

## משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

---

### פעולות הביקורת

במכון התקנים הישראלי נבדקו, בין היתר, יישום הנוהל של בדיקות התאמה לתקן של טובין מיובאים ופעולות האגף למשאבי אנוש ולוגיסטיקה. בדיקות השלמה נעשו ביחידת הממונה על התקינה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, אצל המפקח על המחירים במשרד, במטה של אגף המכס ברשות המסים בישראל ובבתי המכס בנמל התעופה בן גוריון ובנמל אשדוד.

במינהל ההסדרה והאכיפה שבמשרד התמ"ת נבדקו הפיקוח על יישום חוקי העבודה ואכיפתם על מעסיקים של עובדים ישראלים, בייחוד בענף קבלני אבטחה, שמירה וניקיון; בעיקר נבדקה אכיפת חוק שכר מינימום. במסגרת הבדיקה בחן משרד מבקר המדינה באיזו מידה אימצו תאגידי סטוטוריים, האוניברסיטאות וקופות החולים את הוראת החשב הכללי במשרד האוצר שנועדה להגן על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים.



## מכון התקנים הישראלי

### בדיקות תקן למוצרי יבוא וניהול משאבי אנוש

#### תקציר

מכון התקנים הישראלי (להלן - המכון) מופקד על בדיקת ההתאמה של מוצרי יבוא לתקנים רשמיים על פי חוק התקנים, התשי"ג-1953. בינואר 2002 החליטה הממשלה<sup>1</sup> למנות ועדה בלתי תלויה, שבראשה עמד פרופ' סיני דויטש (להלן - ועדת דויטש), שתבחן את נושא בדיקות התקינה של טובין מיובאים ואת הבלעדיות שיש למכון התקנים בבדיקות אלה. באפריל 2004 אימצה הממשלה את מסקנות והמלצות הוועדה<sup>2</sup> (להלן - דוח דויטש) והחליטה להטיל על שר התמ"ת לפעול להקל בבדיקות התקינה של מוצרי יבוא, בכפוף להגברת הפיקוח והאכיפה. כמו כן החליטה הממשלה שלא לפתוח את שוק בדיקות היבוא לתחרות. בדוח דויטש נקבע שיש להבחין בין מוצרי היבוא לפי קטגוריות של רמת הסיכון הבריאותי והבטיחותי שבשימוש בהם ובהשפעתם על איכות הסביבה. החלוקה לקבוצות מוצרים נועדה להקל על היבואנים, ולאפשר זרימה חופשית יותר של סחורות לשוק המקומי, תוך שמירה על האינטרסים החיוניים של ציבור הצרכנים בישראל. בדיקת מעבדה של המוצרים תיעשה על ידי המכון רק עבור מוצרים בקבוצה שרמת הסיכון בהם גבוהה ביותר במקום בדיקה של כל המוצרים כפי שנעשה עד כה. בעקבות החלטת הממשלה מאפריל 2004 לחלק את הטובין המיובאים לארבע קבוצות, הכין המכון נוהל של משטר הבדיקות (להלן - נוהל הבדיקות).

#### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2007 קיים משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במכון<sup>3</sup>. נבדקו, בין היתר, יישומו של נוהל הבדיקות למוצרי יבוא ופעולות האגף למשאבי אנוש. בדיקות משלימות נעשו ביחידת הממונה על התקינה במשרד התמ"ת (להלן - הממונה על התקינה)<sup>4</sup>, ואצל המפקח על המחירים במשרד התמ"ת; במטה של אגף המכס ברשות המיסים (להלן - המכס) בירושלים ובבתי המכס בנתב"ג ובנמל אשדוד.

1 החלטה מס' 1341 מיום 27.1.2002.

2 החלטה מס' 1782 מיום 4.4.04.

3 בעת הביקורת כיהנה אינג' זיוה פתיר כמנכ"ל המכון.

4 בעת הביקורת כיהן מר גרישה דייטש כממונה על התקינה.

## עיקרי הממצאים

לפני מתן אישור לייבא לישראל טובין החייבים בתקן, חייב היבואן להביא למכון אב-טיפוס לבדיקה. המכון לא קבע לוח זמנים מפורט לביצוע בדיקת דגם לפי סוג המוצר, אך הודיע שעל הבדיקה להסתיים בתוך חודש עד שישה חודשים, דבר המקשה על היבואנים והספקים שלהם לקבוע את לוח הזמנים של עבודתם.

במערכת הממוחשבת של המכון יש מידע על אלפי משלוחים של טובין מיובאים החייבים לעמוד בתקן, אך היבואנים לא ביקשו מהמכון לבדוק אותם.

במערכת הממוחשבת גם רשומים פרטים על מאות משלוחים ששוחררו מרשות המכס בשנים 2004-2006, ולאחר שבדיקת המכון העלתה שהטובין אינם מתאימים לתקן ניתנה ליבואנים הזדמנות לתקן את הליקויים. הללו לא הזמינו את נציגי המכון לבדיקה חוזרת כדי לוודא שהליקויים אכן תוקנו. הממונה על התקינה אינו פועל בהיקף רחב די הצורך כדי למנוע את האפשרות שטובין אלו יזלגו לשווקים המקומיים בניגוד לחוק התקנים.

בדוח דויטש נקבע כי על משרד התמ"ת להגביר את הפיקוח והאכיפה של הממונה על התקינה של טובין מיובאים, כחלק מתכנית הרפורמה בבדיקות ההתאמה לתקן. אולם, הממונה על התקינה לא הגדיל את מספר הבדיקות של מוצרים מיובאים שדורגו בדרגת הסיכון הגבוהה ביותר, כפי שנדרש על פי הרפורמה. בפועל מגיעים ארצה מדי שנה יותר מ-200,000 משלוחים, ובהם מיליוני פריטים החייבים בעמידה בתקן. הממונה על התקינה נוטל דגימות מהשווקים ובודק את העמידה בתקן של כ-100 פריטים בשנה בלבד. עקב מיעוט הבדיקות יש סיכוי קטן ביותר שיבואן יעמוד לדין על מכירת מוצרים שאינם תקינים, דבר המקטין את כוח הרתעה של הממונה. נראה כי הממונה טרם השיג את המטרה שהציבה לפניו ועדת דויטש.

המפקח על המחירים במשרד התמ"ת מפקח על מחירי הבדיקות במכון לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. הנוסחה שבה משתמש המפקח כדי לאשר שינויים במחירי הבדיקות נקבעה לפני כ-15 שנה, ואין היא מתאימה לפעילות הנוכחית של המכון. למרות פניות חוזרות ונשנות של המכון למפקח, במשך כעשר שנים, טרם עודכנה הנוסחה.

מנכ"ל המכון דאז, אינג' זיוה פתיר, מינתה שני עובדים לממלאי מקום בתפקידים בכירים, אף שלא עמדו בדרישות המשרה שמונו לה. העובדים שירתו כשנתיים בתפקיד ממלאי מקום עד שהוצאו מכרזים שבהם תנאי סף מקלים מאלו שנקבעו בעבר, וכך נבחרו ממלאי המקום לתפקידים אלה. במכרז לתפקיד ניהולי בכיר בחר המכון עובד וסיכם עמו תנאים שלא נקבעו במכרז כגון: העסקה באמצעות חברה שבבעלותו ותקופת העסקה שלא תפחת מ-15 חודשים. ההסדרים הנ"ל פגעו בעקרונות שוויון ההזדמנויות.

בשנים 2003-2005 השתמש עובד המכון ברכב המכון שהיה שברשותו בניגוד למה שהוסכם עמו. בשנת 2003 נעדר העובד מחמת מחלה כחצי שנה, אך הוא לא נדרש ע"י המכון להחזיר את הרכב, ועשה בו שימוש חריג שלא לצורכי עבודתו. בשנת 2006 פוטר העובד לאחר שנמצא שעבד בעבודה אחרת בשעות העבודה במכון. למרות נסיבות הפיטורין שולמו לעובד פיצויים בשיעור 121%, ולא נדרש ממנו לשלם את יתרת חובו למכון, בסכום של כ-28,000 ש"ח, בגין השימוש החריג ברכב.

## סיכום והמלצות

בעקבות החלטת הממשלה מינואר 2002 הוחל בתהליך של רפורמה במשטר בדיקות ההתאמה לתקן של מוצרים מיובאים. מטרת הרפורמה שנכנסה לתוקף ביולי 2005 מכוח החלטת הממשלה הייתה, מחד - לצמצם את סוגי הטובין המיובאים החייבים בבדיקת התאמה לתקן על ידי המכון, ומאידך - להגביר את הפיקוח ואת אכיפת החוק על יבואנים המשווקים מוצרים שאינם עומדים בתקן. הוחלט על צעדים שיינקטו כדי ליעל את ביצוע הבדיקות, ולהעמיק את הפיקוח של הממונה על התקינה על המוצרים המוצעים למכירה בשווקים. כמו כן הוחלט להגביר את הפיקוח של משרד התמ"ת על מחירי הבדיקות של מוצרים מיובאים, בבדיקות של מכון יש בלעדיות בביצוען. יעדי הרפורמה הושגו רק בחלקם. מהביקורת עולה כי טובין שיובאו זלגו לשוק בלא שעברו את בדיקות התקן.

הביקורת על סדרי הניהול והביצוע של בדיקות מוצרי היבוא העלתה שלמעשה אין פיקוח ראוי ויעיל מצד משרד התמ"ת. כמו כן טרם יושמו המלצות ועדת דויטש בדבר פיקוח מוגבר של משרד התמ"ת על מוצרים בעלי רגישות בטיחותית גבוהה. מדובר בענף בעל חשיבות רבה לכלכלת ישראל, ועל משרד התמ"ת והמכון לעשות את כל הנדרש כדי להשיג את מטרות הרפורמה ולתקן את הליקויים שעליהם הצביעה הביקורת בדוח זה. על הגופים הנוגעים בדבר לבנות מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה, ובכלל זה באמצעות מערכות ממוחשבות, כדי לאפשר לרשויות השלטון לבצע פיקוח יעיל ומועיל על עמידת יבואני טובין ושירותים בתקנים הנדרשים. בהיעדר פיקוח נאות על מחירי הבדיקות של המכון, על משרד התמ"ת לשקול הנהגת שינוי יסודי בשיטת הפיקוח על מחירי הבדיקות של מוצרי יבוא החייבים בתקן, כדי להתאים אותה לפעילות המגוונת של המכון.

נוכח הליקויים בסדרי ביצוע מינויים של מנהלים בכירים במכון, עליו להקפיד על קיום הליכי מינוי תקינים לעובדים עם התפנות המשרה ולוודא שעקרונות שוויון ההזדמנויות, התחרות, ההגינות והשקיפות לא נפגעים.



## בדיקות תקן למוצרי יבוא

### מבוא

חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - חוק התקנים) העניק למכון התקנים הישראלי, שהוקם בשנת 1949 (להלן - המכון), מעמד של תאגיד סטטוטורי. בתקנון המכון הוגדרו תפקידיו של המכון, סמכויותיו, החברות במכון ומוסדותיו<sup>3</sup>. במועד הביקורת כיהנה בתפקיד מנכ"ל המכון אינג' זיוה פתיר, אשר סיימה את תפקידה בסוף אוקטובר 2007.

5 שמו של נוסח התקנון התקף כיום הוא: תקנון מכון התקנים הישראלי, התשס"ג-2002.

אלה תפקידיו העיקריים של המכון כפי שנקבעו בתקנון: פעילות בתחום התקינה; פעילות בתחום בדיקות התאמה לתקן; ופעילות בתחום שיפור איכות המוצרים והשירותים שמקורם בארץ ובחו"ל. פעילות התקינה של המכון כוללת קביעת מפרטים של מוצרים והסדרת כללים טכניים של תהליכי עבודה שיגנו על הציבור, ויבטיחו שהמוצרים יהיו ברמה נאותה מבחינת הבטיחות, האיכות וטיב הפעולה. כמו כן עליהם לפרסם בציבור את עובדת קיומם של כללים אלה כתקנים ישראליים או בשם אחר. למכון אין סמכות אכיפה של ביצוע הוראות חוק התקנים, והוא מדווח על ממצאי בדיקותיו ללקוחות ששילמו עבור הבדיקה.<sup>6</sup>

התקנים שמפרסם המכון הם תקנים ישראליים לא רשמיים, בעלי מעמד וולונטרי, אולם על פי סעיף 8 לחוק התקנים רשאי שר התעשייה המסחר והתעסוקה, לאחר התייעצות עם נציגי היצרנים והצרכנים, להכריז על תקן כעל תקן רשמי, משיקולים ציבוריים וכלליים המפורטים בחוק. משקבע השר שתקן הוא רשמי, אסור על פי החוק לייצר, לייבא, ליצא, למכור או להשתמש במוצרים שאינם מתאימים לאותו תקן. כמו כן אסור לבצע עבודה שלא לפי הכללים הטכניים של תהליכי העבודה שנקבעו כתקן רשמי. מאז הקמתו ועד סוף שנת 2006 קבע המכון כ-2,500 תקנים ישראליים, כ-500 מהם היו בעת הביקורת תקנים רשמיים. המכון מבצע בדיקות התאמה לתקן של מוצרים במעבדותיו, ומנפיק לאחר מכן תעודות בדיקה (תמורת תשלום). הממונה על התקינה במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), מר גרישה דייטש (להלן - הממונה על התקינה), אחראי לאכיפת סעיף 10 לחוק התקנים, האוסר על מכירת טובין שאינם עומדים בתקן. הממונה נוטל טובין שנמכרים בשווקים בארץ ומביא אותם למכון התקנים כדי לבדוק את עמידתם בתקן. סעיף 17ג לחוק מעניק לממונה סמכויות מינהליות לפעול נגד מי שמוכר טובין שאינם עומדים בתקן.

במכון ארבעה אנפים מקצועיים: אגף התקינה - המופקד על הכנת התקנים והמפרטים ועל הקשרים הבין-לאומיים של המכון; אגף התעשייה ואגף הבנייה - המופקדים על ביצוע בדיקות התאמה לתקן ומתן תעודות בדיקה; ואגף איכות והסמכה - המנפיק היתרים למפעלי התעשייה לסמן מוצרים בתו תקן מכוח חוק התקנים או באופן וולונטרי. נוסף על האגפים המקצועיים יש למכון שלושה אנפי מטה: אגף משאבי אנוש, מינהל ולוגיסטיקה, אגף מערכת מחשוב ואגף כספים. בסוף שנת 2006 העסיק המכון 824 עובדים. על פי טיוטת הרוחות הכספיים המבוקרים של המכון לשנת 2006 היו הכנסותיו באותה שנה כ-238 מיליון ש"ח, והוצאותיו כ-236 מיליון ש"ח. עיקר הכנסות המכון באו ממתן שירותי בדיקות התאמה לתקן לפי הזמנות של תעשיינים ויבואנים, וסכום של שמונה מיליון ש"ח מההקצבה של משרד התמ"ת לפעולות אגף התקינה.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2007 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במכון. נבדקו, בין היתר, יישום הנוהל של בדיקות התאמה לתקן של טובין מיובאים ופעולות האגף למשאבי אנוש ולוגיסטיקה. בדיקות משלימות נעשו ביחידת הממונה על התקינה ואצל המפקח על המחירים במשרד התמ"ת, במטה של אגף המכס ברשות המיסים (להלן - המכס) בירושלים ובבתי המכס בנתב"ג ונמל אשדוד.

## בדיקת טובין מיובאים

צו יבוא חופשי, התשס"ו-2006 (להלן - צו היבוא)<sup>7</sup>, מקנה למכון סמכות לבדוק מוצרים מסוימים המיובאים לישראל, אם הצו חל עליהם, ולאשר את מידת התאמתם לתקן הרשמי (להלן - התקן).

6 האכיפה של הוראות חוק התקנים מסורה בידי הממונה על התקינה במשרד התמ"ת - ראו להלן.  
7 הצו מחליף את צו יבוא חופשי, התשל"ח-1978. צווי יבוא חופשי מוציא שר התמ"ת כסמכותו מכוח סעיף 2 לפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979.

התוספת השנייה לצו היבוא, מונה שורה ארוכה של מוצרים שטעונים בדיקה על ידי גורמים שנקבעו בצו על פי סוג המוצר. בצו היבוא נקבע כי מוצרים שחל עליהם תקן רשמי, כגון מוצרי חשמל ומוצרים המיועדים לשימושם של ילדים, ייבדקו על ידי המכון. כדי למנוע את הצפת השוק הישראלי במוצרי יבוא בלי לוודא את התאמתם לתקן, נקבעו בצו היבוא הוראות המונעות את ייבואם לישראל, אלא בכפוף לאישורי התאמה מטעם המכון. צו היבוא מקנה למכון בלעדיות בכל הקשור למתן אישורי עמידה בתקן לטובין מיובאים המפורטים בצו, והמכס מכיר, כנקבע בצו, רק בתעודות שמוציא המכון.

בינואר 2002 החליטה הממשלה<sup>8</sup> למנות ועדה בלתי תלויה, שכראשה עמד פרופ' סיני דויטש (להלן - ועדת דויטש), לבחון את נושא בדיקות התקינה של טובין מיובאים ואת הבלעדיות שיש למכון התקנים. באפריל 2004 אימצה הממשלה את מסקנות והמלצות הוועדה<sup>9</sup> (להלן - דוח דויטש), והחליטה להטיל על שר התמ"ת לפעול להקל בכדיקות התקינה ביבוא<sup>10</sup>, בכפוף להגברת הפיקוח והאכיפה. כמו כן החליטה הממשלה שלא לפתוח את שוק בדיקות היבוא לתחרות. בין השאר נקבע בדוח דויטש, כי יש להבחין בין מוצרי היבוא השונים לפי קטגוריות של רמת הסיכון הבריאותי והבטיחותי והשפעתם על איכות הסביבה. כדי להקל על היבואנים ולאפשר זרימה חופשית יותר של סחורות, תוך שמירה על האינטרסים החיוניים של ציבור הצרכנים בישראל, חולקו הטובין לארבע קבוצות לפי רמת הסיכון שבהם (1 - גבוהה עד 4 - נמוכה). בעקבות החלטת הממשלה מאפריל 2004 לאמץ את המלצות הוועדה, הכין המכון נוהל משטר בדיקות התואם את ארבע הקבוצות לפי רמת הסיכון (להלן - נוהל הבדיקות). נוהל זה מפרט את הליכי הבדיקות לטובין מיובאים ואת הליכי השחרור מהמכס הקשורים למתן אישור המכון על עמידה בתקן. הנוהל נכנס לתוקף ביולי 2005.

## תהליך בדיקת טובין מיובאים

יבואן שבכוונתו לייבא טובין החייבים בעמידה בתקן שנכללו בקבוצות 1 ו-2, חייב להמציא למכון אב-טיפוס של המוצר ומידע טכני מפורט על המוצר. בסיום בדיקת אב-הטיפוס לפי דרישות התקן מנפיק המכון תעודת בדיקה מפורטת לפי כל סעיפי התקן הרלוונטי. עם הגעת הטובין ארצה מאשר המכון למכס לשחרר את הטובין ממחסני הערובה למחסני היבואן. במשלוחי הטובין מקבוצה 1 נוטל המכון מדגם של הטובין ובודק אותו בדיקה חלקית של התאמתו למספר סעיפים נבחרים של התקן (להלן - בדיקת שחרור)<sup>11,12</sup>. במשלוחים מקבוצות 2 ו-3 נבדקים המסמכים בלבד. עם שחרור הטובין מקבוצה 1 מהמכס מתחייב היבואן שלא להפיץ את הטובין עד שיקבל מהמכון תוצאה חיובית של בדיקת השחרור. אם התגלה בבדיקה כי אין המשלוח מתאים לתקן - על היבואן לתקן את הליקויים ולהזמין את המכון לבדיקה חוזרת. בדיקת השחרור היא מחסום ההגנה העיקרי של המדינה מפני מוצרי יבוא העלולים לסכן את בטיחות הציבור ואת בריאותו ו/או לפגוע באיכות הסביבה.

המכון חילק את יבואני הטובין לשלוש קבוצות: יבואנים בעלי היסטוריה חיובית של עמידה בנוהלי המכון הוכנסו "למסלול ירוק" כמתואר לעיל; יבואנים שהפרו את נוהלי המכון הוכנסו לרשימה של "מפרי אמון", והמכון רשאי לנקוט נגדם צעדי החמרה (ראו להלן "מפרי אמון"); שאר היבואנים

8 החלטה מס' 1341 מיום 27.1.2002.

9 החלטה מס' 1782 מיום 4.4.04.

10 לפני כן בדיקת המכון מדגם מכל משלוח שהיו בו טובין החייבים לעמוד בתקן רשמי.

11 אישור שחרור עבור טובין מקבוצה 4 נעשה על ידי הממונה על התקינה.

12 בנוהלי המכון נקראת בדיקת השחרור בדיקת ש' והמפרט של הבדיקה נספח ש'.

רשאים לשחרר את הטובין למחסניהם לאחר הפקדת ערבות לפקודת משרד התמ"ת<sup>13</sup> בשווי 30% מערך הטובין, והתחייבות שלא להפיץ את הטובין עד לקבלת אישור המכון.

### בדיקת אב-טיפוס ובדיקות שחרור

1. כדי להקטין את הסיכון שלמשלוח שלם לא יינתן אישור שחרור משום שלא עמד בדרישות התקן, ממליץ נוהל המכון ליבואנים "להביא למכון מדגם לבדיקת דגם, כמפורט במפרט לבדיקת שחרור טרם הגעת המשלוח המסחרי הראשון. תהליך הבדיקה והאישור של דגם יכול ויארך בין חודש אחד ועד שישה חודשים והכל תלוי במוצר, מורכבות התקן/הבדיקה וכיו"ב".

המכון פרסם אמנת שירות הקובעת לוח זמנים למתן שירותים אחדים ללקוחותיו, אך לא נקבע בה לוח זמנים מפורט לביצוע בדיקת אב-טיפוס לפי סוג המוצר. לוח הזמנים של היבואנים והספקים שלהם בחו"ל מתוכנן מראש, שכן השינויים המהירים בטכנולוגיה גורמים לכך שאורך החיים השיווקי של מוצרים רבים הוא קצר יחסית. היעדרו של תאריך יעד קרוב ומוגדר לביצוע הבדיקה של מוצר ספציפי, מקשה על היבואנים בתכנון ההזמנות ובשיווק של המוצרים האלה. כתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הודיע המכון, כי יקבע אמנת שירות גם עבור בדיקות אב-טיפוס, אולם עקב ההבדלים שבין אבות-הטיפוס ייקבעו כמה תאריכי יעד. עוד כתב המכון כי הוא פועל "להרחבת הסכמי ההכרה ההדדית עם מעבדות בדיקה בחו"ל".

2. בדיקה מלאה של התאמת אב-טיפוס לדרישות התקן נעשית לפי דרישות תקן שהוכן לפי הכללים שנקבעו מכוח חוק התקנים, ולפיהם בקביעת התקן שותפים בין היתר משרדי ממשלה. לעומת זאת, בבדיקת שחרור קובעים עובדי המכון, לפי מיטב הבנתם, את סעיפי התקן שייבדקו. לדברי נציגי המכון, מועברת טיוטה של כל הצעה למפרט של בדיקת שחרור ללשכת המסחר המייצגת את היבואנים, והיא מתבקשת להעיר את הערותיה על הטיוטה לפני אימוצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אופן הקביעה של עובדי המכון בנוגע להליך מקוצר של בדיקת שחרור הינו בלתי ראוי, משום שלא נדון במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, והממונה על התקינה בכללם.

במאי 2007 מסר הממונה על התקינה למשרד מבקר המדינה, כי הוא מעוניין להשתתף בקביעת המפרט של בדיקת השחרור בנוגע לסעיפי התקן שיש לבדוק, ולכמות המוצרים שייבדקו בכל משלוח. העלייה ביבוא ממדינות העולם השלישי שבהן חלק מהיצרנים אינם מקפידים די הצורך על בקרת איכות, גורמת לכך שקיימים הבדלים רבים בין הפריטים באותה אצווה<sup>14</sup>, וחלקם אינו מתאים לאב-הטיפוס שנבדק ולדרישות התקן. לדברי המכון, הממונה לא ביקש להעביר אליו את המפרטים של בדיקות השחרור. כתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המכון, כי יעביר לממונה את המפרטים מיוזמתו, כפי שהוא מעביר ללשכת המסחר.

13 המכון מספק שירות למשרד התמ"ת ומנהל בשבילו את הטיפול בערבות.

14 סדרת ייצור של המוצר המיוצרת בעת ובעונה אחת.



לדוגמה, בספטמבר 2006 נטלו נציגים של הממונה על התקינה דוגמאות של כלים קראמיים - שבעה ספלי תה, שבע קערות ושבע כפות שנמצאו במחסן היבואן. ממצאי הבדיקה העלו "כי הכלים הנבדקים אינם תואמים את דרישות התקן ואף מסוכנים לשימוש. זאת עקב המצאות הרבה מעל מותר של מתכות כבדות (עופרת וקדמיום) בכלים". לדברי נציגי הממונה על התקינה ממצאי הבדיקה מצביעים על כך שבעת שריפת כלי הקראמיקה בתנור גדול, לא הקפיד היצרן על אחידות הטמפרטורה בכל חלקי התנור, ולכן רק חלק מהמוצרים נחשפו לטמפרטורה הנדרשת לסילוק המתכות הכבדות. התוצאה הייתה שחלק מהמוצרים באצווה אינם מתאימים לתקן, והם מסוכנים לשימוש. במקרה כזה סביר להניח שבדיקת מדגם קטן, כפי שנדרש במפרט, לא תגלה שהמשלוח אינו עומד בתקן.

## הזמנות ובקשות פתוחות

בהתאם לנוהל מזמין הלקוח את המכון לבדוק מדגם מהטובין המיובאים (בדיקה מלאה של כל סעיפי התקן או בדיקת שחרור)<sup>15</sup>. האישור לשחרור המשלוח מהמכס יינתן ליבואן של מוצר מקבוצה 1 בתום אימות המסמכים הנלווים לבקשה, ולאחר קביעת מועד לנטילת מדגם מהטובין. בתום הבדיקה, אם תוצאותיה מצביעות על כך שהמוצר אינו עומד בכל סעיפי התקן, רושם המכון את פרטי הליקויים שיש לסלק. לאחר תיקון הליקויים צריך היבואן להזמין את המכון לבדיקה חוזרת. אם אכן תוקנו הליקויים ניתן לסיים את הטיפול בבקשה. מעקב אחר הזמנות פתוחות, ובכלל זה הזמנות פתוחות לתיקון ליקויים, עשוי לשמש לממונה על התקינה כלי חשוב למניעת שיווק מוצרים שלא שהסתיימה בדיקתם.

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולו של המכון בבקשות פתוחות בשנים 2004-2006. בקבצים שמסר המכון מופיעות אלפי הזמנות פתוחות ובקשות פתוחות בתקופה העולה על שלושה חודשים, וחלקן אף יותר משנה. משרד מבקר המדינה בדק פרטנית את האסמכתאות שנלוו ל-30 מהבקשות שנשארו פתוחות או בוטלו, ולהלן ממצאי הבדיקה:

1. במועד הביקורת לא היה בידי המכון נוהל המפרט את הטיפול בבקשות פתוחות. נוהל כזה אמור היה לפרט, בין היתר, את פרק הזמן שמעבדה אמורה לטפל בבקשה פתוחה; אילו צעדים יש לנקוט כדי לבדוק מדוע הבקשה נשארת פתוחה; התייעוד שיש לשמור; ומתי יש להעביר את הטיפול בבקשה פתוחה לידי סגן מנהל אגף התעשייה המרכז את הנושא. בהיעדר נוהל, הטיפול בבקשות פתוחות אינו אחיד. לדוגמה, המעבדה לכימיה לא קבעה לעצמה הגבלת זמן לטיפול בבקשה פתוחה. במעבדה לתקשורת נסגרו בקשות פתוחות לא פעילות בלי להודיע ליבואן, והתייעוד הנלווה הושמד. בתשובתו הודיע המכון כי בימים אלה מעדכנים את נוהל הבדיקות.

2. במקרים שבהם מצא המכון ליקויים בדוגמה, והיבואן לא תיקן אותם - נשארת הבקשה פתוחה ללא הגבלת זמן. לאחר שהמכון וידא שהליקויים תוקנו אין הבקשה נסגרת אוטומטית במערכת הממוחשבת שלו, ויש צורך בפעולת רישום נוספת, שאינה נעשית תמיד. התוצאה היא שבמערכת הממוחשבת רשומות בקשות לא פעילות רבות. נציגי המכון הסבירו כי לפני כמה שנים הפסיק

15 הזמנה היא פנייה של היבואן למכון לקבל את פירוט הבדיקות הנדרשות כדי לוודא התאמה לתקן ואת מחירן. לאחר שהיבואן מסכים להצעת המכון הוא פותח במכון בקשה לבצע את הבדיקות הנדרשות. אם הבדיקה לא בוצעה הבקשה נשארת פתוחה.

המכון לפתח שינויים ושיפורים במערכת הממוחשבת של אגף הבנייה ואגף התעשייה משום שהיא מיועדת להחלפה בשנת 2008.<sup>16</sup>

3. ממסמך של המכס עולה, כי יש מקרים שאישור המכון להוציא מהמשלוח לבדיקה אב-טיפוס בלבד, מנוצל ע"י היבואן לשחרור שלא כדין, של המשלוח כולו. הדבר נובע מכך שאישור העמידה בתקן שמשדר המכון למערכת המכס אינו מציינ את הכמות המאושרת, ולכן אין המערכת מסוגלת לעקוב אחר הכמויות שאושרו. הדבר מאפשר ליבואנים להשתמש שוב באותו אישור, או לנצלו עבור כמות גדולה יותר מזו שאושרה. בתשובת המכס למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 נאמר, שהנהלת המכס סבורה כי שדרוג מערכת המחשוב המתוכננת לתחילת 2008 תסגור פרצה זו, והדבר יביא לשיפור בבקרה ובאכיפה.

4. המכון משקיע משאבים וכוח אדם במעקב אחר בקשות פתוחות, כדי ליצור קשר עם יבואנים ועמילי מכס, על מנת לברר את הסיבות לכך שהמכון לא הוזמן לנטילת דוגמאות לבדיקה. מהסכרי נציגי המכון למשרד מבקר המדינה עולה, כי פעילות זו לעתים רבות אינה מביאה תועלת. הדבר נובע מכך שחלק מהטובין הרשומים במחשב המכון כבקשה פתוחה כבר שוחררו לשיווק על ידי משרד התמ"ת או קצין מטה אזור יהודה ושומרון במינהל האזרחי (להלן - קמ"ט איו"ש) ללא ידיעת המכון, בהתאם לסמכויות שצו היבוא מקנה להם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007, הסביר קמ"ט איו"ש "כי הוא מקפיד לדווח, בכתב, לממונה על התקינה על כל שחרור טובין שהוא מבצע". לדעת משרד מבקר המדינה המכון היה יכול לחסוך במשאבים ולסגור בקשות פתוחות אילו משרד התמ"ת היה מעביר לו את המידע על אישורים שניתנו ליבואנים לשחרר טובין לשיווק.

5. המכס מאפשר לעמילי המכס להכניס למערכת הממוחשבת שלו פרטים מזהים של משלוחי יבוא. עמילי המכס נאמנים עליו לעניין סיווג הטובין לפי פריט מכס והתעריף הנובע מכך. סיווג הטובין לפריט המכס קובע גם את האישורים שהיבואן נדרש להציג בעת שחרור הטובין, לרבות אישור עמידה בתקן. עמילי המכס מורשים גם לרשום במערכת הממוחשבת של המכס ארבע סיבות לפטור טובין מבדיקת עמידה בתקן<sup>17</sup>. בדיקה שעשה המכס ב-2006 העלתה מקרים שעמילי מכס השתמשו בהרשאה זו שלא כדין, רשמו פטור מעמידה בתקן עבור טובין שנפסלו על ידי המכון והטובין שוחררו ללא בדיקה חוזרת של המכון. מעשים כגון אלה מעלים חשש להפרת אמון חמורה מצד מספר עמילי מכס, על כל המשתמע מכך. עד דצמבר 2007 טרם הושלמה הבדיקה של המכס, וממילא לא ניתן היה לדעת מהם הצעדים שבכוונת המכס לנקוט כדי לסגור פרצה זו, וכיצד בכוונתו להגיב כלפי האשמים בניצולה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הודיעה הנהלת המכס, כי אם נמצא שהמקרה שעמיל המכס ניצל לרעה את ההרשאה שניתנה לו הוא חד פעמי, נרשמת לו הערה; במקרה שהתופעה חוזרת עשוי הדבר להגביר את תדירות הבדיקות בטובין שביקש לשחרר. עוד הודיעה הנהלת המכס כי המחלקה המשפטית שלו מטפלת בימים אלה בתיקון חוק סוכני המכס, תשכ"ה-1964, שיאפשר להטיל עיצומים כספיים על סוכני המכס שסרחו כדי שירתיעו אותם ממעשים כגון אלה שתוארו בדוח הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה תשובה זו אינה מספקת. עיצום כספי בלבד אינו עונש מרתיע דיו מפני מעשים הפוגעים בבטיחות הציבור או בבריאותו. על כן, בנוגע לרישומים הכוזבים לכאורה של עמילי המכס, מן הראוי לנקוט בצעדים מנהליים ופוליטיים במקרים הראויים שיענישו את המפרים וירתיעו אחרים.

16 אגף המכס בונה מערכת ממוחשבת (פלטפורמה), שתאפשר לכל מי שהוסמך בצו היבוא לתת אישורים להעביר אליו מידע מקוון הנחוץ לשחרור טובין מהמכס. עבור הפלטפורמה מכין המכון מערכת ממוחשבת חדשה שתכלול מידע ובקורות שאינן קיימות במערכת הנוכחית.

17 לדוגמה: התקן לא חל על הטובין אם התקבל אישור ממשרד התמ"ת לפטור מביצוע בדיקת התאמה לתקן לפי סעיף 2(ג)2 לצו היבוא.

## שחרור טובין בערבות

1. הניסיון של המכון ושל הממונה על התקינה מלמד שיש זליגה של טובין ששחררו בערבות ממחסני היבואן לשוק המקומי, בטרם אישר המכון את עמידתם בתקן. לפי נתוני המכון, בשנים 2004-2006 הגיעו ארצה למעלה מ-600,000 משלוחים ובהם טובין החייבים בתקן. באותה תקופה שוחררו מהמכס למחסני היבואנים אלפי משלוחים שלא עמדו בתקן, כדי לאפשר להם לתקן את הליקויים שבגינם נקבע שאינם מתאימים לתקן.

לפי נוהל הבדיקות, כאשר המכון מוצא ליקויים בטובין הנמנים עם קבוצה 1, עליו לוודא את ביצוע התיקון באמצעות מדגם מייצג שנבחר מתוך הטובין שהיבואן דיווח על תיקונם. לפי נתוני המכון היו מאות משלוחים של טובין מקבוצה 1 שנמצאו בהם ליקויים, אך היבואן לא הזמין את המכון לבדיקה חוזרת כדי לוודא שאכן תוקנו הליקויים.

המכון נוהג להתקשר ולברר אצל יבואנים אלו מדוע לא הזמינו בדיקה חוזרת. בנוהל הבדיקות נקבע כי במקרים שהיבואנים לא תיקנו את הליקויים בתוך פרק זמן סביר, יש להודיע על כך לממונה על התקינה שבסמכותו ובאחריותו לאכוף את החוק על היבואנים (בעניין זה ראו להלן).

2. שיטת השחרור של הטובין בענף הצעצועים ממחסני המכס שונה מהמקובל. לשכת המסחר הקצתה ערבות גלובלית לפקודת משרד התמ"ת, המכסה את היבוא של כל היבואנים בענף החברים בלשכת המסחר. בעת שנציג המכון מזהה את הטובין הוא מוסר ליבואן אישור שחרור המונפק לפני הבדיקה, והיבואן מציג לפני רשות המכס ומשחרר את הטובין למחסניו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי בכ-400 מתוך כ-35,000 משלוחים של צעצועים לא הוזמן המכון לבדוק את התאמתם לתקן. ייתכן שאי-הזמנת המכון לבדיקה מצביעה על כך שהטובין שווקו בלא שנבדקו. בתשובתו הודיע המכון, "כי יפעל, בתאום עם איגוד לשכות המסחר, שהערבות הגלובלית שחלה על כל יבואני הצעצועים, תוסר מידית ממי שהפר אמון". משרד מבקר המדינה מעיר, כי האחריות לאכיפת חוק התקנים מוטלת על משרד התמ"ת, ואין מקום להסתפק בפעולות שינקטו המכון ואיגוד לשכות המסחר.

3. מניעת זליגה לשווקים של טובין שטרם נבדקו על ידי המכון דורשת, בין היתר, מעקב אחר תנועות טובין במחסן היבואן. המעקב הזה, שאותו מקיימים עובדי המכון והממונה על התקינה, נתקל בקשיים לא מעטים. למשל: (א) במחסן היבואן ובמחסנים שבאחריותו של המכס יש לפעמים כמה משלוחים של אותו סוג טובין שחלקם כבר אושר לשיווק וחלקם לא. לעתים קורה שהם מתערבבים זה בזה. (ב) יבואנים טענו שבפריצות למחסניהם נגנבו טובין שטרם נבדקה עמידתם בתקן ונמכרו בשוק המקומי. להלן דוגמה לקושי לנהל מעקב אחר פעולות היבואן במחסנו:

יבואן ייבא כמה משלוחים של מכשירי טלוויזיה יקרי ערך. רק חלק מהם עמדו בתקן. היבואן העביר, באישור המכון, את כל הטובין למחסנו והזמין במכון בבדיקה לתיקון ליקויים. בבדיקת המכון העלתה שהיבואן אחסן את כל המכשירים ביחד, והציג לפני עובדי המכון את אלו שעמדו בתקן מלכתחילה כמכשירים שנעשו בהם התיקונים הדרושים. המכון גילה את הדבר וסירב לספק ליבואן אישור התאמה לתקן.

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל ומדובר בכטיחות הציבור אין די בכך שהמכון הסתפק בנקיטת צעדים מינהליים נגד היבואן. ראוי היה שהנושא יועבר לטיפולו של הממונה על התקינה האחראי על אכיפת חוק התקנים.

## יבואנים מפרי אמון

1. לקוח שהפר את אמון המכון<sup>18</sup> נרשם, ללא כל התראה, ברשימת הלקוחות שהפרו אמון (להלן - מפרי אמון). במועד הביקורת היו כ-300 יבואנים כאלה. נוהל הבדיקות קובע, כי המכון ינהג בנוהל מחמיר כלפי מפרי אמון בעת טיפול בבקשה לאישורי תקן. צעדי ההחמרה שבהם רשאי לנקוט ראש מעבדה הן: מתן אישור שחרור רק עם הפקדת ערבות בנקאית; אי-מתן אישור שחרור עד גמר הבדיקה; הגדלת המדגמים שנבדקו מעבר למפורט במפרט של בדיקת השחרור; ביצוע בדיקת התאמה לתקן לפי כל סעיפי התקן ולא רק לפי הרשימה המקוצרת כמקובל; אי-מתן אישור לשחרור הטובין מהמכס עד לסיום הבדיקה - גם לא תמורת ערבות. צעדים אלה גורמים ליבואן הוצאות נוספות, ישירות ועקיפות.

כאשר יבואן מפר אמון מחזיק בטובין לקויים שקיבל היתר להעבירם למחסניו כדי לתקנם, הוא עלול לשווק אותם לציבור לפני ביצוע התיקון.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בצעדים שנוקט המכון כדי למנוע הישנות מקרים של שיווק מוצרים ללא אישור עמידה בתקן. מן הראוי שהמכון והממונה על התקינה ייתנו את דעתם על דרכים נוספות למניעת שיווק המוצרים שלא עמדו בבדיקות התקן.

2. לדברי המכון, כאשר צעדי ההחמרה במשטר הבדיקות מקשים על היבואן, יש באפשרותו לייבא את הטובין באמצעות חברה קשורה<sup>19</sup> שאינה רשומה בספרי המכון כמפרת אמון. המכון והממונה על התקינה אינם בודקים במאגרי מידע עסקיים אם יבואן זה ממשיך לייבא טובין באמצעות חברה קשורה. משרד מבקר המדינה מעיר כי קיימת כאן פרצה במשטר הפיקוח על מפרי אמון שצריך לסתום אותה. כדי לחסום אותה ראוי בין היתר שהממונה על התקינה ישקול ביצוע בדיקה מדגמית במאגרי מידע עסקיים, כדי לאתר ניסיונות של יבואנים מפרי אמון לעקוף את הנוהל המחמיר שנוקט כלפיהם.

3. כשיבואן מזדמן<sup>20</sup> מפר את ההתחייבות שלא לשווק את הטובין לפני שקיבל את אישור התקן, והמכון מחלט את הערבות, לא נותרים בידי המכון אמצעי אכיפה של ממש מלבד הבאת המידע לידיעת הממונה על התקינה.

4. נוהל הבדיקות קובע, כי ביטול סטאטוס של מפר אמון וחזרה למשטר של בדיקות רגילות יתאפשר רק לאחר שנבחנה ה"היסטוריה" של היבואן בהמשת המשלוחים הרציפים האחרונים, בתנאי שעמד בכל התחייבויותיו עפ"י הוראות נוהל הבדיקות. לקוח שיוכנס לסטאטוס של מפר אמון יותר מפעם אחת בתקופה של שנה, יוצא מסטאטוס זה רק לאחר שיוכיח "עבר חיובי" ב-15 משלוחים רציפים. בנוהל לא נקבעו צעדים נוספים שיש לנקוט נגד יבואן המפר אמון לעתים תכופות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון ומשרד התמ"ת לבחון דרכים נוספות לשם יצירת הרתעה אפקטיבית יותר כלפי מפרי אמון.

18 המכון מגדיר "מפר אמון" במקרים הבאים: 1. סיווגים מטעים ו/או זיוף מסמכים/תצהירים, כדי להימנע מבדיקה; 2. הלקוח לא הביא למכון דוגמאות שנבחרו על ידי המכון לפי מספר סידורי; 3. הפרת התחייבות שלא לשווק את הטובין לפני קבלת אישור המכון; 4. יש הוראה מנומקת של הממונה על התקינה לסווג יבואן כמפר אמון; 5. הנחיה מראש המעבדה/מנהל האגף.

19 חברה קשורה היא חברה מחוברת בבעלות משותפת לחברת האם, או שישנם קשרי משפחה מהדרגה הראשונה בין בעלי החברות.

20 לרבות יבואן מפר אמון שמקים חברה חדשה ליבוא, כדי למנוע מהמכון להפעיל נגדו צעדי החמרה במשטר הבדיקות.

## שחרור טובין עקב פטור מבדיקת שחרור

בנוהל משרד התמ"ת ליישום סעיף 2.2(ג) (2) לצו היבוא (להלן - פטור מבדיקת שחרור) נקבעה דרך הטיפול בבקשות לפטור, הסיבות לפטור והגורמים המוסמכים לאשר את הבקשות.

1. היעדר רישום פרטי האישורים של מקבלי פטור מבדיקת שחרור במערכת הממוחשבת של המכס מקשה עליו להשוות את נתוני הפטור שברשותו לנתוני הפטור שבידי משרד התמ"ת. במצב זה גם הממונה על התקינה מתקשה להצליב מידע על משלוחים החייבים בדקת עמידה בתקן ושחררו מרשות המכס שלא לפי אישור המכון או משרד התמ"ת. נציגי המכס הסבירו למשרד מבקר המדינה שהם מודעים לבעיה זו. לדעתם ניתן יהיה לסגור את הפרצה כשתופעל המערכת הממוחשבת החדשה של המכס המיועדת להיכנס לשימוש בשנת 2008. במערכת זאת יופיעו נתוני הטובין החייבים בתקן ששחררו מכל משלוח ביחד עם נתוני המערכת הממוחשבת החדשה שהשיק משרד התמ"ת בשנת 2007, ובה מידע מפורט על שחרור טובין לפי צו היבוא.

2. לפי נוהל משרד התמ"ת יש חמש עילות<sup>21</sup> שעל פיהן ניתן לפטור טובין מבדיקות שחרור. במקרי פטור אלה סומך המשרד על תצהיר היבואן בדבר תקינות הטובין. למשרד אין גישה למערכת המכון כדי לבדוק אם הטובין נבדקו ונפסלו בעבר על ידי המכון - צעד שיכול למנוע שימוש בטובין שאינם עומדים בתקן. במאי 2007 ביקש הממונה על התקינה, שהוא הגוף המקצועי במשרד התמ"ת הממליץ על מתן הפטור, לאפשר לעובדי יחידתו גישה למערכת הממוחשבת של המכון, כדי לבדוק אם הטובין נבדקו בעבר במכון ונמצאו בלתי מתאימים לתקן. בספטמבר 2007 הודיע המכון למשרד מבקר המדינה כי עדיין לא הסתיים הדיון בדרכים שיאפשרו ליחידת הממונה גישה לנתוני המכון. לדעת משרד מבקר המדינה על המכון לזרז את ההליכים לקביעת נוהלי עבודה משותפים בין על ידי מתן גישה למשרד התמ"ת למערכת הממוחשבת שלו, או בדרך אחרת על מנת להגן על הציבור מפני טובין שנפסלו.

## פיקוח הממונה על התקינה של טובין מיובאים

בהמלצות ועדת דויטש נקבע: "צמצום רשימות הטובין המיובאים החייבים באישור מכון התקנים מחייב את הגברת האכיפה והגברת הבדיקות בשווקים לשם אכיפת הדרישה שהטובין יעמדו בדרישות התקן. הבדיקות יערכו בשווקים על ידי צוות הנדסי מוגבר של הממונה על התקינה. לשם כך יש לתגבר בתקציבים ובכח אדם את האכיפה של תקנים רשמיים. הגברת האכיפה בשווקים והחמרת הענישה מחד גיסא, והקלות בבדיקות התאמה לתקן של מוצרים מיובאים מאידך גיסא, תקדם את הזרימה החופשית של סחורות בישראל תוך שמירת האינטרסים של ציבור הצרכנים."

יחידת הממונה על התקינה<sup>22</sup> מונה כעשרה עובדים מקצועיים. אחד מתפקידיהם הוא ליטול דוגמאות של טובין הנמצאים בשווקים או במחסני היבואנים כדי לבדוק באמצעות המכון את עמידתם בתקן. אם ממצאי הבדיקה מראים שהטובין אינם עומדים בתקן, פותח הממונה בחקירה כדי לברר מי מהגורמים בשרשרת היבוא<sup>23</sup> הוא האחראי לייבוא או למכירה של טובין שאינם

21 העילות הן: תרומות לגוף ציבורי; יבוא לשימוש עצמי; יבוא חלקי חילוף; יבוא מחשבים, ציוד מחשבים, מדפסות, מכונות צילום וכלי נגינה חשמליים; יבוא דוגמאות לתצוגה ולבדיקת שוק.

22 הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה על פעולות הממונה על התקינה פורסמה בדוח שנתי 53 ב' עמ' 773.

23 שרשרת היבוא היא החיבור של כל הגורמים המסחריים שטיפלו בטובין החל ביבואן וכלה במוכר.

מתאימים לתקן. סעיף 17 לחוק התקנים מסמיך את הממונה לנקוט צעדים נגד מפרי החוק המחזיקים בטובין שאינם מתאימים לתקן.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות של הממונה ב-25 תיקי חקירה שנדרגו באופן אקראי, מתוך כ-200 תיקים שהממונה פתח בשנים 2005-2006. מדובר בתיקים שנפתחו לאחר שניטלו בשווקים דוגמאות של טובין מיובאים, ותוצאות הבדיקה ממכון התקנים הראו שאינן עומדות בתקן. להלן דוגמא מתוך התיקים שנבדקו:

צוותו של הממונה על התקינה העביר למכון לבדיקה דוגמה של קומקום. תוצאת בדיקת המכון מפברואר 2006 הראתה שהמוצר אינו עומד בתקן. באוגוסט 2006 - כחצי שנה לאחר קבלת תוצאות הבדיקה - הודיע הממונה ליבואן על תוצאות הבדיקה. בבירור שהתקיים אצל היבואן נמצאו בידיו מסמכים המעידים שהוא פעל לפי נוהל הבדיקות, שהצביעו על כך שהטובין מתאימים לתקן. הממונה פנה ללשכה המשפטית במשרד התמ"ת, וזו הנחתה אותו לבדוק חמש דגימות נוספות של המוצר. בבדיקה החוזרת התגלו שניים מתוך שלושת הליקויים שנמצאו בבדיקה המקורית. תהליך הבירור שכלל שימוע ליבואן אך תשעה חודשים נוספים. עד שהסתיימו הליכים אלה (בסוף מאי 2007) עברו חמישה עשר חודשים ממועד קבלת תוצאות הבדיקה, רק אז פרסם הממונה אזהרה לציבור שלא להשתמש במוצר. משרד מבקר המדינה מעיר, כי תקופה של 15 חודשים עד פרסום אזהרה לציבור היא ארוכה מדי כשמדובר בסחורה שהשימוש בה עלול לסכן את הציבור. על הממונה לפעול לקיצור תקופת ההמתנה שבין קבלת תוצאות הבדיקה הראשונה של המכון ובין ההודעה ליבואן על תוצאותיה.

ועדת דויטש המליצה שהממונה על התקינה יגביר את הפיקוח והאכיפה על מוצרי יבוא. מנתוני המכון על מתן אישורים לשחרור טובין מהמכס, ומנתוני משרד התמ"ת על מתן אישורים לפטור מבדיקות עולה, כי מדי שנה מגיעים ארצה למעלה מ-200,000 משלוחים של טובין מיובאים החייבים בתקן. בחלק ניכר מהמשלוחים יש מאות ואף אלפי פריטים. משרד מבקר המדינה השווה את מספר בדיקות ההתאמה לתקן של מוצרי יבוא שערך הממונה על התקינה ב-18 החדשים שקדמו לאימוץ המלצות ועדת דויטש, למספר הבדיקות ב-18 החדשים שלאחריו. ההשוואה בין שתי התקופות העלתה שלא חל כל שינוי, ובממוצע נעשו בשתייהן פחות מ-100 בדיקות בשנה. היקפן המצומצם של הבדיקות שמקיים משרד התמ"ת, מקטין את כוח ההרתעה של הממונה ומצביע על כך כי הוא טרם השיג את המטרה שהציבה לפניו ועדת דויטש שאומצה בהחלטת הממשלה.

## מאגר מידע מרוכז

כדי להפעיל מערכת יעילה לאכיפת העמידה בתקן של מוצרי יבוא, כפי שנדרש בדוח דויטש, יש צורך להגביר את הפיקוח על תנועת המשלוחים שטרם נבדקו. פיקוח כזה דורש, בין היתר, שימוש מושכל במידע הקיים במערכות הממוחשבות של כל הגורמים הרשאים לאשר שחרור טובין לפי נוהל הבדיקות.

1. המכס מנהל מערכת ממוחשבת ובה פרטים מזהים על כל מכולה, ורשימות של הטובין המיובאים באותה מכולה. המכון מנהל מערכת מידע ובה פרטים על כל הפניות שהתקבלו מיבואנים לקיים בדיקות של עמידה בתקן; וכן פרטים על תוצאות הבדיקות; פרטים על כל אב-טיפוס שנבדק; ממצאים מפורטים של כל בדיקה; מידע על משלוחים שבדיקתם טרם הסתיימה; ופרטים על

משלוחים שהתגלו בהם ליקויים שטרם תוקנו. משרד התמ"ת מנהל גם הוא מערכת מידע בנוגע לטובין שניתן למכס אישור לשחררם ללא בדיקות של המכון.

הביקורת העלתה כי שלוש מערכות אלה<sup>24</sup> מנוהלות בנפרד, ולנציגי גוף אחד אין אישור לקבל מידע מהמערכת הממוחשבת של עמיתו.

2. המכון והממונה על התקינה מספקים ביוזמתם מידע למכס בקשר למשלוחים שיש להם חשש ששחררו מהמכס בניגוד לנוהל הבדיקות, וכן מידע על יבואנים שהפרו אמון. המכס אינו מדווח לממונה על התקינה על תוצאות הבירור. זאת עקב מחויבותו לפי סעיף 231 א' לפקודת המכס המחיל את סעיף 142 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, הקובע חובת סודיות בתנאים מחמירים ואוסר על העברת מידע לגופים אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכס לבדוק את הדרכים שיאפשרו להעביר את המידע הנחוץ לממונה על התקינה לצורך מילוי תפקידו, תוך קבלת ההיתר הנדרש על פי החוק, שכן גם הוא גוף הממונה על אכיפת החוק בתחום היבוא.

### פיקוח על מחירי בדיקות יבוא ושירותים

ועדת דויטש ציינה כי "אין מקום להפרטה של בדיקות ההתאמה לתקן של טובין מיובאים לפתיחת הבדיקות למעבדות נוספות". הוועדה השאירה את הבלעדיות על בדיקות היבוא בידי המכון, והוסיפה, כי<sup>25</sup> בשל היות מכון התקנים הגוף הבדוק היחיד יש הצדקה להגברת הפיקוח על מכון התקנים בנושא מחירי הבדיקות של יבוא טובין.

1. על תעריפי הבדיקות שעושה מכון התקנים חל פיקוח לפי פרק ו' לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996<sup>26</sup> (להלן - חוק הפיקוח). הפיקוח על מחירון המכון נעשה על ידי המפקח על המחירים במשרד התמ"ת (להלן - המפקח).

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". לפי עמדת המפקח, 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. סעיף 15 לחוק הפיקוח קובע: "לא הודיע המפקח על דחיית הבקשה ... תוך 30 ימי עבודה מיום שנמסרה לו בקשת העלאה, ... יראו כאילו נתן למבקש ביום שלאחר מכן היתר להעלות המחיר בשיעור האמור בבקשת העלאה, ואת המחיר האמור כמחיר הקובע".

בעקבות הערת הביקורת ברוח של משרד מבקר המדינה<sup>27</sup>, שהמכון אינו מעביר הצעות מחיר לשירותים חדשים לאישורו של המפקח, מינתה, באוגוסט 2002, הוועדה לתיקון ליקויים במשרד התמ"ת בראשות מנכ"ל המשרד, צוות לבדיקת הפיקוח על מחירי מכון התקנים (להלן - צוות הפיקוח). צוות הפיקוח המליץ כי, "מהנדסים של הממונה על התקינה ו/או מהנדסי תעשייה וניהול

24 לפי צו היבוא קמ"ט איו"ש יכול לשחרר טובין שלדעתו תוקנו בהם הליקויים שגילה המכון בבדיקות העמידה בתקן; מעבדת הרכב בטכניון רשאית לבדוק עמידה בתקן של חלפים לכלי רכב. אין כל מנגנון דיווח בין גורמים אלה ובין הממונה על התקינה.

25 דוח ועדת דויטש, סעיף ב' 10.

26 הפיקוח על מחירון המכון נעשה לפני 1996 על פי חוקי הפיקוח על המחירים שקדמו לחוק הנוכחי.

27 דוח שנתי 52ב' עמ' 887.

חיצוניים יבדקו את השירותים החדשים והדומים, בכל דרך שימצאו לנכון לפני הבאתם לאישור המפקח על המחירים".

הביקורת הנוכחית העלתה שלא חל שינוי במצב המתואר בדוח האמור של מבקר המדינה.

2. לפי צו הפיקוח מאפשר המפקח למכון להגיש בקשה להעלות את כל מחירי הבדיקות במחירון לפי נוסחה המשקללת שינויים במרכיבי סל התשומות. הנוסחה לחישוב מחירי הבדיקות נקבעה על ידי משרד התמ"ת לפני כ-15 שנה, ואין היא מתאימה לפעילות הנוכחית של המכון. זה עשור שהמכון קובל לפני המפקח שנוסחת התשומות אינה משקפת את עלויות המכון, הן מפני ששיעור האינפלציה במשק הוא זניח, והן מפני שמקדם ההתייעלות בשיעור 2% שוחק לחלוטין את הפיצוי הנדרש. רק ביולי 2006 קבעה ועדת המחירים<sup>28</sup> שיש צורך לשנות את חישוב מקדם ההתייעלות ולהביאו לאישור הממשלה. עד מועד סיום הביקורת טרם הגישה הוועדה לממשלה את המלצתה בדבר הצורך לאשר את השינוי.

3. לרשות המפקח עומדת שיטה לקביעת מחירון של ארגון, או חלק מארגון, באמצעות בדיקת הרווחיות על ההון הפעיל ("שיטת סוארי"). מאז שנת 2001 לא ערך המפקח חישוב של רווחיות לפי שיטת סוארי לאגפים של המכון שיש להם בלעדיות על מתן שירות.

## ניהול משאבי אנוש

גופים "דו-מהותיים" הם גופים הממלאים תפקידים בעלי אופי ציבורי מובהק<sup>29</sup>, אך הם פועלים גם על פי כללי המשפט הפרטי. על גופים אלה חלים הן כללי המשפט הפרטי והן נורמות יסוד של המשפט הציבורי כגון: "הגינות, שוויון, סבירות, יושר ותום הלב, וכיוצא באלה מושכלות ראשוניות של מינהל ציבורי ראוי"<sup>30</sup>. למכון יש מאפיינים ציבוריים בולטים: הוא הוקם כתאגיד סטאטוטורי, ואחד מתחומי פעילותו הבולטים לפי חוק התקנים הוא הכנת תקנים ישראלים. בד בבד עם פעילותו הציבורית, מתמקד עיקר עיסוקו בתחום בדיקות ההתאמה לתקן - פעילות בעלת אופי פרטי המתחרה במעבדות פרטיות. על פי מאפייניו המכון הוא גוף "דו-מהותי", ולכן חלים עליו גם כללי המשפט הציבורי.

## מינויים בפועל

עוד בשנת 1991 קבע בג"צ<sup>31</sup>, כי עקרון השוויון הוא נשמת אפו של מכרז של כל רשות ציבורית, ומתן יתרון מקדמי לאחד המשתתפים בו חותר תחת יסוד זה. בית המשפט העליון לא ראה במתן יתרון מקדמי פגם טכני פורמלי, אלא פגם מהותי היורד לשורשו של עניין. לפיכך, ראוי שהעסקת עובד זמני לפני מכרז תיחוד אך ורק למקרים יוצאים מן הכלל, כדי לצמצם את החשש לאי שוויון

28 ועדה שהוקמה לפי צו הפיקוח כדי לדון בהמלצות המפקח על המחירים לאשר שינויים במחירים.  
29 ראו בג"צ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל, פ"ד מא (2) 449, 461-462; ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו (2) 492, 464.  
30 ראו את פס"ד מיקרו דף נ' חברת החשמל, שם, 463.  
31 בג"צ 703/87 קראון נ' נציגי שירות המדינה ואח', פ"ד מה (2) 512.



במכרו. על כל גוף ציבורי להקפיד על קיום העקרונות של שוויון ההזדמנויות, שקיפות ותחרות הוגנת בין המועמדים. בהליך זה הודיעה המדינה לבג"צ, כי תפעל להביא לידי שינויים שיאפשרו לקיים את המכרזים בתנאים של שוויון ומתוך שמירה על כללי תחרות הוגנים.

העסקת עובד לפני מכרז באמצעות מינוי בפועל מקנה לו יתרון במכרז. זאת עקב ההתנסות בתפקיד, ההיכרות עם המשרד, ובעיקר עם הממונים עליו, ובנייה של קשרי עבודה ומעין "ציפייה הדדית" להמשך העסקתו.<sup>32</sup> תקופת העבודה במשרד, המאפשרת להנהלת המשרד להתרשם מכשירותו של המועסק לפני המכרז, אינה ניתנת למתחרים מבחוץ. זהו מצב העלול להקנות לו יתרון, הן משום שכבר הספיק להוכיח את יכולתו, והן בגלל חוסר היציבות והפגיעה ביעילות העלולים להיגרם למשרד אם ייבחר לתפקיד עובד חדש.<sup>33</sup>

דוחות מבקר המדינה<sup>34</sup> הצביעו על העובדה שבמכרזים למשרות שהועסקו בהן עובדים קודם לכן, זכו בדרך כלל אותם עובדים במשרות. הדבר רוקן את המכרז מתוכנו, שכן תוצאות המכרז אשרו והכשירו את ההליך שקדם לו.

באמצע 2005 מינתה מנכ"ל המכרז דאז, אינג' זיוה פתיר, חמישה עובדים לתפקידים שונים כממלאי מקום. שני עובדים נבחרו למשרות של ראש אגף, שניים למשרות של ראש מעבדה ואחד למשרה של מנהל שירות לקוחות ותפעול. העובדים האלה הועסקו מאז המינוי בפועל - לתקופה של כשנתיים. באמצע 2007 התקיימו שלושה מכרזים לבחירת ראש אגף ושני מנהלי מעבדות, ולתפקידים נבחרו אותם עובדים שמילאו אותם בפועל. במועד הביקורת המשיכו שני העובדים הנוותרים למלא את התפקידים שמונו להם כממלאי מקום.

לטענת הנהלת המכרז לא הייתה אפשרות לקיים הליך מכרז לאיוש המשרות, משום שלא ניתן היה להרכיב את ועדת המכרז כנדרש על פי הסכם העבודה המשולב שבין המכרז ובין עובדיו והארגון היציג. הסכם העבודה קובע ש"ועדת המכרז הפנימי... לתפקידים של ראשי מעבדות ומעלה ולתפקידים מקבילים, תהיה הועדה מורכבת משלושה נציגי המנהל, נציג הועד ונציג ההסתדרות". מכיוון שנתגלעה מחלוקת בין נציג המנהלים בוועד העובדים ובין הסתדרות המהנדסים, לא ניתן היה להרכיב ועדת מכרז ובה כל הנציגים הדרושים על פי הסכם העבודה. רק באפריל 2007 פרסם המכרז לתפקידים שונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המכרז לפעול כדי לפרסם מכרזים, ולנקוט צעדים חוקיים במקרה של סירוב מצד גורמים שונים לאייש את נציגייהם בוועדת המכרזים. הקפאת מכרזים במשך כשנתיים אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות המינהל התקין להם מחויב מכרז התקנים.

1. כללי מינהל תקינים מחייבים שלמינוי בפועל ימונה מי שעומד בדרישות ההשכלה והניסיון של המשרה, או שהיה רשאי להציג את מועמדותו במכרז פנימי למשרה זו. באפריל 2005 מינתה מנכ"ל המכרז את מנהל היחידה לתפעול ורכש לממלא מקום מנהל אגף הבניין, אף שלמועמד לא היו הכישורים שנדרשו במכרז הקודם לאותו תפקיד שהתפרסם ביולי 2004. במכרז שהתפרסם ביולי 2004 נדרשו, בין היתר, כישורי סף אלה: תואר ראשון בהנדסה אזרחית; ניסיון ניהולי של עשר שנים בתחום הבנייה והתשתית בעלי היקף ומורכבות דומים; מוניטין מקצועי; והיכרות טובה מאוד של ענף הבנייה והתשתית, לרבות יכולת שיווקית.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה שממלא המקום אינו עונה על מרבית תנאי הסף של המכרז מיולי 2004. בדיון הוועד הפועל של המכרז שהתקיים ב-6.4.05 טען אחד החברים, בין היתר, ש"..."[ההחלטה למנותן] אינה נראית טוב. גם לא מידת התאמתו של [המועמד] לכישורים

32 בעניין זה ראו דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005), עמ' 696-697.

33 יופי תירוש, ייצוג הולם לבני שני המינים, משפטים, ל (1), עמ' 183-245.

34 ראו דוח מבקר המדינה על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה שפורסם ב-2004; דוח שנתי 55, עמ' 655-710; דוח שנתי 56, עמ' 249-262.

הנדרשים. צריך גם לזכור שמ"מ מפתח ציפיות". מנכ"ל המכון השיבה על כך ש"לא בכל תקופה נדרשים אותם כישורים. בתקופה הנוכחית יש סיכוי [למועמד] להצליח".

באפריל 2007 פרסם המכון מכרז פנימי לתפקיד מנהל אגף הבניין, ובו המועמד לא נדרש להיות בעל תואר ראשון בהנדסה, אלא בעל תואר ראשון. באופן זה אפשר המכון לממלא מקום ראש אגף הבניין להציג את מועמדו לתפקיד, הואיל והוא בעל תואר ראשון. אולם עד מועד סיום הביקורת טרם התכנסה ועדת המכרזים.

2. ביולי 2005 מינתה מנכ"ל המכון את עוזר המנכ"ל, עו"ד חיים יעקב, לתפקיד ממלא מקום למנהל אגף משאבי אנוש (להלן - משא"ן), אף שלממלא המקום לא היו הכישורים שנדרשו לכך במכרז פנימי קודם לאותו תפקיד שהתפרסם בינואר 2005, ובמכרז חיצוני שהתפרסם מאוחר יותר. המועמד היחיד שנגש למכרז הפנימי, לא עמד בתנאי הסף ולא נבחר לתפקיד. בעקבות זה פרסם המכון מכרז חיצוני שבוטל עקב פגמים שנמצאו בו. במכרזים נדרשו המועמדים להיות בעלי כישורים שלא היו למי שמונה לממלא מקום מנהל האגף.

באפריל 2007 פרסם המכון מכרז פנימי נוסף לאותו תפקיד, ובו נדרשו כישורים שונים מאלה שנדרשו במכרז הקודם. הפעם לא נדרש המועמד להיות בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתפקיד מנהל משאבי אנוש בארגון גדול, וכן לא נדרש ניסיון מוכח בניהול משא ומתן עם ההסתדרות וועדי עובדים. עקב הפחתת דרישות הסף התאפשר לממלא מקום מנהל אגף משא"ן להציג את מועמדו לתפקיד. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הסביר המכון, כי המועמדים הפוטנציאליים מתוך המכון המתאימים לתפקיד הם ספורים, וכדי לאפשר התמודדות של מועמד פנימי לתפקיד, כמתחייב מהסכם קיבוצי - שונו הכישורים הדרושים לתפקיד. משרד מבקר המדינה העיר, כי במקום להוריד את תנאי הסף במכרז פתוחות לפניו דרכים אחרות לגיוס מנהלים בעלי כישורים מתאימים, כגון מכרז חיצוני.

במאי 2007 התקיים מכרז פנימי לתפקיד מנהל משא"ן, ואליו ניגש רק מועמד אחד - ממלא מקום מנהל האגף - והוא נבחר לתפקיד. מנכ"ל המכון נימקה את תמיכתה בבחירתו בכך ש"בקונסטלציה הנוכחית, לנוכח אילוצי הזמן והמקום והצורך הדחוף באיוש המשרה במישהו שמכיר את המכון מאמינה [שהמועמד] יכול למלא את המשימה".

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר עובד ממלא תפקיד במשך תקופה ארוכה ורוכש בו ניסיון מוכח, הוא נהנה מיתרון על פני עובדים אחרים המבקשים להגיש את מועמדותם לתפקיד. התחרות במכרז שמתקיים לאחר רכישת הניסיון בתפקיד אינה תחרות הוגנת ושוויונית.

## העסקת מנהל אגף הבניין

ביטול הבלעדיות של המכון בבדיקות התאמה לתקן בענף הבניין יצר תחרות חריפה בענף, ומאז נתון אגף הבניין במכון (להלן - האגף) בקשיים. בשנים האחרונות הייתה תחלופה גבוהה של מנהלים באגף עקב קשיים בניהולו. כדי לשפר את מצב האגף חיפש המכון מנהל בעל ניסיון רב בתחום הבנייה, שיוכל לתרום למכון מניסיונו ומקשריו העסקיים.

1. ביולי 2004 פנתה מנכ"ל המכון לכמה אנשים, וביניהם, מר צבי לשם, שהיה באותה עת בעל חברה לייעוץ, ובעבר ניהל חברה שעסקה בבניית פרויקט בניה גדול, בהצעה לנהל את האגף. לדעת המנכ"ל היו לו הכישורים הדרושים לחלץ את האגף מהקשיים שאיימו להביא לסגירתו. בתחילת

אוגוסט 2004 התקיים מכרו לתפקיד ובו הועלתה מועמדותם של שני מועמדים כשירים, ואחד מהם נבחר לעמוד בראש האגף (בעל חברת הייעוץ).

המנהל הנבחר התנה את קבלת התפקיד בהתחייבות להעסיקו לתקופה של שנתיים לפחות. הוא הודיע שיידרש לו זמן לסגור את חברת הייעוץ שבבעלותו, ולכן ביקש גם לדחות את כניסתו לתפקיד כעובד המכון מן המניין, ולהעסיקו בתקופה זו כקבלן משנה באמצעות החברה שבבעלותו, והמכון קיבל את בקשתו זו. ב-16.8.04 נחתמו עם מנהל האגף שני הסכמים: הסכם העסקה כקבלן משנה מיום החתימה ועד 15.5.05, וחווה אישי מיוחד למשך שישה חודשים מתאריך 16.5.05 ועד 15.11.05. כמו כן נחתם עמו מסמך הבנות, לפיו תהיה תקופה ההעסקה שלו כמנהל האגף 15 חודשים לפחות, ותמורת שירותיו כקבלן משנה ישלם המכון סך של 42,500 ש"ח לחודש (בתוספת מע"מ), ויעמיד לרשותו רכב וטלפון נייד, כמקובל אצל מנהלי אגפים אחרים במכון. בהסכם ההעסקה כקבלן משנה נקבע שעל מנהל האגף להגיש חשבונית מע"מ כנגד כל תשלום בפועל שעל המכון לשלם לו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום להיעתר לדרישת המועמד שדרש שיתחייבו להעסיקו לתקופה של 15 חודש לפחות (תקופת התקשרות שלא נזכרה במכרו), כשכל עובד חדש מועסק לתקופת ניסיון של שישה חודשים לפחות כדי לבחון את מידת התאמתו לתפקיד, וניתן לסיים את ההתקשרות עמו בכל עת אם נמצא שאינו מתאים לתפקיד.

2. על פי תקנון המכון, הוועד הפועל מוסמך<sup>35</sup>, בין היתר, "לקבוע את תנאי השכר והעבודה של המנהל הכללי, סגני המנהל הכללי, מנהלי אגפים ... כפי שיחליט הוועד הפועל", ומתפקידה של ועדת הכספים של הוועד הפועל<sup>36</sup> לקבוע את תנאי השכר של העובדים הבכירים. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה, שתנאי ההתקשרות המיוחדים שנחתמו עם מנהל האגף - תשלום שכרו על פי חשבונית ותקופה העסקה מינימאלית של 15 חודש, לא הובאו לידיעתם של חברי ועדת הכספים או מליאת הוועד הפועל של המכון, ולא קיבלו את אישורם.

3. מנהל האגף התקשה להוציא לפועל תכנית הבראה באגף, ותירץ זאת בקושי לגייס תוספת משאבים, בעיצומי העובדים ובהצטברות הפסדים. בעקבות זה הגיעה עמו מנכ"ל המכון, לאחר תקופת עבודה של שבעה חודשים, לסיכום שלפיו יפסיק את עבודתו במכון. ב-15.3.05 נחתם זיכרון דברים בין המכון ובין מנהל האגף לסיום תקופת ההתקשרות בתנאים הבאים: ההתקשרות תסתיים ב-15.3.05; המכון ישלם למנהל האגף עבור ארבעה חודשים מראש, שלושה חודשי הודעה מוקדמת, וחודש נוסף בגין "שבירת" תקופת ההעסקה המינימאלית שעליה הוסכם בין הצדדים בעת חתימת ההסכם; המכון ימשיך להעמיד לרשותו את הרכב והטלפון הנייד עד לסוף אותו חודש - מרס 2005.

בהמשך לזיכרון הדברים נחתם עם מנהל האגף ב-29.3.05 הסכם נוסף המיטיב עמו בכמה פרטים: ההתקשרות עמו תסתיים כשבועיים לאחר המועד שנקבע בזיכרון הדברים, דהיינו ב-31.3.05; המכון ישלם לו 222,066 ש"ח (כולל מע"מ), סכום השווה לשכר של ארבעה וחצי חודשי עבודה בקירוב, במקום ארבעה חודשים כפי שסוכם בזיכרון הדברים, וזאת נוסף לתשלום מלא עבור חודש מרס 2005. בתשובת המכון נאמר, כי העובד היה זכאי לתשלום שכר עבור כל תקופת העסקתו שנקבעה בהסכם ההעסקה. בהסכם הפרישה הצליח המכון להקטין את ההתחייבות שנקבעה.

הביקורת העלתה שהסכם הפרישה עם מנהל האגף לא הובא לידיעתם של חברי ועדת הכספים או הוועד הפועל של המכון. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המכון, שהתקנון נכתב לפני עשרות שנים, אך כיום לא מובא שכרם של מנהלי האגפים לאישור הוועד הפועל, הואיל והוא נקבע

35 סעיף 24.(א) (9).

36 סעיף 3.2 ז. בנוהל "ועדות הוועד הפועל - תחומי פעולתן וסמכויותיהן".

בהסכם קיבוצי. משרד מבקר המדינה סבור, כי אם לדעת המכון התקנון הוא מיושן, יש לפעול לתיקונו בהקדם.

ממצאי הביקורת על המינויים של מנהלים בכירים דלעיל מצביעים על התנהלות בלתי תקינה של המכון, על פגיעה בעקרונות של שוויון הזדמנויות, תחרות הוגנת ושקיפות ועל התעלמות מהתקנון כל עוד הוא מחייב.

## תשלום פיצויי פרישה מוגדלים

בינואר 2007 פנה מנהל אגף התקינה להנהלת המכון וביקש לפרוש מעבודתו בסוף אותו חודש. מנהל אגף משא"ן פנה לממונה על השכר במשרד האוצר כדי לקבל אישור מיוחד לפרישת העובד בפיצויים מוגדלים בשיעור של 150%. הוא נימק את בקשתו בכך שפרישתו של העובד תחסוך כספים למכון, משום שבכוונתם לקלוט עובד מתוך האגף ברמת שכר נמוכה יותר. בינואר 2007 הודיע הממונה על השכר למנהל אגף משא"ן שהוא מאשר את בקשתו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר הממונה על השכר, כי במקום העובדת שמונתה למשרת מנהל האגף לא מועסק עובד אחר.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה התברר שסגנית מנהל אגף התקינה נבחרה לשמש ממלאת מקום מיד עם פרישתו של מנהל האגף. במאי 2007 התקיים מכרז לתפקיד מנהל אגף התקינה ובו נבחרה סגנית מנהל האגף, ששכרה היה נמוך במעט מזה של מנהל האגף הפורש.

לדעת משרד מבקר המדינה לנוכח הסברי המכון והממונה על השכר היה ראוי שהמכון יבטל את המשרה שאינה מאוישת, כך שהחיסכון יובטח לצמיתות.

## הערכת עובדים

מערכת של הערכת עובדים משמשת ארגונים ציבוריים להנעת עובדים לשפר את עבודתם. המערכת מספקת אמצעי מדידה והערכה לקידומם של עובדים שהממונים עליהם העריכו את עבודתם באופן חיובי, ובמקרים מיוחדים, אף לתגמל אותם בפרס הצטיינות. ולהבדיל, לעכב את קידומם של עובדים או לפטרם במקרים חריגים. במכון לא מופעלת מערכת להערכת עובדים, ולכן אין הוא יכול לנצל את יתרונותיה. לדעת משרד מבקר המדינה על המכון להפעיל ולהטמיע מערכת כזו, כפי שנהוג בארגונים ציבוריים אחרים. בתגובת המכון נאמר כי עוד לפני הביקורת, וביתר שאת בעקבותיה, החל המכון בהפעלה ובהטמעה של מערכת להערכת עובדים.

## טיפול בעברות משמעת של עובד

1. חריגה ממכסת הקילומטרים: על פי ההסכם שנחתם עם עובד חוץ<sup>37</sup> באגף הבנייה (להלן עובד א') בעת שנמסר לו רכב שבבעלות המכון לצורכי עבודתו נקבע (סעיף 3.2.1): "היה והעובד יעדר מעבודתו מסיבה כלשהי לתקופה העולה על 10 ימים ימסור את רכבו למאגר הרכבים של המכון". כמו כן נקבע בהסכם שבכל מקרה שיחרוג העובד ממכסת הק"מ החודשית עליו לשלם את עלות הנסיעות שמעל המכסה החודשית. במהלך כחמישה וחצי חודשים (מיוני עד נובמבר 2003) היה העובד בחופשת מחלה, והמכון לא דרש ממנו למסור את רכבו למאגר הרכב. בתקופה מחלתו נסע הרכב שהעמיד המכון לרשותו לצורכי עבודה כ-25,650 ק"מ. הואיל והעובד דיווח למכון על מחלתו ועקב כך נעדר מן העבודה, חזקה שהנסיעות לא היו לצורכי עבודה מטעם המכון. המכון חייב את העובד בתשלום תמורת 2,600 ק"מ בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה היה על המכון לגבות מהעובד את העלות הריאלית של הנסיעות שנסע שלא לצורכי עבודתו.

בתשובתו הסביר המכון, כי הסעיף הקובע שעל העובד להחזיר את רכבו למאגר במקרה של היעדרות מעבודה בטעות יסודו. הנימוק לכך הוא שהמכון מתיר שימוש לצרכים פרטיים ברכב לעובד ולבני משפחתו מדרגה ראשונה, ובתמורה לכך אין העובד מקבל תוספת להחזקת רכב. כמו כן נזקף לו השימוש ברכב כהכנסה לצורכי מס. משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם תתקבל טענת המכון שסעיף זה בטעות יסודו, אין היגיון במתן היתר לשימוש ברכב, בשיעור ניכר מהשימוש הממוצע לצרכים פרטיים<sup>38</sup> בתקופת היעדרותו של העובד. חריגה בנסיעות בהיקף של כ-4,700 ק"מ בחודש בתקופת היעדרותו מהווה חריגה של פי ארבעה בקירוב, מהממוצע לשימוש לצרכים פרטיים. על כן היה על המכון לגבות מהעובד את עלות הנסיעות החריגות.

בינואר 2006 הודיע קצין הרכב לממלא מקום מנהל אגף משא"ן, שהעובד חרג בשנים 2004 ו-2005 ממכסת הקילומטרים ב-18,353 ק"מ ו-20,626 ק"מ (בהתאמה). העובד נדרש לשלם את עלות הנסיעות שמעל המכסה החודשית בסכום כולל של 34,300 ש"ח (0.88 ש"ח לק"מ). חובו של העובד למכון לא נרשם בספרי החשבונות של המכון.

הביקורת העלתה שהעובד פוטר, ועד אז שילם רק שני תשלומים בסכום של 3,000 ש"ח כל אחד. הם נרשמו בעת התשלום לזכות סעיף אחזקת רכב של המכון. חובו של העובד למכון בעת פטוריו היה כ-28,000 ש"ח, אך משום שבספרי החשבונות של המכון לא היה, כאמור, שום רישום של החוב לא נדרש העובד לשלם את חובו. לדעת משרד מבקר המדינה מינהל תקין מחייב את המכון לרשום בספרי החשבונות כל חוב כן שבכל עת ניתן יהיה לדעת מה הוא החוב המדויק כדי לגבותו.

2. עבודה נוספת של עובד בשעות העבודה: בעקבות שמועות שהגיעו להנהלת המכון בדבר עבודה נוספת שבה מועסק עובד א' בשעות העבודה במכון, החליטה הנהלת המכון לבדוק את העניין. לדברי מנהל אגף משא"ן העלתה הבדיקה שהעובד ניהל משרד תיווך בנדל"ן, שנסע אליו לאחר שהחתים את כרטיס הנוכחות שלו בכניסה למכון, וחזר והחתים אותו בסוף יום העבודה. כמו כן השתמש העובד ברכב של המכון בעבודתו במשרד התיווך. הנהלת המכון, באמצעות מנהל אגף משא"ן, הציגו לפני העובד את תוצאות הבדיקה, והוא הסכים להצעת המכון לפרוש. זאת בתמורה לאי-נקיטת צעדים משפטיים נגדו, ולפיצויי פיטורין בסכום של כ-161,000 ש"ח, (פיצויים בשיעור של כ-121% לפי שנות עבודתו במכון).

המכון הסביר את דרך פעולתו בניסיון קודם עם עובד אחר שהוגש נגדו כתב אישום פלילי והביא להרשעתו. באותו מקרה הושעה העובד, והמכון נאלץ לשלם לו את מחצית משכורתו, לפי ההסכם

37 עובד המכון המבצע עבודות אצל לקוחות המכון.

38 על פי מחירון הרכב של יצחק לוי - ממוצע נסיעות לרכב בשנה הוא 15,000 ק"מ שהם 1,250 ק"מ לחודש.

הקיבוצי, במשך כשלוש וחצי שנים עד לסיום המשפט הפלילי. כמו כן נשא המכון בהוצאות נוספות בגין אירוע זה. המכון הוסיף, כי בהסכם הקיבוצי התקף קיים מנגנון נוקשה ומסורבל שמקשה על פיטורי עובד קבוע, תהיה הסיבה לכך אשר תהיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין גוף ציבורי יכול להתעלם מהיבטים של טוהר מידות בהתנהגותו של עובד, אף שהדבר כרוך בהתדיינות משפטית ובהוצאות משפט. התנהגות ניהולית מעין זו עלולה להעביר מסר שלילי ליתר עובדי המכון, משום שאינה משררת לעובדים מסר של הרתעה מהתנהגות לא ראויה.

## נסיעות לחו"ל

עובדי המכון נוסעים לחו"ל כדי לבדוק ולאשר, לפי בקשת יבואנים, אם המוצרים שהם מייבאים עומדים בתקן הישראלי. כמו כן נוסעים עובדי המכון לחו"ל להשתתף בכנסים בינלאומיים ובהשתלמויות על חשבוננו של המכון או גורמים אחרים.

בשנת 2006 הסתכמה ההוצאה בפועל לטיסות ולשירותי קרקע של עובדי המכון בסך של 1.8 מיליון ש"ח. כשני שלישים מהוצאה זו נועדו לממן בדיקות מוצרים שבכוונת היבואנים לייבאם, והמכון מחייב אותם בהוצאות הטיסה כחלק מעלות הבדיקה. רוב שירותי הנסיעות לחו"ל הוזמנו מסוכנות נסיעות אחת.

הזמנת כרטיסי טיסה וסידורי קרקע : אף שהוראות החשב הכללי (החשכ"ל) אינן מחייבות את המכון, התבסס המכון על תוצאות מכרו שקיים אגף החשכ"ל לפני כעשר שנים, והתקשר עם סוכנות הנסיעות שזכתה בו. ההתקשרות עם הסוכנות נחתמה בספטמבר 1997, ולפיה קיבל המכון הנחה של 6% ממחירי הטיסות ו-10% ממחירי סידורי הקרקע (בתי מלון ושכירת רכב).

במכרזים שערך החשכ"ל מאז 1998 לא נכללה סוכנות הנסיעות הזאת ברשימת הסוכנויות שהחשכ"ל התקשר עמן. ואולם המכון המשיך להזמין כרטיסי טיסה וסידורי קרקע בעיקר מסוכנות נסיעות זו, וזה כחמש שנים גם מסוכנות נוספת. עם סוכנות הנסיעות הנוספת לא נחתם הסכם, והמכון מזמין אצלה כרטיסי טיסה וסידורי קרקע לאחר שהוא משווה את מחיריה למחירים של הסוכנות הראשונה. יצוין כי באפריל 2007 הוקמה בחברת הביטוח ענבל, לבקשת הממשלה, סוכנות נסיעות ממשלתית. בינואר 2008 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי, בכוונתה לספק שירותים לגורמי ממשלה אחרים ובכללם רשויות סטטוטוריות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון לקיים מכרז ולבחור את סוכנות הנסיעות שתגיש לו את ההצעה הטובה ביותר. בחירת סוכנות נסיעות במכרז מקנה הזדמנות הוגנת לכל סוכנות המעוניינת להתחרות על מכירת שירותים לגוף ציבורי. כמו כן, עשוי הדבר להביא לחסכון בהוצאות המכון לטיסה ולשירותי קרקע.

בעקבות הביקורת הודיע המכון למשרד מבקר המדינה, כי הוא נערך לקיים מכרז לבחירת סוכנות נסיעות.

נקודות זכות לנוסע המתמיד : חברות תעופה מעניקות נקודות זכות לנוסע המתמיד לפי המרחק שהוא טס במטוסיה (מייליג'). הנקודות שצבר מזכות את הנוסע בכרטיסי טיסה חינם ליעדי הטיסה של החברה. לפיכך עברה למעשה ההטבה שנתנה חברת התעופה לעובדים, אף שנסעו

על חשבון המכון. המכון אף חויב לשלם לרשויות המס הפרשי מס - הוצאות עודפות - על ההטבה שקיבלו העובדים, בלי שהיה באפשרותו לחייב אותם בהם. ביולי 2004 הגיע המכון להסדר עם רשויות מס הכנסה שלפיו ישלם הפרשי מס בגין הטבות לנוסע המתמיד לשנים 1999 עד 2003 בסכום של כ-70,000 ש"ח. הביקורת העלתה שלמכון אין מידע על כמות הנקודות שצבר כל אחד מהעובדים שטס על חשבון המכון. לדעת משרד מבקר המדינה על המכון היה לדרוש שהעובד יעביר נקודות הזכות לשימוש המכון או לחילופין יציל את הנקודות שעומדות לזכותו בטיסותיו הבאות בתפקיד. המכון הודיע למשרד מבקר המדינה, שבכוונתו לדרוש מסוכנויות הנסיעות, במכרז שהוא נערך לקיים, לדאוג לכך שחברות התעופה יזקפו את הנקודות לזכות המכון.

## ניהול ידע

למעשה, המכון הוא ארגון ששירותיו מתבססים על ידע וניסיון שנרכש על ידי עובדיו. הידע והניסיון נרכשים, בין היתר, באמצעות השתתפות בפעילויות בינלאומיות הכוללות השתלמויות, סדנאות, כנסים, ועדות בינלאומיות, וביקורים בתערוכות ובמכונים תקינה במדינות שונות בעולם. לשם כך נשלחים עובדים מקצועיים של המכון על חשבוננו, או על חשבון גופים בינלאומיים המזמינים אותם. בטופס אישור הנסיעה נדרש העובד להגיש לאחר נסיעתו דוח כספי ודוח ענייני על נסיעתו. על פי נוהל המכון בנושא אישור נסיעה לחו"ל, "תוך שבוע מיום חזרתו ארצה יגיש העובד דיווח מקצועי על נסיעתו ועל האירועים הבולטים שקרו במהלכה. דיווחים מקצועיים ישירים יועברו לממונה, דיווחים מקצועיים כלליים ואחרים יועברו גם למנהל האגף של העובד. זה ישקול האם יש מקום להעביר את הדוח לגורמים נוספים במכון".

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה שמרבית העובדים שנסעו לחו"ל בשנת 2006 לא הגישו דוח מקצועי לאחר שובם, והמכון לא דרש מהם לעשות זאת. עוד נמצא שבמכון אין תהליך מסודר של תיעוד הידע הנרכש על ידי העובדים, אחסונו, והבאתו לידיעת העובדים העוסקים באותו תחום. בתשובת המכון נאמר כי הוא נערך ליישם מנגנון לאצירת ידע.



אי-עמידה בתקנים עלול לסכן את שלום הציבור, ולכן יש חשיבות מיוחדת לקיום הליכי פיקוח ואכיפה תקינים, כמו גם לתיקון הליקויים שנמצאו. בחירת עובדים בכירים בפועל רק לתקופה של שנה לכל היותר ובחירת עובד קבוע למשרה צריכה להיעשות רק באמצעות מכרז סמוך ככל שניתן להתפנות המשרה.

