר וטיב הפעולה, הוקמה במשרד באותה שנה ועדה בראשות הממונה על התקינה לבדיקת 500 התקנים הרשמיים שהיו באותה עת. בעקבות הבדיקה צומצם מספרם לכ-350, ובחלק מן התקנים שנותרי צומצם התקן בהתאם לעילות שנותרי בחוק. תיקון זה צמצם את היקף הבדיקות של המכון, הן אלה שיש לו בהן מתחרים והן אלה שיש לו בלעדיות בהן, כמו בדיקות היבוא.

5 על ביקורות קודמות של משרד מבקר המדינה במכון ראו דוח שנתי 47, עמ' 663, ובדוח על הביקורת במכון התקנים הישראלי שפורסם בשנת 1991.

בשנת 2000 תוקן החוק במסגרת חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000, שנכנס לתוקפו בינואר 2000. בתיקון נקבע, כי המכון יאמץ, ככלל, תקינה בין-לאומית הנהוגה במדינות המפותחות. משמעות הדבר, שטובין מיובאים העומדים בתקנים בין-לאומיים ישוחררו מרשות המכס בלא צורך לבדקם במכון.

באמצע אוגוסט 2000 קיבלה הממשלה החלטה בדבר צמצום החובה לעשות בדיקות תקן במוצרים מיובאים. נקבע, כי שר התמ"ס יתקן את צו יבוא חופשי, כדי שנוסף על מכון התקנים יוכלו לבצע בדיקות יבוא גם מעבדות בדיקה מאושרות נוספות; ובחלק מסוגי הטובין יבוטל הצורך בבדיקת היבוא, ובמקומה תידרש הצהרת היבואן על עמידת המוצר המיובא בתקן הרשמי, לבדה או בצירוף תעודות מוכרות מחו"ל בדבר התאמת הטובין לתקן הרשמי.

החלטה זו משמעותה שיבוטל חלק גדול מבדיקות היבוא שעושה המכון במוצרים שחל עליהם תקן רשמי, וכי בדיקות היבוא, שעד אותה עת היתה למכון בלעדיות בעשייתן, יוכלו להיעשות גם במעבדות מאושרות נוספות. יצוין, כי לפי הצעת התקציב של המכון לשנת 2001, ההכנסות מבדיקות היבוא הן כ-30% מסך הכנסות המכון.

באוגוסט 2000 פנתה מנכ"ל המכון אל שר התמ"ס וציינה, כי להערכתה תהיה להחלטת הממשלה השפעה מכרעת על הגנת הצרכן ועל מכון התקנים; וכי ביצוע ההחלטה יביא לפיטורי מאות עובדים במכון. מנכ"ל המכון ביקשה, שהשר יפעיל את השפעתו כדי שההחלטה האמורה לא תיושם ללא מימון השינויים שיחולו במכון. יו"ר הוועד הפועל של המכון פנה אל מנכ"ל המשרד וביקש להקפיא את יישום ההחלטה ולפתוח בהידברות עם המכון כדי להגיע לפתרון מוסכם.

בתחילת ספטמבר 2000 החליט שר האוצר, בהתייעצות עם מנכ"ל המשרד, לדחות את יישום ההחלטה ולא לכלול אותה במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2001. הוסכם שהוועדה לבחינה ולארגון מרחב התקינה בישראל, שמינו שר האוצר ושר התמ"ס באפריל 2000 לבחינת נושאים אחרים, תסיים את עבודתה ותגיש את המלצותיה גם בנושא זה. אולם לקראת סוף שנת 2000, לאחר כמה ישיבות, הפסיקה הוועדה את דיוניה בלא המלצות כלשהן.

תכנית ההבראה

בשל השינויים האמורים, שגרמו לחשיפת המכון לתחרות ברוב תחומי פעילותו, נוצרו במכון בשנים 1994-1997 גירעונות מצטברים בסכום של כ-21 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1997), והדבר חייב את הנהלת המכון לפעול להבראתו. בסוף שנת 1997 אישר הוועד הפועל של המכון תכנית הבראה, שעיקרה עידוד פרישה מוקדמת של עובדים על ידי תשלום פיצויי פרישה מוגדלים, פנסיה מוקדמת ומענקי הסתגלות.

במסגרת תכנית ההבראה פרשו פרישה מוקדמת מרצון 122 מעובדי המכון. עלות הפעלת התכנית למכון הגיעה לכ-82 מיליון ש"ח, והיא הביאה לחיסכון של כ-40 מיליון ש"ח ולבלימת ההידרדרות במצבו הכספי של המכון.

הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 1999 הצביעו על איזון לאחר שנים של גירעונות, ולפי דוח מבוקר לשנת 2000 היה למכון רווח של כ-4 מיליון ש"ח. עם זאת, נוכח השינויים המתוכננים בתחום בדיקת היבוא והתקינה הבין-לאומית, יש להניח כי ייגרם צמצום נוסף בפעילות המכון, וכדי למנוע הידרדרות מחודשת במצבו הכספי הוא יידרש לנקוט פעולות התאמה נוספות.

תעריפי המכון

תעריפי הבדיקות שהמכון עושה במעבדותיו ותעריפי השירותים שהוא נותן ללקוחותיו מחוץ למעבדות, מתפרסמים במחירון של המכון, הכולל מאות מחירים של בדיקות ושירותים. בהודעה בדבר המצרכים והשירותים שעליהם חל פרק ו' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח), נקבע כי פרק זה חל על שירותי בדיקות שנותן מכון התקנים הישראלי. פרק ו' לחוק הפיקוח, העוסק בבקשה להעלות מחירים, קובע כי נותן שירות שהפרק חל עליו, המבקש לתיתו במחיר העולה על המחיר הקובע (כהגדרתו בחוק) יפנה למפקח על המחירים, אשר בסמכותו לפעול בדרכים המפורטות בפרק.

בסעיף 12ג (ב) לחוק התקנים נאמר כי השכר ישולם בהתאם למחירון שיקבע הוועד הפועל של המכון באישור שר התעשייה והמסחר, ולעניין השכר שישולם בעד היתר לסמן בתו תקן לפי סעיף 9 (ב) לחוק, גם באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. הביקורת העלתה, כי במכון אין פועלים בדרך זו, והן המכון והן המפקח על המחירים מסכימים כי יש לפעול לפי חוק הפיקוח גם בעניין קביעת המחירים בעד שירותי בדיקות שנותן המכון.

1. בסעיף 26 לחוק הפיקוח נקבע:

"(א) עושה שירות המבקש לעשות במהלך עסקו שירות חדש שהוא שירות דומה לשירות שחוק זה חל עליו, יגיש למפקח הודעה ובה תיאור מפורט של השירות החדש ושל שירותים דומים שהוא נותן ומחיריהם.

(ב) המחיר שבו יהיה עושה השירות רשאי לעשות את השירות החדש הדומה יהיה מחירו של השירות האחר, זולת אם נקבע או הותר לו מחיר אחר."

בסעיף 1 לחוק הפיקוח הוגדר "שירות דומה" - שירות שלגבי מקבל סביר שלו הוא בעל תכונות דומות ביותר לשירות פלוני, אף אם אינו זהה מכל הבחינות.

לפי עמדת המפקח על המחירים, כאשר מבקשים לקבוע מחיר לשירות חדש שאינו דומה, קובע נותן השירות מחיר שנראה לו סביר בהשוואה למחירי שירותים אחרים שהוא נותן, והמפקח צריך לבדוק את סבירות המחיר ולאשרו.

מאז תחילתו של חוק הפיקוח באפריל 1996, לא הגיש המכון למפקח כל הודעה מפורטת בדבר מאות שירותי בדיקה דומים וחדשים במעבדותיו ושירותים אחרים. המכון קבע בעצמו מחירים לשירותים חדשים גם אם לא סיפק קודם שירותים דומים להם, בלי לקבל את אישור המפקח על המחירים. בכל שנה נהג המכון לשלוח למפקח את המחירון המעודכן לאחר שכבר החל בגביית התעריפים. במחירון לא היה הפירוט הנדרש, ולא היה אפשר ללמוד ממנו אילו שירותים חדשים ושירותים חדשים "דומים" נותן המכון. המפקח, שהמידע על מחירי בדיקות ושירותים חדשים היה בידו, לא דרש מהמכון פירוט על דרך קביעתם של מחירים אלה, ואישר את המחירון בלי לבדוק את התשומות במעבדות השונות.

2. היות שבחלק מפעילותו יש למכון בלעדיות, החל בשנת 1995 עושה המפקח במכון, באמצעות רואה חשבון חיצוני, בדיקות שבהן נמדד שיעור התשואה שיש למכון על ההון הפעיל שלו (בדיקת רווחיות על פי "שיטת סוארי"). בדיקות כאלה הוא עושה גם בחברות תעשייתיות אחרות בתחומים שיש להן בלעדיות בהם. על פי תוצאות המדידה קובע המפקח שינויים במחירון הבסיסי: אם שיעור התשואה גדול מהשיעור הנורמטיבי שקבע המשרד, מופחתים המחירים כדי להתאימו לשיעור הנורמטיבי; ואם שיעור התשואה קטן מן השיעור הנורמטיבי, נותן המפקח היתר להעלות מחירי המחירון.

הואיל וכל שירותי המכון נתונים לפיקוח, מודד המפקח את שיעור התשואה בכל פעולות המכון, הן פעולות שלמכון יש בהן מתחרים והן פעולות שלמכון יש בלעדיות בהן. בדיקה שעשה רואה חשבון במכון בשנת 1995 לפי בקשת המפקח, העלתה כי יש להפחית ב-7.1% את כלל מחירי המחירון של המכון. המכון ערער על ממצאי הבדיקה, ובערעור קבע רואה חשבון אחר, כי יש להפחית את מחירי המחירון רק ב-3.86% וכך נעשה; בשנת 1996 נעשתה בדיקה נוספת, ומחירי המכון הופחתו ב-1.61% נוספים.

רואה החשבון שבדק את ערעורו של המכון על ממצאי הבדיקה שנעשתה אצלו בשנת 1995, קבע כי בדיקת שיעור התשואה על ההון הפעיל אינה מאפשרת פיקוח נאות על מחירי המכון; בין היתר, מאחר שהיא חלה על כל תחומי הפעילות של המכון, ואין מבחינים בה בין תחומים שבהם יש לו מתחרים לתחומים שיש לו בלעדיות בהם. בעת הדיון בערעור הומלץ לשקול הקמת מערך תמחיר שיאפשר פיקוח דיפרנציאלי על שירותי המכון, אך המפקח לא הורה למכון להקים את המערך התמחירי המומלץ, והוא ממשיך לאשר לו העלאות מחיר שוטפות על כלל המחירון.

הביקורת העלתה, שהמכון נותן הנחות בשיעור של עשרות אחוזים על מחירי המחירון, בייחוד בענפים שיש בהם תחרות קשה בינו לבין גופים אחרים, כמו ענף הבנייה⁶. לדעת משרד מבקר המדינה, האפשרות לתת הנחות מפליגות על מחירי המחירון מלמדת, בין היתר, שיש במכון סבסוד צולב, שבו רווחי המכון מפעילותו בתחומים שיש לו בלעדיות בהם מסבסדים את פעילותו בתחומים שיש לו בהם מתחרים, כגון הבנייה. לפיכך, אף שבעקבות בדיקות הרווחיות מאשר המפקח למכון את שיעור התשואה הממוצע על ההון הפעיל שאינו חורג משיעור התשואה הנורמטיבי, הרי שבתחומי הפעילות שבהם יש למכון בלעדיות יש לו רווחי יתר, ויהיה אפשר לגלותם ולהקטינם לשיעור הראוי רק על ידי פיקוח דיפרנציאלי. מנכ"ל התמ"ס הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-9.9.01, כי ישקול את האפשרות להסיר את הפיקוח על המחירים בתחומי פעילות שלמכון יש בהם מתחרים, ולרכז את מאמץ הפיקוח בתחומי פעילות שיש לו בלעדיות בהם.

אגף איכות והסמכה

1. אגף איכות והסמכה (להלן - האגף) החל את פעילותו במכון במתן היתרים ליצרנים לסמן מוצרים בתו תקן המעיד כי הם מתאימים לתקן. ההיתרים שנותן המכון הם משני סוגים: (א) היתרים לסימון מוצרים שלפי צו שהוציא השר מכוח החוק, חובה לסמנם בתו תקן. השר הוציא צו כזה המחייב לסמן כ-40 מוצרים בתו תקן ויצרניהם נזקקים להיתר מהמכון מכוח החוק; (ב) היתרים ליצרנים המעוניינים באופן וולונטרי לסמן את מוצריהם בתו תקן ממניעים שיווקיים ועסקיים. בעת הביקורת היו עשרות מוצרים שהמכון נתן היתר לסמנם לפי בקשת יצרניהם.

עיקר פעילות האגף בתחום תו תקן באה לידי ביטוי באישור מערך בקרת האיכות של הארגון המייצר אותם, נהליו, ציודו וכוח האדם שלו, וכן בבדיקות תקופתיות של מערך זה במפעל עצמו, ובנסילת דגימות ממוצרי הארגון לבדיקה במעבדות המכון.

2. בשנים האחרונות עובר מרכז הכובד של פעילות האגף ממתן היתר וסימון מוצרים בתו תקן, למתן תעודות על ניהול מערכות איכות לארגונים. הארגונים פונים למכון מרצונם ומבקשים ממנו

6 ראו הפרק "מכון התקנים הישראלי – אגף הבניין" בדוח שנתי 47, עמ' 663.

לאשר את מערכת האיכות שלהם. מהפעילות בתחומים אלה באו 80% - 90% מהכנסות האגף בשנים 1999 ו-2000. בשנת 1993, לאחר שהמכון קיבל הסמכה (Accreditation) מידי הארגון ההולנדי RVA, הוא החל לתת לארגונים תעודות על ניהול מערכת איכות, ובתחילת שנת 2001 הוא היה מוסמך לתת תעודות כאלה ב-23 תחומים. בפעולותיו לאישור מערכות איכות המכון הוא גוף מתעיד (Certification Body). הוא מונחה בידי ארגון התקינה הבין-לאומי (ISO), ופועל על פי תקנון של ארגון זה. לקוחות המכון, ארגונים המבקשים תעודה למערכת ניהול איכות, נדרשים לעמוד בתקנים מסדרת ISO 9000 שאומצו בידי מוסדות התקינה כתקנים ישראליים.

במסגרת ההתעדה לפי תקני ISO 9000 בודק המכון מערכות איכות בבדיקות ראשוניות מקיפות ונותן תעודות למערכות המתאימות לתקן, ולאחר מכן עושה בדיקות מעקב תקופתיות של המערכות.

במכון יש מערכת נהלים לעשיית בדיקות לפני מתן היתר לארגון לסמן את המוצר שלו בתו תקן. מערכת זו כוללת שתי תת-מערכות: נהלים לבחינת מערכת ניהול האיכות בארגון, שבחלקם חופפים לנהלי בדיקות לקראת אישור ISO 9000; ונהלים לבדיקת איכות הייצור והמוצר המסוים שהארגון מבקש לסמנו בתו תקן. נוסף על כך יש למכון מערכת נהלים נפרדת לבדיקות הנעשות לפני מתן אישור על ניהול מערכת איכות (ISO 9000). כאמור, חלק מן הבדיקות הנוגעות לניהול מערכת איכות הן חופפות, ולפיכך ארגון שהתקשר עם המכון הן לשם קבלת אישור על ניהול מערכת איכות והן לשם קבלת היתר לסמן את מוצריו בתו תקן, לא נבדק פעמיים באותן בדיקות.

אישור מערך בקרת איכות

הסמכה ושיבוץ של בוחנים: 1. ארגון המבקש מהמכון תעודה המאשרת שהוא מנהל מערכת איכות בהתאם לתקן פונה אל האגף, וראש מינהלת מערכות איכות ממנה לשם בדיקת המערכת עובד מן המניין או עובד חיצוני המועסק בהסכם העסקה מיוחד. העובד שמונה צריך להיות בעל הסמכה בתחום הנבדק, ועל ראש המינהלת לוודא שבעת הבדיקה לא יימצא העובד במצב של ניגוד עניינים. הצורך בביקורת גובר כאשר המינוי ניתן לעובד חיצוני שהמכון מעסיק במתן שירותים מקצועיים. לאגף רשימה ממוחשבת ובה שמות הבוחנים, וליד שמו של כל אחד מהם רשימת הארגונים שהוא מנוע מלבדוק והסיבה לכך.

האגף אוסר לשבץ בוחן בביצוע בדיקות בארגון אם הבוחן הועסק בעבר בארגון כעובד חיצוני או כעובד מן המניין; או אם לבוחן קשרים חברתיים או קרבה משפחתית עם אנשים בארגון. מגבלות אלה אינן מוסדרות במכון בנוהל הקובע, בין היתר, כמה זמן לאחר סיום העסקתו של אדם בארגון הוא יהיה ראוי לשמש בוחן מטעם המכון באותו ארגון; מהי ההגדרה של קשרים חברתיים; ומהי דרגת הקרבה המשפחתית לאנשים בארגון המונעת את העסקת הבוחן בארגון.

2. הוראות האגף קובעות את הכללים להסמכת בוחנים, ובהם הכללים האלה: מועמד לתפקיד בוחן צריך להיות בעל השכלה מתאימה, הכשרה קודמת בתחום האיכות וניסיון מקצועי, ואם עמד בדרישות אלה, יאשר מנהל האגף את הסמכתו לבוחן; ההסמכה תוגבל לתחומים שיפורטו בכתב ההסמכה; תוקף ההסמכה יהיה לשנה, והיא תחודש בהתאם להוראות.

נמצא, כי בהוראות האגף אין קריטריונים למתן הסמכה לבוחנים בענפים מסוימים בתעשייה ובשירותים. זאת ועוד, על פי הוראות האגף, ניתן להכשיר ולהסמך בוחן ותיק לתחום מקצועי חדש על פי תכנית שהכין המרכז של אותו תחום באגף. הביקורת העלתה, שבתיקיהם של ארבעה בוחנים שהוסמכו לעשות בדיקות בתחומים חדשים לא היו מסמכים המעידים שהוכשרו לביצוע בדיקות אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2001 הסביר המכון, כי כל הבוחנים האמורים קיבלו הכשרה והסמכה לביצוע בדיקות ייעודיות, אך אלה לא צוינו במפורש בתיקיהם. משרד מבקר המדינה העיר למכון, שעל פי נוהלי המכון יש לתעד את סוג ההכשרה שניתנה לעובד.

3. בהוראות המכון נקבע, כי אחת לשלוש שנים תיעשה לכל בוחן בדיקה נוספת לבחינת יכולתו המקצועית. הבדיקה תיעשה בשני שלבים: בדיקה מדגמית של חמישה תיקים שבטיפולו, וצפייה בבדיקה נוספת שהוא עושה; תוצאות הבדיקה יתועדו בטופס מיוחד. משרד מבקר המדינה הצביע לפני המכון על שמונה בוחנים שלא נעשתה להם בדיקה מדגמית כנדרש.

בדיקות בארגונים: לאחר שאישר האגף את מערכת האיכות של ארגון, על הארגון להתקשר עם המכון בהסכם לפיקוח שוטף בכל שנה. בשנה השלישית נעשית הערכה מחדש של מערכת האיכות של הארגון. לאחר כל ביקורת בארגון על מהנדס בקרת האיכות לרשום בטופס מיוחד בכל סעיף בדיקה מהו מצב הבטחת האיכות על פי הערכתו: "מתאים", "טען שיפור קל", "טען שיפור ניכר" או "לא מתאים". בשלב הסופי של הבדיקה צריך המהנדס לדרג את הארגון באחד מאלה: "מתאים", "טען שיפור", "לא מתאים". הוראות האגף מפרטות באילו נסיבות יחל האגף בהליכים לביטול אישור שניתן למערכת איכות. להלן העיקריות שבהן:

(א) למערכת נקבע הציון "לא מתאים" באחת מבדיקות המעקב; (ב) למערכת נקבע הציון "טען שיפור" בשתי בדיקות מעקב רצופות או בבדיקה לשם הערכה מחדש; (ג) למערכת נקבע הציון "לא מתאים" לגבי חלק מהתחומים שאושרו; (ד) נגד הארגון הנבדק הוגשו תלונה או ריכוז תלונות חריג; (ה) הארגון סיכל בדיקת מעקב.

בהוראות נקבע, כי על הבוחן להתריע בכתב או בעת הדיון המסכם את תוצאות בדיקתו על כוונתו להמליץ על ביטול האישור שניתן למערכת האיכות שבדק. המלצת הבוחן נבדקת בכמה דרגים במכון, וביטול האישור טעון חתימה של מנכ"ל המכון.

הביקורת העלתה, שכמה ארגונים התחמקו פעם אחר פעם מלקבוע מועדים לבדיקת המעקב, אך המכון לא פעל לביטול האישור שניתן למערכת האיכות שלהם. ביטול אישור שניתן למערכת איכות של לקוח משמעותו הפסד התשלומים של הלקוח למכון עבור הפיקוח השוטף, ולכן יש חשש שהמכון ינסה להחזיק בלקוחות גם אם לא איפשרו לעשות אצלם בדיקת מעקב במשך פרק זמן של יותר משנה. להלן דוגמאות:

מדוח בדיקות ממוחשב מעודכן לדצמבר 2000, ובו מידע על כל הבדיקות שהיה על כל בוחן לעשות במהלך שנת 2000, לרבות בדיקות שהיו צריכות להיעשות בשנים קודמות, עולה כי מכ-9,000 בדיקות שהיו צריכות להיעשות לא נעשו כ-2,700 בדיקות. ראש המינהלה לאישור מערכות איכות הסביר שמקצת הבדיקות האלה כבר נעשו עד אותו מועד, אך לא דווח עליהן, ומקצתן היו אמורות להיעשות במהלך החודשים דצמבר 2000-ינואר 2001. לפי אומדנו, מחצית מן הבדיקות שבדוח צוין שלא נעשו - נעשו במועד. ואולם גם אם אומדן זה נכון, עדיין נותרו כ-1,350 בדיקות שלא נעשו במועד.

לפי הסביר המכון, מועדי הבדיקות האמורות נדחו בהסכמה מראש עם הארגונים, ויש שהדחיות חזרו ונשנו פעמים מספר. משרד מבקר המדינה הציג לפני המכון כמה דוגמאות לבדיקות בארגונים שהפרשי הזמן ביניהם בין שנה וחצי לשנתיים. בנסיבות אלה יש חשש שארגונים שמערכת האיכות שלהם אינה תקינה יבקשו לדחות שוב ושוב את מועדי בדיקות המעקב, ומאחר שהמכון אינו נוקט פעולות לביטול האישור שניתן להם, יוכלו להמשיך במשך זמן רב לפרסם שהם עומדים בתקן אף שלא נעשתה בהם בדיקת מעקב.

לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע בדיקת מעקב שנועדה לשנה מסוימת באיחור של שנה אינו תקין, הואיל ובפרק הזמן שבין מועד הבדיקה הנדרש למועד ביצועה, עשויה מערכת האיכות של ארגון להשתנות ולא להתאים עוד לתקן.

כאמור, על פי הוראות האגף אם נקבע למערכת איכות של ארגון הציון "טעון שיפור" בשתי בדיקות רצופות, על האגף להתחיל בהליך לביטול האישור שניתן לה. משרד מבקר המדינה הצביע לפני המכון על שבעה ארגונים שאישורן של מערכות האיכות שלהם לא בוטל אף שנקבע להן שלוש עד חמש פעמים הציון "טעון שיפור".

עוד נמצא, כי המכון הודיע לכמה ארגונים, שבשתי בדיקות רצופות ניתן למערכת האיכות שלהם הציון "טעון שיפור", וכי יש צורך לעשות אצלם בדיקה נוספת כדי לוודא שתיקנו את הליקויים במערכת. ואולם עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2001, חצי שנה מאז נקבע הצורך בבדיקה נוספת, עדיין לא עשה המכון את הבדיקה.

תו תקן

תנאי לקבלת היתר מהמכון לסמן מצרך בתו תקן (להלן - היתר) הוא, שהמכון נוכח כי המצרר מתאים לדרישות התקנים הישראליים שחלים עליו, וכי יש בידי היצרן אמצעי ייצור מתאימים, מתקני בחינה נאותים ומערכת ארגונית הולמת, המאפשרים לו להבטיח את שמירת איכות המוצר לאורך זמן. ההיתר ניתן לשנה אחת, ואפשר לחדשו. בשנת 2000 ניתנו 1,464 היתרים.

תקנות התקנים (תו תקן וסימן השגחה), התשמ"ב-1982, שהותקנו מכוח החוק, מסדירות את מתן ההיתרים.

לענייני תו התקן הוקמו במכון, על פי התקנות האמורות, הגופים האלה: 1. מינהלת תו תקן (להלן - המינהלה), שבראשה הממונה על התקינה במשרד, המשמשת גוף עליון לניהול כל ענייני תו התקן. 2. ועדת היתרים, שהיא ועדת משנה של המינהלה, המוסמכת להעניק היתר לסימון מצרך בתו תקן וגם לבטלו, ולהחליט על אופן הסימון של תו התקן על גב המצרכים. 3. ועדות מקצועיות לענפי ייצור שונים שממנה המינהלה, ושחבריהן מומחים למקצוע. מנכ"ל המכון, או בא כוחו, חבר בכל אחת מן הוועדות המקצועיות. ועדה מקצועית מוסמכת להחליט אם התקנים החלים על מצרך כוללים דרישות טיב או דרישות בטיחות המספיקות להענקת תו תקן; לבחון בחינה מקצועית את דוחות הבדיקה במפעלים שביקשו היתר ולהמליץ לוועדת ההיתרים אם להעניקו. בסוף שנת 2000 פעלו במכון 15 ועדות מקצועיות.

יצרן המבקש רשות לסמן בתו תקן מצרך שהוא מייצר, מגיש למכון בקשה להיתר. המכון חותם עם היצרן על הסכם לעשיית בירורים מוקדמים, ובמסגרתם מבקרים נציגי אגף איכות והסמכה במפעל ומסייעים לו לשפר את בקרת האיכות. נציגים אלה גם נוטלים דגימות של המצרר שבעבורו התבקש ההיתר, כדי לבדוק אותן במעבדות המכון, ולוודא שהמצרך מתאים לתקן. אם דוחות הבדיקה של המעבדות ושל המחלקה להבטחת איכות הם חיוביים ומקובלים על הוועדות המקצועיות, מוגשת לוועדת ההיתרים המלצה להעניק ליצרן את ההיתר המבוקש. לאחר אישורה של ועדת ההיתרים, נחתם בין המכון ליצרן הסכם בדבר פיקוח שוטף של המכון על הייצור ועל בקרת האיכות בארגון, ולאחר שהיצרן משלם את האגרה השנתית בעד הפיקוח, הוא רשאי לסמן את מוצריו. ההסכמים בדבר הפיקוח וההיתר מתחדשים בכל שנה, כל עוד היצרן מעוניין בהיתר, וההיתר לא נשלל ממנו מחמת ליקויים שנמצאו אצלו.

הטיפול בליקויים: באגף נצבר מידע על פגמים במצרכים הנושאים תו תקן ועל ליקויים בייצורם. המידע נשאב מכמה מקורות: דוחות שליליים של מהנדסי האגף בעקבות ביקוריהם במפעלים; תוצאות שליליות של בדיקות המוצרים במעבדות המכון; תלונות של צרכנים ושל ארגוני צרכנים וכן של יצרנים על מתחריהם. משימת המכון היא לגלות באמצעות מערכת הפיקוח שלו, אם פגמים שנמצאו במוצר הם תוצאה של תקלה מקרית או סימן למערכת הבטחת איכות לקויה שיש לפעול לתיקונה. הבדיקות שהמכון עושה על פי הנוהל לבדיקות תו תקן נחלקות לשני סוגים: בדיקות של מערכת ניהול האיכות, שכאמור מקצתן חופפות לבדיקות ניהול מערכת איכות לפי תקני ISO 9000, ובדיקות של המוצרים הסופיים, שהן בדיקות פרטניות הנוגעות למוצר הנבדק, כגון בדיקת תיק המוצר ובדיקות תהליך הייצור של המוצר.

כאמור, המכון עושה בדיקות מעקב שוטפות על מערכת האיכות של הארגון שאושרה. עניינו של ארגון שמצב מערכת האיכות שלו הוערך "לא מתאים" מועלה לדיון מיוחד בוועדה המקצועית המתאימה. אחת לשלושה חודשים מקבלת כל ועדה מקצועית דוח על כל מפעל בתחום אחריות שנעשתה בו בדיקה, ובו סקירה עדכנית על מצב הבטחת האיכות בו.

בד בבד מקבלת כל ועדה מקצועית את תוצאות בדיקות המעבדה של המוצרים נושאי תו התקן. המעבדה מעריכה את התאמת המוצרים לתקן בציונים אלה: "מתאים", "ליקויים קלים", "ליקויים חמורים" ו"ליקויים קריטיים". לפי תוצאות בדיקות האיכות ובדיקות המעבדה שוקלת הוועדה המקצועית אם לזמן את היצרן לבירור. בנוהלי המכון נקבע מספר הבדיקות המזערי שיש לעשות לכל מוצר או קבוצת מוצרים. אם הוועדה סבורה שראוי לבטל ביטול זמני או מוחלט תו תקן שניתן ליצרן, היא ממליצה על כך לפני ועדת ההיתרים. ואולם המלצה לביטול מוחלט של היתר לסימון בתו תקן, ניתנת רק אם קודם לכן בוטל זמנית ההיתר בשל ליקויים במוצר או במערכת האיכות של המפעל, והיצרן לא תיקן את הליקויים. לפי נוהלי המכון, ביטול של היתר לצמיתות כאמור יפורסם בעיתונים.

במועד הביקורת היו בתוקף 1,464 היתרים לסימון מוצרים בתו תקן שניתנו מטעם המכון על פי 308 תקנים שונים. משרד מבקר המדינה בדק 15 תקנים שעל פיהם ניתנו 192 היתרים. 13 מן התקנים שנבדקו הם תקנים רשמיים שחלה עליהם חובת תו תקן. הבדיקה נעשתה בשמונה קבוצות מוצרים שנבחרו לאחר שהועלה חשש שיש בהם ליקויים, והועלו בה ליקויים בארבע קבוצות מוצרים: דודי שמש, גופי חימום וקולטי שמש (להלן - מחממי מים); חלונות ותריסים; מזגנים ומוצר מענף המזון.

מחממי מים סולריים: בדודי השמש, בגופי החימום ובקולטי השמש נעשות בדיקות על פי תקנים רשמיים שחלה עליהם חובת תו תקן. הוועדה המקצועית לחשמל (להלן - הוועדה לחשמל) אחראית לתחום דודי השמש וגופי החימום, והוועדה המקצועית לאנרגיה (להלן - הוועדה לאנרגיה) אחראית לתחום קולטי השמש. על פי רוב, החברות העוסקות בתחומים אלה מייצרות הן קולטי שמש והן דודי שמש. הביקורת העלתה שבבדיקות שעשה המכון בחברות האמורות נמצאו ליקויים רבים, אך המכון לא פעל כנדרש כדי להביא לתיקונם. להלן כמה דוגמאות:

1. בקולטי שמש שטוחים של חברה לייצור דודי שמש וקולטי שמש (להלן - חברה א') נעשו בשנת 1999 שש בדיקות, ובכולן התגלו ליקויים. בארבע מהן התגלו גם ליקויים חמורים. בשנת 2000 נעשו בחברה שש בדיקות, ובשלוש מהן התגלו בקולטים ליקויים חמורים, שניים מהם מסוג הליקויים שנמצאו גם בשנת 1999. על פי נתוני המכון, בשנים 1999 ו-2000 נעשו בדודי השמש של החברה שמונה בדיקות, ובשש מהן נמצאו ליקויים, בכללם ליקויים קריטיים וחמורים, כשהקריטי ביניהם היה ליקוי בווסת החום (התרמוסטט) שבגללו לא נותקה הזינה גם בהגיע המים בדוד לטמפרטורה המרבית, דבר העלול לגרום במצבים מסוימים לפיצוץ הדוד.

בנובמבר 1999 זומן נציג חברה א' לוועדה לחשמל, בשל השיעור הגבוה של ליקויים שנמצאו בדודי השמש ובגופי החימום מתוצרת החברה בשנים 1998 ו-1999. בפרוטוקול הדיון מינואר 2000 נאמר, בין השאר, כי ליקויים בווסתי החום ובעיות הספק נובעים ממוצרים שנרכשו מיצרן אחר ונושאים תו תקן; על כן, כאשר נציג מעבדה יגלה ליקוי, הוא יבדוק אם הליקוי הוא בהתקנה או במוצר המותקן עצמו. הוועדה לא המליצה על ביטול זמני של ההיתר שניתן לחברה. יתרה מכך, בשנת 2000 נעשו בחברה פחות בדיקות מאשר בשנים 1998 ו-1999, ולא נבדק מקור הליקויים.

בישיבת הוועדה לאנרגיה בנובמבר 1999 צוין, כי ב-90% מהבדיקות שנעשו בחברה מיוני 1998 ניתנו תעודות בדיקה שליליות. הוועדה לאנרגיה החליטה לדון בליקויים הרבים שנמצאו בקולטי השמש של החברה לאחר הדיון בוועדת החשמל, אולם למרות הליקויים הרבים לא היה כל דיון בעניינם בשנת 2000.

2. חברה ב' מייצרת וסתי חום לדודי שמש. בשנת 1999 לא בדק המכון את טמפרטורת הניתוק של וסתי החום של החברה בשל תקלה במעבדה, ובשנת 2000 לא נעשו כלל בדיקות בחברה ב'.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השפעתם של וסתי החום על בטיחותם של דודי שמש וגופי חימום, כמתואר לעיל, ונוכח הליקויים שמצא המכון במוצרים אלה, יש לראות בחומרה את העובדה שהמכון לא בדק במשך שנתיים תמימות את וסתי החום של חברה ב'. המכון היה חייב לדאוג שהווסטים ייבדקו גם אם היתה תקלה מתמשכת במעבדה, ומן הראוי היה שיעביר את הווסטים, שמשקלם קטן, לבדיקה בחו"ל.

בארבע בדיקות רצופות שנעשו בין יוני 1998 לינואר 2000 במערכת האיכות במפעל של חברה ב', במסגרת בדיקות למתן אישור סימון בתו תקן, ניתן למערכת הציון "טעון שיפור". החברה תיקנה את הליקויים, רק לאחר שהמכון התרה בה, לאחר הבדיקה הרביעית, כי אם לא יתוקנו הליקויים, יומלץ על ביטול ההיתרים שניתנו לה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמכון יקבע בנוהל כי יוחל בהליך של ביטול היתר לסימון מוצרים בתו תקן נגד כל מפעל שבבדיקת מערכת האיכות שלו קיבל פעמיים ברציפות את הציון "טעון שיפור", בדומה לנוהל החל על ארגונים בעלי אישור ISO.

3. בחברה המייצרת דודי שמש ומחממי מים חשמליים (להלן - חברה ג') נעשו בשנת 1999 שתי בדיקות בדודי השמש, ובשתיהן נמצאו ליקויים. באחת מהן נמצא ליקוי חמור. בשנת 2000 נעשו שלוש בדיקות בדודי השמש של החברה, ובשתי בדיקות התגלו ליקויים, באחת מהן ליקויים חמורים. על אף השיעור הגבוה של הליקויים שהתגלו והישנותם של ליקויים חמורים, הוועדה לאנרגיה אפילו לא זימנה את נציג החברה לבירור. במחממי המים החשמליים שמייצרת חברה ג' נעשו בשנת 1999 ארבע בדיקות, ובכולן התגלו ליקויים, חלקם חמורים. בשנת 2000 נעשתה בחברה בדיקה אחת בלבד, ולא נמצאו בה ליקויים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים החמורים שהתגלו במחממי המים החשמליים של חברה ג' בכל הבדיקות שנעשו בה בשנת 1999, היה על הוועדה לחשמל להמליץ על ביטול זמני של ההיתר שניתן לחברה, ולמצער היה מקום לעשות בשנת 2000 יותר מבדיקה אחת למוצר זה.

מזגנים : הוועדה לאנרגיה אחראית גם לתחום המזגנים. התקן הישראלי למזגנים הוא תקן רשמי, ועל המזגנים חלה חובת תו תקן. להלן ממצאי בדיקות שעשה המכון אצל שלוש חברות, לפי סיכום שהכינה ועדת האנרגיה בנובמבר 1999 :

בבדיקות שעשה המכון במזגנים של שתי חברות מיוני 1998 עד נובמבר 1999 נמצאו ליקויים בכ-80% מהבדיקות. על פי בדיקת המכון, רבים מהליקויים חמורים, ומיעוטם קריטיים, העלולים לסכן חיים. רק בנובמבר 1999, לאחר שהוועדה המקצועית לאנרגיה דנה בליקויים שנמצאו וזימנה את החברות להציג לפנייה את הפעולות המתקנות שעשו, חל שיפור. שתי החברות טענו בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי הליקויים טופלו וסולקו לשביעות רצון המכון, ובהחלטת הוועדה לאנרגיה מינואר 2000 נאמר כי הוועדה מקבלת את דיווח המעבדה שעיקר הליקויים סולקו. ואולם, מבדיקת מסמכי המכון שלאחר מכן עולה, כי בשנת 2000 נמצאו בכ-50% מהבדיקות ליקויים, בהם ליקויים חמורים מהסוג שנמצא גם בבדיקות קודמות. הביקורת לא כללה מעקב אחר תיקון הליקויים האמורים.

אצל חברה נוספת המייצרת מזגנים נמצאו ליקויים בכל הבדיקות שעשה בה המכון בשנים 1997-1999 בהם ליקויים חמורים. כמו כן, בשתי בדיקות רצופות שנעשו במערכת האיכות של החברה ניתן למערכת ציון "טעון שיפור". למרות זאת נעשתה בחברה בשנת 2000 בדיקת מוצרים אחת בלבד לגבי המוצר הסופי שבה לא נמצאו ליקויים, במקום שתי בדיקות לפחות, כנדרש בנוהל למוצר זה.

חלונות ותריסים : הוועדה המקצועית לעץ, ריהוט וחלונות (להלן - הוועדה לחלונות) מופקדת על הבדיקות בחברות המייצרות חלונות ותריסים, מוצרים שאינם חייבים בתו תקן. בשנת 1999 היו בארץ 58 חברות, שקיבלו על פי בקשתן 66 היתרים לסימון מוצרים בתו תקן.

ממסמכי המכון עולה, כי בשלוש חברות לייצור חלונות אלומיניום נעשו בשנת 1999 30 בדיקות, וב-21 מהבדיקות נמצאו ליקויים. בשנת 2000 נעשו בהן שוב 30 בדיקות וב-19 מהבדיקות נמצאו ליקויים. חלק מהליקויים בחברות האמורות היו ליקויים חמורים, כגון חדירות של חלונות למים ולאוויר. בחברות אלה נעשו גם תשע בדיקות של מערכת האיכות, ובכולן ניתן למערכת הציון "לא מתאים" או "טעון שיפור". למרות השיעור הגבוה של הליקויים והישנותם, לא שקלה הוועדה לבטל זמנית את ההיתרים שניתנו לשלוש החברות. רק בסוף שנת 2000 פנתה אליהן הוועדה, והן הצהירו כי יתקנו את הליקויים. ואולם בבדיקות שנעשו בהן לאחר מכן שוב התגלו ליקויים.

מוצר מענף המזון : מוצר זה נמצא באחריות הוועדה המקצועית לכימיה, מזון וטקסטיל. סימון מוצר זה בתו תקן אינו חובה, ורק חברה אחת ביקשה וקיבלה היתר לסמן את המוצר בתו תקן. בשנת 1997 נעשו במוצר 12 בדיקות, וב-11 מהן התגלו ליקויים; בשנת 1998 נעשו בו 12 בדיקות, ובחמש מהן התגלו ליקויים; בשנת 1999 נעשו בו 12 בדיקות, וב-11 מהן התגלו ליקויים; ובשנת 2000 נעשו בו 10 בדיקות וב-8 מהן התגלו ליקויים, בכללם ליקויים חמורים. נוכח שיעור הליקויים הגדול ואופיים פנתה הוועדה האמורה במכתב לחברה בפברואר 2000, ודרשה ממנה להשיב לה בתוך שבועיים מהו מקור הליקויים, ואילו צעדים יינקטו לסילוקם. הוועדה הזהירה את החברה שתשובה לא מספקת תביא לביטול ההיתר שניתן לה. נוכח הישנות הליקויים במוצר החליטה ועדת ההיתרים של המכון בסוף יולי 2000 על ביטול זמני של ההיתר. במאוס 2001, לאחר שהוצגו לפני הוועדה דוחות של בדיקות מעבדה ולפיהם המוצר מתאים לדרישות התקן, בוטלה ההחלטה לבטל זמנית את ההיתר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שכבר בשנת 1997 היה שיעור ליקויים גדול מאוד במוצר האמור, לא היה מקום שהוועדה המקצועית לכימיה, מזון וטקסטיל תמתין כשנתיים וחצי עד למתן המלצה על ביטול ההיתר, ותאפשר בכך לחברה להמשיך לייצר במהלכן מוצרים ליקויים ולסמנם בתו תקן.

שימוש מטעה בסימני המכון

לקוחות המכון שקיבלו מהמכון היתר לסמן בתו תקן מוצרים שלהם, או אישור על ניהול מערכת איכות, עושים שימוש נרחב בתעודות המעידות כי הם עומדים בתקנים. השימוש בתעודות נעשה בעת הגשת הצעות למכרזים, בין שהתעודה נדרשת במכרז ובין שלא, וכן לצורכי פרסום באמצעי התקשורת ובמשא ומתן עסקי עם לקוחות. על פי הסכם הפיקוח בין המכון ללקוחותיו, האישור שניתן לארגון על מערכת איכות העומדת באחד מתקני ISO 9000 ניתן למערכת, ולא למוצרים שמייצר הארגון, ולפיכך נקבע בהסכם שהארגון "לא יפרסם דבר קיום האישור על גבי מוצר ממוצרו או על אריזתם". בהסכם בין המכון לבין יצרן בעניין היתר סימון בתו תקן נקבע, כי אם אושר לסמן בתו תקן רק אחד ממוצרי היצרן או אחד מהדגמים של אותו מוצר, אין לנסות ליצור את הרושם בעזרת התעודה המעידה על תו תקן שגם למוצרים אחרים של אותו יצרן או לדגמים אחרים של המוצר יש תו תקן.

פרסום מטעה מטעם ארגון הנמצא בפיקוח המכון מנוגד להסכם שנחתם בין המכון לארגון, והמכון רשאי לתבוע את הארגון על הפרת הסכם ולבטל את האישור שנתן לו. למכון הוראת עבודה בנושא "טיפול בפרסום מטעה" בתחום אישורי התאמה לתקני ISO 9000, תו תקן וסימנים אחרים הרשומים על שם המכון. ההוראה מפרטת את שלבי הטיפול בפרסום המטעה, החל בדרישה בכתב להפסקת הפרסום ועד לנקיטת צעדים משפטיים נגד מי שלא הפסיק את הפרסום.

פרסום מטעה מטעם ארגון, בין שהוא כפוף לפיקוח המכון ובין שלא, הנוגע לתו תקן, עלול להיות עבירה לכאורה על סעיפים 11(ג), 13(א) (3) - (5), ו-17 לחוק ועל סעיפים 2(א) 11 ו-23(א) (1) לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן). פרסום מטעה משני הסוגים האמורים גם פוגע בזכויותיו הקניניות של המכון על הסימנים הרשומים שלו - והמכון רשאי להגיש לבית המשפט בהליך אזרחי תביעת פיצויים נגד המפרסמים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי המכון מקבל מגורמים שונים תלונות על פרסום מטעה. לפי נתוני המכון, בשנת 1997 טיפל המכון ב-70 תלונות על פרסום מטעה: 38 בנושא התאמה לתקני ISO 9000 ו-32 בנושא תו תקן ושימוש מטעה בסימנים אחרים.

להלן דוגמאות לטיפול המכון בפרסום מטעה:

1. חברות הנמצאות בפיקוח המכון שקיבלו אישור שמערכת האיכות שלהן עומדת באחד מתקני ISO 9000, פרסמו זאת בדרך הנוגדת את ההסכם שחתמו עם המכון. הביקורת העלתה שהמכון פנה לארבע חברות שפרסמו את דבר קיומו של האישור על מוצריהן או על אריזתם, והפנה את תשומת לבן לכך שהדבר מנוגד להסכם שנחתם בינו לביןן. שתיים מהן השיבו שהפרסום נעשה בטעות. אולם המכון לא בדק אם הפרסום נפסק ולא נקט נגד אותן חברות את הצעדים שהיה רשאי לנקוט על פי ההסכמים שחתם עמן ועל פי החוק.

2. שתי חברות אחרות השתמשו בשנת 2000 בסמליל (לוגו) של המכון המעיד שהמערכת מתאימה לתקן ISO, אף שבמועד הפרסום לא היה למערכת האיכות שלהן אישור מטעם המכון. החברות לא הגיבו לפניית המכון אליהן, והמכון לא בחן אם יש מקום לנקוט צעדים נגדן. יצוין, כי המכון פנה אל אחת מחברות אלה גם בעניין פרסומים מטעים אחרים.

שלוש חברות אחרות פרסמו שהמכון אישר כי מערכת האיכות שלהן עומדת בתקן ISO, אף שהדבר לא היה נכון. גם החברות האלה לא הגיבו לפניית המכון אליהן בעניין זה, וגם נגדן לא נקט המכון צעדים משפטיים.

3. הביקורת העלתה, כי למכון הגיעו תלונות בדבר 11 פרסומים מטעים של חברות, ולפיהם מוצריהן מיוצרים כביכול בפיקוח מכון התקנים. המכון כתב לחברות, כי הפרסומים אינם חוקיים, וכי שימוש בשמו שלא כדין פוגע בזכויותיו הקניניות. שש חברות נמנעו מתגובה על מכתב המכון, והשאר טענו שהפרסום נעשה בטעות. ואולם המכון לא בדק אם חברות אלה תיקנו את טעותן, וגם לא נקט צעדים משפטיים נגד החברות האחרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מחובתו של המכון, המופקד על מימוש מטרותיו של חוק התקנים, להבטיח את איכותם של מצרכים, ולמעשה הוא משמש נאמן הציבור לעניין זה. לעניין זה. העובדה שהמכון פועל כגוף עסקי ויש לו מתחרים, אינה פוטרת אותו מהחובה לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי למנוע פגיעה ברמת המוצרים המסופקים לציבור.



מחובתו של המכון, המופקד על מימוש מטרותיו של חוק התקנים להבטיח את איכותם של מצרכים, ולמעשה הוא משמש נאמן הציבור לעניין זה. לשם כך על המכון להקפיד לפעול בהתאם לנהליו בכל הנוגע לפתיחה בהליכים לביטול אישור שניתן למערכת איכות, בהתקיים התנאים שנקבעו לכך, ולשלילת היתר לסמן בתו תקן מוצרים שהתגלו בהם ליקויים חוזרים ונשנים, המוגדרים חמורים, לא כל שכן קריטיים. על המכון לשים את השמירה על איכות המוצרים והשירותים שהוא מפקח עליהם מעל לשיקול הכלכלי של שמירה על לקוחות. העובדה שהמכון פועל כגוף עסקי ויש לו מתחרים, אינה פוטרת אותו מהחובה לנקוט צעדים כדי למנוע פרסומים מטעים בנוגע לתו תקן, המנוגדים לחוק. משרד מבקר המדינה הצביע לפני המפקח על המחירים על הצורך לקיים פיקוח דיפרנציאלי על שירותי המכון, כדי לבדוק אם יש למכון רווחי יתר בתחומים שיש לו בלעדיות בהם, ואם יימצאו רווחים כאלה - לפעול להקטנתם לשיעור הראוי.