

מכון התקנים

סדרי מינהל וליקויים בפעילותו

תקציר

רקע כללי

מכון התקנים הישראלי (להלן - המכון או מכון התקנים) הוקם בשנת 1949. חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - החוק או חוק התקנים), העניק לו מעמד של תאגיד סטטוטורי (ציבורי). תקנון מכון התקנים הישראלי, התשס"ג-2002 (להלן - התקנון או תקנון המכון), קבע את תפקידיו, ואלה עיקריהם: פעילות בתחום התקינה, ובכלל זה כתיבת תקנים ואימוץ תקנים בין-לאומיים, הכנת מפרטים של מוצרים והסדרת כללים טכניים של תהליכי עבודה, אשר יגנו על הציבור ויבטיחו שהמוצרים יהיו ברמה נאותה מבחינת הבטיחות, האיכות וטיב הפעולה; בדיקות התאמה של מוצרים מיובאים לתקנים ישראליים; פיקוח על ייצור מוצרים של יצרנים המבקשים זאת; מתן אישור לסמן מוצרים בתו תקן. שר הכלכלה והתעשייה (להלן - שר הכלכלה) ממנה על יישום החוק, ויחידת הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) משמשת זרועו הארוכה לצורך הפיקוח בפועל.

בשנת 2015 הועסקו במכון התקנים כ-1,100 עובדים. בשנת 2014 היו הכנסות המכון כ-392 מיליוני ש"ח, ועודפיו¹ היו כ-5.2 מיליוני ש"ח, ובשנת 2015² כ-403 מיליוני ש"ח, ועודפיו היו כ-5.4 מיליוני ש"ח. תקציב המכון לשנת 2016 עומד על כ-406 מיליוני ש"ח. בשנים האחרונות רווחי המכון נובעים רק מאגף התעשייה³. מר רן כהן כיהן כיו"ר המכון מאוגוסט 2011 ועד פברואר 2016 (להלן - יו"ר המכון לשעבר), ובמאי 2016 נבחר מר אורי דורי לשמש יו"ר המכון. ממאי 2010 ועד יוני 2015 כיהן מר דני גולדשטיין כמנכ"ל המכון (להלן - המנכ"ל הקודם). ביולי 2015 מונה מר אלי שטיין למנכ"ל ופרש מתפקידו בשל נסיבות אישיות ביולי 2016 (להלן - המנכ"ל או המנכ"ל שפרש). החל ביוני 2016 ממלא מר דני עציוני את מקום המנכ"ל (להלן - מ"מ המנכ"ל).

1 עודפים לפני הפרשות בגין פרישה מוקדמת ופנסיה.

2 לפי טיוטת דוחות כספיים.

3 אגף איכות והסמכה הניב מדי שנה רווחים בגובה של מיליוני ש"ח בודדים, ובשנת 2015 החל להפסיד.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2015 - פברואר 2016 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במכון. בדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה והתעשייה אצל הממונה על התקינה (להלן גם - הממונה) ובאגף למדיניות סחר חוץ, במשרד התשתיות, האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה), ברשות להסמכת מעבדות וברשות ההגבלים העסקיים.

הליקויים העיקריים

ממשל תאגידי לוקה בחסר

1. הוועד הפועל, שמנה בהתאם לתקנון 28 חברים המהווים את דירקטוריון המכון, התקשה לנהל דיונים ענייניים ויעילים, ולרוב לא קיבל החלטות לביצוע. הוועד הפועל הקים ועדה מצומצמת העוסקת בעניינים שבסמכותו בלי שקיבל כדבר שבשגרה דיווחים על החלטות שקיבלה הוועדה.
2. חברותו של הממונה על התקינה בוועד הפועל, בהתאם לתקנון, עלולה לפגוע בפעילותו כמאסדר מחד גיסא ובהחלטות הוועד הפועל מאידך גיסא. מספר הנציגים שיש לארגונים השונים בוועד הפועל, על פי התקנון, אינו שומר דיו על איזון בין האינטרסים הציבוריים.

ליקויים בפעילות הוועד הפועל

1. בשנים האחרונות לא הביא הוועד הפועל את התקציב השנתי לאישור שר האוצר כנדרש. הוועד הפועל אישר אותו מאוחר יותר מכפי שנקבע בחוק יסודות התקציב. כמו כן, הוועד הפועל לא קבע מדיניות ארוכת טווח, לרבות תכנית אסטרטגית בדבר הפיתוח העתידי של המכון ומימוש ייעודו.
2. בניגוד למה שנקבע בתקנון, כונסה האסיפה השנתית של המועצה הכללית בפברואר 2016, שלוש שנים לאחר מועד האסיפה הקודמת, שהתכנסה בפברואר 2013. הוועד הפועל לא דרש את כינוס המועצה בהתאם להחלטתו בינואר 2015.

3. הוועד הפועל לא העביר לחברי המועצה⁴ חומר רקע לפני האסיפה השנתית בפברואר 2016 ולא קבע נהלים לעניין דרכי ניהול הישיבה, תיעודה והמעקב אחר יישום החלטותיה.
4. ועדת האיתור התנהלה באופן לא תקין ולא שוויוני בתהליך בחירת מנכ"ל המכון.

ליקויים בסדרי מינהל ובתפקוד שומרי הסף במכון

1. המנכ"ל הקודם של המכון מר דני גולדשטיין מינה בשנת 2011 מנהל מחלקה משפטית, ללא מכרז או ועדת איתור, ובלי שהוועד הפועל או ועדה מטעמו בחנו ואישרו את תיאור התפקידים שימלא, את כישוריו הנדרשים ואת הדרגה המוצעת, ובלי שסיפק לוועד הפועל את כל הפרטים לגבי המועמד שבו בחר.
2. במכון לא נוצר גרעין ידע מספק בתחומי הליבה המשפטיים, והוא הוציא למיקור חוץ כמעט את כל עבודות הייעוץ המשפטי, שהיקפן בשנת 2015 היה כ-2.6 מיליון ש"ח. כמו כן הוא לא הפחית את תלותו בתחומי הליבה במשרד א', המעניק שירותי ייעוץ למכון בהתקשרות בפטור ממכרז זה 39 שנים.
3. המנכ"ל הקודם של המכון מר דני גולדשטיין אישר לעובד בכיר, ששב מחופשה ללא תשלום, לקבל שכר מלא, בלי שנכח במכון בקביעות וללא החתמת שעון נוכחות במשך כארבע שנים. המכון לא החזירו לתפקידו הקבוע כמנהל תפעול באגף מינהל, והמשיך לשלם את שכרו כממלא מקום מנהל אגף בניין אף שלא חזר לתפקיד זה. אף שעובדות ההעסקה החריגה היו ידועות למנהלת הכספים, למנהל משאבי אנוש ומינהל, ליועץ המשפטי ולמבקר הפנימי, אף לא אחד מהם פנה בנדון לוועדת הביקורת ולוועד הפועל.
4. מר יצחק רזנברגר, שכיהן כממלא מקום מנהל אגף, והוא בעל אחת הדרגות הבכירות במכון, משמש מיום 17.2.15 הן יו"ר ועדת הכספים של מפלגת העבודה והן חבר במזכירות לשכת המפלגה. חלק מפעילויות המפלגה התקיימו בשעות הצהריים, שהן שעות העבודה במכון. מר רזנברגר השתתף בישיבות מזכירות לשכת מפלגת העבודה, שבסדר יומן נכלל עדכון בעניין עבודת מטה הבחירות המשותף לכנסת העשרים, ולא דיווח על כך לאחראים במכון.
5. מנהל אגף משאבי אנוש ומינהל (להלן - אגף מש"א ומינהל), מר יואל מלי, התרשל בפיקוח על השימוש ברכבי מאגר במכון: לא בוצעו מעקב ופעולות תיעוד בדבר השימוש שנעשה בהם ועל ידי איזה עובד; לא נקף שווי שימוש; ולא שולם מס על פי הוראות מס הכנסה בגין רכבי מאגר, אשר עובדים עשו בהם שימוש פרטי.

4 המועצה הכללית היא "בעלי המניות" של המכון, ומורכבת מנציגים של גופים ציבוריים ופרטיים שונים. מועצה זו אמורה להתכנס פעם בשנה ולקבוע הוראות פנימיות לגבי המכון, ובכלל זאת לגבי אחד מתפקידיו או פעולותיו. המועצה היא זו הבוחרת את יו"ר המכון.

ליקויים בהפעלת אגף הבניין

1. את תפקיד מנהל אגף בניין מילאו בעשר השנים האחרונות שני בעלי תפקידים בזה אחר זה, במעמד של ממלאי מקום בלבד. באגף אינם מאוישים שמונה תפקידי ניהול שונים, זה כשש שנים, וביניהם מנהל מעבדת בניין ומנהל מעבדת קרקע. החוסר באיש תפקידי הניהול פוגע בתפקוד האגף.
2. המעבדה לבנייה והמעבדה לקרקע של אגף הבניין, המתחרות במעבדות פרטיות, הפסידו כספים בעשר השנים האחרונות, והיקף הגירעון הכולל בשנים אלו עמד על כ-214 מיליוני ש"ח. סכום זה מומן מפעילותו המונופוליסטית של המכון בתחום בדיקות מוצרי הייבוא. מימון המעבדות המפסידות, באמצעות רווחי מעבדות המכון הפועלות כמונופול, מעלה חשש כי תעריפי הבדיקות לעמידה בתקן אינם משקפים את עלותם האמתית בתנאי תחרות. הוועד הפועל לא עקב אחר התחזיות שנמסרו לו בדבר פעילות מעבדות הבנייה וקרקע, ולא אחר יישום החלטותיו. הטיפול הלקוי מגולגל משנה לשנה וממנכ"ל למנכ"ל.

ליקויים באגף איכות והסמכה

1. באגף איכות והסמכה מועסקים סוקרים רבים מעל לגיל פרישה. המכון טרם גיבש תכנית גיוס והכשרה להחלפתם, ופעילותו בתחום התעדת מערכות איכות עלולה להיפגע אם בכוונתו להמשיך בפעילות זו.
2. האגף קיבל הסמכה מגוף בין-לאומי חיצוני כגוף מתעיד⁵ לפי ISO 17065 רק לתשעה מוצרים מתוך כ-317 מוצרים במסגרת תו תקן.
3. בשנת 2014 לא ביצע האגף כ-750 הזמנות עבודה, ובשנת 2015 לא ביצע כ-900 הזמנות עבודה מתוך כ-20,000 הזמנות עבודה שנפתחו בכל אחת משנים אלה. לכ-400 לקוחות לא בוצעו מבדקים כלל בשנת 2015, אף שאמור היה להתבצע אצלם מבדק אחד לפחות.

ליקויים בתהליך מתן תו תקן

1. צו התקנים (איסור ייצור מצרכים), התשמ"ב-1981, שבו מפורסמת רשימה בת 45 מוצרים שהצו אוסר לייצרם או למכרם אלא אם כן ניתן היתר לסמנם בתו תקן, לא עודכן על ידי משרד הכלכלה: יש בו מוצרים שאינם רלוונטיים כיום, וחסרים בו מוצרים שחשוב במיוחד לבדקם.

5 גוף התעדה הוא גוף שבידיו הסמכה (בדרך כלל מארגוני הסמכה מדינתיים או מארגונים בין-לאומיים) לבצע בחינה, ביקורת, בדיקות, מדידות וכיולים נאותים בהתאם לתקנים, למפרטים או למסמכי ייחוס אחרים. גוף התעדה מוסמך רשאי להנפיק ללקוחותיו תעודה (להלן - תעודת איכות), המעידה שהלקוח פועל לפי התקנים החלים עליו.

2. מתן היתר ליצרן לסימון מוצרים בתו תקן, שהוא סימן לאישור התאמתו של מוצר לתקן או לתקן רשמי, נתון למכון התקנים בלבד והוא מונפול בתחום. המכון פועל באמצעות מינהלת תו תקן (להלן - המינהלה) שחברים בה גם נציגי ציבור. מינהלת תפעול תו תקן⁶ מכירה רק בבדיקות הנעשות על ידי מעבדות המכון, ואינה מכירה בבדיקות שמבצעות מעבדות מוסמכות ומאשרות אחרות. משכך, המינהלה אינה מאפשרת תחרות, הורדת עלויות ושיפור השירות לציבור.
3. בחינת תהליכי ייצור (inspection), המבוצעת על ידי מעבדות המכון כחלק מתהליך למתן תו תקן, לא נבדקה וממילא לא הוסמכה על ידי גוף בין-לאומי חיצוני. משכך, המינהלה אינה מבצעת הערכה אם היא מקבלת שירותים נאותים ממעבדות המכון ואם היא מבצעת את עבודתה בצורה נכונה, ובהתאם לאמות מידה בין-לאומיות.
4. באוקטובר 2013 קבע משרד הכלכלה כי נוהל 006, המעגן את הליך מתן תו תקן ואת נספחי התנאים המיוחדים (להלן - נת"מים), יתוקן במטרה לצמצם את בדיקות המעבדה ולהחזיל את עלויות קבלת ההיתר בשיעור של כ-20%. עד ינואר 2016 נכתבו רק שבעה נת"מים מתוך כ-478 נספחים. מינהלת תפעול תו תקן לא גיבשה תכנית עבודה להכנת הנת"מים החסרים. בשל הצורך בידע טכני לגבי כל מוצר, הנת"מים נכתבים בידי עובדים ממעבדות המכון. הדבר עלול ליצור ניגוד עניינים, שכן לקביעת מספר בחינות התהליך ומספר בדיקות המעבדה והיקפן השפעה ישירה על הכנסות המעבדות.

הטעיה של הציבור בנוגע ליעילות אנרגטית במזגנים

1. לציבור נמכרו מזגנים אשר בבדיקתם במעבדות מכון התקנים נמצא שמקדמי היעילות האנרגטית שלהם היו נמוכים מהסף של 3.5, ומשכך דגמי מזגנים אלו אסורים היו בייבוא לישראל בהתאם לתקנות יעילות אנרגטית⁷. למרות זאת הותרה כניסת דגמים אלו לארץ, והדירוגים האנרגטיים שקיבלו היו בין C לבין E בשל תנאים גמישים בתקן, שלפיו מעבדות מכון התקנים פועלות (להלן - תקן 994). הפערים הקטנים שהוגדרו בתקנות בין דרגות היעילות האנרגטית אינם דרים בכפיפה אחת עם תקן 994.
2. למרות קיומן של מעבדות מתחרות מוסמכות ומאשרות, משרד האנרגיה השתתף במימונו, בהקמתן ובשדרוגן של מעבדות המכון, כך שיעסקו גם בבדיקת עמידה בתקנות יעילות אנרגטית למוצרים שונים בלי שנקט הליך לשיתוף מעבדות פרטיות. במועד סיום הביקורת מבוצעות בדיקות עמידה בתקנות יעילות אנרגטית רק במעבדות המכון.

6 מינהלת תפעול תו תקן - ה"מערך התומך" מתוך מכון התקנים שמבצע את כל הפעולות הטכניות הנוגעות למתן היתר לתו תקן.

7 תקנות מקורות אנרגיה (יעילות אנרגטית, סימון אנרגטי ודירוג אנרגטי במזגנים), התשס"ה-2004 (להלן - תקנות יעילות אנרגטית).

פגיעה בייצוא

מכון התקנים לא אפשר למעבדות פרטיות, מוסמכות ומאושרות, להיות חברות במעמד דומה לשלו, בארגון תקינה בין-לאומי גדול העוסק באלקטרוניקה. למרות פנייתן של מעבדות כאלה החל בשנת 2008 למשרד הכלכלה, הוא לא התערב ולא נימק את אי-מעורבותו.

ההמלצות העיקריות

1. על שר הכלכלה ועל מכון התקנים לקבוע את מספר החברים המיטבי של הוועד הפועל ואת הרכבו כדי לאזן בין האינטרסים השונים וכדי לאפשר תהליכי עבודה סדורים ויעילים בו. בשיקולים אלה עליהם לכלול גם את חברותו של הממונה על התקינה, שמשמש גם מאסדר, בוועד הפועל של המכון. לשם הגברת השקיפות, על הוועד הפועל לשקול לפרסם דוחות כספיים מלאים לציבור. כמו כן, על משרד הכלכלה לבחון את הצורך לחייב את המכון להגביר את שקיפותו ולהתאימה לזו החלה על גופים סטטוטוריים אחרים⁸, המפרסמים מיזמתם דוחות כספיים מלאים. ראוי שמשרד הכלכלה יישם המלצות אלו על ידי שינוי תקנון המכון.
2. על המכון לגבש את התקציב ולמסור את הנתונים כדין במועד הקבוע לכך בחוק יסודות התקציב. ראוי שהמשרד יגביר את הפיקוח והבקרה שלו על פעילות המכון ועל סדרי המינהל בתוכו.
3. ראוי שהמכון יכין ויצג לאישור הוועד הפועל תכנית אסטרטגית ארוכת טווח למימוש ייעודו, פיתוחו ומיצובו כגוף תקינה מוביל. חשוב שתכנית אסטרטגית ותכנית רב-שנתית יכללו גם יעדים מדידים, לרבות לאגף הבניין. מן הראוי שמשרד הכלכלה והממונה על התקינה ייתנו את דעתם בנוגע למימון פעילות המכון בתחומים תחרותיים, על ידי פעילות מונופוליסטית רווחית שלו.
4. מן הראוי שמכון התקנים יסמך את מעבדותיו הסמכה חיצונית ובתלי תלויה, בדומה לנעשה במעבדות פרטיות.
5. על משרד הכלכלה לבחון מחדש את רשימת המוצרים המחויבים בתו תקן, ולעדכנה, בהתחשב בעלות המוצרים והתועלת הנובעת לציבור מחיזוק הפיקוח עליהם.
6. מן הראוי שמשרד הכלכלה יבחן את המשך פעילות המכון כמונופול בתחום מתן אישור לסימון מוצר בתו תקן. כמו כן, על משרד הכלכלה ועל מינהלת תו תקן, שהיא גוף ציבורי, לבחון דרכים לאפשר למעבדות פרטיות מוסמכות ומאושרות להתחרות במעבדות המכון גם בביצוע בדיקות התאמת המוצר לתקנים החלים עליו.

7. על המינהלה לדרוש הפרדה ברורה בין פעילות המעבדות כבודקות המוצרים לבין פעילות בחינת תהליכי היצור. חשוב שהמינהלה תקבע אמות מידה לקבלת שירות בחינת תהליכי ייצור ולקבלת שירותי בדיקת מוצרים. מן הראוי שהמינהלה תדון בצעדים הנדרשים לכך שבחינת תהליכי ייצור תיבדק על ידי צד שלישי ותקבל ממנו הסמכה.
8. על משרד הכלכלה למנוע פערים בלתי סבירים בין תוצאות הבדיקה בפועל לבין הצהרות יבואנים ויצרנים המותרות לסימון על גבי המוצר. על משרד הכלכלה ועל משרד האנרגיה לפעול למניעת כניסת מזגנים לארץ, אשר על פי תוצאות בדיקת המעבדה נמצא שמקדם היעילות האנרגטית שלהם נמוך יותר מהרף התחתון כפי שנקבע בתקנות.
9. על המכון לחזק את בסיס הידע המשפטי בתוך המכון. בד בבד עליו לפעול לייעל את פעילותו מול יועצים משפטיים חיצוניים, תוך כדי עמידה על עקרון השוויון בהעסקת יועצים אלו.
10. על הוועד הפועל להורות על פנייה מחודשת לפקיד השומה תוך כדי מתן גילוי לליקויים בפיקוח על השימוש האישי שנעשה ברכבי מאגר, לערוך שומה בהתאם לממצאי משרד מבקר המדינה ולשפר את תהליכי הבקרה שלא מנעו את הליקויים.

סיכום

מכון התקנים הוא מוסד ציבורי שחרת על דגלו תקינה, איכות ובטיחות. הציפייה מהגורמים המנהלים ומבעלי התפקידים המכהנים כשומרי סף לעמוד בנורמות של ישרה ולמנוע ניגודי עניינים היא מוגברת.

ממצאי הביקורת מלמדים על תפקוד לקוי של שדרת הניהול ושל שומרי הסף: הוועד הפועל, מנכ"ל המכון הקודם, היועץ המשפטי, המבקר הפנימי, מנהלת הכספים ומנהל אגף מש"א ומינהל. בשנים האחרונות יש תחלופה גבוהה באיוש תפקידים בוועד הפועל ובוועדותיו המקשים על גיבוש מדיניות ופיקוח על ביצועה. ממצאי הדוח מעצימים את הצורך באסדרה מלאה בכל הנוגע לפעילותם של גופים ציבוריים.

ראוי כי שר הכלכלה והמכון יטפלו בשיתוף פעולה בממצאים שהועלו, שלהם השפעה ישירה על איכות המוצרים המשמשים את תושבי ישראל; על שר הכלכלה להדק את הפיקוח והבקרה על המכון; על הוועד הפועל לגבש חזון ותכנית אסטרטגית ארוכת טווח לטיפול בחולשותיו של המכון ולהטיל את האחריות על הגורמים המבצעים. קיומן של מעבדות פרטיות מוסמכות ומאושרות ייצור תחרות העשויה להביא לצמיחה בתחום זה ולהפחתת יוקר המחיה. על משרד הכלכלה לפעול בהתאם למדיניות שנקבעה ולעודד בכל דרך תחרות זו מתוך שמירה על הבטיחות ועל האינטרסים של הציבור.

מבוא

מכון התקנים הישראלי הוקם בשנת 1949. חוק התקנים העניק לו מעמד של תאגיד סטטוטורי. תקנון מכון התקנים קבע את תפקידיו, ואלה עיקריהם: פעילות בתחום התקינה, ובכלל זה כתיבת תקנים ואימוץ תקנים בין-לאומיים, הכנת מפרטים של מוצרים והסדרת כללים טכניים של תהליכי עבודה, אשר יגנו על הציבור ויבטיחו שהמוצרים יהיו ברמה נאותה מבחינת הבטיחות, האיכות וטיב הפעולה; בדיקות התאמה של מוצרים מיובאים לתקנים ישראליים; פיקוח על ייצור מוצרים של יצרנים המבקשים זאת; מתן אישור לסמן מוצרים בתו תקן. שר הכלכלה ממונה על יישום החוק ויחידת הממונה על התקינה במשרד הכלכלה משמשת כזרועו הארוכה לצורך הפיקוח בפועל.

החוק קובע את מבנה המוסדות המנהלים של המכון: המועצה הכללית; יו"ר המכון ושני סגניו; והוועד הפועל. בתקנון נקבע שבמועצה הכללית ובוועד הפועל יכהנו נציגים מארגונים שונים הממנים בעצמם את נציגיהם, ובהם התאחדות התעשיינים בישראל, התאחדות הקבלנים בישראל, ארגוני צרכנות, איגוד לשכות המסחר בישראל והסתדרות העובדים הכללית החדשה.

במכון ארבעה אגפים מקצועיים: אגף התקינה - המופקד על הכנת התקנים והמפרטים ועל הקשרים הבין-לאומיים של המכון; אגף התעשייה ואגף הבניין - המופקדים על ביצוע בדיקות התאמה לתקן על ידי מעבדות בדיקה ועל מתן תעודות בדיקה, כל אחד בתחומו; ואגף איכות והסמכה - המנפיק היתרים לסמן מוצרים בתו תקן⁹, מכוח החוק או על פי בקשת היצרן, ומעניק תעודות על ניהול מערכות איכות.

בשנת 2014 היו הכנסות המכון כ-392 מיליוני ש"ח, ועודפיו היו כ-5.2 מיליוני ש"ח¹⁰, ובשנת 2015¹¹ כ-403 מיליוני ש"ח, ועודפיו היו כ-5.4 מיליוני ש"ח. תקציב המכון לשנת 2016 עומד על כ-406 מיליוני ש"ח. בשנים האחרונות רווחי המכון נובעים רק מאגף התעשייה¹². בשנת 2015 הועסקו במכון התקנים כ-1,100 עובדים. מר רן כהן כיהן כיו"ר המכון מאוגוסט 2011 ועד פברואר 2016 (להלן - יו"ר המכון לשעבר), ובמאי 2016 נבחר מר אורי דורי לשמש יו"ר המכון. ממאי 2010 ועד יוני 2015 כיהן מר דני גולדשטיין כמנכ"ל המכון, וביוני 2015 מונה מר אלי שטיין למנכ"ל שפרש מתפקידו בשל נסיבות אישיות ביולי 2016 (להלן - המנכ"ל או המנכ"ל שפרש). מיוני 2016 משמש מר דני עזיוני ממלא מקום המנכ"ל.

9 תו תקן הוא היתר שהיצרן רשאי לסמן בו את מוצריו. תנאי לקבלת היתר מהמכון הוא הוכחת עמידה בדרישות התקנים הישראליים.

10 עודפים לפני הפרשות בגין פרישה מוקדמת ופנסיה.

11 לפי טיוטת דוחות כספיים.

12 אגף איכות והסמכה הניב מדי שנה רווחים בגובה של מיליוני ש"ח בודדים, ובשנת 2015 החל להפסיד.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2015 עד פברואר 2016 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במכון בנושאי מינהל ובפעילויות ליבה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה והתעשייה אצל הממונה על התקינה ובאגף למדיניות סחר חוץ, במשרד התשתיות, האנרגיה והמים, ברשות להסמכת מעבדות וברשות ההגבלים העסקיים.

הממשל התאגידי במכון

תקנון המכון

מספר החברים בוועד הפועל: קיומם של האורגנים המרכזיים במכון ופעילותם מוסדרים בתקנון המכון, השואב את סמכותו מסעיף 4 לחוק התקנים. האורגנים העיקריים במכון הם המועצה הכללית, המונה 93 חברים, והוועד הפועל (השקול לדירקטוריון). בתקנון המכון מפורט הרכבו של הוועד הפועל, לרבות מספר החברים בו. במועד סיום הביקורת ובהתאם לתקנון, הוועד הפועל מנה 28 חברים. בתקנון נקבעו גם סמכויותיו של הוועד הפועל הכוללות את הגדרת המדיניות הכללית של המכון, ובכלל זה: מעקב אחר יישום המדיניות, התכניות והתקציבים של המכון; ואישור תחומי פעילות חדשים של המכון.

1. הוועד הפועל במכון הקים שמונה ועדות וקבע בנוהל את תפקידן, ובהן: ועדת אקזקטיבה (ניהול), ועדת כספים וועדת ארגון. בוועדת האקזקטיבה יש עשרה חברים, ובהם: יו"ר המכון, סגניו וראשי הוועדות שקבע הוועד הפועל. תפקידה הוא לקבל החלטות שהן בסמכות הוועד הפועל או בסמכות כל אחת מוועדותיו, אם אכן לדעת יו"ר המכון יש צורך לדון בנושאים הללו. עוד קבע הוועד הפועל בנוהל כי "על החלטות שתקבל ועדת אקזקטיבה יימסר דוח לוועד הפועל בישיבתו הקרובה". יצוין כי מעיון בפרוטוקולים של הוועד הפועל נמצא כי בניגוד לנוהל לא דיווחה ועדת האקזקטיבה כדבר שבשגרה לוועד הפועל על החלטות שקיבלה.

מנכ"ל המכון הקודם מסר לנציגי משרד מבקר המדינה שכדי לקיים דיון יעיל בנושאים חשובים העומדים על הפרק, הוא כנס וועדה זו.

יוצא אפוא כי הקמת הוועדה המצומצמת המשמשת למילוי תפקידים שיחדו בתקנון לכלל הוועד הפועל, שלא בהתאם לתקנון בעניין סמכויות הוועד הפועל על כלל חבריו, מייתרת הלכה למעשה את פעילות הוועד הפועל. נמצא כי מקור סמכותה של ועדת האקזקטיבה לא הוברר בתקנון אלא רק בנוהל, וכי פעילותה אינה גלויה ושקופה לשאר חברי הוועד הפועל.

2. יצוין כי גודל הדירקטוריון הממוצע¹³ בישראל עומד על 7.2 דירקטורים. כמו כן, המפקח על הבנקים קבע¹⁴ כי "הדירקטוריון [של בנק] יורכב ממספר חברים אשר יעודד יעילות ודיון אסטרטגי מהותי, ובלבד שהדירקטוריון יכלול לא פחות

13 מצגת שהכין יו"ר הרשות לניירות ערך בדבר הרכב הדירקטוריון של חברות ציבוריות בארץ ובחול.

14 בהוראות ניהול בנקאי תקין, פרק 301 הדן בדירקטוריון של בנק.

הוועד הפועל מנה 28 חברים. יצוין כי גודל הדירקטוריון הממוצע בישראל עומד על 7.2 דירקטורים



על מכון התקנים ועל
משרד הכלכלה
לשקול לפעול
להפחתת מספר
החברים בוועד הפועל
באופן ניכר ולתקן את
תקנון המכון בהתאם

מ-7 דירקטורים ולא יותר מ-15". בתזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"א-2011 נקבע כי בדירקטוריון¹⁵ של תאגיד ציבורי יהיו 13 חברים לכל היותר.

מעיון בפרוטוקולים של הוועד הפועל עולה כי בשל גודלו הוא התקשה לנהל דיונים ענייניים ויעילים, ולרוב לא קיבל החלטות לביצוע (ראו בהמשך בפרק "היעדר מדיניות ארוכת טווח" ובפרק "טיפול כושל באגף הבניין"), כפי שנדרש בתקנון.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח גודלו החרגי של הוועד הפועל בהשוואה לגופים מקבילים במשק ולנוכח הפגיעה באיכות דיוניו עד כדי הקמת הוועדה המצומצמת למילוי תפקידים שיוחדו לוועד הפועל, על מכון התקנים ועל משרד הכלכלה¹⁶ לשקול לפעול להפחתת מספר החברים בוועד הפועל באופן ניכר ולתקן את תקנון המכון בהתאם.

חברות הממונה על התקינה בוועד הפועל: הממונה על התקינה¹⁷ במשרד הכלכלה הוא המאסדר של תחום התקינה ובדיקות התאמת הטובין לתקינה. הממונה בתקופת הביקורת משמש זמנית בתפקידו מנובמבר 2014; כהונתו הוארכה פעמים מספר, ומינויו אמור להסתיים בנובמבר 2016¹⁸. אחד מתפקידיו של הממונה הוא לאשר מעבדות פרטיות, שרובן מתחרות במעבדות המכון. במסגרת זו נחשף הממונה למידע עסקי של המעבדות. נוסף על כך, הממונה מאשר את מחירון המכון, כך שלחלק מהחלטותיו השפעה ישירה על הכנסות המכון.

בגופי אסדרה ופיקוח רבים נהוגה הפרדת תפקידים ברורה בין המאסדר לבין הגוף המפוקח. זאת, בין היתר, כדי לשמור על מעמדו הניטרלי והאובייקטיבי של הגורם המאסדר, ולמנוע למראית עין לפחות אפשרות לשיקולים לא ענייניים בהחלטות המאסדר ובפעולות הפיקוח שהוא מבצע. חשוב במיוחד להקפיד שכאשר יש כמה גופים בפיקוח, לא תיווצר קרבה מיוחדת לאחד מהם, מצב שעלול לעורר חששות בנושא בקרב הגופים המפוקחים האחרים.

בתקנון המכון נקבע כי "חבר הוועד הפועל חב חובת אמונים למכון, ינהג בתום לב ויפעל לטובתו". עוד נקבע כי הממונה על התקינה יהיה חבר בוועד הפועל של המכון.

15 בתזכיר החוק מכונה הדירקטוריון "מועצת התאגיד הציבורי". יצוין שעד מועד סיום הביקורת, טרם נחקק חוק התאגידים הציבוריים.

16 הסמכות להפחתה בפועל של מספר החברים היא של שר הכלכלה, לפי סעי' 4 לחוק.

17 לממונה על התקינה תפקיד מרכזי כדרג מקצועי בכיר במשרד הכלכלה לענייני תקינה. הממונה שותף בקביעת מדיניות התקינה בישראל, אחראי לביצועה, לרבות קביעת עדיפויות בתקינה, אימוץ תקינה בין-לאומית, ייזום שינויים ובקרה על תקנים קיימים, ייצוג המשרד והמדינה בנושאי תקינה, ייזום והמלצה על אישור שינויים בתקנים רשמיים, קביעת אמות מידה ומתן אישורים למעבדות בהתאם לחוק התקנים.

18 לאחר מועד תום הביקורת ביולי 2016, נערך מכרז שנבחר בו אחד המועמדים לתפקיד הממונה על התקינה באופן קבוע.



נציגי ארגוני הצרכנים
(2 נציגים) מייצגים את
הצורך בשמירת איכות
המוצרים והשירותים
ואת הרצון להוזיל את
יוקר המחיה. בהיותם
מיעוט, השפעתם
עלולה להיות זניחה
בהשוואה לבעלי
אינטרסים אחרים

מעיון בפרוטוקולים של דיוני הוועד הפועל עולה, בין היתר, כי הוועד הפועל מחזיק בדעה כי יש לבלום שינויי חקיקה שיביאו לפתיחת תחרות בתחום בדיקות התאמה לתקן ולהפחתת בדיקות של טובין מיובאים, וכי הוועד הפועל אף מחליט לעתים על נקיטת צעדים מעשיים בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה לבחון מחדש את הצורך בעדכון תקנון המכון. כמו כן עליו לבחון אם ראוי שהממונה על התקינה, המשמש כאמור גם מאסדר - ובכלל זה של מכון התקנים עצמו - ימשיך להיות חבר בוועד הפועל של המכון. כך או כך, נוכח הבעייתיות בזיקות השונות¹⁹ של חברי הוועד הפועל, ראוי כי יופעלו מנגנונים למניעת ניגודי עניינים של החברים בו.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו ממאי 2016 (להלן - תגובת המכון) כי הנחה את משרדו לבדוק את נושא חברות הממונה על התקינה בוועד הפועל בשנת העבודה הקרובה, בטרם יצא תיקון חדש לחוק התקנים.

איוונים בהרכב הוועד הפועל: הרכב הוועד הפועל מפורט בתקנון המכון והוא נקבע על פי עקרון היסוד של ייצוג כלל המגזרים במשק. במאי 2016 אישר שר הכלכלה דאז, בהתאם לבקשת הוועד הפועל, תקנון מעודכן, ולפיו נוספו שני נציגים מטעם איגוד לשכות המסחר. תוספת זו באה נוסף על גידול קודם במספר נציגיהם. נציגי הארגונים המרכיבים את הוועד הפועל מחזיקים באינטרסים כלכליים, אשר במקרים רבים הם מנוגדים זה לזה.

לעתים יש זהות אינטרסים בוועד הפועל, של נציגי היבואנים (3 נציגים) והיצרנים (7 נציגים) שאינם עולים בקנה אחד עם האינטרס הציבורי של הצרכנים (ראו להלן בפרק "בדיקות יעילות אנרגטית במזגנים כתנאי למתן היתר לסימון בתו תקן"). נציגי ארגוני הצרכנים (2 נציגים) מייצגים את הצורך בשמירת איכות המוצרים והשירותים ואת הרצון להוזיל את יוקר המחיה. בהיותם מיעוט, השפעתם עלולה להיות זניחה בהשוואה לבעלי אינטרסים אחרים.

המכון מסר בתגובתו כי הרכב הוועד הפועל נקבע בתקנון, וכי מדובר בהרכב מגוון היוצר מערכת של איוונים ובלמים בין האינטרסים השונים של המשק הישראלי: יצרנים, צרכנים וממשלה. עוד מסר כי הטענה שלעתים האינטרסים של היבואנים והיצרנים אינם עולים בקנה אחד עם האינטרס הציבורי של הצרכנים נכונה על פניה, אך לדעת המכון היא ריקה מתוכן. עוד מסר המכון כי עובדת היותם של נציגי הצרכנים במיעוט ובעלי השפעה זניחה בהשוואה לבעלי אינטרסים אחרים - אינה רלוונטית. חברי הוועד הפועל פועלים במסגרת תפקידם לטובת אינטרסים של המשק הישראלי בכלל, לרבות אינטרסים צרכניים, ולטובת האינטרסים של המכון בפרט.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור הצורך לאזן את האינטרסים הכלכליים בשיקולים צרכניים, על שר הכלכלה לבחון לשנות את הקבוע בתקנון ולאזן את הרכב הוועד הפועל כדי שהחלטותיו ישקפו את מגוון המטרות הציבוריות.

מנכ"ל משרד הכלכלה מסר בתגובתו ממאי 2016 (להלן - תגובת משרד הכלכלה) כי שינוי הרכב הוועד הפועל ייבחן על ידי משרדו.

דיווח כספי

1. החובה לערוך דוחות כספיים ולמנות רואה חשבון מבקר מוסדרת בתקנון המכון. עם זאת התקנון אינו מחייב לפרסם את הדוחות. מבקר המדינה כבר העיר²⁰ על החובה החלה על מכון התקנים לנהוג בשקיפות. נמצא כי המכון פרסם רק תמצית מהדוחות הכספיים ולא את הדוחות הכספיים המלאים. המכון מסר בתגובתו כי הוא פועל על פי חוק חופש המידע ומפרסם תמצית מנתוניו הפיננסיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תאגידים סטטוטוריים נועדו לשרת את הציבור. נוכח מאפייניו הייחודיים של המכון, לרבות הבלעדיות לביצוע חלק מתפקידיו, על הוועד הפועל לשקול לפרסם דוחות כספיים מלאים לציבור. כמו כן, על משרד הכלכלה לבחון את הצורך לחייב את המכון להגביר את שקיפותו ולהתאימה לזו החלה על גופים סטטוטוריים אחרים²¹ המפרסמים מיזמתם דוחות כספיים מלאים.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי בכוונתו לפנות למכון בבקשה להקפיד על נושא שקיפות התאגיד, ולפרסם דוחות כספיים באתר האינטרנט של המכון ובלוח זמנים מוגדר.

2. תקנון המכון מחייב אמנם מינוי רואה חשבון, אולם אינו קובע את מועד אישורם של הדוחות הכספיים. נמצא כי בשנים האחרונות נמסרו דוחותיו הכספיים של המכון לעיון הוועד הפועל ולאישורו רק חודשים ארוכים לאחר תום השנה שאליה הם מתייחסים: דוחות כספיים לשנת 2012 נחתמו בידי משרד רואי החשבון המבקר רק באוקטובר 2013, דוחות כספיים לשנת 2013 נחתמו רק באוגוסט 2014, דוחות כספיים לשנת 2014 נחתמו רק באוגוסט 2015. יצוין כי משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים אחרים נוהגים לפרסם

20 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), בפרק "חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין" עמ' 443: "לדעת משרד מבקר המדינה, על מכון התקנים לנהוג בשקיפות ולפרסם את מלוא המידע, כנדרש לפי החוק [חופש המידע] והתקנות על פיו. על משרד הכלכלה להידרש לסוגיה זו ולבחון את עמידתו של מכון התקנים בדרישות חוק חופש המידע ובתקנות הנגזרות ממנו".

21 כדוגמת בנק ישראל ורשות ניירות ערך.

את דוחותיהם הכספיים ואת דוחות הדירקטוריון עד תום הרבעון הראשון של השנה העוקבת לשנת הדוח.

בדיון שקיימה ועדת הכספים של הוועד הפועל באוקטובר 2013 עלתה השאלה אם ניתן להציג דוחות כספיים מבוקרים במועדים מוקדמים יותר, ואף דובר בפרסום דוחות כספיים חצי-שנתיים. יו"ר המכון העלה הצעת החלטה, שלפיה "על המנכ"ל ועל מנהלת אגף הכספים להיערך להגשת הדוח החצי שנתי בשנה העוקבת לא יאוחר מחודש אפריל". נמצא כי הצעת ההחלטה לא הועלתה בדיון שקיים הוועד הפועל מיד בתום ישיבת ועדת הכספים, וממילא לא ביקשו חברי הוועד הפועל להקדים את מועד ההגשה ואת אישור הדוחות הכספיים.

המכון מסר בתגובתו כי מנכ"ל המכון הקודם החליט כי העלות הגבוהה של הכנת דוחות סקורים אינה מצדיקה את ההשקעה, וכי הדוחות החודשיים שמכין אגף הכספים מספקים מן ההיבט הניהולי. ועדת הכספים קיבלה עמדה זו. עוד הוסיף כי סגירת השנה במערכת הנהלת החשבונות נעשית חודשים מספר לאחר תום השנה, ורואי החשבון המבקרים מתחילים את מלאכתם במהלך החודשים מרץ או אפריל. המכון יפעל לכך שהדוחות ייחתמו בחודש יוני בשנה העוקבת.

לדעת משרד מבקר המדינה דוחותיו הכספיים של המכון, המוביל את נושא האיכות, משמשים כלי חשוב בידיהם של חברי הוועד הפועל לבחינת מצב המכון. קבלתם במועד מאוחר גורעת מהרלוונטיות שלהם, פוגעת ביכולת הוועד הפועל לפקח כראוי על פעילותו הכספית של המכון ואינה מאפשרת למכון לעמוד בחובתו על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 לפרסם נתונים בעודם רלוונטיים.

פעילות הוועד הפועל

אישור התקציב השנתי של המכון: בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב) נקבע כי תאגיד שהוקם על פי חוק ושהממשלה משתתפת בתקציבו יגיש את התקציב שלו לאישור שר האוצר לא יאוחר מאשר 30 ימים לפני תחילת השנה.

מנהלת הכספים במכון גב' גילה לוקר מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי נתונים על אודות התקציב נמסרו לנציגי משרד האוצר בהתאם לבקשותיהם במסגרת העבודה המשותפת עמם במהלך השנה, וכי מצגות על אודות תקציב המכון הועברו למשרד הכלכלה לאחר אישורו בוועד הפועל.

מכון התקנים מסר בתגובתו כי התקציב לשנת 2016 אושר בוועד הפועל ב-30.12.15, ומאוחר יותר הועבר למשרד הכלכלה ולמשרד האוצר.

נמצא כי בשנים 2014-2015 אישר הוועד הפועל את התקציב השנתי מאוחר יותר מכפי שנקבע בחוק יסודות התקציב, וכי התקציב לא הובא לאישור שר האוצר. נמצא כי גם תקציב 2016 אושר והובא למשרד האוצר באיחור. משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי עליו לגבש את התקציב ולמסור את הנתונים כדין במועד הקבוע לכך בחוק יסודות התקציב.

קביעת מדיניות ארוכת טווח: תקנון המכון קובע כי הוועד הפועל מוסמך לבצע את כל הפעולות הנתונות בסמכותו של המכון, ובכלל זאת "לקבוע את המדיניות הכללית של המכון, בתחום מטרותיו".

מנכ"ל המכון הקודם מסר בתגובתו באפריל 2016 למשרד מבקר המדינה כי באמצע 2014 הוא קיבל את אישור הוועד הפועל לפרסם מכרז לקבלת ייעוץ לבניית תכנית אסטרטגית למכון. המכון קיבל שתי הצעות מחברות ייעוץ, אך התהליך לא יצא לפועל בשל פרישתו ביוני 2015.

נמצא כי הוועד הפועל מאשר מדי שנה תקציב לשנת עבודה אחת בלבד, אינו פועל מתוך ראייה רב-שנתית ואינו מגדיר יעדים ארוכי טווח. לדעת משרד מבקר המדינה "קביעת מדיניות כללית" טומנת בחובה גם קביעת תכניות ארוכות טווח, ועל כן על הוועד הפועל ליזום בהקדם תכניות אסטרטגיות ארוכות טווח ומדיניות שממנה ייגזר תקציב רב-שנתי.

בעניין היעדר מדיניות ארוכת טווח, יצוין כי המכון שוכן על אחד מאזורי הקרקעות היקרים ביותר במדינה. עם זאת, הוא סובל ממצוקת מקום חמורה שאילצה אותו לפצל חלק ממעבדותיו לשני מבנים שונים ברחבי מגרש המכון. עובדה זו מקשה על התנהלותן השוטפת של המעבדות שנפגעות גם מהצורך לעשות שימוש משותף בצידוד. בוועדת מעבדות בדצמבר 2014 ציין מנהל אגף תעשייה דאז כי "נושא נוסף שמעכב הקמת מעבדות חדשות הוא מציאת שטחי עבודה. לאור מצוקת המקום במכון, כל הקמת מעבדה מחייבת תהליך של 'פינוי בינוי'". בדיון הוועד הפועל בינואר 2015 לאישור תקציב 2015 ציינה מנהלת הכספים כי "הגידול בהוצאות תפעוליות נובע מהתייקרות ארנונה". נמצא כי עלויות הארנונה של המכון הן כ-2.5 מיליוני ש"ח לשנה.

נמצא כי הוועד הפועל לא דן בהשפעת מיקומו הפיזי של המכון על יכולתו להתפתח, ולא עסק באפשרות לחסוך בעלויות ארנונה באמצעות מעבר למיקום אחר. לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועד הפועל לקבוע את תכנית הבינוי של המכון כחלק מתכנית ארוכת טווח.

מכון התקנים מסר בתגובתו כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, וכי הוועד הפועל יפעל ליישומה.

אי-כינוס המועצה הכללית: תקנון המכון קובע כי המועצה הכללית תתכנס לאסיפה שנתית רגילה פעם בשנה, אולם לא יאוחר מ-15 חודשים ממועד כינוס

האסיפה השנתית הרגילה הקודמת. בישיבת הוועד הפועל בינואר 2015 העלה היו"ר דאז הצעה לכנס את האסיפה עד סוף מרץ 2015. ההצעה אושרה פה אחד והתקבלה כהחלטה.

נמצא כי האסיפה הכללית לא כונסה על ידי הוועד הפועל בהתאם לתקנון. במהלך הביקורת כונסה האסיפה הכללית בפברואר 2016, שלוש שנים לאחר מועד האסיפה הקודמת, שהתכנסה בפברואר 2013. עוד נמצא כי הוועד הפועל לא דרש את כינוס המועצה, אף שחויב לכך מתוקף החלטתו בינואר 2015, וכך גם לא הממונה על התקינה, שמתוקף תקנון המכון מספיקה דרישתו כדי לכנס את המועצה.

מ"מ המנכ"ל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי המכון שוקד על הכנת נוהל המועצה הכללית כך שיקוימו הוראות תקנון המכון, כדרישת ביקורת משרד מבקר המדינה.

היערכות חסרה לישיבות המועצה: בפברואר 2013 התקיימה ישיבה של המועצה הכללית של המכון. נמצא כי המכון לא תיעד את הישיבה בצורה נאותה: פרוטוקול הישיבה אינו כולל את רשימת החברים שהגיעו אליה, אין בו סדר יום ואין בו פירוט של הדוברים והדיונים שהתקיימו. הפרוטוקול מתייחס לשני נושאים: סקירת מנכ"ל המכון הקודם על אודות פעילות המכון; ובחירת משרד רואה חשבון מבקר. הישיבה הבאה של המועצה הכללית כונסה רק בפברואר 2016, ופרוטוקול הישיבה מפרט את שמות הנציגים שהשתתפו בה ואת דבריהם באופן תמציתי.

בישיבה ציין אחד החברים כי "לא קיבלנו חומר רקע מקדים לפני הישיבה. יש לקבוע נהלים לכינוס אספות כלליות במכון. העליתי סוגיה זו גם באספה הכללית הקודמת".

מאחר שהמכון הוא גוף ציבורי, חשוב שיעביר למשתתפים מידע מכין לישיבה מבעוד מועד ויקפיד על רישום פרוטוקול שישקף את דברי הנוכחים בישיבה ואת מהלך הדיון.

המכון מסר בתגובתו כי נוהל המועצה הכללית יעסוק גם בנושאים של שליחת מידע מקדים לחברי המועצה ותיעוד נאות של הישיבות.

ביצוע החלטת המועצה ומעקב אחר ביצועה: בתקנות התקנים (תו-תקן וסימן השגחה), התשמ"ב-1982, נקבע כי במכון תפעל מינהלת תו תקן, וכי המועצה הכללית תמנה לה 11 חברים, בהמלצת הוועד הפועל, פעם בשלוש שנים.

בסדר היום של ישיבת המועצה הכללית שכונסה בפברואר 2013 נכללו גם הנושאים של בחירת חברי מינהלת תו תקן ושינוי באיש ועדות התקינה. בהצגת המועמדים למינהלת תו תקן, לא הוצגה אף לא אישה אחת. חברי המכון הסתייגו מהיעדר אישה, ולפיכך החליטה המועצה ברוב של 31 לעומת 5 נמנעים כי "בין חברי המנהלת הבאה תכהן לפחות אישה אחת".

הוועד הפועל לא ביצע מעקב אחר החלטת המועצה שעל פיה היה מחויב להתנהל. הוועד הפועל לא עקב אחר יישום החלטות שקיבל

נמצא כי הוועד הפועל לא יישם את החלטת המועצה הכללית, כאמור, והציג באסיפה הכללית שכונסה בפברואר 2016 רשימת מועמדים למינהלת תו תקן שאין בה אישה. היועץ המשפטי החיצוני א' המליץ לאשר את הרשימה המוצעת כדי שלא לשתק את פעילות תו תקן במכון, וכך אכן נעשה. נמצא כי הוועד הפועל לא ביצע מעקב אחר החלטת המועצה שעל פיה היה מחויב להתנהל. עוד נמצא כי הוועד הפועל לא עקב אחר יישום החלטות שקיבל (ראו בפרק טיפול כושל באגף הבניין).

משרד מבקר המדינה מעיר לוועד הפועל כי עליו לעקוב אחר החלטות המועצה ולפעול ליישומן.

מינוי מנכ"ל המכון: במהלך מרץ 2015 הודיע המנכ"ל הקודם של מכון התקנים על סיום תפקידו. ביום 24.3.15 מינה הוועד הפועל ועדת איתור. הוועדה התבקשה להביא בפני הוועד הפועל שלושה מועמדים סופיים. בסיום הליך הסינון שעליו החליטה ועדת האיתור נותרו שמונה מועמדים סופיים. ביום 10.6.15 ראינה ועדת האיתור את שמונת המועמדים, דנה בכל אחד מהם, ולבסוף בחרה במועמדים א', ב' ו-ג' כמועמדים סופיים.

נציגי התעשיינים ביקשו לדחות את ישיבת הוועד הפועל לבחירת מנכ"ל כדי שיוכלו להציג מועמד נוסף מטעמם (להלן - מועמד ד'). לכן נקבע כי שעה לפני ישיבת הוועד הפועל תתכנס ועדת האיתור כדי שתוכל לאשר את מועמדותו של מועמד ד'. נמצא כי ביום 24.6.15 התכנסה ועדת האיתור והתרשמה ממועמד ד'. שניים מחבריה שהו בחו"ל, ומונו להם מחליפים שעמדו בקשר טלפוני עם חברי הוועדה ששהו בחו"ל. בישיבה דווח שיום קודם לכן, ב-23.6.15 התקבלו קורות החיים של מועמד ד'. כמה שעות קודם לישיבת ועדת האיתור נפגש מועמד ד' עם נציגת חברת ההשמה, אך בשל קוצר הזמן הוא עבר רק חלק מהליך הסינון.

עוד נמצא כי אחד מחברי ועדת האיתור לא היה נוכח בשתי ישיבות ועדת האיתור. לפיכך מתעורר ספק כיצד יכול היה להתרשם באופן אישי מהמועמדים. למרות זאת הנחה טלפונית את מחליפו כיצד להצביע.

בדיון מיום 24.6.15 החליטה ועדת האיתור להעביר לוועד הפועל את שמות מועמדים ב', ג' ו-ד'. נמצא כי אף שהניקוד שקיבל מועמד א' בתהליך המיון היה גבוה יותר מזה של המועמדים האחרים, ועדת האיתור לא המליצה עליו ולא מסרה את שיקוליה. בישיבה שנערכה מיד בתום ישיבת ועדת האיתור החליט הוועד הפועל שגם מועמד א' יופיע בפניו. לאחר הצבעה נבחר מועמד ד' לתפקיד מנכ"ל המכון. אחד מחברי ועדת האיתור מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי התפטר ממנה עקב התנהלותה בנושא.

עוד נמצא כי במהלך ישיבת הוועד הפועל, הצביע יו"ר המכון לשעבר תחילה בעבור מועמד אחד, ולאחר ספירת הקולות פנה ליועץ המשפטי של המכון עו"ד מוטי שיף ששימש מזכיר הישיבה, ודרש ממנו שיעביר את הצבעתו למועמד אחר. נמצא כי היועץ המשפטי עשה זאת, ולא דרש הצבעה חוזרת וספירה חוזרת של הקולות. יצוין כי שינוי ההצבעה של יו"ר המכון לשעבר לא שינה את התוצאה לגבי המנכ"ל הנבחר. עוד נמצא כי היועץ המשפטי שלח לחברי הוועד הפועל את פרוטוקול הישיבה, הכולל את ההצבעה החדשה של יו"ר המכון לשעבר, ללא שום הסברים.

רק אחרי שמי מחברי הוועד הפועל התלוננו על אי-דיוקים ועל שינויים במניין הקולות לכל אחד מהמועמדים בפרוטוקול לעומת הצבעתם בפועל, ובחלוף יותר משבועיים ממועד פנייתם, שלח היועץ המשפטי את הנוסח עם הבהרה בעניין השינוי במניין הקולות.

היועץ המשפטי מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי היה ראוי לעצור את הישיבה בהתרחש המקרה, אולם מאחר שהפנייה אליו נעשתה בסוף הדיון, כאשר חברים רבים כבר קמו ממקומותיהם, לא יכול היה לעשות זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי שנוכחותו בישיבות הוועד הפועל נועדה להתריע במועד על אירועים חריגים כגון זה.

היועץ המשפטי של המכון מסר בתגובתו מאפריל 2016 כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, וכי הלקח הופק.

בעקבות בחירת המנכ"ל עתר מועמד א' לבית המשפט. ביום 19.7.15 פסל בית המשפט את הליך הבחירה וקבע כי קיים פער שאינו ניתן לגישור בין הליך המיון וההערכה שעבר מועמד ד' לבין זה שעברו שאר המועמדים. לפיכך הורה שוועדת האיתור תדון מחדש במועמדים ותביא בפני הוועד הפועל את כל המידע הרלוונטי. ועדת האיתור התכנסה שוב ביום 21.7.15 ובחרה פעם נוספת במועמדים ב', ג' ו-ד'. ביום 26.7.15 בחר הוועד הפועל שוב במועמד ד' למנכ"ל המכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים הללו לגבי הליך הבחירה מתחילתו מלמדים על התנהלות לא תקינה, לא שוויונית ולא שקופה של ועדת האיתור. על הוועד הפועל להפיק לקחים מהליך זה כדי שיוכל ליישם להבא במכרזים ובוועדות איתור.

מינוי יו"ר המכון למנכ"ל: על פי סעיף 23 לתקנון נקבע כי מנכ"ל המכון לא יתמנה ליו"ר המכון. בהיעדר מנכ"ל כמה חודשים, הסכים בתחילת יולי 2015 יו"ר המכון לשעבר לבקשת מי מחברי הוועד הפועל לכהן בד בבד גם כמנכ"ל זמני. ביום 20.7.15 הודיע יו"ר המכון לשעבר לחברי הוועד הפועל כי באותו יום תתקיים ישיבה טלפונית של הוועד הפועל, וכי נושא הישיבה הוא החלפת חבר בוועדת האיתור לתפקיד המנכ"ל. במהלך הדיון הטלפוני הועלה שוב נושא מינוי היו"ר דאז למנכ"ל זמני, בלי שנושא זה הוצג מראש לחברי הוועד הפועל, והוא נבחר ברוב קולות.

היועץ המשפטי של המכון מסר בתגובתו כי נושא מינוי היו"ר גם לתפקיד מנכ"ל לא היה מתוכנן להידון בישיבה, וממילא לא הופיע בסדר היום שהופץ לחברי הוועד הפועל באותו יום. הצעת המינוי הועלתה במפתיע על ידי אחד מחברי הוועד הפועל, והדיון בנושא הסתיים בטרם הספיק להגיב לסוגיה ולתת עליה את הדעת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על חברי הוועד הפועל ועל היועץ המשפטי למכון לפעול בהתאם לרוח התקנון, ולפיו נדרשת הפרדה בין יו"ר המכון למנהל הכללי של המכון. משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי על כך שלא התריע בפני הוועד הפועל על הפעולה בניגוד לתקנון ואפשר את המינוי.

מכון התקנים מסר בתגובתו כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו וכי ההמלצה תיושם.

ליקויים בסדרי מינהל ובתפקוד שומרי הסף במכון

ליקויים בפיקוח ובבקרה התקציבית

1. במהלך תקופת הפעילות מיוחסות הוצאות ארגון והכנסותיו לסעיפים תקציביים, לרוב בעזרת מערכת מידע ממוחשבת התומכת בתהליכי הרכש והגבייה. ייחוס ההוצאות וההכנסות לסעיפים התקציביים מאפשר קיום מעקב שוטף והפקת דוחות תקציביים, המשקפים את מידת העמידה של הארגון בתכניתיו.

נמצא כי מערכות המחשוב הנוגעות לתקציב, לחיוב לקוחות ולהפקת חשבוניות ורכש הן מיושנות. עוד נמצא כי מאופי תהליכי העבודה במכון, חשבונות ההתאמה של הכנסות מראש, של הכנסות לקבל, של הוצאות מראש והוצאות לשלם במכון אינם מדויקים בחודשים הראשונים של השנה, ובדיעבד משייך המכון מתוכם את הסכומים המתאימים לשנה החולפת. נמצא כי חשבונות ספקים אינן נסרקות במערכת הרכש. עוד נמצא כי בשנת 2013 ביצע המכון סקר סיכונים, ובו נבדק גם ה"שימוש בגיליונות אקסל לבניית התקציב ועריכת הבדיקות".

מנהל אגף מחשוב מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי המכון שילם בראשית שנת 2012 כמיליון ש"ח להכנת מכרז לרכישה ופיתוח של מערכת מידע ממוחשבת מבוססת SAP במכון. עוד מסר כי אחרי שכבר נבחר זוכה במכרז החליט המנכ"ל הקודם שלא לבצע את ההסבה למערכת זו.

המכון מסר בתגובתו כי החליט שלא להטמיע מערכת אינטגרטיבית או מערכת אינטגרטיבית חלקית לתחום התקציב, נוכח העלויות הגבוהות הכרוכות במהלך. מנהלת הכספים מסרה למשרד מבקר המדינה כי הסכומים עומדים על כ-100,000 דולר לרכישת התוכנה ועל כ-20,000 דולר לתחזוקה שנתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, ריבוי מערכות כספיות הנזקקות לחישובים מחוץ למערכת עלול להביא להצגת מידע לא אמין ולא שלם בעניין מצבו הכספי של המכון. על המכון לשקול שימוש במערכת מידע ממוחשבת אינטגרטיבית בכל הקשור במערכת הכספים והרכש של המכון. מערכת כזו תקל את מלאכת הבקרה ותספק נתונים אמנים ושלמים במהירות רבה יותר, ללא יכולת לשנותם בידי שום גורם.

2. לפי התקנון, אחד מתפקידיו וסמכויותיו של הוועד הפועל הוא אישור התקציב השנתי של המכון בהתאם להחלטת המכון. התקציב נידון ומאושר בוועדת הכספים של הוועד הפועל טרם הבאתו לאישור הוועד הפועל.

ביום 31.12.14 הציגו מנכ"ל המכון הקודם ומנהלת הכספים, בוועדת הכספים, הצעה לתקציב שוטף ולתקציב השקעות לשנת 2015. בינואר 2015 אישר הוועד הפועל את הצעת התקציב כפי שהובאה בפניו, ובכך קבע את יעדי ההכנסות שבהם נדרשים האגפים לעמוד וכן את ההוצאות השוטפות וההשקעות הנובעות מהן לכל אגף.

לוח 1: מידע מתוך התקציב המאושר לשנת 2015²² (במיליוני ש"ח)

תקציב 2015	תקציב 2014	נתוני הביצוע של תקציב 2014	
239.7	234.7	236.1	הכנסות אגף תעשייה
218.5	213.8	216.0	הוצאות אגף תעשייה
21.2	20.9	20.1	רווח אגף תעשייה

נמצא כי תכנית התקציב הפנימית שהכין המנכ"ל, ולפיה נדרשו יחידות המכון לפעול, אינה תואמת את תכנית התקציב שהוצגה לוועד הפועל והיא כוללת הסטת תקציב בסעיפים שונים. כך המנכ"ל הקודם קבע יעד הכנסות גדול יותר מהיעד שהוצג לוועד הפועל. כן, הורה לשנות במערכת הפנימית את רישום ההכנסות וההוצאות. בכך שינה הלכה למעשה את תקציב ההוצאה של מעבדות האגף בלי לקבל את אישור הוועד הפועל.

מנהלת הכספים מסרה באפריל 2016 בתגובתה כי "מנכ"ל המכון בשיתוף עם מנהל אגף התעשייה החליט להציב למעבדות האגף יעדים תפעוליים גבוהים מתקציב ההכנסות השנתי שיוגש לאישור, זאת על מנת לייצר מוטיבציה ואתגר ברמה התפעולית. לפיכך, על מנת שתקציב ההכנסות הכולל של אגף התעשייה לא יעלה על התקציב שיוגש לאישור, נרשמה הכנסה במינוס ברמת הנהלת האגף. יודגש, כי כל ההחלטות הנ"ל לא שינו את תקציב האגף ויושמו בתכנית תקציב המכון לשנת 2015 טרם הגשת תקציב סופי לאישור ועדת הכספים והוועד הפועל. מדובר בהליך ניהולי גרידא". מנהלת הכספים גם מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי להנהלת המכון יש הרשאה מהוועד הפועל לשנות את התקציב ברמת המעבדות ללא דיווח. דברים דומים מסרו בתגובתם המכון והמנכ"ל הקודם.

22 התקציב כפי שאושר לגבי אגף תעשייה בוועדת הכספים ביום 31.12.14, ואושר בידי הוועד הפועל ביום 14.1.15.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא הוצגה לפניו הרשאה כאמור מהוועד הפועל, וממילא הרשאה כזו שומטת את הקרקע מאישור הוועד את תקציב המכון על סעיפיו. על הנהלת המכון למסור לוועד הפועל את נתוני התקציב בשקיפות ומבעוד מועד. לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול התקציב וביצועו במערכות המקיימות ביניהן ממשק והעברת נתונים, יכול לצמצם אפשרות לשינויים בתקציב בלי לקבל את אישורם.

טיפול לקוי בהכנסות הנובעות מתשלום מראש עבור בדיקות

מכון התקנים נוהג לחייב את לקוחותיו לשלם מראש עבור עבודה שאמורה להתבצע בעתיד (להלן - הכנסות מראש) בעבור מגוון שירותים כגון: ביצוע מבדקי התעדה למערכות איכות, מתן היתר לסימון מוצרים בתו תקן, ביצוע בדיקות ייבוא, וביצוע בדיקות מעבדה לצורך אישור מרשויות התכנון והבנייה. במקרים מסוימים הלקוח בסופו של דבר אינו מזמין את המכון לבצע את השירות שתמורתו שילם מראש²³, והכספים נותרים בידי המכון תוך כדי הצגתם כהכנסות מראש. לאחר שבע שנים שבמהלכן לא דרש הלקוח את החזר הכספים או שלא ביקש שירות כלשהו, המכון מכיר בהכנסה מראש כהכנסה, ומקטין את יתרת ההכנסות מראש.

לוח 2: פירוט הכנסות מראש בדוחות הכספיים של מכון התקנים (במיליוני ש"ח)

	2013	2014	2015*
הכנסות מראש	87.9	93.5	94.1

המקור: נתוני מכון התקנים.
* מתוך טיוטת דוחות כספיים לשנה זו.

בדוח מבקר המדינה בנושא מכון התקנים²⁴ העיר משרד מבקר המדינה שעל המכון למלא את חובתו בביצוע הבדיקות שעבורן שולם לו מראש ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותו כדי שיזמין על ידי הלקוח לבדיקות אלו. כמו כן על המכון לבחון

23 לדוגמה: מקרים שבהם לקוח אינו מזמין את מכון התקנים לחלק מבדיקות הבניין הנדרשות, או במקרים שבהם התגלו ליקויים (אי-התאמה לתקן) במשלוחי ייבוא. המכון מאפשר ליבואן לשחרר את הסחורה ממחסן המכס למחסן היבואן מתוך התחייבות שלא לשווק את הטובין עד שיזמין את המכון להשמיד את הטובין או שיזמין את המכון לבדוק כי סילק את הליקויים. לגבי יבואן שלא הזמין את המכון להשמידה או לסילוק ליקויים, עולה חשש שהפיץ את הטובין בצורה לא חוקית, והמכון מדווח עליו למשרד הכלכלה.

24 מבקר המדינה, **קובץ דוחות ביקורת** (2011), "מכון התקנים", עמ' 255.

על הוועד הפועל להידרש לסיבות שבגינן נותרה הכנסה למכון ללא מתן שירות

ללא דיחוי את הסיבות לאי-ביצוע בדיקות שעבורן שולמו לו מראש כספים, וכן להדק את הפיקוח והבקרה, כך שיוכל למלא את חובתו בביצוע הבדיקות.

המכון מסר בתגובתו כי הנושא ייבדק בוועדת הביקורת, וכי הטיפול ייעשה בהתאם לכללי התקינה החשבונאית. עוד מסר כי הנהלת המכון התחייבה ליישם את ההחלטות שתקבל ועדת הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועד הפועל להידרש לסיבות שבגינן נותרה הכנסה למכון ללא מתן שירות, בין בשל סיבות באחריות המכון ובין בשל סיבות באחריות לקוחותיו. בתור תאגיד ציבורי, על המכון להחזיר כספים למי שהפקידם ולא קיבל בגינם שירות. כמו כן, על משרד הכלכלה, כמשרד האחראי על המכון, לקבל דיווח מהוועד הפועל בנושא טיפולו של המכון בסוגיה זו.

ליקויים בהתקשרות עם יועצים משפטיים

מינוי יועץ משפטי פנימי ללא מכרז

מכרז פומבי מהווה את "דרך המלך" למינוי בשירות הציבורי²⁵, תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות, על היעדר שרירות ומשוא פנים. הגברת יעילות המערכת הציבורית וקיצור משך הזמן לאיוש משרות, מושגת לעיתים באמצעות גיוס ממלאי תפקידים מסוימים במסגרת הליך של ועדת איתור.

עוד בשנת 2003, פרסמה המועצה לתאגידים ציבוריים²⁶ דוח²⁷, שבו הוצע כי הליך הבחירה של יועץ משפטי - בין אם יועץ חיצוני ובין אם עובד פנימי קבוע - ייעשה על ידי ועדה לאיתור מועמדים שתבחן את ההיבטים הקשורים בצורכי התאגיד, בדומה לכללים שנקבעו בכללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992.

הסכם העבודה החל במכון קובע כי איוש תפקיד פנימי מרמת ראש ענף ומעלה ייעשה בדרך של מכרז פנימי, וכי אם לא יימצא מועמד ראוי יתפרסם מכרז חיצוני. עוד נקבע שיש לפרסם את תואר המשרה, את תיאור התפקיד, את הכישורים הנדרשים, את הדרגה המוצעת ותנאים מיוחדים נוספים אם יש כאלה. מבירור שערך משרד מבקר המדינה עולה כי לפחות מדצמבר 2010 אוישו כל המשרות ברמות האמורות שהתפנו או שנוצרו, באמצעות מכרז.

25 בחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-1959 נקבע כי "לא יתמנה אדם עובד מדינה, אלא לאחר שנציב השרות הכריז על משרה בפומבי".

26 שר המשפטים דאז מינה בשנת 1992 מועצה לתאגידים ציבוריים, שתפקידה להציע קווי מדיניות ודרכי פעולה לתאגידים ציבוריים.

27 המועצה לתאגידים ציבוריים, **התאגידים הציבוריים - דין וחשבון** (יוני 2003).

המכון איש את התפקיד של יועץ משפטי פנימי ברמה מעל רמת ראש ענף, שלא בדרך מכרז (או ועדת איתור)

משנת 1977 ועד שנת 2013 שימש משרד חיצוני בתפקיד היועץ המשפטי למכון (להלן - משרד א'). מבקר המדינה העיר בעניין זה²⁸ כי "ראוי שהמכון, כגוף ציבורי, יבחן את העסקת היועץ"ש בלעדית במשך יותר מ-30 שנה, בייחוד כשההעסקה בוצעה ללא הליך מחודש של בחירה". ביום 20.11.11 הציג המנכ"ל הקודם בפני ועדת ארגון של הוועד הפועל את הצורך של המכון לגייס יועץ משפטי פנימי, שיספק מענה משפטי לחלק גדול מהנושאים המשפטיים העומדים בפני המכון, וכך יקוצצו העלויות המשפטיות. עוד מסר המנכ"ל דאז לוועדה כי מבקר המדינה העיר למכון בנושא הייעוץ המשפטי החיצוני הקיים. ועדת הארגון של הוועד הפועל החליטה בנובמבר 2011 לגייס עו"ד שכיר שישמש יועץ משפטי פנימי של המכון ויטפל בנושאים שבהם אין למשרד א' ידע ייחודי.

נמצא כי, בניגוד לכל האמור, המכון איש את התפקיד של יועץ משפטי פנימי ברמה מעל רמת ראש ענף, שלא בדרך מכרז (או ועדת איתור). הועלה כי חודשים לפני מועד ישיבת ועדת הארגון שבה ציין המנכ"ל הקודם, מר דני גולדשטיין, את הצורך לגייס יועץ משפטי פנימי כאמור, הוא כבר ראיין את עו"ד מוטי שיף לתפקיד זה. יתרה מזאת, מנהל אגף מש"א ומינהל מר יואל מלי שלח טיוטת חוזה העסקה לתפקיד יועץ משפטי לעו"ד שיף עוד בראשית נובמבר 2011 ועו"ד שיף אישר את התנאים הכלולים בחוזה כבר ביום 9.11.11, כל זאת כאמור עוד לפני הדיון בוועדת הארגון בעניין.

בסמוך לאחר מועד הדיון בוועדת הארגון, בדצמבר 2011 חתמו המנכ"ל הקודם מר גולדשטיין ועו"ד שיף על הסכם להעסקתו כיועץ משפטי וכעובד המכון, אך תוארו נקבע כמנהל המחלקה המשפטית, ומשרד א' המשיך לשמש כיועץ המשפטי של המכון. נמצא שמנכ"ל המכון הקודם יצר משרה חדשה של מנהל מחלקה משפטית, ללא מכרז או ועדת איתור, ובלי שהוועד הפועל או ועדה מטעמו דנו בתיאור התפקיד, בכישורים הנדרשים, בדרגה המוצעת, ובתנאים מיוחדים אם יש כאלה, וממילא בלי שיאשרו אותם. המינוי הרשמי של עו"ד שיף כיועץ המשפטי של המכון התקבל במרץ 2013, רק כעבור כ-15 חודשים.

מנכ"ל המכון הקודם מסר בתגובתו כי בעקבות דוח מבקר המדינה מ-2011, "לאור העובדה שלא היה תפקיד כזה, הגדרתי, בחנתי מספר מועמדים, וקלטתי מועמד במשרת אימון". כן מסר שתפקידו של היועץ המשפטי היה להקים את כל הפעילות המשפטית במכון התקנים, לייצר בסיס של ידע ומידע, ולוודא שכל מידע חדש וגם מידע מהעבר יהיו זמינים וחלק מנכסי המכון. יתרה מזו, עו"ד שיף מונה למעין "מזכיר החברה, תפקידו נקבע לתעד ולסכם ולעקוב אחרי ישיבות הדירקטוריון".

היועץ המשפטי מסר כי תוארו היה בתחילה "מנהל המחלקה המשפטית", מפני שמשרד א' דרש זאת מאחר שההסכם עמו (באותו מועד) קבע כי כל עוד הסכם זה תקף - עו"ד ל' ממשרד א' ייקרא היועץ המשפטי של המכון וישיא תפקיד זה.

המכון מסר בתגובתו כי החלטתו לקלוט יועץ משפטי פנימי התקבלה משיקולים ענייניים הקשורים בצרכיו השוטפים של המכון במגוון תחומי הפעילות המשפטית וברכזו הקשר עם היועצים המשפטיים החיצוניים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועד הפועל, למנכ"ל המכון הקודם, למנהל אגף מש"א ומינהל ולמבקר הפנימי כי מינוי אישי על ידי גורם יחיד יוצר אפשרות להפרת אמון הציבור בגוף הציבורי כזרוע מבצעת הפועלת בשקיפות מתוך מתן שוויון הזדמנויות. מינוי כזה עלול להביא לתופעה שבה הקשרים קודמים לכישורים ולקידום מהיר של מי שחפצים ביקרו. הוא עלול לפגוע בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות. על המכון היה למנות את היועץ המשפטי בדרך דומה למינוי בכירים אחרים במכון, שנבחרו באמצעות מכרז פומבי או ועדת איתור.

ממלא מקום מנכ"ל המכון מסר בתגובתו ביום 21.6.16 (להלן - תגובת המכון מיוני) למשרד מבקר המדינה כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, וכי תיושם בבחירת היועץ המשפטי הבא.

ליקויים בהתקשרות עם משרדי עורכי דין חיצוניים

מכון התקנים רוכש שירותים משפטיים בנושאים מגוונים: נושאים הנחשבים נושאי ליבה של המכון, והעיסוק העיקרי הכרוך בהם נוגע לפרשנות חוק התקנים, לתקנון המכון, לתקנות תו תקן²⁹, לכללי התקנים³⁰, לפקודת הייבוא והייצוא³¹ ולצו ייבוא חופש³². נושאים נוספים: ליווי ענייני הרכש של המכון והמכרים שהוא מקיים, התדיינות (ליטיגציה) בשל תביעות נגד המכון, תביעות שהמכון מנהל נגד גופים חיצוניים לו, ניסוח הסכמים ומסמכים משפטיים אחרים, ניסוח נוהלי המכון ובקרה עליהם, קשר עם המחלקה המשפטית של משרד הכלכלה ורשויות נוספות וכדומה. בתחומים אלו פעלו בתקופת הביקורת היועץ המשפטי הפנימי של המכון, משרד חיצוני א' ומשרד חיצוני ג'. בתחום דיני עבודה המכון מקבל שירותי ייעוץ משפטי ממשרד ב'.

29 תקנות התקנים (תו-תקן וסימן השגחה), התשמ"ב-1982.

30 כללי התקנים (עיבוד תקנים ישראליים), התשנ"א-1991.

31 פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979.

32 צו יבוא חופשי, התשע"ד-2014.

לוח 3: עלות הייעוץ המשפטי, פירוט לפי משרדים חיצוניים מייעצים ויועץ משפטי פנימי (באלפי ש"ח)

2015	2014	2013	2012	2011	2010	
570	511	505	475	–	–	עלות שכר של היועץ המשפטי
						פירוט שכר טרחה משרדי
						עורכי דין חיצוניים:
1,056	1,291	1,500	2,054	2,182	2,016	משרד א'
392	384	193	221	252	136	משרד ב'
666	717	340	36	63	23	משרד ג'
518	155	294	314	44	7	אחרים
2,632	2,547	2,327	2,625	2,541	2,182	סה"כ שכר טרחה משרדי
						עורכי דין מייעצים
3,202	3,058	2,832	3,100	2,541	2,182	סה"כ הוצאות משפטיות

מקור: נתוני מכון התקנים.

התקשרות עם משרד חיצוני א'

כאמור, משרד א' כיהן כיועץ המשפטי של המכון משנת 1977 ועד אפריל 2013. מאז, נחתם עמו הסכם לשנה והוא מתחדש אוטומטית לתקופות נוספות בנות שנה, ללא מגבלת זמן, להמשך קבלת ייעוץ משפטי כיועץ חיצוני בפטור ממכרז.

מבקר המדינה קבע בדוח³³ ש"השירותים המשפטיים שהעניק היועץ"ש [משרד א'] למכון, ... הם מגוונים וכוללים תחומי משפט רבים... תחומים אלה אינם דורשים התמחות בלעדית לעורך דין מסוים, שהוא בגדר ספק יחיד". יו"ר ועדת הארגון דאז קבע כי משרד א' מקבל כ-1.5-2 מיליוני ש"ח בשנה, וכי זו "שערורייה" שהוא מייעץ למכון זה 37 שנים.

בדצמבר 2012 הסתיים ההסכם עם משרד א'. בפברואר 2013 החליטה ועדת המכרזים לאשר התקשרות מחודשת עם משרד א' בפטור ממכרז לפי סעיף 5(א)(2) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים) - התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים - בלי לקבל הצעות נוספות. על פי תקנות המכרזים, התקשרות מסוג זה תיעשה ככל הניתן בדרך של פנייה תחרותית להצעות. אם קבעה ועדת המכרזים כי בנסיבות העניין אין זה אפשרי ואין זה מוצדק

משרד א' כיהן כיועץ המשפטי של המכון משנת 1977 ועד אפריל 2013. מאז, נחתם עמו הסכם לשנה והוא מתחדש אוטומטית לתקופות נוספות בנות שנה, ללא מגבלת זמן

בתשע השנים האחרונות שילם המכון למשרד א' סכום העולה על 15.6 מיליון ש"ח

לערוך פנייה תחרותית, תערוך ועדת המכרזים את ההתקשרות לאחר בדיקת כמה הצעות הבאות בחשבון.

המכון מסר בתגובתו מיוני כי הטיפול המשפטי במכון דורש ידע מקצועי נרחב הכולל השוואות בין-לאומיות, וכי אין פסול חוקי לדעת המכון להעסיק יועץ משפטי במהלך שנים. עם זאת ציין כי היקף התשלומים למשרד א' מחייב את המכון לבדוק את ההוצאה.

משרד מבקר המדינה כבר העיר למכון³⁴ לגבי המשך העסקתו של משרד א': "קבלת שירותים מאותו גורם במשך תקופה כה ארוכה יש לה אמנם יתרונות, אך גם יש לה חסרונות ידועים עבור המכון, ובהם חשש לתלות יתר שיפוט ביועץ משפטי, ותיכנן גם פגיעה בעקרון השוויון בהקצאת משאבים ציבוריים". ועדת הארגון קיבלה הערה זו. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה כי גם לאחר דוח הביקורת מ-2011 ממשיך המכון להעסיק את משרד א' ובכך מנציח את המצב שבו מרכז משרד זה בתוכו את מרבית הידע והטיפול בנושאי הליבה המשפטיים של המכון. יצוין כי בתשע השנים האחרונות שילם המכון למשרד א' סכום העולה על 15.6 מיליון ש"ח, ומתחילת מתן השירותים על ידי שילם יותר מ-50 מיליון ש"ח. העסקת אותו משרד מעל 39 שנים עלולה לפגוע בעקרון השוויון והצדק החלוקתי בתחום של שימוש במשאבי הציבור.

נמצא כי על אף כניסתו לתפקיד של היועץ המשפטי הפנימי בינואר 2012 המשיך משרד א' לשמש היועץ המשפטי של המכון. בין יתר פעולותיו: הוא הוזמן לשיבות הוועד הפועל, השתתף בוועדת המכרזים של המכון, והמשיך לתת חוות דעת. בשנת 2012 שילם המכון למשרד א' סכום של כ-2 מיליון ש"ח. מכניסתו של היועץ המשפטי הפנימי למכון, והחל להפנות תיקים משפטיים גם למשרד ג'³⁵ קטנו בהדרגה התשלומים למשרד א': כ-1.5 מיליון ש"ח בשנת 2013, כ-1.3 בשנת 2014 וכמיליון ש"ח בשנת 2015. כאמור, רק במרץ 2013 קיבל היועץ המשפטי הפנימי את המינוי ליועץ המשפטי של המכון.

הסכם ההתקשרות הנוכחי³⁶ בין המכון למשרד א' כולל שני רכיבים:

1. שכר טרחה של 600,000 ש"ח עבור התקשרות קבועה בגין 1,500 שעות עבודה שנתיות, המשולם בתשלומים דו-חודשיים. עבור השעות הללו משלם המכון בין שניתן שירות משפטי ובין שלא. תחילה הוסכם כי בשעות אלו יטפל המשרד רק בנושאי ליבה, אך בשנת 2015 הסכים המשרד לכלול במסגרת השעות האלה גם טיפול בנושאים אחרים.
2. תשלום נפרד לפי שעות עבודה שבוצעו בפועל בעבור שירותים משפטיים של התדיינות (ליטיגציה). התשלום נעשה על פי תעריף לשעת עבודה של מבצע העבודה (שותף בכיר, שותף, עורך דין שכיר ומתמחה). שירותי התדיינות

34 שם.

35 החל בשנת 2013 מפנה היועץ המשפטי תיקים לקבלת ייעוץ גם ממשרד ג'.

36 ההסכם הנוכחי נחתם באוקטובר 2015.

נחלקים לשני סוגי תעריפים: (1) שכר לשעת עבודה לטיפול בתיקים שאינם מיוחדים (ראו להלן); (2) שכר לשעת עבודה לטיפול בתיקים "מיוחדים", שמשמעותם משפטים שבהם הסוגיות העומדות להכרעה מתבססות על חקיקה המיוחדת לתקינה. בתיקים מיוחדים אלו, השכר לשעה של כל אחד מעובדי משרד א' עולה עד כדי 50% יותר לשעת עבודה, לעומת שעת עבודה בגין טיפול בתיקים שאינם מיוחדים.

היועץ המשפטי של המכון מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הוא מטפל בעצמו בנושאים משפטיים רבים, לרבות בסוגיות ליבה שונות של המכון (בהיקף קטן), וכך החל ביצירת בסיס ידע פנימי במכון. סוגיות ליבה שאינן בטיפולו הוא מפנה לאחד המשרדים החיצוניים המעניקים שירות למכון בהתאם לנוהל³⁷ בהתחשב הן בעלות הטיפול והן בצורך לביזור הטיפול בנושאי ליבה. לפיכך הוא מפנה נושאים לטיפול משרד א', בעיקר כאשר לדעתו דרוש טיפול קודם של גורם המכיר טוב במיוחד את המקרה. עוד מסר היועץ המשפטי של המכון כי הרחבת מאגר היועצים בנושאי ליבה והעובדה שאין עוד תלות במשרד א' אפשרה לו להקטין את העלות לשעת עבודה בתחום התדיינות של משרד א' בשיעור של 50% בעבור שעת עבודת שותף.

נמצא כי בשנת 2014 לא הגיע משרד א'³⁸ למכסת 1,500 שעות העבודה השנתיות שתמורתן בכל מקרה הוא מקבל תשלום. בשנת 2015 עבר משרד א' את המכסה בשל העובדה שטיפול במסגרת שעות אלו גם בנושאים שאינם נושאי ליבה ובהתדיינות.

נמצא כי במסגרת ההתקשרות הקבועה, בחודשים ינואר עד אפריל 2016 חייב משרד א' את המכון בגין 228 שעות עבודה (מתוך כ-614 שעות עבודה), תמורת טיפול בנושאים שאינם נושאי ליבה. עוד נמצא כי בחודשים ינואר עד מרץ 2016 מתוך 518 שעות עבודה שאותן חייב משרד א' במסגרת ההתקשרות הקבועה, 193 שעות עבודה בוצעו על ידי עורכי דין שכירים שעלות שעת עבודתם נמוכה בהרבה מעלות לשעה במסגרת ההתקשרות הקבועה. משרד מבקר המדינה מציין כי אלמלא היה נחתם הסכם התקשרות קבועה בהיקף של 1,500 שעות עם משרד א', מצב שהיה מאפשר לו להפנות נושאים אלו או את חלקם למשרד ג' או לטיפול במסגרת חיוב לפי שעות עבודה - החיוב היה נמוך יותר באופן ניכר.

מנכ"ל המכון הקודם מסר בתגובתו כי הוא הורה להתחיל בצמצום פעילות ההתקשרות הקבועה עם משרד א', וכי בעקבות פעולותיו נוצר ידע פנימי במכון, וכיום אין עוד תלות במשרד א'.

מ"מ המנכ"ל השיב ביוני 2016 כי טרם נוצר במכון מוקד ידע מספק בתחומי הליבה. לדבריו הידע שיש בידי משרד א' ואיכות השירות שנתן עולים על אלו שמעניקים משרדים חיצוניים אחרים. לדעתו יש להעביר למשרד א' גם התדיינות בתיקי נזיקין והתייעצויות במכרזים וברכש כדי למלא את מכסת שעות ההתקשרות הקבועה. לדבריו העברת נושאים אלו למשרד ג' תיצור תשלום כפול, כל עוד לא נוצלו שעות ההתקשרות הקבועה עם משרד א'. עוד מסר שהמנכ"ל שפרש קבע כי משרד א' יטפל בענייני ליבה בשל היותו המומחה הראשון במעלה בארץ בנושאי ליבת המכון,

37 נוהלי מכון התקנים, נוהל 47, טיפול בנושאים משפטיים, מעודכן ליום 2.6.2015.

38 בשנת 2014 הופנו למשרד א' עבודות בהיקף של 1,336 שעות.

וכי אם לא יעסוק בנושאי הליבה אז אין הצדקה להמשיך העסקתו. משרד ג' יטפל בעניינים האחרים. כמו כן קבע המנכ"ל שפרש שיש להביא להחלטה משותפת שלו, של היועץ המשפטי ושל מ"מ המנכ"ל, את הבחירה לאיזה משרד מהמשרדים יש להעביר את הטיפול בהתדיינויות.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי לנוכח הפער במחיר בין עלות שעת ייעוץ משפטי בהתקשרות לפי שעה לבין התקשרות קבועה, שהיא יקרה בהרבה, אם יחליט המכון להתקשר בהתקשרות הקבועה עליו לצמצם באורח ניכר את מספר השעות הכלולות בה וכן להוריד את עלותה. כמו כן עליו לעמוד על כך שיוכל לקבל במסגרת ההתקשרות הקבועה את כל סוגי השירותים המשפטיים ולא רק את נושאי הליבה. כך יפחת הסיכון שהמכון ימצא את עצמו מתקשה לקבל את מלוא התמורה - דהיינו, מלוא מכסת השעות - שבגינה משלם המכון כספי ציבור לא מעטים.

המכון מסר בתגובתו בעניין הייעוץ המשפטי הפנימי כי יעדכן את הנהלים וההנחיות לגבי הטיפול בסוגיות משפטיות.

התקשרות עם משרד חיצוני ב'

משרד ב' מעניק שירותי ייעוץ למכון ומתמחה בנושא דיני עבודה, והוא בעל ניסיון בדיני עבודה במגזר הציבורי.

נמצא כי עם משרד ב' לא נחתם הסכם זה כשבע שנים, וכי המכון ממשיך לעבוד עמו על פי הסכם משנת 2009. משרד ב' מספק ייעוץ משפטי למכון בנושאי יחסי עבודה במשך יותר מ-30 שנים. יש לציין כי פועלים בשוק כמה וכמה משרדים של עורכי דין בעלי ניסיון וידע ביחסי עבודה בשירות הציבורי.

היועץ המשפטי של המכון מסר בתגובתו כי הליך של קבלת הצעות מכמה משרדי עורכי דין לקבלת ייעוץ בתחום דיני עבודה יצא למכרז בקרוב, וכי בסיום ההליך ייחתם הסכם עם המשרד שייבחר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון למפות את צרכיו המשפטיים ולבחון את הנושאים שמן הראוי שיטופלו על ידי יועץ משפטי פנימי. כמו כן עליו להגביר את מאמציו ליצירת מאגר ידע פנימי בנושאי ליבה של המכון. שימוש ביועצים משפטיים חיצוניים המשמשים תחליף מלא לטיפול המשפטי הפנימי בנושאי הליבה, והעסקתם שלא בהתאם לעקרון השוויון והצדק החלוקתי, עלולים לפגוע בתפקוד המכון בטווח הארוך.

התקשרות עם עובד בכיר לשעבר במכון

בהתאם לנוהלי מכון התקנים, על עובדי המכון להקפיד ולשמור על אובייקטיביות בפעולותיהם ועל היעדר משוא פנים ביחסיהם עם לקוחות המכון. עובד מכון לא יגרום במעשה או במחדל, לפקפוק בקרב גורם שלישי בהשגת המטרות הללו³⁹; גם ענייניהם של קרובים או מקורבים של עובד עשויים להעמיד אותו במצב של חשש לניגוד עניינים. כיוון שכך, "עניין אישי" של העובד ייחשב גם עניין אישי של קרוב או מקורב⁴⁰.

בנוהל הסכמים של אגף בניין, המעודכן ליולי 2009, נקבע שכל הסכם עם לקוח חייב להבטיח שהמכון יעבוד על פי מחירון המכון בהתאם ובכפוף למדיניות המחירים של נוהלי האגף. עוד נקבע כי חריגה ממדיניות המחירים של המכון, מותרת רק באישור מראש של מנהל האגף ובתיאום עם המנכ"ל.

ביום 14.12.11 הפיק אגף בניין חשבונית בגין בדיקת איכות בנייה שנערכה בביתו של בכיר לשעבר במכון בעת ששימש בתפקיד. הבדיקה כללה בדיקת איכות עבודות גמר לפני מסירת הדירה, מידות חללים בדירה, שיפועי ריצוף בתא מקלחת, איכות ריצוף וחיפוי פנים מקרמיקה ומידת אנכיות ומישוריות טיח פנים. החשבונית הופקה בהנחה של 50% מתעריף המכון. עלות ביצוע הבדיקות לפני מתן ההנחה עמדה על 12,840 ש"ח, ועלות הבדיקות לאחר ההנחה עמדה על 6,420 ש"ח בתוספת מע"ם. עוד נמצא כי החשבונית הופקה על שם רעייתו של הבכיר לשעבר, וכי אינה נושאת את אישורו של מנהל האגף אלא של עובדים זוטרים.

הבכיר לשעבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ביקש לרכוש את השירות מהמכון לפי התנאים אשר מקבל כל לקוח מן הציבור. הוא קיבל את החשבונית מהמכון בלי שביקש הנחה כלשהי, ושילם את הסכום הנקוב על גבי החשבונית מידית וללא ערעור. עוד מסר שלא העלה על דעתו שיש בעיה כלשהי בכל הקשור לנהלים פנימיים במכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עובד ציבור לנהוג בדרך ההולמת את מעמדו, את תפקידו ואת חובותיו. בכלל זה עליו להקפיד שלא תיווצר אפילו מראית עין של ניגוד עניינים, ולכן היה עליו להודיע למכון כי יש לו נגיעה אישית לבדיקה, ולהימנע מלקבל הנחה כאמור ללא בדיקה ואישור של ההיבטים האתיים. משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי עליו להבטיח אי-הישנות מקרים מעין אלה, ולבחון כיצד ניתנה הנחה על מחירון המכון ללא אישור מנהל האגף כנדרש בנוהלי המכון.

המכון מסר בתגובתו מיוני כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, וכי הנושא ייבדק על ידי המבקר הפנימי. כמו כן יעדכן המכון את נהליו הפנימיים.

39 נוהלי מכון התקנים, נוהל 69, טוהר המידות, כללי טוהר מידות בסיסיים, מעודכן ליום 2.5.12.

40 נוהלי מכון התקנים, נוהל 52, טוהר המידות, מניעת ניגוד עניינים, מעודכן ליום 5.10.10.

ליקויים בהעסקתו של עובד בכיר

שיבוץ והעסקה ליקויים של עובד בכיר

מכוח חוק יסודות התקציב, מוחלות בפועל על עובדי גופים מתוקצבים, לרבות המכון, הוראות שונות הנוגעות לתנאי עבודה ושכר, לרבות חלק מההוראות המשתקפות בתקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר)⁴¹. בתקשי"ר נקבע שאישור מינוי בפועל של עובד לתפקיד באופן זמני כממלא מקום מותנה בכך שתשמר לו משרתו עד תום המינוי הזמני. בהסכמת העובד מותר לשמור לו משרה אחרת המתאימה לו, שדרגתה כדרגת משרתו הקבועה. גם בנוהל המכון בנוגע ל"ממלאי מקום לתפקידים ניהוליים ומנהלים בפועל", נקבע שבכתב המינוי יירשם שעם סיום תפקידו כמנהל בפועל, יוחזר המנהל לתפקידו הקודם או לכל תפקיד אחר המקביל לתפקידו הקודם, עליו יסכימו שני הצדדים, ושתנאי העסקתו יחזרו למצב ערב מינויו לתפקיד שבכתב המינוי.

ביום 1.4.05 מונה עובד המכון מר יצחק רוזנברגר (להלן - העובד) לתפקיד ממלא מקום מנהל אגף בניין, בעודו משובץ בתקן מנהל תפעול באגף המינהל. באוגוסט 2009 חתם עמו המכון על הסכם ליציאתו לחל"ת (חופשה ללא תשלום) עד סוף אוגוסט 2010 בהסכם נקבע בין היתר כי ייתכן שתקופת החל"ת תוארך עד סוף אוגוסט 2011 וכי עם שובו ישובץ "בתפקיד מנהל פיתוח עסקי ו/או שיווק בתחום הבניה והתשתיות או בתפקיד ניהולי אחר". באפריל 2010 מונה עובד אחר לתפקיד ממלא מקום מנהל אגף בניין. ביום 1.11.10 חזר העובד מחופשתו.

נמצא כי משרתו הקבועה והתקן שבו משובץ העובד באגף המינהל מאפריל 2005 נשמרו עבורו ולא שונו, אך מיום חזרתו ועד מועד סיום הביקורת לא החזיר אותו המכון לתפקיד מנהל תפעול. נמצא כי מנכ"ל המכון הקודם, מר דני גולדשטיין יצר תפקידים חדשים במכון שאינם נתונים בניהולם ובפיקוחם של אגפי המכון אלא תחת ניהולו הישיר, ושיבץ בהם את העובד: בדצמבר 2010 קיבל העובד מאת המנכ"ל הקודם מינוי בכתב לתפקיד מנהל פרויקט ERP שאותו מילא מביתו עד ביטול הפרויקט כשנה מאוחר יותר על ידי מנכ"ל המכון הקודם; בתחילת שנת 2012 הטיל המנכ"ל הקודם על העובד את התפקיד ליצור למכון פעילות בשיתוף מכון EFQM⁴² בתחום ההדרכה למצוינות בארגונים. העובד עסק גם בפרויקט זה מביתו בלי שהיה אחראי על עובד כלשהו של המכון.

41 בסעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב, נקבע כי גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יתיר שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישור שר האוצר. בסעיף 29(ב) לחוק נקבע "על אף האמור בכל דין, כל הסכם או הסדר בטל במידה שהוא נוגד את הוראות סעיף קטן (א)". מכון התקנים נכלל בהגדרת החוק. הסכמי השכר והטבות כספיות אחרות הקשורות לשכר ובכללן תנאי החזרה מחל"ת כפופים לתקשי"ר ומצויים בפיקוח של הממונה על השכר באוצר.

42 EFQM - European Foundation for Quality Management, ארגון ללא מטרות רווח שמקום מושבו בבליה יצר תכנית להכשרת עובדים בארגונים למצוינות, ובכך ביקש לייעל את פעילות הארגונים.



המנכ"ל הקודם של
המכון מר דני
גולדשטיין יצר הסדר
שלא תועד בכתב,
ולפיו העובד קיבל
שכר מלא בלי שנכח
מדי יום במכון וממילא
בלי שהחתים את
שעון הנוכחות במכון.
בידי המכון לא נמצאו
פרטים כלשהם בדבר
מהות העבודה שביצע
ומקום ביצועה

נמצא כי המנכ"ל הקודם של המכון מר דני גולדשטיין יצר הסדר שלא תועד בכתב, ולפיו העובד קיבל שכר מלא בלי שנכח מדי יום במכון וממילא בלי שהחתים את שעון הנוכחות במכון. העובד הזין את דוח שעות העבודה שלו ישירות למערכת השעות המקוונת של המכון, ואלו אושרו לתשלום על ידי המנכ"ל הקודם עצמו או על ידי מנהלת לשכת המנכ"ל. בידי המכון לא נמצאו פרטים כלשהם בדבר מהות העבודה שביצע ומקום ביצועה. נמצא כי על אף הדרישה בתקנון המכון, הסדר חריג זה לא הובא לידיעת הוועד הפועל, וכי הוועד הפועל ממילא לא נתן לו את אישורו.

מנהל משאבי אנוש ומינהל מסר בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה כי בהתאם לנוהלי העבודה, מנהלי אגפים בכירים יותר מהעובד ועובדים זוטרים יותר ממנו מחויבים בהחתמת שעון הנוכחות שלהם, ונמצאים מחוץ למכון לפרקי זמן קצובים בלבד. כמו כן, מסר כי מנכ"ל המכון הקודם הורה לו לקבל את דיווחי שעות העבודה ששלח העובד בדוא"ל.

מר רוזנברגר מסר במאי 2016 למשרד מבקר המדינה (להלן - תגובת העובד) כי מרגע שובו ארצה פנה למנכ"ל הקודם בבקשה שיאפשר לו למלא תפקיד ההולם את כישוריו והעומד בהסכם שחתם לפני יציאתו לחל"ת, אולם נדחה. גם יו"ר ועד העובדים פנה למנכ"ל אך ללא הועיל. עוד מסר כי "בפועל התפקיד שניתן לי היה מנהל פרויקט ERP. ללא עובדים עליהם הייתי ממונה, ללא מזכירה וללא משרד. יתרה מכך, במסגרת זו לא ניתן לי להתחבר למערכות המידע במכון, לרבות תכנית עבודה שנתית, דוחות כספיים ואחרים". כמו כן מסר כי "ביחס לעובדה שלא נכחתי במכון מידי יום... יודגש כי עובדה זו הייתה בידיעת המנכ"ל [הקודם]".

המנכ"ל הקודם מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי העובד מועסק במסגרת ההסכם הקיבוצי, וכי לא הייתה באפשרותו לסיים את עבודתו במכון בלי שהדבר היה מעורר התנגדות בקרב ועד העובדים ושיבושים בעבודת המכון.

המכון מסר בתגובתו כי העובד הוא עובד קבוע במסגרת הסכם קיבוצי מאושר. העובד יצא לחל"ת וסיכם עם מנהלת המכון בהסכם חתום וחד-משמעי, כי עם שובו לישראל יימצא לו תפקיד ניהולי מתאים. עם שובו לארץ מהחל"ת הוא מונה על ידי המנכ"ל הקודם למנהל פרויקט הטמעת מערכת ERP. אחרי שפרויקט זה לא יצא אל הפועל, בשל עלותו הגבוהה, מונה העובד ש' לנהל את פרויקט EFQM, שהוא בעל חשיבות רבה למכון ואף למשק הישראלי. עוד מסר כי העובד אמנם לא נכח פיזית במשרדי המכון במשך חלק מהתקופה האמורה, אך אין זה מעיד על היקף העסקתו, שכן חלק מפעילותו בוצעה מחוץ לחצרי המכון, בייחוד בתקופה שבה קידם וניהל את פרויקט EFQM, תפקיד שמטבע הדברים חייב אותו לבצע פעילות שיווקית ברחבי הארץ.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ההסדר שיצר המנכ"ל הקודם, ולפיו שולם שכר מלא לעובד בלי שנכח במכון בקביעות במשך למעלה מארבע שנים ובלי שקיבל המכון פרטים כלשהם בדבר מהות העבודה שביצע ומקום ביצועה. ההסדר מנוגד לנוהלי העבודה במכון, ועלול לפגוע גם בתדמית המכון. משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי היה עליו לפעול בהתאם לתקשי"ר לשילוב העובד עם חזרתו מחל"ת. גם שומרי הסף כשלו בתפקידם כיוון שאף שעובדות ההעסקה החריגה היו ידועות למנהל הכספים, למנהל משאבי אנוש ומינהל, ליועץ המשפטי ולמבקר הפנימי, אף לא אחד מהם פנה בנידון לוועדת הביקורת ולוועד הפועל.

על הוועד הפועל להידרש לדרך הפעולה הבלתי תקינה שבה נהג המנכ"ל הקודם, אשר יש בה כדי לפגוע בטוהר המידות, במינהל תקין ובמילוי חובת הזהירות בתאגיד ציבורי. כמו כן על הוועד הפועל למפות את הליקויים במנגנוני הבקרה במכון שאפשרו להסדר זה להתקיים ולטפל בכשלים כדי למנוע הסדרים מעין אלו בעתיד.

המכון מסר בתגובתו ממאי כי העסקת העובד תיבחן על ידי מ"מ יו"ר המכון וועדת הביקורת של הוועד הפועל, ותטופל כנדרש. ממצאי הבדיקה יועברו למשרד מבקר המדינה עם סיומה. המכון מסר בתגובתו ביוני כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, וכי החליט שיציאה לחל"ת, שתיארך יותר משנה, תחויב באישור מראש של ועדת הארגון.

ליקויים בניהול פרויקט EFQM

במרץ 2012 נחתם הסכם בין המכון לבין ארגון EFQM. נמצא כי פרויקט EFQM שאותו ארגן העובד מביתו הוא בעל פעילות בהיקף מזער⁴³, מפני שסך ימי הלימודים שארגן העובד במשך ארבע שנות הפרויקט היו 18 ימים בלבד (תשעה קורסים המורכבים מיומיים של לימודים כל אחד); כן התברר כי לקורסים היה לקוח חוזר מרכזי אחד: מחוז צפון של משרד החינוך.

מנכ"ל המכון הקודם מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי לדעתו היה פוטנציאל להצלחה לפרויקט EFQM, ורק בדיעבד עלה כי לא צלח.

העובד מסר בתגובתו כי הפרויקט נמצא בראשיתו, וכי אין מדובר בפרויקט שנועד להפיק רווח למכון אלא בפרויקט ארוך טווח שנועד לעודד מצוינות, לפתח יכולות חדשות במכון ולסייע לתעשייה בישראל.

משרד מבקר המדינה מציין כי לא נמצאה עבודת מטה מקדימה הבוחנת את ביצוע הפרויקט ולא נמצאה החלטה לפתוח בו שלא למטרות רווח מתוך העדפתו על פני

43 בשנים 2012-2015 עמד סך ההכנסות מהפרויקט על כ-309,000 ש"ח, הוצאותיו כ-182,000 ש"ח ועלות שכרו של העובד הייתה גדולה פי 6 בערך מההכנסות מהפרויקט.

חלופות אחרות העומדות בפני המכון. כמו כן לא נמצא שיש לפרויקט לקוחות מהתעשייה בישראל ולא עלו עדויות ליכולות שפותחו במכון בזכות הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי על אף היקף הפעילות הדליל במשך ארבע שנים, לא נקט המנכ"ל הקודם שום פעולה, ובכלל זה הוספת פרויקטים או תחומי אחריות לעובד. נוסף על כך, רק בישיבת הוועד הפועל בינואר 2015 דיווח המנכ"ל הקודם באמירת אגב לחברי הוועד הפועל על פעילות המכון במסגרת הארגון. המנכ"ל הקודם לא הציג את תקציב הפעילות ואת תוצאותיה, ולא נידונה משמעות הפעילות במסגרת הארגון.

המכון מסר בתגובתו מיוני כי "ההמלצה מקובלת", והוסיף כי "אין מתפקידו של הוועד הפועל לאשר פעילות מקצועית מהסוג הנ"ל, וזה תפקידו של המנכ"ל בלבד".

משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי תקנון המכון קובע כי בידי הוועד הפועל הסמכות "לאשר תחומי פעילות חדשים של המכון", וכי פעילותו במסגרת ארגון EFQM טרם אושרה על ידי הוועד הפועל. זאת ועוד, נוכח עלות העסקתו הגבוהה של העובד, עולה ביתר שאת החשיבות שבהצגת הפרויקט לוועד הפועל.

תשלום תוספות שכר לעובד כממלא מקום מנהל אגף

כאמור ביום 1.4.05 מונה העובד לתפקיד ממלא מקום מנהל אגף בניין, בעודו משובץ בתקן מנהל תפעול באגף המינהל וממלא אותו במקביל. ביום 13.12.07 הודיע מכון התקנים באמצעות מנהל משאבי אנוש ומינהל של המכון דאז לממונה על השכר במשרד האוצר על שינוי בשכרו של העובד. במכתב הוא מסר כי העובד מונה "לתפקיד מ.מ אגף בניין. זאת בנוסף לתפקידו כמנהל התפעול של המכון... בשל התוספת לתפקידו הוחלט להגדירו כמקביל לראש מעבדה".

השינוי בשכר כלל תוספת שעות גלובלית של 25 שעות בתעריף של 125% משעת עבודה רגילה ושל 25 שעות בתעריף של 150%, וכן כלל תשלום תוספת ניהול לשכרו בשיעור של 25% משכרו. בנובמבר 2011 נחתם הסכם קיבוצי במכון התקנים שבעבור כחודש אושר על ידי הממונה על השכר. כאמור בהתאם לחוק יסודות התקציב ולקבוע בתקש"ר, עם סיום תפקיד של ממלא מקום יחזרו תנאי העסקת העובד למצב ערב מינויו בתוספת הגידול בשכרו, שהיה אמור לקבל עקב צבירת שנות ותק בלבד.

רשומים שני עובדים
כממלאים את תפקיד
ממלא מקום מנהל
אגף בניין - הראשון
הוא העובד הממלא
תפקיד זה בפועל,
והשני - העובד

נמצא כי אף על פי שבעת החתימה על ההסכם הקיבוצי, העובד לא כיהן עוד כממלא מקום מנהל אגף הבניין, מכון התקנים כלל את העובד ברשימת העובדים הזכאים לתוספת שעות גלובלית ולתוספת כוננות⁴⁴ גלובלית בלי ליידע את הממונה על השכר. עוד נמצא כי העובד ממשיך לקבל את תוספת הניהול בשיעור 25% משכרו ללא ידיעת הממונה על השכר כי אינו ממלא את תפקיד מילוי מקום מנהל אגף בניין ואינו אחראי עוד על עובד כלשהו. כמו כן נמצא כי במערכת השכר "חילן" המשמשת את מכון התקנים לצורך חישוב השכר, רשומים שני עובדים כממלאים את תפקיד ממלא מקום מנהל אגף בניין - הראשון הוא העובד הממלא תפקיד זה בפועל, והשני - העובד.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המנכ"ל הקודם והמנכ"ל הפורש של המכון ועל שומרי הסף במכון להורות על תשלום לעובד בהתאם לעובדה שאינו משמש עוד ממלא מקום מנהל אגף בניין ולהודיע על כך לממונה על השכר. עוד מצופה היה מהעובד להסדיר את שכרו באופן המתיישב עם העובדה שאינו ממלא עוד את תפקיד ממלא מקום מנהל אגף הבניין. בחוסר פעולתם אפשרו המנכ"ל הקודם, העובד ושומרי הסף מתן תשלום של מאות אלפי שקלים מהקופה הציבורית באופן שאינו עומד לכאורה בהוראות הדין החלות.

לדעת משרד מבקר המדינה על הממונה על השכר לבחון את צורת ההעסקה ואת תשלום השכר לעובד מיום חזרתו מן החל"ת, ובמידת הצורך לפעול להשבת כספים ששולמו ביתר, ככל שהיו כאלה.

המכון מסר בתגובתו מיוני כי יפעל בהתאם להחלטות הממונה על השכר.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי עליו להקפיד הקפדה יתרה כי השכר ששילם לעובד עולה בקנה אחד עם הוראות החוק והנהלים⁴⁵, ונעשה בהתאם לכללי המינהל התקין, ומן הראוי שהמכון יתייעץ מראש עם הממונה על השכר בנושאי שכר.

סגן בכיר לממונה על השכר במשרד האוצר מסר ביוני 2016 בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי אגף הממונה על השכר רואה בחומרה את הממצאים האמורים, וכי אלה הועברו ליחידת האכיפה באגף, שתבחן את תנאי העסקתו של העובד ואת תשלומי השכר ששילם לו המכון במהלך התקופה המתוארת בדוח הביקורת. אם ימצא האגף ששולמו תשלומים שלא בהתאם לאישורים שנתן, הממונה על השכר יפעיל את סמכותו על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב לטיפול בחריגות שכר.

44 כוננות היא תוספת המשולמת לעובד תמורת נכונותו להעמיד את עצמו לרשות העבודה לפרקי זמן שונים, כפי שהוקצו לו, מעבר לשעות העבודה הרגילות, לצורך ביצוע מטלות שלשמן הן הוקצו.

45 ראו נוהלי המכון, נוהל 186, ממלאי מקום לתפקידים ניהוליים ומנהלים בפועל, מעודכן ליום 5.8.13. בנוהל נקבע בין היתר כי בסיום תפקיד של ממלא מקום יחזרו תנאי העסקת העובד למצבם ערב מינויו בתוספת הגידול בשכרו, שהיה אמור לקבל עקב צבירת שנות ותק בלבד.

מכרז לקוי לתפקיד מנהל שווק ופיתוח

חוק סיוג פעילות
קובע כי לא יתרים
עובד המדינה שום
כספים, לא יהיה חבר
בהנהלה הפעילה של
מפלגה או של גוף
מדיני

לאחר תחילת הביקורת, פרסם מכון התקנים ביום 4.1.16 מכרז פנימי ברמת מנהל מעבדה, לתפקיד מנהל שיווק ופיתוח תחומי עסקים, הכפוף ישירות למנכ"ל. חלק מתיאור התפקיד כולל בניית תכנית שיווק שנתית ומתווה לתכנית שיווק רב-שנתית למכון. בהתאם להסכם העבודה הקיבוצי החל במכון, ועדת המכרז הפנימי תהיה מורכבת משלושה נציגי המנהל, נציג הוועד ונציג ההסתדרות. ביום 16.1.16 התקיים המכרז לתפקיד (להלן - המכרז הראשון), שאליו נגשו עובד א' והעובד. העובד זכה ונבחר פה אחד למלא את תפקיד. ועדת המכרז הראשונה לא עמדה בתנאי ההסכם הקיבוצי⁴⁶, והמכון כינס ועדת מכרז חדשה (להלן - המכרז השני) ביום 27.1.16 בתמישה חברים. נמצא כי מנכ"ל המכון שפרש שוב נכח בהרכב ועדת המכרז השני. עוד נמצא כי חבר הוועדה, יו"ר המכון לשעבר, יצא במהלך הישיבה והשאיר פתק עם דרך הצבעתו.

המכון מסר בתגובתו כי בשנת 2015 הוצע לעובד לכהן בתפקיד מנהל פיתוח עסקי, הוא עבר שתי ועדות מכרזים ומונה לתפקיד זה בפברואר 2016.

משרד מבקר המדינה מציין: בג"ץ קבע⁴⁷ כי "אסור הוא חבר ועדת מכרזים שתהא לו דעה קדומה... ויתן לדעה קדומה להוליך אותן, כי אז לא ימלא באמונה תפקיד שהוטל עליו למלא... חברי ועדה או חבר ועדה היודעים מראש מה יחליטו - מועלים בתפקידם", ומעיר למכון כי מן הראוי שהמכון יודא כי הליכי המכרזים שהוא עורך נעשים בהתאם לנהליו.

פעילות פוליטית של עובד בכיר במכון

הלכה פסוקה היא כי על עובד הציבור, ובכלל זאת על עובד הרשות המקומית לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת⁴⁸. הלכה זו נובעת מהמבנה הא-פוליטי של השירות הציבורי בישראל. חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק סיוג פעילות) קובע כי לא יתרים עובד המדינה שום כספים, ולא יגבה ולא יקבל כספים שנתרמו לאיזו מטרה שהיא זולת לאוצר המדינה וזולת מתוקף תפקידו; לא יהיה חבר בהנהלה הפעילה של מפלגה או של גוף מדיני; לא יארגן אסיפה פומבית בעלת אופי מדיני; ולא ישתתף בתעמולה פומבית, בכתב או בעל פה, לבחירות לכנסת. בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁴⁹ אין לראות באיסורים המנויים

46 בהסכם נקבע כי במכרז לתפקיד בדרגת מנהל ומעבה על ועדת המכרזים לכלול תמישה חברים. ביום 16.1.16 הועדה כללה שלושה חברים בלבד. המנכ"ל שפרש שימש כחבר ועדה.

47 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו.

48 עש"מ 5/86 גדעון ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) 227.

49 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות, 1.1902, (פברואר 2003).

מר רוזנברגר, הנמצא
באחת הדרגות
הבכירות במכון,
משמש מיום 17.2.15
יו"ר ועדת הכספים
של מפלגת העבודה
והשתתף בפעילותה

בחוק סיוג הפעילות, רשימה סגורה הן בעניין סוגי האיסורים החלים על עובד מדינה והן בעניין סוג עובדי הציבור שחל עליהם החוק⁵⁰.

ב-10.3.15 פרסם המבקר הפנימי ונציב תלונות הציבור במכון התקנים בקרב עובדי המכון תמצית מהוראות החוק החלות על עובדי המכון, בהיותו גוף ציבורי, לגבי האיסור לעסוק בפעילות פוליטית. ביום 17.3.15 התקיימו הבחירות לכנסת העשרים.

נמצא כי מר רוזנברגר, הנמצא באחת הדרגות הבכירות במכון⁵¹, משמש מיום 17.2.15 יו"ר ועדת הכספים של מפלגת העבודה והשתתף בפעילותה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הכנת תקציב מפלגת העבודה היא עבודה משותפת של מזכ"ל המפלגה ושל המנהל הכללי ומנהל הכספים - כל זאת לפי הנחיות יו"ר המפלגה. על תהליך זה מפקחת ועדת הכספים של המפלגה. אחרי שהוועדה דנה בתקציב ומאשרת אותו, הוא מובא לדיון במזכירות הלשכה (שגם בה חבר מר רוזנברגר), שהיא הגורם המאשר את התקציב לביצוע. מחלקת כספים יחד עם ועדת הכספים עוקבת אחר ביצוע התקציב והעמידה ביעדים. עוד עולה כי יש תרומות הנכללות כחלק מהכנסות מפלגת העבודה וכלולות במסגרת התקציב.

ביום 8.3.15 שלח אחד מחברי הוועד הפועל מכתב ליו"ר המכון הקודם מר רן כהן, למנכ"ל המכון הקודם מר דני גולדשטיין ולכל חברי הוועד הפועל, שבו הוא מבקש את התייחסות המכון לפעילותו המנוגדת לתקשי"ר של עובד המכון מר רוזנברגר.

המבקר הפנימי מר מוטי מזרחי פנה למר רוזנברגר לשם קבלת תגובתו. בתשובתו מיום 9.3.15 מסר למכון כי הוא מאשר שתפקיד יו"ר ועדת הכספים של מפלגת העבודה הועבר אליו ביום 17.2.15. לדבריו תפקידו הוא לייצג לענייני הכספיים של המפלגה וכי "מאז המינוי השתתפתי בישיבת ועדת כספים אחת שהתקיימה ביום 1.3.15 בשעות 19:00-20:00, התפקיד אינו קשור ישירות לבחירות. אני משתתף באירועים כמו כל אזרח מן השורה. כפי שעולה מתשובתי פעילות זו אינה פעילות פוליטית אלא פעילות פרטית אותה אני עושה בשעות הפנויות". עוד ציין בתשובתו כי אינו מקבל שכר או תמורה אחרת עבור התפקיד, וכי התפקיד דורש שעות מעטות בחודש בשעות הערב והלילה. תשובה זו הועברה ליועץ משפטי חיצוני המעניק שירותים למכון בבקשה לקבל את "התייחסותו המהירה לנושא". בהתייחסותו הסביר כי בנסיבות המקרה שתוארו, לדעתו לא חרג מר רוזנברגר מן הנהלים המקובלים במכון. עוד ציין כי אם לדעת המכון יש טעם לפגם בהתנהלות מסוג זה, ניתן לשקול

50 לפי תזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"א-2011, הייתה כוונה להחיל חלק מהאיסורים הללו על עובדי תאגידים ציבוריים, כגון המכון, בצורה מפורשת. כך קובע סעיף 65 של תזכיר החוק: "על עובד התאגיד הציבורי ועל חברי מועצה יחולו הוראות חוקים אלה, אלא אם נקבע אחרת בחוק המקום - (1) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התש"ט-1959; (2) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969; (3) חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969; (4) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"מ-1979; (5) הוראות הנוגעות לעובדי ציבור בחוק העונשין, התשל"ז-1977; (6) חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, בשינויים שיקבע שר האוצר בהסכמת שר המשפטים, לגבי כלל התאגידים הציבוריים, סוגים של תאגידים ציבוריים או תאגידים ציבוריים מסוימים".

51 כאשר מדובר בעובדי ציבור חלים עליהם חוק סיוג פעילות מפלגתית ותקנון השירות של שירות המדינה (התקשי"ר). במקרה שמדובר בעובדים באחת מארבע הדרגות הבכירות של דירוג חלים איסורים רבים יותר. ככל שהמכון לא החיל על עצמו את התקשי"ר, הוראות אלו אינן חלות על עובדיו במישרין.

לקבוע נוהל האוסר במפורש על מנהלים בכירים לקחת חלק בפעילות מדינית ומפלגתית.

נמצא כי המבקר הפנימי, המנכ"ל הקודם ויו"ר הוועד הפועל הקודם הסתפקו בתשובתו הקצרה של מר רזנברגר ולא דרשו ממנו נתונים ומסמכים נוספים לאימות דבריו. כמו כן לא שיתפו את היועץ המשפטי הפנימי של המכון כשומר סף.

בפגישה ביום 23.11.15 מסר מר רזנברגר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי השתתף בשתי ישיבות שהתקיימו בשעות הערב, וכי הוא ממשיך בתפקידו כיו"ר ועדת הכספים של מפלגת העבודה. הפנייה אליו לשמש בתפקיד באה באופן אישי מיו"ר המפלגה, והוא לא הביא את ההצעה לבחינה בפני מנהל משאבי האנוש של המכון או המנכ"ל. כמו כן לא התייעץ עם ועדת האתיקה של המכון ולא קיבל ייעוץ משפטי פרטי עובר להסכמתו לשמש בתפקיד. עוד מסר כי המכון לא הורה לו להפסיק את פעילותו בהנהלת המפלגה, כי בתקופה שעברה מאז תשובתו למכון התקיימה ישיבה נוספת של ועדת הכספים, וכי ועדת הכספים מפקחת על הכנת תקציב המפלגה ועל ביצועו. מר רזנברגר לא מסר למשרד מבקר המדינה את עובדת מינויו למזכירות הלשכה, וכן לא מסר על פעילותו במסגרתה. מר רזנברגר גם לא מסר כי נכח בפגישות נוספות.

בתגובתו מיום 20.6.16 למשרד מבקר המדינה מסר מר רזנברגר (להלן - תגובת מר רזנברגר מיוני) כי השיב רק לעניין פגישות של ועדת הכספים, מאחר שהבין שנשאל רק לגביהן. בפגישה שהתקיימה עמו ב-27.6.16 מסר מר רזנברגר כי נכח בפגישות נוספות מאז תשובתו למכון במרץ 2015 שעליהן לא דיווח למשרד מבקר המדינה.

ביום 24.11.15 מסר המבקר הפנימי במכון לנציגי משרד מבקר המדינה כי שוחח על דעת מנכ"ל המכון עם מר רזנברגר וביקש ממנו להפסיק את הפעילות לאלתר. ביום 15.3.16 מסר מנכ"ל המכון לנציגי משרד מבקר המדינה כי החיל את הוראות פרק 4 משמעת וסדר בתקש"ר על עובדי המכון. בתגובתו מסר המכון כי הכין נוהל האוסר על פעילות פוליטית של עובדיו. הנוהל מתבסס על עקרונות התקש"ר והוא נמצא בתהליכי אישור במכון.

מר רזנברגר מסר בתגובתו מיוני 2016 כי לדעתו כללי התקש"ר אינם חלים על עובדי המכון, וכי כל שינוי בהסכמי העבודה ובכלל זה החלת התקש"ר מותנים בהסכמת העובדים.

נמצא כי הישיבה ביום 17.2.15, שעליה דיווח מר רזנברגר, התקיימה בשעות הצהריים ולא בערב, כפי שמסר. מפרוטוקול הישיבה עולה כי מר רזנברגר מונה נוסף על יו"ר ועדת הכספים⁵² גם לחבר מזכירות הלשכה. עוד נכלל בסדר היום של

52 מר רזנברגר הוסף כבעל זכות חתימה נוסף בקבוצת הכספים של המפלגה, והוסמך לפתוח חשבון נאמנות בבנק בהתאם להסכם הקיבוצי של עובדי המפלגה ולחתום על כל המסמכים הנדרשים.

מר רוזנברגר לא דיווח על בחירתו לחבר מזכירות הלשכה של מפלגת העבודה העוסקת, בין היתר, בעבודת מטה הבחירות המשותף לכנסת העשרים

הישיבה עדכון בעניין עבודת מטה הבחירות המשותף לכנסת העשרים⁵³. נמצא כי מר רוזנברגר לא דיווח למבקר הפנימי במענה לשאלתו על השתתפותו בישיבה זו ועל תוכנה.

מפרוטוקול ישיבת מזכירות לשכת מפלגת העבודה שהתכנסה ביום 19.2.15 עולה שמר רוזנברגר נכח בישיבה ושהשתתפו בה בסך הכול שבעה אנשים, כולל האישים הבכירים ביותר במפלגה. סדר היום של הישיבה כלל עדכון בעניין עבודת מטה הבחירות המשותף לכנסת העשרים ושקלול הלוחות של המפלגה.

נמצא כי מר רוזנברגר, שעבודתו כרוכה במגע עם קהל לקוחות המכון, לא דיווח למבקר הפנימי במענה לשאלתו על קיום ישיבה זו וגם לא דיווח על בחירתו לחבר מזכירות הלשכה של מפלגת העבודה העוסקת, בין היתר, בעבודת מטה הבחירות המשותף לכנסת העשרים.

בתגובתו מיוני 2016 מסר מר רוזנברגר כי במכתבו שאל המבקר הפנימי של המכון כמה פעמים השתתף בישיבת ועדת הכספים מאז שמונה לתפקיד, ואילו בישיבה ביום 19.2.16 השתתף מתוקף תפקידו כחבר מזכירות הלשכה. על תפקיד זה לא נשאל ישירות, וממילא לא דיווח עליו.

מעמדם של תאגידים ציבוריים, ובכללם המכון, ומעמד עובדיהם כא-פוליטיים הם מאושות השירות הציבורי במתכונתו הישראלית. לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועד הפועל והמכון לבחון היטב את פעילותו הפוליטית של מר רוזנברגר, לנקוט את הצעדים המתחייבים להפסקתה ולוודא כי אירועים כאלו לא יישנו; על המכון לבחון את הדיווח החסר שמסר מר רוזנברגר בדבר מועדי הישיבות, היקף פעילותו במפלגה, הסמכויות שניתנו לו ומהות פעילותו. כמו כן לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועד הפועל לאשרר את החלטת המנכ"ל בכל הנוגע לאימוץ התקשי"ר.

המכון מסר בתגובתו כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, ויושמה בכך שהמכון החליט לאמץ את התקשי"ר בנושא זה.

פרויקט בינוי לקוי

לצורך ביצוע עבודות בינוי יש במכון רשימת קבלנים אשר זכו במכרז מסגרת תקופתי להספקת שירותי בינוי למכון (להלן - מאגר הקבלנים). בהתאם לנוהלי המכון, מכריז הרכש מנוהלים על ידי מחלקת רכש הנמצאת באחריות מנהלת הכספים. בשנת

53 חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, קובע בסעיף 130: "(א) עובד המדינה, לרבות עובד של תאגיד שהוקם בחוק וכן עובד של ועדות הבחירות, עובד של רשות מקומית, של הסוכנות היהודית או של הקרן הקיימת לישראל, אשר יש להם סמכות מינהלית לרבות סמכות לפי תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945, או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות... (ג) בית המשפט שהרשיע אדם בשל עבירה על הוראות סעיף קטן (א) יורה, בנוסף על כל עונש, על השעייתו מעבודתו או ממילוי תפקידו, ללא תשלום, עד ליום הבחירות; אין בהוראה זו כדי למנוע העמדת אותו אדם לדין משמעתי".

2015 כלל מאגר הקבלנים רשימה של שבעה קבלנים. לשלושה מהם לא נהגה מחלקת הבינוי לפנות לשם קבלת הצעות מחיר בגלל חוסר היענות מצדם או בגלל אי-תשלום לקבלני משנה שלהם או בגלל עבודה, שלא עמדה בדרישות הבטיחות כפי שנדרשו במכרז. קבלן אחד שנכלל במאגר כלל אינו קבלן אלא בעל מקצוע אחר. לפיכך נותרו שלושה קבלנים רלוונטיים בלבד (להלן - קבלנים א', ב' ו-ג').

בינואר 2015 החלה מחלקת בינוי הנמצאת באחריות מנהל משאבי אנוש ומינהל לערוך תכניות וכתבי כמיות לשיפוץ מבנה שירותים באחת המעבדות. בד בבד פנתה המחלקה למומחה במערכות תברואה לשם קבלת ייעוץ בקשר לבעיית ריחות באותו מבנה. נמצא כי מחלקת התחזוקה, הנמצאת גם היא באחריות מנהל משאבי אנוש ומינהל, לא ביצעה את הטיפול שהטילה עליה מחלקת הבינוי לבצע (בהתאם לדוח המומחה), וכי המכון המשיך בהכנות לשיפוץ פנימי של חדר השירותים.

מנהלת הכספים פנתה בבקשה להגדלת פרויקט השיפוץ לשירותים נוספים המשמשים את אגף הכספים. הוחלט להגדיל את הפרויקט בלי שמחלקת בינוי הספיקה לערוך תכנית בניין וכתב כמיות. כמו כן, נמצא כי כתב הכמיות ותכניות השיפוץ נשלחו רק לשני קבלנים (קבלן א' וקבלן ב') מתוך שלושת הקבלנים שאליהם נהג המכון לפנות. רק קבלן א' ענה לפניית המכון, ולא היו בידי המכון שום חלופות זמינות. הזמנת העבודה שקיבלה את אישור אגף כספים והמנכ"ל דאז שנשלחה לקבלן א' לשיפוץ שני חדרי השירותים עמדה על 251,000 ש"ח בתוספת מע"מ⁵⁴.

לאחר סיום העבודות נבדקו דרישות התשלום של קבלן א'. לשם בדיקת סבירות דרישות התשלום, פנתה מחלקת הבינוי לקבלן ג' ממאגר הקבלנים לקבלת הצעה לתמחור שיפוץ השירותים. קבלן ג' תמחר את השיפוץ בסכום כולל של כ-120,000 ש"ח. נמצא כי מנהלת הכספים הורתה על תשלום של 195,000 ש"ח לקבלן א' בגין שיפוץ השירותים בסכום מוסכם וכפשרה עבור עבודת השיפוץ.

המכון מסר בתגובתו כי נפלה אי-הבנה בכל הקשור להיקף העבודה שנכללה בהזמנה. עקב אי-הבנה זו לא נערכה פנייה מחודשת לקבלת הצעות מחיר מקבלנים. לדעת המכון הסכום המוסכם כפשרה ששולם לבסוף לקבלן אינו חורג מהמקובל.

מבקר המדינה עמד על כך שמחזיק בכספי ציבור עושה זאת בנאמנות עבור הציבור, ומכאן נגזרת חובתו להימנע מבזבז כספים. הוצאת כספים ללא תשומת לב נאותה מעידה על חוסר רגישות ציבורית⁵⁵. על המכון להפיק לקחים מאירוע זה, לרבות: להגדיל את מאגר הקבלנים העומד לרשותו ולערוך תיחור בין הקבלנים עוד בשלב קבלת הצעות מחיר; לפנות לשם קבלת הצעת מחיר מקבלנים רבים ככל האפשר; לעקוב בעת ביצוע הפרויקט אחר התקדמות העבודות ולבחון את הסכום הראוי לתשלום בגינן, ולא להותיר את הבדיקה למועד מאוחר לאחר סיום הפרויקט.

ליקויים בניהול מאגר כלי הרכב

אגף משאבי אנוש ומינהל אחראי על התחומים האלה: איתור, גיוס וקליטה של עובדים; הדרכה ופיתוח ארגוני; תחזוקת הסכמי השכר - ההסכם הקיבוצי, החוזים האישיים, הסכם פרישה מוקדמת החל במכון וחשבות שכר; תחזוקה, בינוי; ניהול צי הרכב; ביטחון; ניהול מחסן רכש כללי.

לפי תקנות מס הכנסה (שווי השימוש ברכב), התשמ"ז-1987, ייקף לשכרו של עובד שווי השימוש ברכב שהועמד לרשותו (להלן - שווי שימוש) אלא אם כן הרכב מוגדר רכב תפעולי. בהתאם לתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות רכב), התשנ"ה-1995, רכב תפעולי הוא רכב המשמש רק לצורכי המעביד, ובתום שעות העבודה אינו יוצא מחוץ למקום העיסוק.

בהתאם להנחיות מס הכנסה בדבר מיסוי שווי שימוש ברכב מאגר⁵⁶, באותם מקרים שבהם נעשה שימוש פרטי ברכב או שיש בהם פוטנציאל לשימוש כזה יש לזקוף את שווי השימוש בכלי רכב לעובדים. עם זאת, רשות המסים אישרה כמה הקלות. בהנחיה מובהר כי המעסיק חייב לקיים רישום ותייעוד באשר לקיום התנאים המפורטים בה.

כדי שרכבי המאגר ייחשבו כלי רכב תפעוליים נהוג למנות קצין בטיחות בתעבורה, המחזיק בידיו את מפתחות כלי הרכב, ומנהל יומן רכב שבו רשומים מספר הרישוי של הרכב וסוג הרכב, שם העובד שנטל אותו, תאריך ושעת הנטילה ומד האוץ (ספידומטר). בעת החזרת הרכב, על קצין הבטיחות בתעבורה לרשום ביומן הרכב את תאריך ושעת ההחזרה ואת נתוני מד האוץ. קצין הבטיחות מנהל רישום של כלי הרכב שאינם נמצאים בתום שעות העבודה הרגילות במקום העסק, ולכן יש לזקוף בגינם שווי לעובד בהתאם להוראות מס הכנסה.

55 מבקר המדינה, הוצאות מעונות ראש הממשלה (2015), עמ' 11; משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריז (2009), עמ' 5; דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסייעות בכנסת השמונה עשרה לתקופה 1.1.11 עד 31.12.11 (2012), עמ' 9.

56 הנחיית מס הכנסה, מיסוי שווי שימוש ברכבי מאגר/איגום (21.10.14).

בהתאם לנוהל⁵⁷, רכב צמוד הוא רכב שהוצמד לעובד אם העובד משלם מס בגין אותה הטבה בהתאם להוראות רשות המסים. במקרה זה העובד רשאי להשתמש ברכב לצרכים פרטיים לאחר שעות העבודה, לרבות בסופי שבוע ובחופשות. בהתאם לדוח מצבת כלי רכב ליום 10.11.15 במכון יש 417 כלי רכב: 392 צמודים; 25 רכבי מאגר שהם רכבי מכון שאינם צמודים למשרה או לתפקיד, אלא נמצאים בשימוש כללי של המכון.

1. קצין הרכב של המכון הוא עובד הנתון לאחריותו ולפיקוחו הישיר של מנהל אגף מש"א ומינהל. הקצין ממנה "אחראי רכב" לכל רכב במאגר, המקבל את מפתחות הרכב. על אחראי הרכב לנהל יומן רכב שבו הוא נדרש לרשום ברשות מי היה הרכב, ולמלא טופס קבלת רכב, שבו חותם העובד ומצהיר על שימוש למטרות עבודה. בטופס צריכים לציין את תאריך הקבלה ואת התאריך והשעה שבהם עליו להחזיר את הרכב.

נמצא כי לרכבי המאגר מונו 22 אחראי רכב שונים שקיבלו את מפתחות כלי הרכב; למרביתם אין רכב צמוד מטעם מכון התקנים, ורובם מקבלים אחריות לרכב אחד בלבד. נמצא כי כמעט שאינם מנוהלים במכון יומני רכב⁵⁸ וטופסי קבלת רכב.

רישום של כלי רכב שלא נמצאו בתום שעות העבודה הרגילות במקום העסק מתבצע על ידי שומר הלילה במכון (שאינו עובד המכון) באמצעות טבלת פיקוח שקיבל מאגף מש"א ומינהל. טבלה זו אמורה לכלול את כל רכבי המאגר. בפגישה ביום 2.11.15 עם נציגי משרד מבקר המדינה מסר מנהל אגף מש"א ומינהל כי הוא מפקח אישית על ההליך: מתקף את הדיווח של שומרי הלילה, עובר בחניה ובדוק שכלי הרכב נמצאים בלילה. עוד מסר כי לא תיעד בדוחות כלשהם את תוצאות בדיקתו ופעולות שנקט.

בתגובתו של מר יואל מלי ממאי 2016 (להלן - תגובת מנהל המינהל) מסר כי אינו מפקח אישית ואינו מתקף את הדיווח של שומרי הלילה, אלא רק נוהג לשאול מעת לעת את קצין הבטיחות בתעבורה בנוגע לביקורות שעושה.

נמצא כי טבלאות הפיקוח החדשיות כללו רק 20 רכבי מאגר, וכי ברשות המכון היו ביום 10.11.15, חמישה רכבי מאגר שלא הופיעו בטבלאות כאמור. עוד נמצא כי אין מעקב ותיעוד על השימוש שנעשה בחמישה כלי רכב אלה ועל ידי אילו עובדים. כמו כן אינם מנוהלים לגביהם יומני רכב ואין בגינם טופסי קבלת רכב.

2. נמצא כי בגין כלי רכב אחדים, שלא חנו בחצרי המכון, לא נוקף שווי שימוש כנדרש. עוד נמצא כי לחודש ינואר 2014 נוהלו בעת ובעונה אחת שתי טבלאות פיקוח שונות (להלן - טבלה א' וטבלה ב'), ובהן רשומים כלי רכב שונים ומתבצע סימון שונה בנוגע לחנייתם בחצרי המכון.

57 נוהלי המכון, נוהל 243 שימוש ברכב מאגר, מעודכן ליום 12.5.15.

58 מלבד היומנים המצוינים להלן והמתייחסים לתקופה קצרה ולכלי רכב מעטים.

לא פיקח כיאות על
שלמותו ונכונותו של
תיעוד כלי הרכב, לא
עקב אחר השימוש
בהם. בכך הייתה
משום הפרת חובת
הזהירות

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל מ"א ומינהל כי לא פיקח כיאות על שלמותו ונכונותו של תיעוד כלי הרכב, וכי לא עקב אחר השימוש בהם. בכך הייתה משום הפרת חובת הזהירות הנדרשת בכל הקשור לשימוש במשאבים של תאגיד ציבורי. משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי עליו להקפיד על מילוי הוראות החוק, התקנות והנחיות רשות המסים, וכן לוודא כי טבלאות הפיקוח אכן משקפות את המציאות.

3. משרד מבקר המדינה בדק את מילוי יומן הרכב ואת טופס קבלת רכב בגין שנים 2012-2015. טופסי יומן הרכב שנמצאו בידי אגף מ"א ומינהל הם חלקיים וכוללים מספר חודשים מצומצם, כלי רכב בודדים בלבד ופרטים חיוניים חלקיים לגביהם. לפיכך בהתאם להוראות המס היה על המכון לזקוף שווי שימוש ברכב.

בהתאם לנוהל שימוש ברכב מאגר במקרים שבהם עובד מבקש לקבל רכב מאגר, ולא להחזירו בתום שעות העבודה למכון התקנים אלא לקחתו לביתו ולהחזירו ביום המחרת, עליו לקבל אישור לכך מבעל תפקיד בכיר במכון בדרגה של ראש מעבדה. נמצא כי בידי מנהל אגף מ"א ומינהל אין אישורים בעבור כלי הרכב הרשומים ביומן הרכב, ואף לא בעבור כלי הרכב שנמצא כי נלקחו לכמה ימים רצופים.

מנהל המינהל מסר בתגובתו כי לגבי חלק מכלי הרכב אינו יודע איזה שימוש נעשה בהם בימים אשר לגביהם אין רישומים ביומני הרכב ואין טופסי מסירת רכב. לגבי חלק מכלי הרכב מסר המנהל כי לדברי עובדים שונים היו כלי הרכב ברשות עובדים אחרים, וכי אלה לא החזירו אותם לחניה במכון בתל אביב אלא, החנו סמוך למבנים אחרים המשמשים את המכון. המכון מסר תשובה דומה בתגובתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון לערוך שינוי בדרכי הפיקוח באמצעות מינוי אחראי אחד לכל רכבי המכון, אשר ינהל אותם כנדרש לפי החוק והנהלים.

המכון מסר בתגובתו מיוני 2016 כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו.

סקר סיכונים של המבקר הפנימי: בסקר הסיכונים שערך המבקר הפנימי נכלל נושא "בטיחות בתעבורה וניהול רכבים". סיכון זה דורג ברמה נמוכה ולא נבדק על ידי מבקר הפנים של המכון.

במרץ 2015 התייעץ מנהל משאבי אנוש ומינהל מר יואל מלי עם יועצת חיצונית בדבר התנאים שבהם יש לזקוף שווי לעובדי המכון בגין שימוש ברכב. נמצא שבמאי 2015 עודכן נוהל שימוש ברכב מאגר בהתאם למסמך שהעבירה היועצת החיצונית. כל עובד חתם שקיבל את כל הטפסים וקיבל הדרכה בעניין הנוהל.

המכון מסר בתגובתו כי בעקבות בדיקתו של מבקר הפנים ובעקבות ביקורת של מבקר המדינה, תכנית הביקורת הפנימית לשנת 2016 כוללת ביקורת בתחום רכבי מאגר, וכבר נמצאת בהליכי ביצוע.

מינוי קצין בטיחות: על פי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), על כל בעל מפעל שברשותו 40 רכבי נוסעים פרטים, רכבי עבודה או כלי רכב מסחריים שמשקלם הכולל המותר עד 3,500 ק"ג למנות קצין בטיחות לתעבורה. בהתאם לסעיף 580(ב) לתקנות, קצין בטיחות יעמוד לרשות המפעל בלבד ולא יעסוק במפעל בכל תפקיד זולת תפקידו כקצין בטיחות, אלא באישורה של רשות הרישוי.

נמצא כי בתחילת שנות האלפיים מונה קצין הבטיחות בתעבורה גם כאחראי לביטחון במכון, וכי במסגרת תפקידו זה הוא מפקח על פעולת השומרים. עוד נמצא כי מנהל אגף מש"א התיר את המינוי על כנו.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל מש"א ומינהל כי עליו לפעול לאלתר בהתאם לתקנות התעבורה.

המכון מסר בתגובתו כי מנכ"ל המכון בוחן את הפרדת תפקיד הממונה על תחום הבטיחות בתעבורה מכל תפקיד אחר במכון, כך שיעסוק רק בתחום הרכב.

דיווח לרשות המסים: המכון הוא מוסד ציבורי, המוגדר ברשות המיסים כמוסד ללא כוונות רווח ואינו משלם מסים על רווחיו. המחוקק הביע את השקפתו שלפיה הוא רואה בחומרה יתרה את העובדה שמי שמצהיר שאין לו מטרה רווחית, זוכה על יסוד כך בפטור ממס, מנצל את מעמדו זה להענקת טובות הנאה פטורות ממס. לפיכך קבע בסעיף 3(ז) לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה) כי מוסד ציבורי שאינו מנהל מעקב נאות אחר רכבי המאגר ישלם מדי שנה את המס המגיע בשיעור של 90% מהסכומים שהוציא בגינם.

נמצא כי המכון חישב ושילם את המס המגיע, בהסתמכו על כך שהמסמכים המתעדים את השימוש ברכבי המאגר מנוהלים בצורה תקינה המבטיחה, כלשון הוראות מס הכנסה, כי אין מקרים שבהם נעשה שימוש פרטי ברכב מאגר או פוטנציאל לשימוש כזה. עוד נמצא שביום 24.8.14 חתם המכון על שומה בהסכם לפי סעיף 145(א)(2) לפקודה⁵⁹ בנוגע לשנים 2010-2012 עם נציג מס הכנסה. נציג מס הכנסה הסתמך על דיווחי המכון בכל הנוגע לרכבי המאגר.

רשות המסים מסרה בתגובתה מיוני 2016 למשרד מבקר המדינה כי בביקורת הקרובה תערוך בדיקה מעמיקה של סוגיית רכבי המאגר במכון, ותחייבו בהתאם אם יימצאו הפרשים.

59 פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961. סעיף 145(א)(2) לפקודה מאפשר לפקיד השומה לבדוק את חישוב המס העצמי שמסר אדם ולקבוע לפי מיטב שפיטתו את סכום הכנסתו, את הניכויים, הקוזים והפטורים המותרים ממנה על פי כל דין ואת המס שהוא חייב בו, אם יש לו טעמים סבירים להניח שהדוח אינו נכון; שומה לפי פסקה זו יכול שתיעשה בהתאם להסכם שנערך עם הנישום.

על המכון לקיים בקרה נאותה על שימוש ברכבי מאגר, ולזקוף שווי שימוש בהתאם לפקודת מס הכנסה

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון לקיים בקרה נאותה על שימוש ברכבי מאגר, ולזקוף שווי שימוש בהתאם לפקודת מס הכנסה. בהיעדר בקרה כאמור, ונוכח הממצאים שהועלו, היה על המכון לדווח לרשות המסים כי אינו מוודא שלא נעשה שימוש פרטי ברכבי המאגר בצורה נאותה, כפי שנקבע בפקודת מס הכנסה. אילו היה נוהג כך, היה עליו להקפיד על תשלום מס נוסף בגין השנים 2010-2015 בסכום שיכול להגיע אף לכמה מיליוני ש"ח⁶⁰.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שהועלו, לרבות מסירת דיווח שאינו אמין לרשות ציבורית אחרת, אשר עלול להשפיע על החיוב במס שעל המכון לשאת, על הוועד הפועל של מכון התקנים להורות על פנייה מחודשת לפקיד השומה, תוך כדי מתן גילוי לליקויים ועריכת שומה בהתאם לממצאים המשקפים את השימוש שנעשה הלכה למעשה בכלי הרכב הללו.

המכון מסר בתגובתו מיוני כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, כי הנושא ייבדק בעזרת משרד רואי החשבון של המכון, וכי המכון יפעל בהתאם להנחיותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועד הפועל להורות על שינוי מקיף בדרכי ניהול רכבי מאגר במכון, לרבות קבלת דיווח תקופתי על נאותות הבקרה. על הוועד הפועל לוודא כי מועבר דיווח אמין לגבי עובדים למחלקת שכר, כך שייזקף לשכרם שווי שימוש כדין ולדון בממצאים הנוגעים לטיפול הלקוי של מנהל מש"א ומינהל מר יואל מלי בניהול רכבי המאגר, פיקוח עליהם ואי-מתן דיווח מדויק בנוגע אליהם.

המכון מסר בתגובתו ביוני כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו. עוד מסר כי הנושא נמצא כעת בביקורת של המבקר הפנימי, וכי המלצות הביקורת יובאו בפני מנכ"ל המכון וועדת הביקורת, והחלטותיהם ייושמו.

היעדר פיקוח מינהלי על המכון

המכון, בדומה לתאגידים ציבוריים אחרים, אינו נתון לפיקוח של גורם ממשלתי. בשנה האחרונה הוחלף איזש תפקיד יו"ר המכון פעמיים ובתקופת ביניים מילא סגנו זמנית את התפקיד. גם המנכ"ל פרש אחרי שמילא את התפקיד כשנה, וכיום מכהן בתפקיד באופן זמני ממלא מקום. כמו כן חלו שינויים בוועד הפועל: נוספו חברים, שונו יחסי הכוחות וחלו שינויים באיזש ועדותיו. בקרב הנהלת המכון שוררים חילוקי דעות וחוסר הרמוניה המקשים על גיבוש מדיניות ופיקוח על ביצועה. הליקויים שמועלים בדוח, ובהם: תפקוד לקוי של הוועד הפועל, היעדר קביעת מדיניות ארוכת טווח, מינוי בכירים בהליכים לקויים, טיפול לקוי באגף הבניין, ניהול כושל של רכבי מאגר, טיפול לקוי בכוח אדם - מעצימים את הצורך באסדרה.

60 בהתאם לנתוני מכון התקנים ולעיבודי משרד מבקר המדינה. בהתאם לשיעור מספר רכבי המאגר מתוך מספר כלי הרכב הכולל של המכון והוצאות הרכב לכלל כלי הרכב.

הדוח חושף גם ליקויים בתחום המשמעת. נמצא כי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 לא הוחל על מכון התקנים. מכון התקנים לא החיל על עצמו או הסדיר מערכת חליפית לטיפול בעבירות משמעת המתעוררות בארגון.

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי קידום הצעת חוק התאגידים הציבוריים אינו נמצא בתכנית העבודה של משרד המשפטים לשנת 2016, וכי הדבר ייבחן לקראת שנת 2017.

משרד מבקר המדינה מעיר לממשלה כי יש לקדם אסדרה לניהול התאגידים הציבוריים, ובכללם מכון התקנים, וליצירת מנגנוני פיקוח ובקרה עליהם. אסדרה כזו עשויה להפחית ליקויים בממשל תאגידי, לשפר את תפקודם של התאגידים ולחזק את אמון הציבור בהם.

ליקויים בפעילות הליבה של המכון

טיפול כושל באגף הבניין

אגף הבניין מרכז את תחום הבנייה וכולל שלוש מעבדות שכל אחת מהן אחראית לכמה ענפים:

מעבדת הבנייה: המעבדה מתחברה במעבדות פרטיות ופועלת במגוון תחומים: מתן שירותי נטילת דוגמאות מיציקות בטון לבדיקת עמידתן בתקינה; בדיקת התאמתן של מערכות סניטריות לתקן, לדוגמה בחינת מיקום הנחת נקודות ביקורת וזוויות הצנרת; התאמה לתקנים של מרכיבים מוגנים דירתיים וקומתיים; יישום האיטום במבנים וכן בדיקת התאמת מתקני משחקים לתקינה החלה עליהם.

מעבדה לבדיקת חומרי בנייה: מקור חלק מהכנסות המעבדה הוא בבדיקת מוצרי ייבוא ובבדיקת מוצרים הנדרשים לתו תקן, פעילויות שבהן המכון הוא מונופול. המעבדה בודקת התאמת חומרי גלם לבטון לתקינה; מוצרי בנייה; מוצרי בנייה טרומיים; מוצרי איטום ובידוד; מוצרים לחיפוי פנים ולחיפוי חוץ כגון קרמיקה ואריחי בטון; בדיקות הנדסיות של מבנים; הנדסת בטיחות אש, ובדיקת היישום של מוצרים במבנים ואיכות הבנייה.

מעבדה לקרקע ותשתיות: המעבדה לקרקע ותשתיות (להלן - מעבדת קרקע) מתחברה במעבדות פרטיות ומספקת בדיקות חקר קרקע לשם תכנון הביסוס עליה; יישום של מיסעות כבישים; מיסעות רכבות; ופיקוח על מפעלים לאספלט ומחצבות.

1. באגף הבניין יש כ-250 עובדים, וביוני 2016 מונה לתפקיד מנהל אגף קבוע. אך עד אז, מאפריל 2005, עמד בראשו ממלא מקום. תפקידים שונים באגף אינם מאוישים זה כשש שנים, וביניהם מנהל מעבדת בניין ומנהל מעבדת קרקע. כמו כן אינם מאוישים שלושה תפקידי ראשי ענף במעבדת הבניין וארבעה תפקידי ראשי ענף במעבדת קרקע. כבר בישיבת ועדת ארגון של הוועד הפועל בספטמבר 2010 עלה נושא אי-איוש משרות באגף. אחד מחברי הוועדה טען כי "יש קושי לומר שיש אגף בניין... חסרים 4-5 פונקציות".

המכרז האחרון שאושר ברמת ראש ענף היה של ראש ענף איכות הבנייה. המכרז פורסם לראשונה במרץ 2010 אך ועדת המכרז התכנסה רק בפברואר 2011. בפני ועדת המכרז התייצב מועמד יחיד, עובד א'. העובד נבחר פה אחד למלא את התפקיד.

המכון מסר בתגובתו כי אכן קיים מחסור באיוש תפקידי הניהול באגף, ומחסור זה פוגע בתפקוד האגף. ממלא מקום מנהל האגף הגיש לוועד הפועל תכנית הבראה אגפית לשנת 2016, ובה הציע לשנות את המבנה הארגוני באגף וציין שמינוי מנהלים בכל השדרה הניהולית של האגף הוא תנאי ליכולתו להוביל את האגף לאיזון תקציבי. יישום התכנית ומינוי המנהלים אינם עניינים פשוטים ליישוב ותלויים בין היתר בוויסות מקורות תקציביים ובגיבוש הסכמות מול ועד

העובדים. במסגרת אישור תכנית העבודה השנתית של האגף קבע הוועד הפועל כי יימסר לו דיווח רבעוני לגבי עמידת האגף בתכנית.

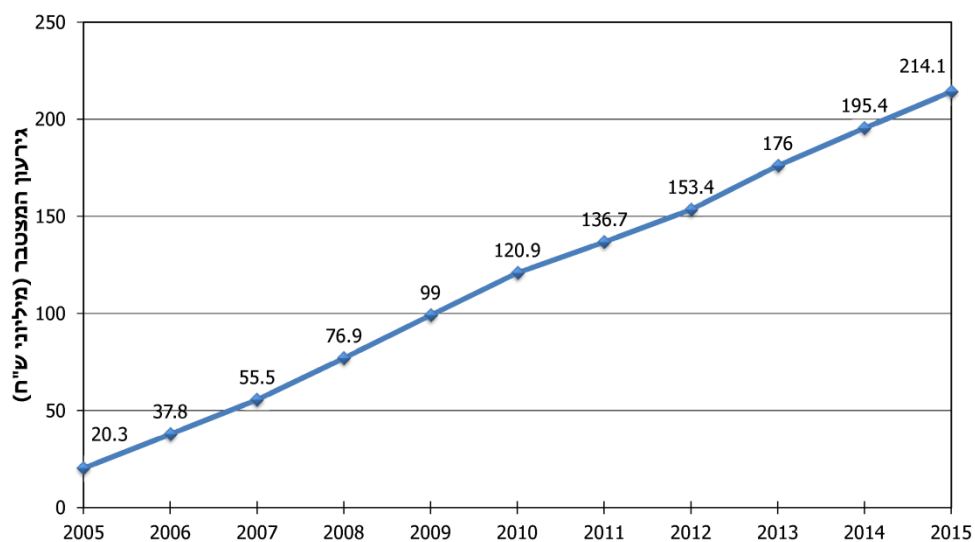
2. יצוין כי באגף תעשייה נבדקת התאמה לתקן של משחקים וצעצועים כעניין שבשגרה. למרות זאת, בדיקת התאמת מתקני משחקים נעשית כאמור על ידי אגף הבניין. הבדיקה היא מכוח החובה לקבל אישור תו תקן למתקנים עצמם, להתקנתם ולגופים המתחזקים אותם. בעבר היה היקף הבדיקות מצומצם והוטל על בודקי מעבדת הבנייה. בחלוף השנים התפתח במעבדה ענף נפרד שעובדיו עוסקים בבדיקת מתקני המשחקים באופן מלא. נמצא כי בדיקת התאמת מתקני משחקים נמצאת מהבחינה הארגונית במעבדה לבנייה, אף שאופייה של פעילות זו שונה משאר פעילויות המעבדה. עוד נמצא כי סוגיה זו, לרבות ניהול הפעילות תחת מטרייה אחת לא נידונה בוועד הפועל.

3. בסעיף 2 לחוק התקנים נקבע כי מטרת המכון היא תקינה והבטחת רמה נאותה של טיב המצרכים, אם בקביעת תקנים ואם בדרך אחרת, וכי הוא רשאי, בין השאר, לערוך מחקרים, סקרים ובדיקות של חומרים, מוצרים ומתקנים; לאשר מפרטים וכללים טכניים ולעודד את השימוש בהם; להשגיח על ייצור מצרכים בהתאם לכללים שקבע; לעסוק באיסוף מידע, במיון ובהפצתו.

בשנות התשעים נפתחה פעילותן של מעבדת הבנייה ושל מעבדת הקרקע והתשתיות לתחרות חיצונית, ומאז נעשית הבטחה נאותה של טיב המצרכים בצורה תחרותית על ידי כמה מעבדות, ולא חלה חובה להבטחת טיב המוצר דווקא על ידי מכון התקנים.

להלן נתונים על אודות פעילות מעבדות הבנייה והקרקע הנתונות בתחרות וכן כל מעבדות אגף התעשייה המונופוליסטיות.

תרשים 1: הגירעון המצטבר של מעבדת הבנייה ומעבדת קרקע (במיליוני ש"ח)



המקור: נתוני מכון התקנים

לוח 4: עודף (גירעון) שנתי בפעילות מעבדת הקרקע ומעבדת הבנייה
ועודף שנתי בפעילות אגף התעשייה (במיליוני ש"ח)

השנה	גירעון מעבדות הבנייה והקרקע	עודף המעבדה לבדיקת חומרי בנייה	עודף אגף תעשייה
2005	(20.3)	1.7	24.1
2006	(17.5)	0.6	21.6
2007	(17.7)	1.5	22.6
2008	(21.4)	4.2	28.0
2009	(22.1)	1.9	25.2
2010	(21.9)	6.8	33.5
2011	(15.8)	9.3	37.0
2012	(16.7)	6.9	27.6
2013	(22.6)	7.4	24.8

השנה	גירעון מעבדות הבנייה והקרקע	עודף המעבדה לבדיקת חומרי בנייה	עודף אגף תעשייה
2014	(19.4)	10.3	16.2
2015	(18.7)	9.0	19.5
סה"כ	(214.1)	59.6	280.1

המקור: נתוני מכון התקנים

מתרשים 1 ומלוח 4 עולה כי רווחי מעבדות המכון הפועלות כמונופול מממנים את פעילות מעבדות הבנייה והקרקע החשופות לתחרות ומפסידות מדי שנה. סך המימון הסתכם בכ-214 מיליוני ש"ח בעשר השנים האחרונות. לדעת משרד מבקר המדינה, מימון המעבדות המפסידות, באמצעות רווחי מעבדות המכון הפועלות כמונופול, מעלה חשש כי תעריפי הבדיקות לעמידה בתקן אינם משקפים את עלותם האמתית בתנאי תחרות.

המכון מסר בתגובתו כי פעילות אגף הבניין יוצרת הכנסות נוספות הנרשמות באגפים אחרים אשר יש בהם מעבדות בתחומים משיקים כגון: בדיקות בטיחות אש ובדיקות עמידה בתקנים של ממ"דים. עוד מסר המכון כי מעבדת הבנייה מתקשרת עם קבלנים במחירי שוק תחרותי, שכן היא מתחרה במעבדות פרטיות שחלקן נוקטות תמחור אגרסיבי מאוד. האגף בודק (בחישוב תמחירי) לפני ביצוע התקשרות גם את כדאיותן הכלכלית של כלל הבדיקות הכלולות בחוזה. בשל ההתנהלות הכספית הפנימית במכון, המעבדה לבנייה משלמת בעבור בדיקות למעבדות אחרות במכון אחרות במחירי מחירון, ולכן נאלצת לספוג הפסד לעומת התמורה שהיא מקבלת מהקבלן לפי החוזה. יוצא אפוא שגירעון האגף גדל בעוד המעבדות במכון מרוויחות בגין אותן בדיקות מעבר למחירי השוק תחרותי של אותן בדיקות. כלומר, פעילות האגף מייצרת הכנסות למעבדות באגף התעשייה. עוד מסר המכון כי המדיניות התקציבית של המכון לא נבחנה על ידי הוועד הפועל ברמת האגף אלא ברמת המכון כולו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המכון למסור לוועד הפועל נתונים על אודות גובה ההפסד הכלכלי ממעבדות הבנייה והקרקע לאחר התחשבות בהתחשבות פנימית במכון וההכנסה הכוללת שמקבל המכון מהמעבדות, כדי שתהיה בפניו תמונה מלאה של המעבדות האמורות. מידע חסר יקשה עליו לקבל החלטות מושכלות שיביאו להבראתן.

4. זה שנים ארוכות דן הוועד הפועל בטיפול הראוי בפעילות מעבדות בנייה וקרקע. נמצא כי כבר בישיבת הוועד הפועל ביום 30.1.03 נמסר כי חברי הוועד הפועל בחנו כמה חלופות בנוגע לאגף הבניין: מכירתו לעובדיו; מכירתו לצד שלישי; סגירת האגף כליל או הפסקת פעילות של מרביתו. בפני הוועד הפועל הוצגו

דרכי פעולה מגוונות להתמודדות עם המצב, אולם עד מועד סיום הביקורת, לא ניכר שינוי בגירעון המעבדות. כך למשל בישיבת הוועד הפועל במאי 2005 ציין מנכ"ל המכון הקודם כי "הבעיה מספר 1 היא שאגף הבניין מייצר גרעון גדול בהשוואה למחזור המכירות. השנה הוא לא כיסה את ההוצאות הישירות. זה מחייב דיון יסודי בקדנציה הבאה". מאז דנו ועדת הארגון וועדת הכספים של המכון מדי פעם בגירעונות אגף הבניין אולם ללא תוצאות.

בתגובת המכון לממצאי דוח מבקר המדינה⁶¹ מיום 11.12.11 צוין כי "עם כניסת המנכ"ל החדש לתפקידו, נעשתה תכנית הבראה לאגף הבניין (להלן - תכנית 2010), שאושרה בוועד הפועל של המכון. התכנית הניבה פירות, והאגף יסיים את שנת 2011 באיזון תפעולי".

בדיווח שקיבלה ועדת הארגון של המכון ביום 11.11.14 מחברת ייעוץ חיצונית, המלווה את פעילות אגף הבניין, נמסר כי המעמד התחרותי של המכון נמצא בשחיקה, וכי המכון מאבד נתח שוק; רמת שביעות הרצון של הלקוחות נמוכה; היעילות התפעולית של המכון נמוכה. בודקי המכון מבצעים מחצית מכמות הבדיקות בממוצע ביום עבודה בהשוואה לבודקים של החברות המתחרות. עוד מסרה כי מאמצע הרבעון השני של 2015 יעבוד אגף הבניין בתפיסה חדשה ובתהליכי עבודה אחרים שיביאו לשינוי ניכר. נמצא כי הוועד הפועל לא קבע יעדים מדידים ואבני דרך לביצוע תכנית ההבראה ולא עקב אחר ביצועם. נמצא כי על אף תכנית ההבראה שאושרה, עד תום מועד הביקורת ממשיך אגף הבניין להפסיד.

מנכ"ל המכון הקודם מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי מיד עם הגיעו למכון אייש את תפקיד מנהל האגף והכין תכנית פעולה לצמצום ההפסדים. נבחרה חברת ייעוץ חיצונית אשר בנתה יחד עם נציגי אגף הבניין תכנית מעשית מפורטת להגעה לאיזון בתוך שנתיים ובהמשך השגת רווחים. ההמלצות הוצגו להנהלת המכון, לוועד העובדים, לאגף הבניין ולוועד הפועל. הוועד הפועל אישר את התכנית במהלך שנת 2010. יישום התכנית החל בסוף 2014 וכלל מעקב חודשי אצל. התכנית יושמה רק בחלקה: כחלק מהתכנית אושרה פרישתם של כ-20 עובדים ותיקים שעלו העסקתם היא פי חמישה מהמקובל בענף ושתפוקתם פחות מחצי מהמקובל בו (להלן - הסכם הפרישה). ההסכם לא יושם בשל התנגדות ועד העובדים.

המכון מסר בתגובתו כי תכנית 2010 יצאה אל הפועל באופן חלקי אמנם, אך יישום התכנית הוריד משמעותית את גירעון אגף הבניין. תכנית העבודה השנתית של האגף משנת 2016 כוללת הקמת מרכז שירות אחד שייתן מענה לכל הפניות של לקוחות האגף, גם לאלה שנערכות באגף תעשייה.

נמצא כי הוועד הפועל אישר גם לשנת התקציב 2016 תקציב גרעוני של כ-15.6 מיליוני ש"ח בפעילות מעבדות הבנייה והקרקע. עוד נמצא כי הוועד הפועל אינו עוקב אחר התחזיות שמוסרים לו גורמים שונים המופיעים לפניו בנוגע לפעילות מעבדות הבנייה והקרקע, אינו בודק את יישום החלטותיו, והטיפול הלקוי מגולגל משנה לשנה וממנכ"ל למנכ"ל. לדעת משרד מבקר המדינה על הוועד הפועל לגבש בהקדם פתרון לגירעון באגף הבניין, בין בתכנית המציגה יעדים מדידים להבראתו ובין בהפסקת פעילותו או במכירתו.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי סוגיית הסבסוד נבדקת במסגרת בחינת מחירון המכון וגם במסגרת עבודת הצוות שעוסק בתחרות בין מעבדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה ועל הממונה על התקינה לתת את דעתם בנוגע לסבסוד של פעילות המכון בתחומים שבהם נעשית הבטחה נאותה של טיב המצרכים בצורה תחרותית, על ידי פעילות מונופוליסטית רווחית שלו.

אגף איכות והסמכה

אגף איכות והסמכה שבמכון התקנים הישראלי הוא גוף ההתעדה⁶² (Certification Body) הגדול ביותר בישראל. האגף מחזיק בנתח שוק של כ-70% ופועל בתחרות מול גופי התעדה פרטיים. תחומי הפעולה העיקריים של האגף הם: התעדת מערכות ניהול⁶³, אחריות למינהלת תפעול תו תקן; מתן היתר לסימון מוצרים ובניינים בתו תקן ירוק כידידותיים לסביבה; התעדה בנושא פליטת גזי חממה; אחריות על מרכז הדרכה.

62 גוף התעדה הוא גוף שבידיו הסמכה (בדרך כלל מארגוני הסמכה מדינתיים או מארגונים בין-לאומיים) לבצע בחינה, ביקורת, בדיקות, מדידות וכיולים נאותים בהתאם לתקנים, למפרטים או למסמכי ייחוס אחרים. גוף התעדה מוסמך רשאי להנפיק ללקוחותיו תעודה (להלן - תעודת איכות), המעידה שהלקוח פועל לפי התקנים החלים עליו.

63 לדוגמה התקן הבין-לאומי ISO 9001. התקן מגדיר דרישות למערכת ניהול איכות. עמידה בדרישות התקן מעידה כי הארגון מסוגל לספק בעקביות מוצר העומד בדרישות הלקוח ובדרישות תחקיתיות ישימות; שואף להגביר את שביעות רצון לקוחותיו באמצעות יישום יעיל של מערכת ניהול האיכות בארגון; נותן מענה לסיכוני הארגון, להזדמנויותיו וליעדי; מיישם תהליכים לשיפור מתמיד של המערכת באמצעות הבטחת התאמה (Conformity) לדרישות הלקוח ולדרישות תחקיתיות ישימות.

ליקויים בהיערכות לקראת פרישת עובדים

לוח 5: נתונים על היקף כוח האדם של האגף (במיליוני ש"ח)

2015	2014	2013	2012	2011	2010	
87	83	82	82	78	77	מספר העובדים הפנימיים (סוקרים ועובדי מינהלה)
25	25	24	16	14	13	מספר נותני השירותים העצמאיים לאגף
-1.8	2.6	2.1	2.6	4.6	3.6	רווח שנתי
13.7	15.5	12.9	10.8	8.2	3.6	רווח מצטבר

המקור: נתוני מכון התקנים

לצורך התעדת לקוחות, מבצעים סוקרי האגף מבדקים במפעלי הלקוחות בהתאם לתכנית התעדה תלת-שנתית ("סבב התעדה"). נכון למועד סיום הביקורת, האגף מעסיק 51 סוקרים עובדי המכון (להלן - סוקרים פנימיים) וכ-25 סוקרים נותני שירות עצמאיים המנפיקים חשבונות למכון (להלן - סוקרים חיצוניים). הדרישות המקדימות לסוקר כוללות השכלה בתחום רלוונטי, ניסיון בעבודה בתעשייה של ארבע שנים לפחות וכן הכשרה מגוף ההתעדה המעסיק אותו⁶⁴. הכשרת עובד חדש נמשכת שישה חודשים עד שנתיים (בהתאם לתחום ההכשרה), עד שביכולתו להפוך לסוקר.

נמצא כי 14 מתוך 51 הסוקרים הפנימיים (27%) הם מעל גיל 65, ומהם 8 מעל גיל 67 וממשיכים בעבודתם במכון באישור מיוחד של מנכ"ל המכון. עוד נמצא כי 9 סוקרים מעל גיל 65 הם בעלי הסמכה לתחומי התעדה מורכבים ותקופת ההכשרה למחליפים בתחומים אלו היא בין שנה לשנתיים. מבין הסוקרים החיצוניים גילם של 5 הוא מעל 67 שנים.

עוד נמצא שיש עומס עבודה ניכר על סוקרי אגף איכות והסמכה. מנתוני האגף עולה שכ-35 סוקרים נדרשים למלא יותר מ-1,600 שעות בביצוע מבדקים בשנה, ומהם 21 סוקרים המבצעים יותר מ-2,000 שעות. בשנת 2014 נמצאו 5 סוקרים שנדרשו לבצע מעל 2,400 שעות, ובשנת 2015 נמצאו 3 סוקרים שביצעו היקף שעות זה⁶⁵. בשל העומס קבע מנהל האגף ששני ראשי מנהלות יעסקו גם הם בביצוע מבדקים נוסף על תפקידם הניהולי.

64 לדוגמה, דרישות מקדימות והכשרה לסוקר בתחום אבטחת מידע ISO 27001 כוללות: תואר בוגר לפחות בתחומים רלוונטיים כגון מדעי המחשב; חמש שנות ניסיון במערכות מידע; קורס הכשרה בן חמישה ימים להיכרות עם התקן ולימוד התיאוריה של עריכת מבדקים; ביצוע 20 מבדקים בליווי סוקר בכיר, ראשית כמשתתף ולפי התקדמותו כשותף חלקי בחסות הסוקר הבכיר.

65 מנהל אגף איכות והסמכה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי בגופי התעדה מובילים בחו"ל נהוג שהיקף שעות המבדק לסוקר לא יעלה על כ-1,700 שעות.

הרכב כוח האדם כפי שהוצג מעלה חשש באשר ליכולתו של האגף להמשיך ולפעול במתכונתו הנוכחית

הנושאים של המחסור בסוקרים באגף ושל הצורך בהיערכות לפרישת סוקרים עלו כמה פעמים בפורומים שונים בהנהלת המכון, למשל: במסגרת בניית תקציב לשנת 2011 הציגה באוקטובר 2010 הנהלת האגף את המחסור בפני המנכ"ל הקודם; בישיבות רבות של ועדת איכות והסמכה שהיא ועדה מטעם הוועד הפועל; בביקורת שערך המבקר הפנימי במכון בשנת 2013⁶⁶. בדוח הוצג כי הגיל הממוצע של סוקרי האגף הוא 58.5 וכן כי 25% מהסוקרים יגיעו לגיל פרישה בחמש השנים הבאות. כמו כן המליץ דוח הביקורת הפנימית "לשקול הכנת תכנית להצעת כוח אדם של האגף כדי לעמוד בתוכנית האסטרטגית המתוכננת לשנים הבאות". נמצא כי לא אושרה תכנית להצעת כוח האדם של האגף. יצוין כי הכנסות המכון מעבודת כל סוקר בממוצע עומדת על כ-750,000 שקלים לשנה, ואילו עלות שכרו הממוצעת היא כמחצית מסכום זה.

על פי נתוני המכון בשנת 2015 נקלטו באגף שלושה עובדים חדשים בלבד שהחלו בתהליך להכשרתם כסוקרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הרכב כוח האדם כפי שהוצג מעלה חשש באשר ליכולתו של האגף להמשיך ולפעול במתכונתו הנוכחית, ולעמוד בהיקף המבדקים שביצע עד כה. על המכון להכין תכנית גיוס והכשרה רב-שנתית מפורטת שתעסוק בקליטת עובדים. החזקת כוח אדם בהיקף מספק היא כלי המאפשר תחלופה בביצוע המבדקים, מפחית את התלות בידע של מספר סוקרים מועט ומקטין את הסיכון לניגוד עניינים, העלול להיווצר מטיפול ארוך שנים של הסוקר במפעל מסוים.

המכון מסר בתגובתו כי המחסור בסוקרים באגף ועומס העבודה הכבד המוטל על הסוקרים הקיימים ידועים לו ומטופלים על ידי זה זמן מה. בעקבות דרישה מפורשת שהעלה מנהל האגף בפני מנכ"ל המכון הקודם בעניין זה, החלה הסמכתם של שני עובדים מאגף התעשייה כסוקרים באגף איכות והסמכה, והם צפויים להשלים את הסמכתם ביולי 2016 בד בבד הושלמה הסמכתם של שלושה סוקרים לתקן AS9100⁶⁷. האגף מוביל תכנית לעיבוי מערך הסוקרים. יישומה יאפשר הצערה והחלפה של כוח האדם המקצועי באגף.

מבדקי התעדה למערכות ניהול איכות

תהליך התעדת מערכות ניהול כולל כמה שלבים: (א) התעדה ראשונית אמורה להיערך לאחר פניית הלקוח, וכוללת שני מהלכים: בחינה מקדימה וביצוע מבדק של מערכות הניהול. לקוח העובר שלב זה בהצלחה מקבל תעודת איכות למערכות

66 דוח ביקורת פנימית, **ניהול מערכת האיכות במכון התקנים הישראלי** (2013).

67 תקן AS9100 הוכן על ידי גוף בין-לאומי (SAE Aerospace) בחסות ארגון הגג של תעשיית התעופה. יצרני התעופה, חלל וביטחון (לתחומי אוויר, ים ויבשה) בארץ ובעולם, דורשים מהספקים ומקבלני המשנה להתעיד את מערכת האיכות בהתאם לדרישות ספציפיות של תעשייה זו.

הניהול לפי תקן האיכות שלפיו נבדק; (ב) מבדקי מעקב אמורים להיערך פעם בשנה לפחות ולספק הערכה תקופתית על הארגון המותעד; (ג) מבדקי הערכה מחדש אמורים להתבצע פעם בשלוש שנים, או כאשר חלים שינויים ניכרים במערכת הניהול אצל הלקוח, או כאשר לא בוצעו מבדקים בתדירות ובהיקף הנדרשים עבור הארגון.

אי-ביצוע מבדקים

נמצא כי אגף איכות והסמכה לא ביצע בשנת 2014 כ-750 הזמנות עבודה ובשנת 2015 לא ביצע כ-900 הזמנות עבודה מתוך כ-20,000 הזמנות עבודה, שנפתחו בכל אחת משנים אלה. האגף סגר בסוף כל שנה את ההזמנות שלא בוצעו תחת הסימול "לא בוצע" בהיקף של כ-2 מיליון ש"ח, ופתח אותן כהזמנות חדשות לביצוע בשנה העוקבת נוסף על ימי המבדק שנקבעו מראש לאותה שנה ללקוח. עוד נמצא כי לכ-400 לקוחות לא ביצע המכון מבדקים כלל בשנת 2015, אף שאמור היה לבצע אצלם מבדק אחד לפחות.

מנהל אגף איכות והסמכה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי תוקף ההתעדה הוא לשלוש שנים, וכי לפי תקני ההתעדה הבין-לאומיים לגוף ההתעדה שמורה גמישות מסוימת במועדי ביצוע ההתעדה, כך שהיקף המבדקים אינו אחיד בכל שנה משלוש השנים. המכון אמנם לבצע מספר מסוים של מבדקים כדי לאשש את זכאותו של הלקוח לתעודה, וכאמור כך גם נקבע התמחור (בהסכם לשלוש שנים), אך אם מסיבה כלשהי המכון אינו מספיק לבצעם, אין בכך כדי לפגוע בלקוח הממשיך ליהנות מאותה תעודה. עוד מסר מנהל האגף כי המדיניות היא לבצע את כל המבדקים במועד, וכי הוא הורה לכלול בתכנית העבודה של הסוקרים מבדקים רבים ככל האפשר אף מעבר למקובל בשעות סקירה לסקור בעולם. כמו כן מסר מנהל האגף כי עקב "מצוקת הסקרים" גם הנהלת האגף מבצעת מבדקים בהיקפים ניכרים, וכל פיגור בביצוע המבדקים נובע מן החוסר בסוקרים. לדבריו לקוחות המכון חפצים להמשיך להחזיק בתעודה ומייחסים לה חשיבות רבה לצורך ייצוא, והם לא נפגעו בגלל אי-ביצוע מבדקים במועד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף איכות והסמכה להתקשר עם לקוחות לביצוע תהליכי התעדה בהתאם לכוח האדם הקיים, ולוודא את יכולתו לספק שירותים במועד. אי-ביצוע מבדק במועד משמעו הפחתה באיכות ובאמינות התעודה שמערכת הניהול אכן עומדת בדרישות התקן. בכך, עלול המכון שלא לקיים את תכליתו, ולפיה עליו להבטיח "רמה נאותה של טיב המצרכים". האינטרס המשותף של הציבור, של לקוחות המכון ושל צדדים שלישיים הרוכשים שירות או מוצרים מהמפעלים הוא שבעלי התעודות אכן יהיו ראויים לתעודות שהם מציגים וכי מוצריהם יהיו איכותיים.

המכון מסר בתגובתו כי הוא פועל כדי להשלים מבדקים שלא בוצעו במועד, עד תום תקופת ההסכם (שלוש שנים). כמו כן הוא מבטל היתר שניתן אם מבדק לא בוצע בשל מחדל של הלקוח. המכון מכיר בחשיבות של ביצוע מבדקים על פי תכנית

העבודה שנקבעה מראש, דהיינו: ביצוע מבדק אחת לשנה, ועל כן החליט כי נהלים ישונו וירוענו ברמת האגף והמכון כולו. כמו כן מסר המכון כי האגף יבצע "סקר חוזה" מול כל לקוח טרם חתימה על חוזה, כדי לוודא שיש בידיו האמצעים לביצוע ההתקשרות במלואה. ייכתבו נהלים מתאימים ויעובה מערך כוח האדם המקצועי באגף.

חוסר הקבלה בין ביצוע המבדקים לבין הכרה בהכנסות

המכון גבה ממרבית לקוחותיו לפי הסכם התעדה לשלוש שנים, את העלות הכוללת בגין ההתעדה הראשונית, מבדקי המעקב ומבדקי ההערכה מחדש בשלושה תשלומים שנתיים שווים אף שמספר ימי המבדק והיקפם השעתי אינם שווים בכל אחת מהשנים. לאחר גביית כל תשלום מלקוח, המכון פותח במערכת המחשב "הזמנת עבודה" בעבור הלקוח המשמשת את אגף איכות והסמכה.

נמצא כי המכון לא החזיר ללקוחותיו כספים ששולמו בגין בדיקות שלא ביצע באותה שנה, ולא רשם אותן כהכנסות מראש אלא הכיר בהכנסות בגין קבלת הכספים עם סגירת ההזמנות. בשנה העוקבת שבמהלכה ביצע את הזמנות לא חייב את הלקוחות בסכום גבוה יותר.

מנהל אגף איכות והסמכה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי על פי חוות דעת משפטית שקיבל המכון עוד בשנת 2009, התשלומים השנתיים מהלקוחות הם בגין תעודת ניהול האיכות לפי תקן. תמחור התשלום מתבצע אמנם על בסיס המבדקים הנדרשים בהתאם לתקן, אך מבחינת הלקוח הוא קיבל את התעודה, והוא רשאי במשך כל אותה שנה להציג את עצמו כבעל תעודה. לפיכך אין מקום להשבת כספי הלקוח, והתקבולים הללו חלוטים כהכנסות בידי המכון. כשנשללת תעודה מהלקוח, מוחזרים לו כספים בגין מבדקים שלא בוצעו.

המכון מסר בתגובתו כי האגף יפעל בהתאם למדיניות המכון בכל הקשור להכרה בהכנסות מראש במקרה שבו מבדק לא בוצע בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון לחייב את הלקוח ולהכיר בהכנסות ובהוצאות בהתאם להיקף העבודה בהזמנת העבודה המופקת לאותה שנה. נוהג שאינו עומד בכלל ההקבלה החשבונאית אינו רצוי ומביא לפערי תזמון.

ליקויים בפעילות תו תקן

מערכת תו התקן פועלת בשירות הצרכן בהעמידה לרשותו אמצעי פשוט ונוח להבחנה בין מוצרים תקינים לבין מוצרים אחרים. קבלת אישור מגורם חיצוני לכך שהמוצר מתאים לדרישות התקן וציון עובדה זו על גבי המוצר הם כלי שיווקי חשוב. מכוח צו התקנים, המתעדכן מדי תקופה בידי שר הכלכלה, מפורסמת רשימה

הכוללת במועד סיום הביקורת 45 מוצרים שהצו אוסר לייצרם, להחזיקם למכירה או למכרם אלא אם כן ניתן היתר לסמנם בתו תקן⁶⁸.

מינהלת תפעול תו תקן, הפועלת תחת אגף איכות והסמכה, אחראית למתן היתרים משני סוגים: (א) היתר ליצרנים לסימון מוצרים, שלפי צו התקנים (איסור ייצור מצרכים), התשמ"ב-1981 (להלן - צו התקנים), חובה לסמנם בתו תקן (להלן - תו תקן חובה); (ב) היתרים ליצרנים המעוניינים מרצונם לסמן את מוצריהם בתו תקן (להלן - תו תקן רשות). ההיתר ניתן לשנה אחת, ואפשר לחדשו.

לוח 6: פעילות מערכת תו תקן

2015	2014	
		תו תקן חובה
		מספר יצרנים שקיבלו היתרים לסימון מוצרים בתו תקן חובה:
136	131	מייצרים בארץ
65	60	מייצרים בחו"ל
618	605	מספר היתרים שניתנו לסימון מוצרים בגין תו תקן חובה
		תו תקן רשות
		מספר יצרנים שקיבלו היתרים לסימון מוצרים בתו תקן רשות:
527	489	מייצרים בארץ
110	125	מייצרים בחו"ל
1,495	1,446	מספר היתרים שניתנו לסימון מוצרים בגין תו תקן רשות

המקור: נתוני מכון התקנים.

נמצא כי הרשימה אינה מעודכנת: היא כוללת מוצרים שאינם מיוצרים עוד בישראל, אך אינה כוללת מוצרים שחשיבותם בטיחותם לציבור רבה. מנהל מינהלת תו תקן פנה לפני כשנה למשרד הכלכלה בהצעה לעדכן את צו התקנים: מחד גיסא לגרוע כ-14 מוצרים שאינם רלוונטיים כיום, ומאידך גיסא לפעול לצרף לרשימה מתקני ספורט, מתקני סל ושערי כדורגל המוקמים לשימוש הציבור.

68 הצו עודכן בפעם האחרונה באוגוסט 2008. ראו ק"ת תשס"ח מס' 6699 (6.8.08), עמ' 1184 - צו התשס"ח-2008.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה לעדכן את צו התקנים בכל הנוגע להשמטת מוצרים אשר אינם רלוונטיים עוד מהבחינה הטכנולוגית או שכיום אינם מיוצרים בישראל. על המשרד לבחון את הצורך בהוספת מוצרים חדשים לרשימה. בעשותו כך, עליו לבחון את התועלת הצפויה לציבור מהידוק הפיקוח, ובד בבד אף להביא בחשבון את העלות שתתווסף למוצרים בגין כך.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי בימים אלו נערכת בחינה מקצועית של צו התקנים במטרה לצמצם את רשימת התקנים בצו, כך שלא ייכללו בו תקנים שאין ייצור מקומי בתחומם או כאשר אין הצדקה עניינית מבחינת שמירת בריאות הציבור ובטיחותו.

תקנות התקנים (תו תקן וסימן השגחה), התשמ"ב-1982 (להלן - תקנות התקנים) מסדיר את הליך מתן ההיתר על ידי מכון התקנים לסמן מוצר בתו תקן (להלן - היתר). על פי תקנות התקנים הוקמו שלושה גופים: (א) מינהלת תו תקן (להלן - המינהלה) שהיא גוף ציבורי שבראשו עומד הממונה על התקינה, וחברים בו עוד 11 אנשים הנבחרים על ידי המועצה הכללית של המכון, בהמלצת הוועד הפועל אחת לשלוש שנים, וכן נציג מנהל המכון. המינהלה היא הגוף העליון לניהול ענייני תו התקן⁶⁹; (ב) ועדת היתרים שבה חברים הממונה על התקינה, נציג מנהל המכון ושלושה חברים שממנה המינהלה. הוועדה מוסמכת להעניק היתר לסימון מוצר בתו תקן וגם לבטלו (להלן - ועדת ההיתרים); (ג) ועדות מקצועיות למגוון ענפי ייצור שממנה המינהלה, וחבריהן מומחים בנושאים שבהם הן עוסקות.

המינהלה קבעה בנוהל 006 את הליך מתן ההיתר על ידי מכון התקנים לסמן מוצר בתו תקן. התנאים כוללים עמידה בשלבים האלה: (א) בדיקות מעבדה לדוגמאות מהמוצר⁷⁰; (ב) בחינות לתהליך הייצור; (ג) מבדקי איכות הסוקרים את מערכת

69 השירותים התפעוליים התומכים בפעילות המינהלה ניתנים על ידי מינהלת תפעול תו תקן, הכפופה לאגף איכות והסמכה.

70 יש שני סוגי בדיקות: בדיקה מלאה - בדיקת מוצר הנערכת על פי כל דרישות התקנים החלים עליו הנערכת פעם אחת לאורך חיי המוצר או לפי החלטת ועדת ההיתרים פעם בחמש שנים; בדיקה חלקית - בדיקת מוצר הנערכת פעם בשנה על פי חלק מדרישות התקנים החלים על המוצר.

האיכות של היצרן⁷¹. הנוהל גם מפנה לפירוט ספציפי לכל דרישות הבדיקה והפיקוח עבור כל אחד מהמוצרים שתחת תו תקן, בנספחי תנאים מיוחדים⁷².

פעילות מינהלת תו תקן כמונופול

בחוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997, נקבע כי מכוח תפקידה, הרשות הלאומית להסמכת מעבדות (להלן - הרשות להסמכת מעבדות) רשאית להכיר ביכולת ובכשירות המקצועית של מעבדה לבצע בדיקות, בהתאם לתקנים, לתקנות, למפרטים או למסמכי ייחוס אחרים. מעבדה מוסמכת היא מעבדה שקיבלה הסמכה מהרשות להסמכת מעבדות או מגוף הסמכה בין-לאומי אחר. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי הקמת רשות הסמכה⁷³ תאפשר את המשך תהליך הפתיחה לתחרות של ענף המעבדות.

סעיף 12 בחוק התקנים קובע כי "המכון וכל מי שאושר לעניין זה בכתב על ידי הממונה (להלן - מעבדה מאושרת) רשאים לבדוק את מידת התאמתו של מוצר לתקן, או לתקן רשמי, ולתת תעודת בדיקה על כך". הממונה על התקינה מעניק מעמד של מעבדה מאושרת על פי קריטריונים שקבע, ובהם היותה של המעבדה מוסמכת. יצוין כי בשל מעמדו המיוחד של המכון, מעבדותיו מאושרות אף על פי שרובן אינן מוסמכות בידי צד שלישי בלתי תלוי⁷⁴. בחוק התקנים (סעיף 11) נקבע כי שר הכלכלה⁷⁵ יקבע בצו שפורסם ברשומות, סימנים לאישור התאמתו של מוצר לתקן או לתקן רשמי; לכל סימן כזה ייקרא "תו תקן". השר קבע בצו כאמור⁷⁶ סימן ייחודי לישראל.

71 היצרן מחויב להיות בעל אישור למערכת האיכות שלו לפי תקן ישראלי 9001. תקן ישראלי 9001 הוא תרגום של התקן הבין-לאומי ISO 9001. התקן מגדיר דרישות למערכת ניהול איכות. עמידה בדרישות התקן מעידה כי הארגון מסוגל לספק בעקביות מוצר העומד בדרישות הלקוח ובדרישות תחיקתיות ישימות; שואף להגביר את שביעות רצון לקוחותיו באמצעות יישום יעיל של מערכת ניהול האיכות בארגון; נותן מענה לסיכונים הארגון, להזדמנויותיו וליעדי; מיישם תהליכים לשיפור מתמיד של המערכת באמצעות הבטחת התאמה (Conformity) לדרישות הלקוח ולדרישות תחיקתיות ישימות.

72 נספח תנאים מיוחדים מגדיר את ההיבטים האלה: דגם המוצר; תהליכים בעלי חשיבות מכרעת בייצור; רכיבים מהותיים; מועדי הבדיקה המלאה; מועדי הבדיקה החלקית ופירוט סעיפי התקן שעל פיהם תבוצע הבדיקה; מספר בחינות התהליך שיבוצעו מדי שנה; מספר מבדקי האיכות שיבוצעו מדי שנה; הוראות לגבי סוג התקן שבו ייעשה שימוש; אופן סימון המוצר בתו תקן ומידותיו; משטר הפיקוח על קבלני משנה של היצרן; דרישות והוראות נוספות כפי שתקבע ועדת היתרים.

73 הסמכת גוף התעדה משמעה הכרה רשמית ביכולתו ובכשירותו המקצועית לבצע בחינה, ביקורת, בדיקות, מדידות וכיולים בהתאם לצורכי לקוחותיו. ההסמכה ניתנת לשיטות בדיקה המבוצעות לפי תקנים, מפרטים או מסמכי ייחוס אחרים, או לשיטות שפיתח הגוף. ההסמכה זמינה לכל סוגי הארגונים, הבודקים (מעבדות הכיול והבדיקה), המפקחים והבוחנים בין שהם חלק ממפעל ובין שבהם שייכים למגזרים הציבורי או הפרטי.

74 חלק מהמעבדות קיבלו הסמכה פנימית.

75 שר המסחר והתעשייה כפי שנקרא בעת חקיקת הסעיף.

76 צו התקנים (קביעת תו-תקן), התשנ"ב-1992.

המכון לא אישר אף
לא מעבדה פרטית
אחת שתבדוק את
המוצרים נשוא תו
תקן, הממונה על
התקינה העומד בראש
המינהלה לא פעל
לשינוי המצב

נמצא כי הפעילות הכוללת של המערכת התפעולית של תו תקן, כלומר - ה"מערך התומך" מתוך מכון התקנים שמבצע את כל הפעולות הנוגעות למתן היתר לתו תקן - נעשית אך ורק במכון התקנים. זאת, על אף קיומם של גופי התעדה ומעבדות מוסמכות ומאפשרות - הן למערכות איכות והן למוצרים. הממונה על התקינה לא בחן את האפשרות להעביר את המערכת התפעולית כולה או פלחים ממנה לגופים אחרים.

המכון מסר בתגובתו כי החוק העמיד לרשות הציבור את מערכת תו תקן כדי שהציבור יוכל לדעת אילו מוצרים מיוצרים תחת הפיקוח של המכון, שהוא גוף ציבורי הנתון לפיקוח. המכון מתנגד לשינוי המאפשר לגופי התעדה נוספים להתיר סימון מוצרים בתו תקן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה לבחון אם מערכת תפעול תו תקן הפועלת כמונופול במכון התקנים היא מיטבית לציבור ומקדמת את מטרות צו התקנים. לשם כך עליו לשקול להסמיך גופי התעדה נוספים במתן הרשאה ליצרנים לסמן את מוצריהם בתו תקן. בכך עשויה להתפתח תחרות, אשר תתבטא בהורדת מחירי השירותים הניתנים לתעשייה ובהקלה על יוקר המחיה.

שלב בדיקות מעבדה לדוגמאות מהמוצר

1. אי-הכרה של המינהלה בתעודות התאמת מוצר לתקן שמפיקות מעבדות שאינן של המכון: בתקנות התקנים נקבע לעניין הבדיקות כי "מידת התאמתן של דוגמאות לתקנים תיבדק בידי המכון; באין אפשרות לבצע את הבדיקות האמורות במעבדות המכון או אם ראה המנהל צורך בכך מסיבה אחרת, ימסור את ביצוע הבדיקות, כולן או מקצתן, למעבדה אחרת שאישר לכך המכון על פי כללים שקבע". בנוהל 006 צוין כי בדיקות המוצרים "ייערכו במעבדות המכון או במעבדות שאושרו על ידי המכון או במעבדת המפעל בתנאים שקבע".

נמצא כי המכון לא אישר אף לא מעבדה פרטית אחת שתבדוק את המוצרים נשוא תו תקן, וכי הממונה על התקינה העומד בראש המינהלה לא פעל לשינוי המצב. לעומת זאת, המינהלה מכירה באישור למערכת האיכות של יצרן לפי תקן ישראלי 9001, שניתן גם על ידי גוף התעדה אחר ולא בהכרח על ידי המכון.

המכון מסר בתגובתו כי הוא מתנגד לשינוי המאפשר למעבדות פרטיות לבדוק מוצרים. עמדת המכון היא שהפרטה של הבדיקות עלולה להביא לתוצאה קשה של פגיעה בבטיחות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-הכרה של המינהלה בתעודות התאמת מוצר לתקן המופקות על ידי מעבדות מוסמכות ומאושרות אינה עולה בקנה אחד עם המדיניות לפתוח לתחרות את תחום בדיקות המעבדה למוצרים בתוך ישראל⁷⁷. אי-הכרה כזו כאמור מרוקנת מתוכן את תהליך הסמכת המעבדות הפרטיות ואת אישורן על ידי הממונה על התקינה. על משרד הכלכלה, הממונה על התקינה כיו"ר המינהלה, ועל המינהלה בהיותה גוף ציבורי, לשקול לאפשר למעבדות מוסמכות ומאושרות פרטיות להתחרות במעבדות המכון גם בבדיקת התאמת המוצר לתקנים החלים עליו.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי באפריל 2016 התקיים דיון מיוחד במינהלת תו תקן, ובו המליצה המינהלה להנהלת המכון לבחון את צירופן של מעבדות מאושרות למאגר נותני שירות בדיקות המוצרים לפי דרישות התקנים.

2. אי-הסמכת מעבדות המכון על ידי צד שלישי: יודגש כי במועד סיום הביקורת, רוב מעבדות המכון אינן מוסמכות, וכי לא נמצאה במכון תכנית להסמכתן. לפיכך, למעבדות המוסמכות והמאושרות יש יתרון עליהן בשל היותן מפוקחות ובעלות תעודות מגורם בלתי תלוי. בדוח קודם של מבקר המדינה⁷⁸ צוין כי הממונה על התקינה הקודם "מזה שנים עומד על כך שמעבדות המכון יהיו מוסמכות בידי גורם שלישי". הממונה על התקינה הנוכחי מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי עמדתו זהה, וכי למיטב ידיעתו אין במכון תכנית להסמכה הדרגתית של מעבדותיו, וממילא לא קיבל לידיו תכנית כזו.

גב' אתי פלר מנכ"לית הרשות להסמכת מעבדות, מסרה בתגובתה באפריל 2016 למשרד מבקר המדינה כי מעבדות פרטיות המתחרות במכון חייבות להיות מוסמכות ומאושרות ועומדות תחת פיקוח שוטף, אך מעבדות מכון התקנים כגון מעבדות בנייה, גילוי וכיבוי אש אינן מוסמכות ואינן נתונות לפיקוח שוטף של הרשות. עוד מסרה כי ההסמכה מקנה כלים לניהול מערך האיכות והמערך המקצועי, אשר מכפיל את כוחם של הרגולטורים בעת משימות של פיקוח שוטף.

77 ראו דברי הסבר להצעת הצעת חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1996 (13.11.96): "תאפשר הקמת רשות הסמכה את המשך תהליך הפתיחה לתחרות של ענף המעבדות המבצעות בדיקות התאמה לתקן, באמצעות הסמכת מעבדות מאושרות נוספות. מהלך זה אמור ליצור תנאי תחרות אשר תבטא בהורדת מחירי הבדיקות מחד גיסא, ומאידך גיסא תגרום לשיפור שירותי המעבדה הניתנים לתעשייה ולציבור בכללם ולהעלאת איכות המוצרים המיוצרים בישראל".

78 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2014** (2014), בפרק "חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין", עמ' 443.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי מן הראוי שיגבש תכנית להסמכת כל מעבדותיו על ידי גוף בלתי תלוי ולא להסתפק בהסמכות הפנימיות לחלק ממעבדותיו.

שלב בחינת תהליך הייצור

1. **אי-זיהוי הגוף הבוחן את תהליך הייצור:** תקן ישראלי 17020⁷⁹ קובע את הקריטריונים לפעולתם של גופים המבצעים בחינה (inspection) של תהליך, שירות, מוצר או מפעל ואת התאמתם לדרישות ספציפיות⁸⁰. על פי התקן, גוף בוחן שהוא חלק מארגון המעורב בפעילויות שאינן פעילויות בחינה, צריך שיהיה ניתן לזיהוי ובעל מעמד מובחן בתוך אותו ארגון. כאשר הגוף הבוחן מספק גם שירותי התעדה או שירותי בדיקה, הקשרים שבין תפקידיו השונים של הגוף הבוחן יהיו מוגדרים בבירור. מכון התקנים הוא גוף המבצע כמה פעולות: בחינה (inspection) של תהליכי הייצור; הספקת שירותי התעדה; ומתן שירותי בדיקה במעבדותיו.

מינהלת תפעול תו תקן מונה שישה עובדים. בנוהלי המכון נקבע "בהתאם לאישור מינהלת תו תקן, תכנית הפיקוח תוכן על ידי מינהלת תפעול תו תקן בהתייעצות עם המעבדה"⁸¹. יצוין כי הצוות המקצועי שפעל בעבר בכפיפות ארגונית למינהלת תפעול תו תקן פורק לפני שנים, וכי עובדיו נטמעו באגפים אחרים במכון. כיום אין במנהלת תפעול תו תקן צוות מקצועי-טכני שיעסוק בקביעת המטרות והשיטות שבהן יבוצע הפיקוח באמצעות בחינת תהליכי הייצור.

נמצא כי אי אפשר לזהות בתוך מכון התקנים גוף העוסק בבחינת תהליכי ייצור. עובדי מעבדות מכון התקנים, המבצעים את בדיקות המעבדה למוצר, מבצעים גם את כל פעולות בחינת תהליך הייצור: קביעת הרכב פעולות הבדיקה ומחיר השירות הנובע מכך; הקצאת עובדי המעבדה לביצוע בחינת תהליכי הייצור; וקביעת מועד ביצוע הבדיקה. הדבר עלול ליצור ניגוד עניינים, שכן לקביעת מספר בחינות התהליך ומספר בדיקות המעבדה והיקפן השפעה ישירה על הכנסות המעבדות. עוד נמצא כי מינהלת תפעול תו תקן אינה נמצאת בקשר ישיר עם הלקוח בכל הנוגע לבחינת תהליכי הייצור.

מינהלת תפעול תו תקן הכשירה כ-40 עובדי מעבדות של המכון לביצוע בחינת תהליך ייצור ואלו משמשים בוחנים. חלק מדוחות בחינת תהליכי הייצור כלל אינם מגיעים למינהלת תפעול תו תקן אלא נותרים בידי המעבדות. מבירור שערך משרד מבקר המדינה במינהלת תו תקן, עולה כי אירעו מקרים שבהם

79 תקן ישראלי זה הוא המקביל לתקן הבין-לאומי ISO/IEC 17020 (שאושר בתרגומו לעברית כתקן ישראלי).

80 התאמה לדרישות כלליות נעשית על סמך שיפוט מקצועי.

81 נוהלי מכון התקנים, תו תקן - יישום נוהל 006 בתקופת המעבר, מעודכן ליום 1.6.15.

נמצא כי בחינת (Inspection) תהליכי ייצור המבוצעת על ידי מעבדות המכון לא נבדקה, וממילא לא קיבלה הסמכה מגוף בין-לאומי חיצוני

שלחו מנהלי המעבדות עובדי מעבדות ללא הכשרה נאותה או ללא הכשרה כלל לביצוע בחינת תהליכי הייצור. נמצא כי כ-230 בחינות תהליך ייצור שהיו מתוכננות לשנת 2015 ושהלקוחות שילמו בעדן כ-840,000 ש"ח, לא בוצעו. עוד נמצא כי ל-54 לקוחות מתוך כ-800 לא נעשתה אף לא פעולת בחינת תהליך אחת בשנת 2015, אף שבהתאם לנוהל 006 אמורות היו להתבצע ארבע פעולות בשנה.

המכון מסר בתגובתו לגבי בחינות תהליך מתוכננות שלא ביצע כי ממצאי משרד מבקר המדינה ייבדקו, וכי המכון ירענן את נהליו כך שתכנית העבודה שיקבע תותאם להסכמים הקיימים ויוקצו המשאבים הנדרשים לביצועה. עוד מסר המכון לגבי מקרים שבהם בוצעו בחינות תהליכי ייצור על ידי עובדים שלא עברו הכשרה, כי הדבר לא היה מוכר למכון, הנושא ייבדק וכי המלצות משרד מבקר המדינה ייושמו כדי למנוע הישנות של מקרים מסוג זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהלת תו תקן לוודא כי היא תהיה זו שמנהלת ומזמינה את בחינת תהליכי הייצור ואת בדיקות המעבדה. על המינהלה לקבוע אמות מידה לקבלת שירות בחינת תהליכי ייצור ולקבלת שירותי בדיקת מוצרים.

אי-הסמכת פעילות בחינת תהליכי הייצור על ידי צד שלישי: אגף איכות והסמכה⁸² פועל להגביר את מידת הוודאות שפעולות הבדיקה שהוא מבצע - נאותות. האגף הוסמך לתקן ISO 9001, על ידי שני גופים בין-לאומיים חיצוניים למכון: RaV שמושבם בהולנד ו-ANAB שמושבם בארצות הברית.

נמצא כי בחינת (Inspection) תהליכי ייצור⁸³ המבוצעת על ידי מעבדות המכון לא נבדקה, וממילא לא קיבלה הסמכה מגוף בין-לאומי חיצוני.

המכון מסר בתגובתו כי התקינה הבין-לאומית דורשת שהמכון כגוף מתעיד יבטיח שיש לעובדיו הכישורים המתאימים לביצוע בחינות מבדקי האיכות. המכון עושה זאת באמצעות נוהלי המכון הדורשים הסמכה פנימית. עוד מסר המכון כי לדעתו אין פגם מקצועי בתהליך הקיים.

82 אשר שירותיו בתחום התעדת ISO 9001, בחינת מערכת ניהול האיכות בארגון, נתונים בתחרות מול גופים פרטיים.

83 כאמור תקן ישראלי 17020 קובע את הקריטריונים לפעולתם של גופים המבצעים בחינה של תהליך, שירות, מוצר או מפעל והתאמתם לדרישות החלות עליהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמינהלה תדון בצעדים הנדרשים לכך שבחינת תהליכי ייצור תיבדק על ידי צד שלישי ותקבל ממנו הסמכה לפעילות לפי ISO 17020. הסמכה כזו תאפשר למינהלה להעריך אם היא מקבלת שירותים נאותים ממעבדות המכון ומבצעת את עבודתה כראוי ובהתאם לאמות מידה בין-לאומיות. ההסמכה גם תספק למכון ולמנהליו כלי ניהולי ושיווקי שיבטיח את אמינות התוצאות ואת יעילות תפקודו.

2. **הסמכה חלקית לפעילות ההתעדה:** "הוראת עבודה תו תקן" המתארת את תהליך ההכנה של תכנית הפיקוח המבוצע על יצרנים מתייחסת, בין היתר, ל-ISO 17065. תקן זה דן בהתעדת מוצרים, כלומר, אישור כי מוצר מיוצר בהתאם למכלול התקנים החלים עליו ועל היצרן, והם כוללים: בדיקת דוגמאות מהמוצר, בחינת תהליכי הייצור (לפי ISO 17020) והתעדת מערכות ניהול האיכות של היצרן (לפי ISO 9001). לשם כך, החליט המכון כבר ב-2013 לפעול לקבלת הסמכה מגוף שלישי בלתי תלוי לפעילות תו תקן.

עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2016, קיבל אגף איכות והסמכה מגוף בין-לאומי חיצוני, המכונה American National Standards Institute - ANSI, הסמכה רק לתשעה מוצרים מתוך כ-317 מוצרים המסומנים בתו תקן. תשעת המוצרים נוגעים בשני תחומים בלבד: נורות ובטיחות ילדים (ריהוט לילדים וציוד שנועד לשימוש ילדים). למכון התקנים אין אפוא הסמכה להתעדת מרבית המוצרים שמינהלת תו תקן מתירה לסמנם בתו תקן.

המכון מסר בתגובתו כי חוק התקנים מסמיכו להתעיד מוצרים במסגרת תו תקן, וכי אינו מחויב בהסמכה נוספת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמינהלת תו תקן והוועד הפועל יפעלו לקבלת הסמכה מגוף בלתי תלוי לכל המוצרים והשירותים שבעבורם מתיר המכון ליצרן לסמנם בתו תקן.

עיסובים בעדכון הנוהל

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (להלן - ועדת טרכטנברג)⁸⁴ המליצה, בין היתר, על הקלת הנטל הכלכלי המוטל על אזרחי מדינת ישראל באמצעות עידוד התחרות, לרבות ממקורות ייבוא, הפחתת הבירוקרטיה והגברת הסחר שבין ישראל לבין העולם. בהחלטת ממשלה מס' 4191 מיום 29.1.12 החליטה ממשלת ישראל לאמץ את המלצות ועדת טרכטנברג. טרם התיקון לחוק התקנים מאוקטובר 2013, במסגרת משא ומתן עם מכון התקנים ניסח משרד הכלכלה מסמך בשם "מערך התקינה

84 בעקבות המחאה הציבורית על יוקר המחיה בקיץ 2011 מינה ראש הממשלה מר בנימין נתניהו ביום 10.08.11 את הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. המלצות הוועדה הוגשו ביום 26.9.11 ואומצו בכמה החלטות ממשלה.

עד סוף ינואר 2016
נכתבו רק שבעה
נת"מים מתוך 478
נספחים. מינהלת
תפעול תו תקן לא
גיבשה תכנית עבודה
להכנת הנת"מים
החסרים

בישראל - רפורמה לשיפור התחרותיות והקלה בעשיית עסקים". במסמך זה שנועד לקדם רפורמה מקיפה בפעילותם של מכון התקנים ושל מנהל התקינה במשרד הכלכלה נקבעו 12 פעולות שעל המכון ושעל משרד הכלכלה לבצע (להלן - המתווה). במתווה נקבע, בין היתר, כי יתוקן נוהל 006 שקבעה המינהלה בעניין פיקוח על תו תקן. התיקון אמור היה לצמצם את בדיקות המעבדה, וגם לשפר באופן אפקטיבי את מערכת תו תקן על ידי מתן משקל ושימוש מושכל ברכיבי הפיקוח הקיימים אצל היצרן על המוצר במסגרת מערכת איכות הייצור הפנימית שלו. התיקון היה אמור להוזיל את עלויות קבלת היתר לסימון מוצרים בתו תקן בשיעור של כ-20%. בהתאם לסיכום, תיקון הנוהל אמור היה להסתיים עד ראשית שנת 2014 והתחלת יישומו במהלך 2014.

נמצא כי רק בישיבתה במאי 2014 אישרה המינהלה שינוי כולל בנוהל 006 (להלן - נוהל 006 החדש) המעגן את הליך מתן תו תקן ואת נספחי התנאים המיוחדים (להלן - נת"מים). בעקרונות הנדרשים ובלוח הזמנים ליישום הפיקוח לפי הנוהל החדש קבעה המינהלה, כי עדכון הנת"מים צריך להסתיים עד יום 31.12.14. בישיבה בינואר 2015 עדכן מנהל מינהלת תפעול תו תקן את המינהלה בכך שטרם הספיק לכתוב נת"מים חדשים הבנויים לפי נוהל 006 החדש, וכי רק 100 יצרנים מתוך כ-800 עומדים במועד הישיבה בקריטריונים למעבר למשטר הפיקוח לפי הנוהל החדש. עוד ביקש מנהל המינהלת שהמינהלה תאשר תקופת התארגנות של שנתיים ימים עד סוף שנת 2016.

עד סוף ינואר 2016 נכתבו רק שבעה נת"מים מתוך 478 נספחים. מינהלת תפעול תו תקן לא גיבשה תכנית עבודה להכנת הנת"מים החסרים. על פי נתונים אלה עלול לחול איחור של מספר שנים מצד מינהלת תו תקן ביישום הרפורמה, אשר עשויה הייתה להביא לירידת עלויות עבור היצרנים והציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהלה להודיע למשרד הכלכלה כי היא לא תעמוד ביעד שנקבע במתווה לעניין עדכון הנוהל. בד בבד עליה לפעול לעדכן את הנת"מים בהקדם על ידי צוות מקצועי-טכני ייעודי ובאופן בלתי תלוי.

המכון מסר בתגובתו כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, וכי יפעל להחיש את הליך העדכון של הנת"מים, בתיאום עם מינהלת תו תקן.

מידע כספי על פעילות המינהלה

פעילות "מגזר"⁸⁵ תו תקן יצרה למעבדות המכון בשנת 2014 הכנסות בהיקף של כ-24 מיליוני ש"ח ובשנת 2015 הכנסות בהיקף של כ-20 מיליוני ש"ח, שהם שיעור של כ-15% ושל כ-13%, בהתאמה, מהכנסות בגין בדיקות הייבוא שמבצעות

85 תוקן חשבונאות בין-לאומי IAS 14, קובע עקרונות לדיווח מידע כספי לפי מגזרי פעילות או מגזרים גיאוגרפיים וכדומה.

מעבדות המכון. למרות הנתונים הללו לא ניתן לפעילות תו תקן דיווח מגזרי נפרד בדוחות כספיים של המכון, ואין מידע בדבר עלות הפעילות השנתית של מינהלת תו תקן.

תקנות התקנים מסמיכות את המינהלה לדרוש מהמכון פרטים, לרבות דין וחשבון כספי לגבי פעילות תו תקן. נמצא כי המינהלה מעולם לא דרשה מאת מנהל מינהלת תפעול תו תקן פירוט כספי הנוגע לפעילות תו תקן. פירוט כזה דרוש כדי שהמינהלה תוכל למלא את תפקידה בנוגע להקצאת המשאבים הנדרשים לקידום מערכת תו תקן. מידע זה עשוי לשמש גם כלי ניהולי בידי הנהלת המכון וכן בידי משרד הכלכלה כמאסדר, בבואו לקבוע מדיניות בתחום התקינה והייבוא ובעת קביעת מחירון לבדיקות השונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה ועל המינהלה, שבראשה עומד הממונה על התקינה, לדרוש לקבל מידע גלוי על אודות הפעילות הפיננסית הקשורה בתו תקן, לפי חיתוכי מידע שונים, לרבות לפי מוצרים וסוגי שירותים.

המכון מסר בתגובתו כי המלצת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו וכי יפעל ליישומה.

בדיקות יעילות אנרגטית במזגנים כתנאי למתן היתר לסימונם בתו תקן

1. בשנים האחרונות הולך וגובר הביקוש לאנרגיה, בין היתר בשל הגידול באוכלוסייה, העלייה ברמת החיים והצמיחה הכלכלית. מדינת ישראל הכירה באחריותה להפחית את הביקוש לאנרגיה ולהתייעל בצריכתה⁸⁶. המדינה הסדירה זאת, בין היתר, בחוק מקורות אנרגיה, התש"ן-1989 (להלן - חוק מקורות אנרגיה), בתקנות שהותקנו מכוחו (להלן - התקנות) ובשלוש החלטות ממשלה עיקריות שהתקבלו בשנים 2008-2010⁸⁷. בהתאם להחלטה להפחתת פליטות⁸⁸ הקצה משרד האנרגיה 246 מיליוני ש"ח לכמה פרויקטים לסבסוד של החלפת מכשירי חשמל ביתיים⁸⁹.

86 התייעלות אנרגטית מוגדרת כניצול מושכל של משאבי האנרגיה, כלומר הפקת מוצרים ותועלות כלכליות ושמירה על איכות החיים המודרנית, תוך כדי שימוש מופחת באנרגיה. באמצעות התייעלות אנרגטית ניתן להפחית את ההשפעות השליליות הנוגעות לזיהום אוויר ולפליטת גזי חממה הפוגעים בבריאות בני האדם, להתחממות כדור הארץ ולמשברים אקלימיים.

87 החלטה מס' 3261 בנושא "גיבוש צעדים להתייעלות אנרגטית - צמצום צריכת החשמל" (13.3.08); החלטה מס' 4095 בנושא "צעדים להתייעלות אנרגטית - צמצום צריכת החשמל" (18.9.08); החלטה מס' 2508 בנושא "גיבוש תכנית לאומית להפחתת פליטות גזי חממה בישראל" (28.11.10).

88 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), בפרק "קידום החיסכון באנרגיה", עמ' 330.

89 מהם 60 מיליוני ש"ח להחלפת מזגנים.

האגף לשימור אנרגיה במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים הוא האחראי העיקרי לייעול השימוש באנרגיה במשק ולניצולה בצורה מיטבית. מנהל האגף (להלן - הממונה לשימור אנרגיה) ממונה על יישום הוראות החוק והוא גם המאסדר האחראי ליישום הוראות אלה. משנת 2011 ועד דצמבר 2013 סבסד משרד האנרגיה את החלפתם של כ-30,000 מזגנים, כ-125,000 מקררים וכ-3,000 דודי חשמל בעלות כוללת של כ-184 מיליון ש"ח⁹⁰.

בתקנות מקורות אנרגיה (יעילות אנרגטית, סימון אנרגטי ודירוג אנרגטי במזגנים), התשס"ה-2004 (להלן - תקנות יעילות אנרגטית) נקבע: "לא ייבא אדם, לא ימכור, לא ישווק מזגן ולא יציגו, או אמצעי המדמה אותו, לראווה בחנויות, בתצוגות, בתערוכות ובמקומות כיוצא באלה, אלא אם כן המזגן עומד בדרישות ליעילות אנרגטית". ביום 14.4.08 עודכנו התקנות, ומשרד האנרגיה הוסיף עדכון לטבלת סימון אנרגטי של מזגנים. מזגן שאינו עומד בדרישות היעילות האנרגטית המזעריות המצוינות בטבלה, לפי בדיקה שתבצע מעבדה מאושרת, אסור כאמור למכירה בישראל. דרישות היעילות האנרגטית הוחמרו משנה לשנה בהדרגה ולא בבת אחת כדי לאפשר ליצרנים וליבואנים להתאים את תהליך הייצור.

לוח 7: דירוג אנרגטי⁹¹ של מזגן, בתוקף מיום 1.1.11

G	F	E	D	C	B	A	
3.50	3.55	3.60	3.65	3.70	3.75	3.80	מפוצל*
3.20	3.30	3.40	3.45	3.50	3.55	3.60	מתועל**
3.50	3.55	3.60	3.65	3.70	3.75	3.80	חלון***

המקור: תקנות יעילות אנרגטית.

- * מזגן מסוג מפוצל - מזגן המורכב משתי יחידות או יותר, כשיחידה אחת לפחות נמצאת מחוץ לאזור הממוזג, ופיזור האוויר נעשה ישירות לאזור הממוזג או המחומם.
- ** מזגן מסוג מתועל - מזגן המורכב מיחידה אחת או יותר שפיזור האוויר לאזורים המקוררים או המחוממים נעשה באמצעות תעלות.
- *** מזגן מסוג חלון - מזגן המורכב כיחידה אחת, המיועד להתקנה בחלון או בקיר, או מזגן נייד שפיזור האוויר ממנו נעשה ישירות לאזור הממוזג או המחומם.

צו התקנים קבע לגבי מזגני אוויר לחדרים ולגבי מזגני אוויר מפוצלים, שאסור לייצרם, להחזיקם למכירה או למכרם אלא אם כן ניתן היתר לסמנם בתו תקן כעומדים בדרישות בטיחות חשמלית לפי תקן ישראלי 994, המגדיר בין היתר

90 מבקר המדינה, דוח שנתי 65א (2014), בפרק "קידום החיסכון באנרגיה", עמ' 330.

91 הטבלה מכילה דירוג אנרגטי שקבע משרד האנרגיה והמבטא את היחס בין תפוקת המזגן לבין צריכת החשמל שלו. ככל שהמקדם גבוה יותר, כך המזגן יעיל יותר וצורך פחות חשמל לכל יחידת קירור או חימום.



מעבדות מכון התקנים אינן מעבירות לממונה לשימור אנרגיה את תוצאות מקדם היעילות שנמצא בבדיקה

מהי יעילות אנרגטית וכיצד היא תימדד. מעבדות מכון התקנים מבצעות את בדיקות היעילות האנרגטית לעמידה בתקנות משרד האנרגיה.

יצוין כי מרבית הטובין המיובאים נבדקים בידי מעבדות המכון בכניסתם לארץ. מנהל מינהלת תפעול תו תקן מסר כי אף שמרבית המזגנים לצרכנים ביתיים הנמכרים בישראל מקורם בייבוא, הם אינם נדרשים לעבור בדיקת התאמה לתקן בעת כניסתם לארץ. רובם נבדקים באמצעות מינהלת תו תקן⁹², וכניסתם לארץ מותרת ללא בדיקה נוספת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה לבחון ולקבוע מהו האופן המיטבי לבדיקת המזגנים המיובאים, בדומה לשאר מוצרי האלקטרוניקה המיובאים - באמצעות בדיקות התאמה לתקן או בדיקות תו תקן.

2. בפברואר 2016 מסר הממונה לשימור אנרגיה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי קבע את טבלת הדירוג האנרגטי של מזגן מתוך כוונה שמכון התקנים יעביר אליו את תוצאות בדיקת היעילות האנרגטית שהתקבלה בבדיקת המעבדה שביצע, ולפיה הממונה יקבע את הדירוג האנרגטי, ולא לפי הצהרות היבואנים.

מעבדות מכון התקנים מבצעות את בדיקות היעילות האנרגטית לעמידה בתקנות משרד האנרגיה למעלה מעשר שנים מאז כניסת התקנות לתוקף, לפי לתקן 994. בהתאם לתקן נבדקת היעילות האנרגטית באמצעות יחידת מקדם יעילות אנרגיה, המכונה COP^{93} – Coefficient of Performance. עם זאת, בפועל היעילות האנרגטית נקבעת בסופו של דבר לפי הצהרת היצרן אם תוצאת בדיקת המעבדה נמוכה בשיעור של עד 8% מההצהרה. לדוגמה, יצרן או יבואן שדיווח כי מקדם היעילות של המזגן הוא 3.74 ומבקש לקבל דירוג אנרגטי B, אך תוצאת המעבדה בבדיקת המזגן היא 3.51 (הנמוכה בפחות מ-8% מההצהרה) יקבל כדירוג אנרגטי את הצהרתו, דהיינו 3.74. עוד נמצא כי מעבדות מכון התקנים אינן מעבירות לממונה לשימור אנרגיה את תוצאות מקדם היעילות שנמצא בבדיקה.

בביקורת נמצאו בדיקות מעבדה, שערכה מעבדת מכון התקנים, שהוגשו לוועדת היתרים של תו תקן בספטמבר 2015 לגבי ארבעה דגמי מזגנים, שהתקבלו בהן מקדמי יעילות נמוכים יותר מהסף התחתון בתקנות. לפיכך דגמי מזגנים אלו אסורים היו בייבוא לישראל בהתאם לתקנות יעילות אנרגטית. למרות זאת נמצא, כי לפי שימוש בתנאים הנמצאים בתקן 994 לאחר התרת סטייה בשיעור של עד 8% מהצהרת היבואן, הותרה כניסת דגמים אלו לארץ, והדירוגים האנרגטיים שקיבלו היו בין C לבין E. בבחינת ריכוז בדיקות מעבדה שהוגשו לוועדה המקצועית למערכות אנרגיה בתו תקן לחודשים ינואר ופברואר 2016 נמצאו ארבעה דגמי מזגנים מפוצלים נוספים שהיעילות האנרגטית שלהם

92 מקצת המוצרים הכלולים בתו תקן מיוצרים בחו"ל, ולכן חלק מהבדיקות הנערכות להם נעשות בחו"ל.

93 יחידה זו מבטאת את היחס בין תפוקת המזגן לבין צריכת החשמל שלו. ככל שהמקדם גבוה יותר, כך המזגן יעיל יותר וצורך פחות חשמל לכל יחידת קירור או חימום.

התקן מאפשר ליבואנים לנקוט "שיטת מצליח": להצהיר על דירוג אנרגטי גבוה ולשנות את הצהרתם

לפי תוצאות בדיקות המעבדה נעה בין 3.34 ל-3.48, ולפיכך היו אסורים בייבוא לישראל. אך הצהרת היבואנים לגבי יעילותם האנרגטית נעה בין 3.63 ל-3.78, כלומר דירוג אנרגטי D עד A, ולכן הם הוכנסו לארץ והותרו למכירה לציבור בדירוגים אלו.

עוד נמצא בבדיקה, כי מתוך 14 דגמי מזגנים שהוגשו לוועדה המקצועית בחודשים ינואר ופברואר 2016 ל-12 דגמים הייתה הצהרת היבואן לגבי היעילות האנרגטית גבוהה בהרבה מתוצאת בדיקת המעבדה. בשלושה מקרים אף הצהיר היבואן שיש לסמן את דגם המזגן בסימול אנרגטי A במקום ב-G.

לדעת משרד מבקר המדינה הממצאים בדבר הפערים האנרגטיים בין הצהרת היבואן לבין תוצאות הבדיקה הם חמורים ביותר. התקן מאפשר ליבואנים לנקוט "שיטת מצליח": להצהיר על דירוג אנרגטי גבוה ולשנות את הצהרתם אם בתוצאת הבדיקה נמצא פער של יותר מ-8% כלפי מטה. היבואן אף אינו נדרש לבצע בדיקה חוזרת למזגן בהתאם להצהרתו המתוקנת.

המכון מסר בתגובתו כי הכין מהדורה חדשה של התקן לפיה ייחס בין תוצאות הבדיקה לבין הצהרת היצרן צריך שיהיה גדול מ-0.92; וכי דרישות התקן מאומצות מתקן אירופי כפי שהמכון נדרש על פי דין. עוד מסר המכון כי כניסתה לתוקף של מהדורה זו כתקן רשמי מותנית באישור משרד הכלכלה.

מנכ"ל המכון הקודם מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי לדעתו יש להתאים את התקינה בישראל לתקינה האירופית הבין-לאומית אחרת ייווצר רף המחייב ייצור מזגנים מיוחדים בעבור ישראל, מצב שייקר את המוצר לצרכן.

בישיבת מינהלת תו תקן, שנערכה במאי 2016 ושעסקה בדוח מבקר המדינה, הציג הממונה על התקינה כי בשוודיה ובנורבגיה מערך הדירוג האנרגטי מאפשר אי-דיוק של דירוג אנרגטי אחד בלבד. כלומר מזגן שדירוגו B יוכל להיות מסומן A.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי אכיפת התקנות בנושא יעילות אנרגטית היא בסמכות משרד האנרגיה. כדי למנוע את הטעיית הציבור בעניין נצילות אנרגטית של מזגנים, ובשל אי-התאמת התקנים לשיטות הבדיקה, חישובי הנצילות והפערים שנמצאו, פנתה ועדת ההיתרים למינהלת תו תקן בבקשה להוצאת נושא הנצילות מתחום הבדיקות הדרושות לצורך קבלת אישור לסימון המזגנים בתו תקן.

משרד האנרגיה מסר בתגובתו כי דרישות התקן נקבעות בוועדות התקינה למיניהן ומאושרות על ידי הממונה על התקינה. התקן קבע כי יש להביא בחשבון סיבולת (סטייה) מסוימת מתוצאות הבדיקה. הסיבולת נובעת מריבוי חלקים בתוך המזגן, כך שסטייה בכל אחד מהם יכולה להביא לשינוי של תוצאות המדידה בהמשך. עוד מסר משרד האנרגיה: "משרדנו ניסה בעבר, מספר פעמים, לקבוע סיבולת נמוכה יותר, או אף לבטלה, אך הניסיון לעשות זאת בוועדות התקינה לא צלח".

הנתונים הללו
מלמדים על כשל
מהותי בתהליך הדירוג
ועל חוסר הלימה בין
תקנות היעילות
האנרגטית לבין
הקריטריונים שנקבעו
בשיטת הבדיקה על
פי התקן

הנתונים הללו מלמדים על כשל מהותי בתהליך הדירוג ועל חוסר הלימה בין תקנות היעילות האנרגטית לבין הקריטריונים שנקבעו בשיטת הבדיקה על פי התקן. הפערים הקטנים בין דרגות היעילות האנרגטית המעוגנים בתקנות⁹⁴ אינם יכולים לשכון בכפיפה אחת עם התקן שלפיו פועלות מעבדות המכון ועם הדיווח לגבי היעילות האנרגטית שאותו הן מוסרות ואף לא עם התיקון שמציע המכון במסגרת המהדורה החדשה. כמו כן, הצהרות יצרנים ויבואנים קובעות הלכה למעשה את הדירוג האנרגטי שיקבל מזגן. כל זאת בהתאם לדין.

3. במהלך הביקורת באוגוסט 2015 כתב ראש אגף איכות והסמכה במכון התקנים בשם ועדת ההיתרים של המינהלה למשרד האנרגיה והתריע על המצב הקיים. הממונה לשימור אנרגיה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי כל ניסיונותיו להביא לשינוי בתקן 994 או בדיווח שהוא מקבל ממכון התקנים עלו בתוהו, בשל סירוב המכון לכל שינוי מוצע.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים מעידים על הטעיה חמורה של הצרכנים, שנמשכת למעלה מעשר שנים. במשך שנים ארוכות קנה הציבור מזגנים אשר שיער כי הם יעילים אנרגטית, ונמצא כי תוצאות בדיקתם ואופן פעולתם יכולים להיות שונים מהותית מהסימון על גבם. על משרד האנרגיה למנוע מכירת מזגנים בארץ, אשר על פי תוצאות בדיקת המעבדה בפועל נמצא שמקדם היעילות האנרגטית שלהם נמוך יותר מהרף התחתון כפי שקבע בתקנות. על מכון התקנים להפיץ לציבור מידע בדבר קיום פערים בין הצהרת היבואנים של המזגנים לבין תוצאות בדיקות המעבדה שהתקבלו. כמו כן, על המכון ומשרד האנרגיה לבדוק אם קיימים פערים במוצרים נוספים, כגון מקררים ודודי חשמל, ואם יש כאלה אז לפרסם את קיומם לציבור.

4. בתקנות יעילות אנרגטית נקבע שבדיקה לקביעת עמידת מזגן בתנאי היעילות האנרגטית, תיעשה במעבדה מאושרת בלבד. סעיף 12 לחוק התקנים קובע כי "המכון וכל מי שאושר לעניין זה בכתב על ידי הממונה (להלן - מעבדה מאושרת) רשאים לבדוק את מידת התאמתו של מצרך לתקן, או לתקן רשמי, ולתת תעודת בדיקה על כך". בישראל קיימות כמה מעבדות שקיבלו מהממונה על התקינה אישור לפי סעיף 12 לחוק, והן במעמד של "מעבדה מאושרת".

נמצא כי בדיקות היעילות האנרגטית של מזגנים בישראל נעשות במעבדות מכון התקנים בלבד, וכי משרד האנרגיה מקבל מן המכון את הצהרות היצרנים. ביום 7.2.16 מסר הממונה לשימור אנרגיה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי אינו יודע על קיומן של מעבדות מאושרות פרטיות בתחום היעילות האנרגטית בישראל.

עוד נמצא כי משרד האנרגיה השתתף במימון הקמה או שדרוג של מעבדות במכון כדי שיוכלו לעסוק בבדיקת עמידה בתקנות יעילות אנרגטית למוצרים

שונים שקבע המשרד. כמו כן מסר הממונה לשימור אנרגיה כי משרד האנרגיה לא פנה בהצעה דומה למעבדות מאושרות פרטיות בישראל ולא ביצע הליך תיחור לשם השגת הבדיקות במחיר הנמוך ביותר שהיה מאפשר לצרכנים לקבל מוצרים זולים יותר. לדוגמה, ביום 6.7.12 שלח משרד האנרגיה הצעה לחתימת הסכם למכון לעריכת שינויים בתקנים הקשורים ביעילות אנרגטית ולשדרוג מעבדות המכון למדידת צריכת חשמל של מקלטי טלוויזיה והפסדי המתנה, מדידת צריכת חשמל של תנורי אפייה וצריכת חשמל של מייבשי כביסה. מימון משרד האנרגיה לשדרוג המעבדות עמד על כ-930,000 ש"ח וכ-1,570,000 ש"ח בגין עלויות נוספות; ביום 16.4.12 נחתם הסכם בין משרד האנרגיה למכון התקנים להקמת מעבדה לבדיקת יעילות גופי תאורה. במסגרת ההסכם נקבע שסך התמורה שיעביר משרד האנרגיה למכון לצורך ההקמה לא תעלה על 2.4 מיליון ש"ח בתוספת מע"ם. בהסכם מיום 5.2.13 נקבע שיועברו 382,000 ש"ח בתוספת מע"ם וכמיליון ש"ח בתוספת מע"ם בהתאמה להקמת מעבדה לבדיקת יעילות משאבות חום וכן להקמת מעבדה לבדיקת תכונות טרמיות ואופטיות של זכוכית, הממונה לשימור אנרגיה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הסכם זה הושעה עד תקינת תקנות בתחום.

משרדי האנרגיה והכלכלה מסרו בתגובתם כי בשלב זה טרם התקבלו פניות מצד מעבדות לממונה על התקינה בבקשה לאשרן כמעבדה מאושרת לעניין בדיקת נצילות אנרגטית במזגנים. עוד מסר משרד האנרגיה כי השתתפות המשרד בהרחבת תשתיות הבדיקות במכון נבעה מהחלטת ממשלה מספר 4095 מיום 18.9.08, אשר הטילה על המשרד לפעול להגדלת היעילות האנרגטית של מכשירי חשמל ביתיים. מאחר שבאותה תקופה רק למכון התקנים הייתה מעבדה מאושרת, הרי שהמשרד נדרש לפעול מול המכון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי באותה עת גם המכון נזקק לרכישת ציוד כך שיוכל לבצע את בדיקות המעבדה הדרושות. לאור העובדה שהתחום פתוח לתחרות וכל מעבדה מאושרת רשאית לבדוק את מידת התאמתו של מצרך לתקן או לתקן רשמי ולתת תעודת בדיקה, היה עליו לפנות ולהציע תמיכה גם למעבדות נוספות, ולהתקשר עם המעבדות שהציעו את התנאים הטובים ביותר לציבור. פעולת משרד האנרגיה פוגעת בתחרות החופשית בתחום בדיקות המעבדה ועומדת בניגוד לעמדת הממשלה שיש לעודד תחרות שתקל את יוקר המחיה.

משרד מבקר המדינה מציין כי מחיר בדיקת יעילות אנרגטית אמור לכסות את העלויות הקבועות, כגון רכישת ציוד הבדיקות והתקנתו ועלויות משתנות כגון עלויות חשמל ורווח. פעולת משרד האנרגיה יצרה מצב שבו מעבדות פרטיות אינן יכולות להתחרות במעבדות המכון, שכן האחרונות אינן צריכות לכסות במחיר הבדיקה חלק מהעלויות הקבועות. יצוין כי הסמכת מעבדות נוספות על אלה של מכון התקנים החלה בשנת 1998.

פגיעה בייצוא

יצרנים המעוניינים לייצא מוצרים למדינות זרות נדרשים פעמים רבות להציג תעודת בדיקה או מסמכי התעדה המעידים כי מוצרי הייצוא שלהם עומדים בתקנים בין-לאומיים. הבדיקות נעשות על ידי מעבדות מוסמכות החברות בארגונים שמאגדים רשת של מעבדות וגופי התעדה, למשל International Electrotechnical Commission (להלן - IEC) הוא ארגון בין-לאומי לתקינה בתחום החשמל והאלקטרוניקה. נוסף על פעילותו בהכנת תקנים, ארגון זה מאגד תחתיו שלוש רשתות גלובליות להערכת התאמה לתקנים: IEC⁹⁵ (להלן - הרשת) היא רשת להערכת התאמה לציוד ורכיבי אלקטרוטכניקה; IECQ⁹⁶ היא רשת להערכת איכות של רכיבים אלקטרוניים, חומרים ותהליכים IECEx⁹⁷ היא רשת להערכת ציוד לשימוש באווירה נפוצה. ארגוני הבת מפעילים תכנית להכרה הדדית של כל אחד מהמשתתפים בה, בבדיקות ובהתעדה הנעשית על ידי שאר החברים בארגון.

הרשת מנוהלת על ידי דירקטוריון המורכב מנציגים מטעם כל "גוף חבר" (Member Body; להלן - MB) מהמדינות השונות החברות ברשת⁹⁸. משנות השבעים של המאה הקודמת הכיר משרד הכלכלה במכון כגוף התקינה הלאומי והוא משמש כ-MB בארגון IEC וכן בשלושת ארגוני הבת של הארגון. החברות ברשת היא בשני דרגים: דרג נמוך - של מעבדות בדיקה CB Testing Laboratories (להלן - CBTL), המוסמכות על ידי הרשת לבצע בדיקת מעבדה (לפי התקינה של IEC) ולהפיק דוח עם נתוני הבדיקה; ודרג גבוה של גופי התעדה מוכרים במדינותיהם National Certification Bodies - NCB, המוסמכים על ידי הרשת לבחון את דוחות הבדיקות ולהנפיק תעודה כי המוצר תואם את התקן⁹⁹. מכון התקנים מוסמך כגוף התעדה, ומעבדותיו מוסמכות כמעבדות בדיקה. לצורך קבלה לחברות בארגון באחד משני הדרגים או בשניהם (אם לגוף התעדה יש גם מעבדות המסוגלות לבצע את הבדיקה), צריך ה-MB של המדינה שבה פועל המבקש להגיש את בקשת ההצטרפות.

בישראל פועלות כמה מעבדות פרטיות, המשרתות בעיקר את ציבור היצואנים אך גם חלק ממגזר הייבוא. לחלקן ניסיון רב שנים ומוניטין בבדיקת התאמת טובין לתקנים בין-לאומיים. סעיף 12 לחוק התקנים קובע כי "המכון וכל מי שאושר לעניין זה בכתב על ידי הממונה (להלן - מעבדה מאושרת) רשאים לבדוק את מידת התאמתו של מצרך לתקן, או לתקן רשמי ולתת תעודת בדיקה על כך". בישראל קיימות כמה מעבדות שקיבלו מהממונה על התקינה אישור לפי סעיף 12 לחוק, והן במעמד של "מעבדה מאושרת".

95 System of Conformity Assessment Schemes for Electrotechnical Equipment and Components

96 Quality Assessment System for Electronic Components

97 Electrical Equipment Intended for Use in Explosive Atmospheres

98 במרבית המקרים אלו הם נציגי גופי ההתעדה הלאומיים במדינות השונות, אך יש גם מדינות ששלחו נציג ממשלתי העוסק בתחומי הסחר.

99 גופי NCB רשאים לנפק התעדה על סמך בדיקה שביצעה כל מעבדה שהוסמכה ברשת כ-CBTL.

לוח 8: מעמד המעבדות הפועלות בישראל

IECEE	IECQ	IECEX		
מכון גבוה - התעדה	NCB	מכון	אין	מכון + מעבדה א'
מעמד נמוך - בדיקה	CBTL	מכון + מעבדה ב'	אין	מכון + מעבדה א'

המקור: נתוני משרד הכלכלה ומכון התקנים.

בארגון IECEX יש לישראל שני נציגים במעמד גוף התעדה NCB: המכון ומעבדה א'¹⁰⁰ (מעבדה פרטית), שמעבדותיהם הוסמכו על ידי הארגון כמעבדות בדיקה ברמת CBTL.

בתחום בדיקות הייבוא משמש מכון התקנים כמונופול לייבוא המסחרי לישראל. המכון מנפיק אישור עמידה בתקן הרשמי המוגש למכס, והאחרון משחרר את מוצרי הייבוא למחסן היבואן. משרד הכלכלה אישר את מעבדה א' למתן אישורי התאמה לתקן לטובין מייבאים בתחומים מצומצמים¹⁰¹. לעומת זאת, בתחום בדיקות הייצוא מתנהלת תחרות בין המכון לבין כמה מעבדות פרטיות, לכל תחומי המוצרים.

בארגון IECEE רק מכון התקנים הוא במעמד גוף התעדה NCB בישראל, ומתחתיו יש שתי מעבדות בדרג הנמוך של מעבדת בדיקה: מעבדות המכון עצמו ומעבדה פרטית ב'. יש מדינות אשר יש להן בארגון כמה גופי התעדה בדרג הגבוה כגון: קוריאה - 5 גופים; אנגליה - 4 גופים; ארצות הברית - 4 גופים; יפן - 4 גופים; אינדונזיה - 3 גופים; סינגפור - 3 גופים; פולין - 3 גופים; קנדה - 3 גופים; איטליה - 2 גופים; ארגנטינה - 2 גופים.

נמצא כי מכון התקנים בתוקף תפקידו כ-MB ברשת סירב להגיש את בקשת מעבדה א' להתקבל במעמד של NCB לארגון IECEE למרות מכתב מנשיא הארגון, המצהיר כי המעבדה ראויה להתקבל. המכון נימק את סירובו בכך שיש בחוקת הארגון דרישה שגופים במעמד NCB יהיו בעלי סמכות בארצותיהם לאפשר כניסת מוצרים.

מעבדה א' מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה שפנתה למשרד הכלכלה לראשונה בשנת 2008, ומאז במשך כמה פעמים עד שנת 2015, במטרה שיסייע לה להתקבל כחברה בדירוג הגבוה בארגון. פניותיה לא הועילו, אף שהוסמכה על ידי משרד הכלכלה ועל ידי משרד הבריאות לאפשר כניסת מוצרים מסוימים לארץ. עוד מסרה המעבדה כי מכון התקנים הציע לה להיות חברה בארגון בדרג הנמוך של CBTL, וכי המכון עצמו ניפיק את תעודות ההתאמה לתקן בעקבות דוחות בדיקה שהיא תמסור

100 מכון התקנים בתוקף מעמדו כ-MB הגיש את בקשת מעבדה א' להתקבל לארגון במעמד NCB.

101 ראו הענקת פטור בהתאם לסעיף 2(ג) לצו ייבוא חופשי (הוראת מנכ"ל 2.6). רשימת המוצרים כוללת בין היתר: ייבוא טובין לשם שימוש בתהליך הייצור; ייבוא חלקי חלוף; ייבוא ציוד רפואי; ייבוא ציוד אודיו ווידאו מקצועי.

דרך הפעולה שנקט מכון התקנים והיעדר התערבות מצד משרד הכלכלה אינם תקינים ומהווים העדפה פסולה של מונופול תוך כדי פגיעה בתחרות ובציבור

לו. עוד מסרה המעבדה כי נגרמים נזקים לה וליצואנים מישראל המעוניינים לייצא לקוריאה, שכן קוריאה מוכנה להכניס לתחומה מוצרים שיש לגביהם תעודות בדיקה המוכרות על ידי גוף ההתעדה הקוריאני. גוף ההתעדה הקוריאני מוכן לחתום על הסכם הכרה הדדית עם גוף עמית ברמת NCB.

מעבדה א' סירבה להצעת המכון, והיא נאלצת לשלם לגוף זר בחו"ל בדרגת NCB כדי שיבדוק את הדוחות שמעבדתה מפיקה בגין בדיקת מוצרים, וימסור תעודות התאמה לתקן ללקוחותיה היצואנים. באמצעות צעדיה אלה שומרת מעבדה א' על סודיות המידע המסחרי שלה, אך נפגע כושר התחרות שלה מול המכון.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי עמדתו היא שיש לאפשר למעבדות מאושרות להגיע למעמד של NCB אם הן עומדות בכללי הרשת. המלצה כזו הועברה למכון. הממונה על התקינה פנה למכון התקנים לבחינת עמדתו. כמו כן מסר משרד הכלכלה כי הוא בודק את אפשרויות הפעולה העומדות לפניו.

לדעת משרד מבקר המדינה, דרך הפעולה שנקט מכון התקנים והיעדר התערבות מצד משרד הכלכלה אינם תקינים ומהווים העדפה פסולה של מונופול תוך כדי פגיעה בתחרות ובציבור. על משרד הכלכלה לבחון מחדש את המעמד שנתן למכון התקנים כ-MB בארגון IEC, ולהבטיח שתתאפשר חברות מלאה בארגון IEC, כגוף מתעיד בדרג הגבוהה לכל מעבדה מאושרת ומוסמכת. כך יינתן ביטוי לעמדת המחוקק שהותיר את תחום ההתעדה למוצרי ייצוא בתחרות חופשית כדי לסייע לתעשייה הישראלית. כמו כן, על משרד הכלכלה לקבוע הוראות למכון הנובעות ממעמדו הייחודי כגוף העוסק בתקינה וכמונופול בחלק מתחום בדיקות הייבוא. מטרת ההוראות היא למנוע אפשרות לניצול לרעה של מעמד זה באופן העלול להחליש את התחרות או לפגוע בציבור.

מנכ"ל המכון הקודם מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי לא הגיש את בקשת מעבדה א', מפני שהסמכות הנתונה למעבדה זו אינה כוללת מתן אישורי התאמה לתקן לטובין לצורך כניסה לישראל. המכון מסר תשובה דומה בתגובתו.

לאחר מועד הביקורת הודיעה מעבדה א' למשרד מבקר המדינה כי המכון הסכים להגיש את מועמדותה להתקבל כחברה בארגון IEC, כגוף התעדה בדרג הגבוהה NCB.

הרשות להגבלים עסקיים מסרה באפריל 2016 בתגובתה למבקר המדינה כי בדקה כמה תלונות הקשורות בפעילות מכון התקנים, אך לא קיבלה תלונות בנושא שוק בדיקות המעבדה וההתעדה לייצוא מוצרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות ההגבלים העסקיים, בשיתוף משרד הכלכלה לבחון לעומק את התחרותיות ואת שיתוף הפעולה בין גורמים שונים בתחום בדיקות המעבדה וההתעדה בכל הנוגע לבדיקת מוצרים לייצוא.

סיכום

מכון התקנים הוא מוסד ציבורי שחרת על דגלו תקינה, איכות ובטיחות. הציפייה מהגורמים המנהלים ומבעלי התפקידים המכהנים כשומרי סף לעמוד בנורמות של יושרה ולמנוע ניגודי עניינים היא מוגברת.

ממצאי הביקורת מלמדים על תפקוד לקוי של שדרת הניהול ושל שומרי הסף: הוועד הפועל, מנכ"ל המכון הקודם, היועץ המשפטי, המבקר הפנימי, מנהלת הכספים ומנהל אגף מש"א ומינהל. בשנים האחרונות יש תחלופה גבוהה באיוש תפקידים בוועד הפועל ובוועדותיו המקשים על גיבוש מדיניות ופיקוח על ביצועה. ממצאי הדוח מעצימים את הצורך באסדרה מלאה בכל הנוגע לפעילותם של גופים ציבוריים.

ראוי כי שר הכלכלה והמכון יטפלו בשיתוף פעולה בממצאים שהועלו, שלהם השפעה ישירה על איכות המוצרים המשמשים את תושבי ישראל; על שר הכלכלה להדק את הפיקוח והבקרה על המכון; על הוועד הפועל לגבש חזון ותכנית אסטרטגית ארוכת טווח לטיפול בחולשותיו של המכון ולהטיל את האחריות על הגורמים המבצעים. קיומן של מעבדות פרטיות מוסמכות ומאפשרות ייצור תחרות העשויה להביא לצמיחה בתחום זה ולהפחתת יוקר המחיה. על משרד הכלכלה לפעול בהתאם למדיניות שנקבעה ולעודד בכל דרך תחרות זו מתוך שמירה על הבטיחות ועל האינטרסים של הציבור.

