

מכון התקנים הישראלי: בחינה מחדש

רותם סלע
אורי רדלר



שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 24

אורי רדלר עיתונאי כלכלי

מתרגם, עורך ועיתונאי בתחום העיון והכלכלה. מחבר הספר התמוטטות, העוסק בביקורת מדינת הרווחה האירופאית.



רותם סלע עמית בפורום קהלת

מוציא לאור. שימש כעיתונאי לכלכלה פוליטית במעריב. בוגר תואר ראשון בכלכלה, פילוסופיה ומדעי המדינה באוניברסיטה העברית.



מכון התקנים הישראלי: בחינה מחדש

רותם סלע
אורי רדלר



שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 24

**מכון התקנים הישראלי: בחינה מחדש
רותם סלע ואורי רדלר**

נדפס בישראל, שבט תשע"ו - ינואר 2016

מסת"ב 978-965-7674-24-6 ISBN



עיקרי הדברים

מכון התקנים הישראלי, הפועל מכוחו של חוק התקנים, התשי"ג-1953, הוא אחד הגופים שיש להם השפעה ממשית על יוקר המחיה בישראל. הסמכויות, המבנה ומערך התמריצים של מכון התקנים הופכים אותו לחסם משמעותי לפתיחת המשק הישראלי לייבוא תחרותי שיוביל להפחתת מחירים, ומעמיסים עלויות ישירות ועקיפות על הצרכן הישראלי, שערכן נאמד במאות מיליוני שקלים בשנה. מסמך זה סוקר את פעולת המכון, בוחן את מדיניות התקינה במדינות אחרות בעולם, ומעלה הצעה לרפורמה פשוטה ונטולת עלויות העשויה להוביל להפחתה במחירי מוצרים לצרכן.





תוכן העניינים

עיקרי דברים.....	iii
א. מבוא: מכון התקנים - יעילות, מטרות להלכה ולמעשה, וחלופות.....	1
ב. מכון התקנים - תמונת מצב.....	3
ג. מכון התקנים במבחן היעילות.....	7
1. העול המוטל על היבואן.....	7
2. חסם כניסה לשוק.....	8
3. מבחן יעילות פנימי: תקינת בנייה.....	9
4. מבחן יעילות חיצוני.....	10
5. מבנה כחסם לייעול.....	12
ד. מי זקוק למכון התקנים?.....	17
1. שינויים שלא יושמו.....	17
2. ועדת דויטש.....	19
3. מלחמת חפירות.....	20
ה. מדיניות חלופית.....	23
1. הבעיות שנחשפו.....	23
2. פתרונות אפשריים.....	24
ו. סיכום.....	27
הערות.....	29





א. מבוא: מכון התקנים – יעילות, מטרות להלכה ולמעשה, וחלופות

חלקה הראשון של בחינה זו ינסה, לפיכך, לאמוד את הנטל הכספי הנובע מפעולת המכון מנקודת-מבטו של הצרכן הישראלי, ולהתוות מדדי יעילות מסוימים לפעולתו של מכון התקנים. מדידה אחת תנסה לעמוד על מדדים פנימיים של יעילות; ומדידה אחרת תשווה בין פעולת המכון לפעולתם של מכוני תקינה אחרים בעולם.

חלקה השני של הבדיקה ינסה לעמוד על הנסיבות שבהן התעצבה דמותו של מכון התקנים, ולבחון את המתאם שבין המטרות המוכרזות של מכון התקנים למטרות בפועל, כפי שהן משתקפות מאופן פעולתו. במילים אחרות, האם מכון התקנים אכן פועל לשיפור האיכות והתקינה או שמא הוא חותר לקידומן של מטרות אחרות?

חלקה האחרון של בדיקה זו ינסה לעמוד על אפשרויות חלופיות – מבחינה מוסדית ומבחינה אופרטיבית – לאופן פעולתו הנוכחי של מכון התקנים ולתחומי פעילותו של המכון. בחלק זה יועלו גם הצעות לשינוי ולפתרון כמה מן הבעיות הקבועות של מכון התקנים הישראלי.

מכון התקנים הישראלי (מת"י) הוא תאגיד ציבורי המפתח מסמכי תקינה למוצרים ולשירותים ומספק שירותים של בדיקה והענקת תו תקן למוצרים ולשירותים כאלה. בחלק מתחומי פעולתו המכון מתחרה בגורמים פרטיים, ואילו בחלק אחר של תחומי פעולתו, ובמיוחד בתחום הפיתוח של מסמכי תקינה ובדיקות לתעשייה, הוא מחזיק במעמד של מונופול לפי חוק.

אף שתקנים ובדיקות איכות עשויים להניב תועלת רבה, גם מנקודת-מבטו של היצרן וגם מנקודת-מבטם של צרכנים, ראוי לבחון בעיון את מידת היעילות שבה מכון התקנים הישראלי ממלא את ייעודו – גם כשלעצמו וגם בהשוואה לגורמים בעלי תפקיד זהה במדינות אחרות. בהמשך ראוי לבחון את מידת ההתאמה שבין הייעוד המוצהר של מכון התקנים לבין הייעוד שהוא ממלא בפועל. לבסוף חשוב לעמוד על חלופות אפשריות, אולי יעילות יותר, למכון התקנים הישראלי.



ב. מכון התקנים – תמונת מצב

המכון חזה כי הכנסותיו בשנת 2014 יעמדו על כ-391 מיליון ש"ח. כ-60% מההכנסות (238 מיליון ש"ח) היו צפויות לבוא מבדיקות תעשייה; כ-14% (55.6 מיליון ש"ח) – מבדיקות בניין; וכ-19% (75.2 מיליון ש"ח) – מאישור מוצרים ומערכות איכות. הכנסות אלה משקפות עלייה ריאלית (מותאמת למדד) של כ-1.58% לשנה בהכנסותיו של מכון התקנים למן שנת 1996.³

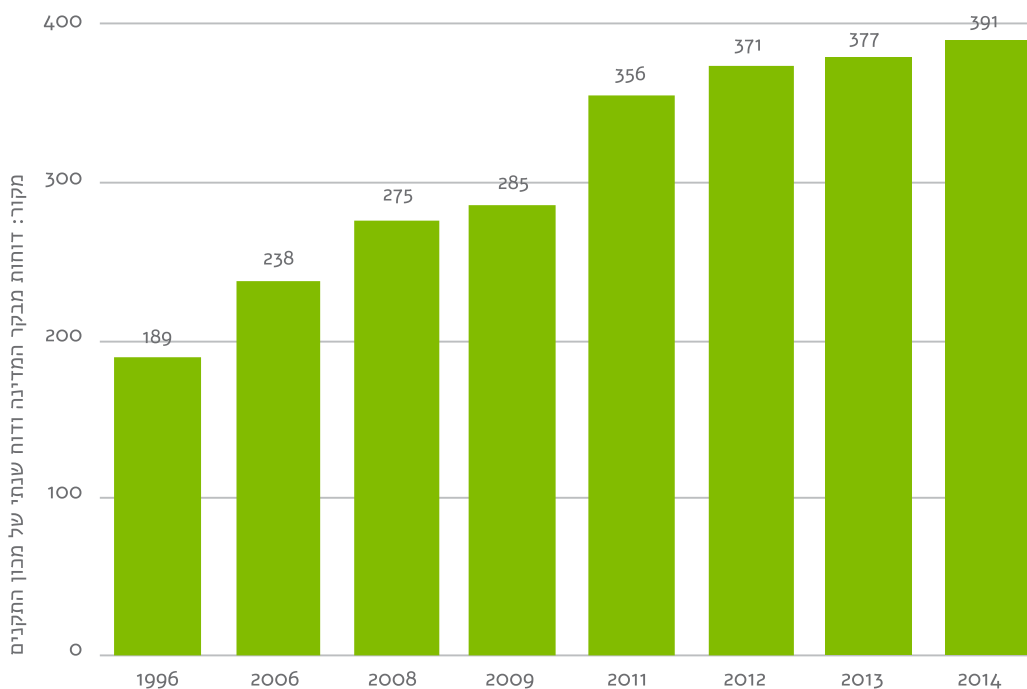
”את היציבות היחסית במספר העובדים עד לשנים האחרונות ניתן לייחס לכמה שינויים, שהבולט מביניהם היה הסרת המונופול ופתיחת השוק לתחרות בחלק מהתקינה בתחום הבניין. כניסת מתחרים פגעה באופן משמעותי בנתח השוק של המכון בתחום.”

ראשיתו של מכון התקנים הישראלי בגוף לעריכת בדיקות איכות שהוקם על-ידי אגודת המהנדסים והאדריכלים בישראל. בשנת 1949 נהפך הגוף לתאגיד ציבורי, וחוק התקנים, התשי”ג-1953, העניק לו מעמד של תאגיד סטטוטורי, בעל סמכויות של מונופול בכמה תחומים, ביניהם כתיבת תקנים ואימות תקנים, הכנת מפרטי מוצר, הסדרת כללים טכניים להבטחת איכות המוצר ופעולתו, בדיקות התאמה של מוצרים מיובאים לתקנים הישראליים, פיקוח על ייצור מוצרים והענקת תו תקן.

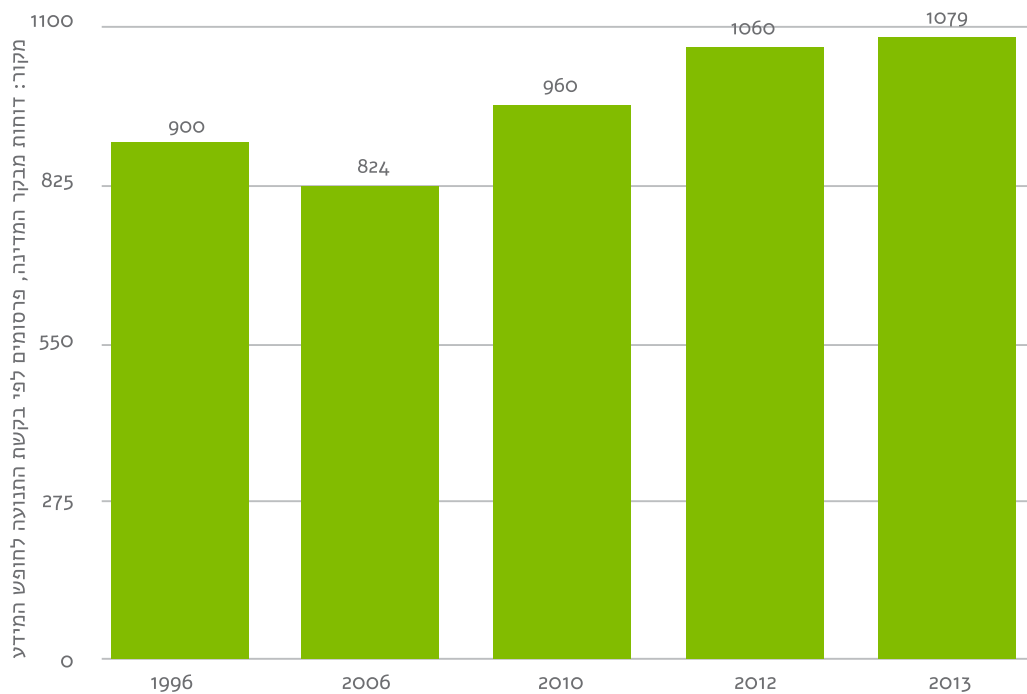
מבנה המכון הותווה לפי חוק התקנים וחקיקת-משנה שנוספה לו עם השנים.¹ בראשו עומדת מועצה כללית ובה כ-100 חברים (כיום 93), הבוחרת את ראש המכון וכן את הוועד הפועל. בוועד הפועל יושבים 28 חברים (כולל ראש המכון), והוא מפקח על פעילותו השוטפת של המכון. למכון יש מנכ”ל, האחראי לתפקודן של ארבע היחידות המרכזיות של המכון: **אגף התקינה**, האחראי להכנת התקנים והמפרטים, לתחזוקת התקנים והמפרטים, לוועדות התקינה ולקשרים הבין-לאומיים של המכון; **אגף התעשייה ואגף הבניין**, המופקדים על עריכת בדיקות התאמה לתקן בתחום הבנייה והתעשייה; **אגף איכות והסמכה**, המנפיק היתרים לסימון מוצרים בתו תקן.²

במכון התקנים הישראלי עובדים, נכון לשנת 2013, כ-1,079 עובדים.⁴ הנתונים מצביעים על עלייה מזערית בלבד במצבת כוח-האדם (60 עובדים) בשנים 1996-2010, אולם בשנים 2010-2013 נרשמה עלייה של 11.3% במספר המועסקים. את היציבות היחסית במספר העובדים עד לשנים האחרונות ניתן לייחס לכמה שינויים, שהבולט מביניהם היה הסרת המונופול ופתיחת השוק לתחרות בחלק ניכר (85%) מהתקינה בתחום הבניין. כניסת מתחרים פגעה באופן משמעותי בנתח השוק של המכון בתחום תקינת הבניין, והגבילה את הגידול במספר העובדים.

תרשים 1 : מכון התקנים, הכנסות במיליוני ש"ח, 1996 – 2014⁵



תרשים 2 : מכון התקנים, מספר עובדים, 1996 – 2013⁶





ג. מכון התקנים במבחן היעילות

**”ההשקעה בעמידה בתקנים
שקבע מכון התקנים היא
מרכיב בעלות המוצר, כך
שלעלות התקינה יש
השפעה העשויה להיות
מהותית – על מחיר המוצר.”**

במבנה העלויות של היבואן, עם זאת, עלותו של מכון התקנים הישראלי תופסת נתח משמעותי הרבה יותר, שכן הרווח של היבואן (markup over cost) מצומצם הרבה יותר. הרווח של היבואן משתנה לפי סוג המוצר, עונתיותו, עלות הובלתו, אחסונו, שיווקו, המכס המוטל עליו וכן הלאה, והוא נע מרווח גולמי של אחוזים ספורים ועד לרווח של 15% ואפילו 9.20% אם נניח, לצורך חישוב כללי, כי הרווח ה”תפעולי” של יבואן הוא כ-10% ממחיר המוצר לצרכן – כלומר, שהרווח התפעולי הכולל בשנת 2013 עמד על כ-4.15 מיליארד ש”ח – נמצא כי נטל התקינה על הייבוא בישראל גבוה בשיעור ניכר, ועשוי להסתכם בכ-9% מכלל הרווח של היבואן.

השירותים שמכון התקנים הישראלי מספק – תקינה, בדיקת תקינות ואישורה – הם אחד המרכיבים של עלות המוצר. במוצר מיובא, לדוגמה, היבואן נושא בעלויות שונות, כגון התשלום ליצרן בחוץ-לארץ, העברת המטען המיובא בספינה, ביטוח המטען, תשלום מכס, תשלום מע”מ, אחסון במחסן ערובה, תעבורה בתוך הארץ, שיווק והפצה לחנויות, פרסום וכדומה. ההשקעה בעמידה בתקנים שקבע מכון התקנים היא מרכיב נוסף בעלות המוצר, כך שלעלות התקינה יש השפעה – העשויה להיות מהותית – על מחיר המוצר.

1. העול המוטל על היבואן

בשנת 2013 עמדו הכנסותיו של מכון התקנים הישראלי על כ-377 מיליון ש”ח, ורובן הופקו מבדיקת התאמה לתקן של מוצרי ייבוא.⁷ באותה שנה, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עמד ייבוא מוצרי הצריכה לישראל על כ-41.5 מיליארד ש”ח.⁸ כלומר, באומדן גס ניתן לומר כי עלותו של מכון התקנים היא כ-0.91% מכלל ייבוא מוצרי הצריכה לישראל. עלות זו מוחלת על ה”ברוטו”, כלומר, על המחיר ששילם הצרכן בעבור המוצרים המיובאים.

2. חסם כניסה לשוק

החובה לעמוד בדרישות תקינה לא רק מעלה את מחיר המוצר לצרכן; הוספת העלויות ליבואן מהווה גם חסם כניסה לשוק. ככל שעלות התקינה גבוהה יותר כן חסם הכניסה לשוק גבוה יותר, ותופעה זו תורמת בתורה להעלאה נוספת במחיר המוצר לצרכן.

נניח, לדוגמה, כי יבואן א מייבא מוצר שהוא מוכרו לצרכן במחיר של 100 ש"ח. מכירותיו של אותו יבואן מסתכמות מדי שנה ב-100,000 יחידות, שמהן הוא מפיק רווח נקי של 15%. יבואן א נושא גם בעלות של כ-50,000 ש"ח לשנה כדי לעמוד בדרישות התקינה של מכון התקנים הישראלי.

הרווח הנאה ליבואן א מושך את ליבו של יבואן ב, המנסה להתחרות ביבואן א באמצעות ייבוא מוצר דומה בהיקף ראשוני של 5,000 יחידות בלבד. בדרך-כלל תחרות כזו מתגמלת את הצרכן בירידה במחיר המוצר המיובא,¹⁰ אך במקרה זה על יבואן ב לשאת אף הוא בעלויות הכרוכות בעמידה בדרישות התקינה של מכון התקנים, העומדות גם במקרה שלו על 50,000 ש"ח. במילים אחרות, לגבי יבואן א עלות התקינה היא 0.5 ש"ח ליחידה, אך לגבי יבואן ב עלות התקינה היא 10 ש"ח ליחידה. ברור כי ליבואן ב לא יהיה כדאי במצב זה לייבא את המוצר, כך שבמקרה זה עלות התקינה (ובכלל זה עלותו של מכון התקנים) מהווה חסם אפקטיבי לכניסה לשוק. חסם זה פוגע בצרכן פעמיים: ראשית, הוא לא יאפשר לו ליהנות ממוצרי הייבוא של יבואן ב; ושנית, יבואן א יוכל להמשיך למכור את מוצריו במחיר גבוה יותר.

גם אומדן זה הוא על-דרך ההמעטה ככל הנראה. כך, לגבי יבואן קטן או יבואן המייבא מוצרים בהיקף מצומצם (לדוגמה, מוצר איכות יקר, מוצר מתמחה או מוצר שהביקוש לו בישראל מצומצם יחסית) עלות התקינה גבוהה בהרבה, ליחידה, מאשר לגבי יבואן המייבא מוצרים אחידים בכמויות גדולות. היבואן נאלץ לשאת גם בעלויות תקינה נוספות, כגון פיקדון כנגד המוצר המיובא (הנפדה רק בשלב מאוחר יותר), המאמץ הכרוך בהשגת מידע ברור, עלויות של אחסון מוצר שהתגלתה בעיה בתקינתו, בדיקות מכס, עלויות נוספות הכרוכות בהתאמה לדרישות מיוחדות, עלויות עבודה וכיוצא באלה.

כל העלויות האלה מתגלגלות, כמובן, לפתחו של הצרכן הסופי, ובמקרים מסוימים עשויות להתבטא בייקור מוצר ייבוא באחוזים רבים. התופעה חמורה במיוחד כאשר מדובר בייבוא בהיקף קטן יחסית, כמו אצל יבואן קטן המייבא מוצר בכמות מצומצמת כדי להתחרות במוצר גדול ודומיננטי בשוק.

”בשנת 2013 עמדו הכנסותיו של מכון התקנים הישראלי על כ- 377 מיליון ש”ח, באומדן גס ניתן לומר כי עלותו של מכון התקנים היא כ- 0.91% מכלל ייבוא מוצרי הצריכה לישראל.”

3. מבחן יעילות פנימי:

תקינת בנייה

קשה מאוד, בדרך-כלל, לאמוד את מידת אי-היעילות של מכון התקנים הישראלי באמצעות השערה לגבי המצב שהיה נוצר אילו לא היה המכון קיים, אילו הופחתו דרישותיו או אילו נעשה שימוש בחלופות זמינות, דוגמת התקנים הנהוגים באירופה או בארצות-הברית.

ניתן, עם זאת, לאמוד את מידת יעילותו של מכון התקנים על-ידי בחינת המצב כאשר חלק מסוים בשוק שבו הוא פועל נפתח לתחרות. כך אירע בשנת 1990, כאשר התחום של תקינת הבנייה בישראל (של חומרים מייצור מקומי ושל חומרים מיובאים) נפתח לתחרות. עד שנת 1990 נערכו כל הבדיקות של חומרים בענף הבניין (כולל בטון, צינורות ברזל, אספלט, מוצרים טרומיים, פלדה, פירים, צנרת, נקזים, מערכות גז ושמש, וכו') על-ידי המכון ועל-ידי הטכניון, אשר לא התחרו זה בזה, שכן כל אחד מהם עסק בתחומים שונים. אולם בשנת 1991 הסמיך משרד המסחר והתעשייה (כשמו דאז) שתי מעבדות פרטיות לעריכת בדיקות בענף הבנייה.

”הוספת העלויות ליבואן

מהווה גם חסם כניסה לשוק.

ככל שעלות התקינה גבוהה

יותר כן חסם הכניסה לשוק

גבוה יותר.”

מבקר המדינה תיאר את שהתרחש:¹¹ אף שאגף הבנייה של מכון התקנים התנהל באופן מרושל מבחינת גבייה ופיקוח על חומרי הבנייה, נהרו הקבלנים וצרכנים אחרים של שירותי התקינה אל מתחריו, ובתוך ארבע שנים צנח נתח השוק של אגף הבנייה במכון התקנים ל-60% בלבד, וזאת אף שהמכון שמר על המונופול שלו בכ-15% מפעולות התקינה בתחום זה.

זאת ועוד, בשנת 1996 הועסקו 350 מתוך 900 העובדים של מכון התקנים באגף הבנייה. הכנסות האגף עמדו אז על כ-81 מיליון ש”ח, שהיוו כ-43% מכלל הכנסותיו של המכון. בשנת 2013 כבר קטנו הכנסות אלה לכ-55.5 מיליון ש”ח. קיטון זה מצביע על ירידה ריאלית של כ-57% בהכנסות האגף. אם מביאים בחשבון את הגידול בתמ”ג,¹² נתח השוק של אגף הבנייה קטן עד לכדי 20% מהשוק – קרוב מאוד להיקף השוק שבו שמור לו עדיין מונופול. במילים אחרות, מקום שניתנה לגורמים הפועלים בשוק אפשרות לבחור בין השירותים המסופקים על-ידי מכון התקנים הישראלי לבין שירותים פרטיים, הצביעו מקבלי השירותים ברגליהם ובכיסם, ונטשו את מכון התקנים עד כדי מחיקתו מן השוק בתחומים שבהם אין לו מונופול. תהליך זה התרחש, מספר מבקר המדינה, על-אף העובדה ש”ניתנו ללקוחות האגף הנחות בשיעורים גבוהים”.¹³

למרות הנתונים לעיל, בהכנסותיו הכוללות של מכון התקנים נרשמה באותה תקופה עלייה, ומכאן נובע כי על הקיטון בהכנסותיו של אגף הבנייה פיצה המכון על-ידי העמקת החיובים שלו והגדלתם בתחומים אחרים, במיוחד בתחום תקינת התעשייה. כך, לדוגמה, כבר בשנת 1997 ציין מבקר המדינה כי באגף הבנייה נרשם הפסד תפעולי ניכר, אשר כוסה באמצעות סבסוד צולב: ”מעבדות מסוימות במכון כיסו את ההפסדים של מעבדות אחרות שלו... מעבדות שפעלו בתנאי מונופול הרוויחו ואילו

”מקום שניתנה לגורמים הפועלים בשוק אפשרות לבחור נטשו את מכון התקנים עד כדי מחיקתו מן השוק בתחומים שבהם אין לו מונופול.“

4. מבחן יעילות חיצוני

מבחן טוב אף יותר למידת יעילותו או אי-יעילותו של ארגון טמון בהשוואה בינו לבין מוסדות מקבילים במדינות אחרות. השוואה כזו עשויה להיות מורכבת, שכן בין מוסדות שונים יש הבדלים ניכרים בהגדרת מונחי-יסוד (בדיקה, תקן, שירותי מעבדה וכולי), בשיטת התמחור של השירותים השונים, במעמדו הסטטוטורי של המוסד ובהיקף המונופול הנתון בידי, ביחס בין המוסד המדינתי למוסדות על-מדינתיים ובין-לאומיים (דוגמת האיחוד האירופי, ISO וכולי) ובהיבטים נוספים.

עם זאת, יש עדיין דמיון רב מאוד בין המוסדות המדינתיים השונים. כמעט כולם מספקים שירותים של כתיבת תקנים, ובדרך-כלל גם פיקוח על ועדות תקינה. לרובם יש גם מעמד סטטוטורי כזה או אחר, המחייב לפחות חלק מהייצור או מהייבוא לעמוד בתקנים מסוימים.

מכון התקנים הישראלי הוא גוף מסורבל למדי. נכון לשנת 2013 עבדו במכון 1,079 עובדים.¹⁷ לפי הנתונים של מכון התקנים, עמדו הוצאות השכר שלו על כ-266.4 מיליון ש”ח, שמשמעותם הוצאות שכר שנתיות של כ-247,000 ש”ח לעובד (כ-20,600 ש”ח לחודש). הוצאות שכר אלה הן כ-70% מכלל הוצאות המכון.¹⁸

מעבדות שפעלו בתנאי תחרות הפסידו... המכון היה יכול להתחרות במעבדות אחרות ולגבות מחירים נמוכים מהעלות של ביצוע הבדיקות, בזכות היותו מונופול בתחומים אחרים.¹⁴

בדוח נוסף, משנת 2011, סיפר מבקר המדינה כי גם כעבור כעשרים שנה מהיום שבו נפתח השוק לתחרות, תחומי המונופול של המכון משמשים עדיין לסבסוד התחומים האחרים: ”לאגף הבניין גירעון מתמשך שהחל בשנות התשעים של המאה הקודמת. במהלך העשור האחרון גדל הגירעון השנתי של אגף הבניין פי ארבעה, והגיע בשנת 2009 לשיא של כ-20 מיליון ש”ח, ובסך הכול הסתכם בשנים 2000–2009 בכ-148 מיליון ש”ח (כולל תקורה).”¹⁵

ממצב עניינים זה עולות כמה מסקנות:

א. כאשר מכון התקנים הישראלי נחשף לתנאי תחרות, הצרכנים בוחרים בחלופות יעילות וזולות יותר, עד כדי היעלמות המכון מן השוק. כלומר, השירות שהמכון מספק רחוק מאוד מלהיות יעיל או כדאי.

ב. המכון מתמודד עם תחרות לא באמצעות ייעול, אלא באמצעות מינוף כוחו המונופוליסטי (סבסוד צולב, תוך תמחור שירותיו המתמודדים עם תחרות במחיר נמוך מהעלות). כלומר, עלות חוסר היעילות של המכון מוטלת על כתפיו של הצרכן.

ג. המכון נעדר יכולות של התאמה פנימית לתנאים של תחרות (לפי מבקר המדינה, הדבר נובע, בין היתר, מ”הוצאות שכר גבוהות... הסכמי עבודה המקשים על ניוו עובדים ופיטוריהם... אין לאגף הבניין מנהל... מחסור בכוח אדם בעל כישורים מתאימים”¹⁶).

או בין-לאומיים, עם 1,250 תקנים שעברו בחינה מחדש, 1,936 תקנים שבוטלו ו-944 תקנים חדשים. את הפעילות הזו המכון הצרפתי מנהל בעזרת 1,280 עובדים, מהם 980 בצרפת עצמה. המכון נהנה בשנת 2013 מהכנסות של כ-78.1 מיליון אירו, והוצאות השכר שלו הסתכמו בכ-31.3 מיליון אירו.²⁰

מכון התקנים השוודי (Swedish Standards Institute או SIS) מעסיק כ-160 עובדים האחראים לעשרות אלפי תקנים טכניים בשירותן של כמעט 1,700 חברות בשוודיה. הכנסות המכון לשנת 2013 עמדו על כ-245 מיליון קרונות (כ-111 מיליון ש"ח).²¹ מכון התקנים האיטלקי (Ente Nazionale Italiano di Unificazione או UNI) מעסיק 104 עובדים, האחראים לכינון ולתחזוקה של כמעט 20,000 תקנים, ולהיקף של ועדות תקינה ופעילות הדומה להיקף שהמכון הצרפתי אחראי לו.²²

טבלה 1 מתמצת את הנתונים שהובאו לעיל.

מכון התקנים הגרמני (Deutsches Institut für Normung או DIN) מופקד על שורת משימות דומה לזו של מכון התקנים הישראלי, והוא אף דומה לו במובנים מסוימים במבנהו הארגוני (ועד מנהל, ועדות תקינה, חלוקה לאגפים דומים וכולי). במכון התקנים הגרמני מועסקים כ-400 עובדים, האחראים לקשר עם 31,000 מומחים ו-72 ועדות תקינה, שבאמצעותן הוא פיתח 469,098 תקנים ומתווי כללים טכניים. כלל הכנסותיו של המכון הגרמני עומדות על כ-72 מיליון אירו, והוצאות השכר שלו מסתכמות בכ-27 מיליון אירו.¹⁹

מכון התקנים הצרפתי (Association française de normalisation או AFNOR) מופקד אף הוא על משימות דומות לאלה של מכון התקנים הישראלי. המוסד מנהל כ-40% מ-1,015 ועדות תקינה, ונמצא בקשר עם כ-20,000 מומחים. בשנת 2013 הנפיק המוסד 33,399 מסמכים, מהם 9,077 תקנים צרפתיים והשאר אירופיים

1 : מכוני תקנים בעולם – טבלת נתונים השוואתית²³

תעוקת תקינה בהשוואה	הכנסות ביחס לתמ"ג	הוצאות שכר מכלל ההוצאות	העסקה	הכנסות (מיליוני ש"ח)	מספר עובדים	
100.0%	0.033%	70.6%	266.3	377	1079	ישראל
6.3%	0.002%	37.5%	114	304	400	גרמניה
9.0%	0.003%	40.1%	132	329	1280	צרפת
14.8%	0.005%	-	-	111	160	שוודיה
-	-	-	-	-	104	איטליה

5. מבנה כחם לייעול

מבנה השליטה של מכון תקינה יכול להעניק לנו אומדן מסוים לגבי הצרכים שהוא משרת בפועל. מבנה השליטה נגזר בעיקר משני היבטים מרכזיים:

- **מקור הכוח** – הסיבה המניעה גורמים שונים להיעזר בשירותיו של מכון התקינה;
- **הלקוח** – הגורם החשוב והמשפיע ביותר על קבלת ההחלטות הטקטיות והאסטרטגיות של מכון התקינה.

בסוגיה הראשונה מצבו של מכון התקנים הישראלי ברור: **מקור כוחו הוא חוק התקנים**, המעניק למכון סמכות מונופול בתחומים שונים, ביניהם כתיבת תקנים ואימותם. על מידת חשיבותו – ואפשר לומר אף "הכרחיותו" – של מעמד המונופול ניתן לעמוד ממקרה-הבוחן של תקינת הבנייה, שבה איבד מכון התקנים את עיקר המונופול שלו, ובעקבות זאת גם את כל נתח השוק שלו כמעט (ראו פירוט לעיל בתת-פרק 3ג).

מקימו של חוק המגדיר מונופול, ומהסכנה המובהקת האורבת לבעל המונופול – מכון התקנים – מקום שהמונופול שלו אינו מוגן בחוק, ניתן להבין כי **הלקוח העיקרי שלו בפועל הוא מי שיכול לאפשר לו להמשיך לקיים את המונופול**.

מבנה מכון התקנים מבוסס על מועצה כללית ובה כ-100 חברים (כיום 93), אשר תפקידה העיקרי הוא בחירת ראש המכון והוועד הפועל, שבו יושבים 28 חברים (כולל ראש המכון). מנכ"ל המכון, הפועל תחת הוועד הפועל, אחראי לתפקודן של היחידות המרכזיות של המכון (ראו פירוט לעיל בפרק ב).

תרשים 3 מציג את מבנה הוועד הפועל בחלוקה אחוזית.

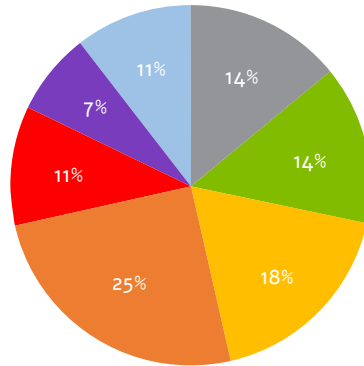
כפי שניתן לראות, היקף ההכנסות של מכון התקנים בישראל גדול במונחים מוחלטים מזה של מכון התקנים בכל אחת מהמדינות המשוות, אף שכולן בעלות תוצר בהיקף גדול פי כמה וכמה מזה של ישראל. מספר המועסקים במכון התקנים הישראלי גדול פי כמה וכמה מזה שבמדינות המופיעות בטבלה, לבד מצרפת, שכלכלתה גדולה פי עשרה (במונחי תוצר) מזו של ישראל.

הנתון המאלף ביותר, עם זאת, הוא זה המציג את ההכנסות של מכון התקנים בכל מדינה בהשוואה לתוצר שלה, קרי, תעוקת התקינה. הפערים כאן מסחררים: תעוקת התקינה בישראל גדולה פי 15.9 מהתעוקה בגרמניה, פי 11.1 מזו שבצרפת ופי 6.8 מזו שבשוודיה.

ההשוואה הזו משקפת פער ניכר בין העלות של מכון התקנים למשק הישראלי לבין התפוקה הדלה שלו. כפי שפורסם בעבר,²⁴ כ-15% מכלל מקבלי המשכורות במכון מועסקים בתקן שכר של מנכ"ל ממשלתי, וכשליש מכלל העובדים מועסקים באחת משלוש הדרגות הגבוהות ביותר במגזר הציבורי, לעומת ממוצע של 2.3% בלבד מכוח-האדם במשרדי הממשלה. נתונים אלה, בשילוב עם הנתונים שהוצגו לעיל, מצביעים על רמת יעילות נמוכה ביותר של מכון התקנים, ומשרים את הרושם שהוא משרת בעיקר את מקבלי המשכורות בו, ולא את המשק הישראלי.

"היקף ההכנסות של מכון התקנים בישראל גדול במונחים מוחלטים מזה של מכון התקנים בכל אחת מהמדינות המשוות, אף שכולן בעלות תוצר בהיקף גדול פי כמה וכמה מזה של ישראל"

תרשים 3: מבנה הוועד הפועל של מכון התקנים



נוכל להשוות זאת לארגון הגרמני המקביל – מכון התקנים הגרמני (Deutsches Institut für Normung או DIN) מכון התקנים הגרמני פועל בסביבה תחרותית ופרטית. עיקר התקינה היא וולונטרית, וגם במקרים שבהם היא אינה כזו, היצרן יכול לבחור בין 250 גופים שונים – ממשלתיים ופרטיים – בגרמניה לבדה, ובעוד אינספור מוסדות תקינה המצויים באיחוד האירופי ובעולם.

מכך נגזר גם מבנה המכון הגרמני: תחת ועד מכהן רחב, שתפקידו טקסי בעיקרו, יש ועד מנהל מצומצם, המופקד על ניהול שוטף, וכן מספר רב של ועדות תקינה, ועדות מכהנות וועדות נספחות. 70% מהכנסותיו של מכון התקנים הגרמני באות מלקוחותיו, כלומר, בעיקר מחברות פרטיות המשלמות בעבור פיתוח התקינה או התאמתה; 13% – מקרנות תעשייה; 11% – מקרנות ציבוריות; וכ-6% – מתשלום דמי חבר.

הדגש המרכזי בעבודת המכון הגרמני הוא בשקיפות, בגמישות ובשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים לתקן, והמכון מעלה על נס, בדפי המרשתת על-אודותיו, את הסיוע שהתקנים שלו מגישים בקידום מוצרים גרמניים בשוק

ממקרא התרשים ניתן ללמוד מייד על העדרם של שני גורמים רבי חשיבות מן הוועד הפועל. גורם אחד הוא הציבור, האמור להיות הנהנה העיקרי משירותיו של מכון התקנים. הציבור זוכה בנציג אחד בלבד, איש המועצה הישראלית לצרכנות, ובהתחשב בכך שהמועצה היא גוף ממשלתי המורכב מבירוקרטים שאינם נבחרים, ברור כי גם הוא אינו מייצג ישירות את העדפותיו של הציבור או את טעמו. גורם חשוב נוסף שנעדר מהוועד הפועל הוא היבואנים, שהם להלכה הלקוח העיקרי של מכון התקנים. לקוח זה מיוצג בעקיפין באמצעות איגוד לשכות המסחר בישראל, ובאופן רופף יותר באמצעות התאחדות הקבלנים, אך בוודאי אי-אפשר לראות בכך ייצוג ישיר.

בחלוקה אחוזית גסה יותר נמצא כי רק כחמישית (21.5%) מחברי הוועד הפועל עשויים להחזיק בעמדות התומכות במערך תקנים אוהד יותר לייבוא (ולכיסו של הצרכן), בעוד התמיכה בחיזוק כוחו של מכון התקנים ובהטלת הגבלות על היבוא כדי להגן על התעשייה המקומית מסתכמת בכ-64.3%. במצב כזה קשה להניח כי מכון התקנים יהיה קשוב לציבור וליבואנים ויפעל להקלה בתקינה ולהפחתת מחירים.

העולמי, בניהול חדשנות, בחיסכון בעלויות, בפיתוח אסטרטגיה עסקית ובהגברת בטיחות וקיימות. תיאורו העצמי של מכון התקנים הישראלי,²⁵ לעומת זאת, עוסק בסוגיית הבטיחות והאיכות, במבנה הארגוני של המכון, בחברי הוועד הפועל, בהנהלה הבכירה וכדומה. במילים אחרות, בעוד המכון הגרמני פונה ללקוחותיו – התעשיינים הזקוקים לתקנים – ומנסה לשכנעם ב**נדאיות** שבתקינה, המכון הישראלי אינו פונה ללקוח ספציפי ואינו רואה צורך לנסות לקדם את הביקוש לשירותיו.

המבנה של מכון התקנים הישראלי – שבו הכוח מצוי בעיקרו בידי מכון התקנים עצמו, בידי גופים היוצאים נשכרים מקידום תקינה וכן בידי גופים המתנגדים להקטנת ההגבלות על ייבוא – יוצר מעין "תא הדהוד ריק" שבו נשמעים רק קולות מסוימים: אלה התומכים בתקינה ובהחמרתה ומתנגדים להקלות בה. מבנה זה מכוון למנוע שינוי במצב הקיים – כלומר, קיזוז בכוח המונופול – ואף מוליד את החשש שגם כאשר קמים גורמים ברשות המבצעת המבקשים להפחית את עול התקינה, יחתרו הגורמים השולטים לנטרל את ההפחתה באמצעות הענקת הכוח היישומי לאותם גורמים שקולם מהדהד ממילא באותו "תא הדהוד ריק".

**"המבנה של מכון התקנים
הישראלי יוצר מעין 'תא
הדהוד ריק' שבו נשמעים
רק קולות מסוימים: אלה
התומכים בתקינה ובהחמרתה
ומתנגדים להקלות בה."**

סיפורה של שקית התה 1

דוגמא מובהקת לניצול מכון התקנים באופן שפוגע בתחרות, הוא סאגת התקנים הנוגעים לשקיות תה. התקן שנקבע ב-1980 והוסר רק בהתערבות בג"צ ב-1996 אסר על יבוא שקיות תה שמהודקות בסיכה וכך מנע ממתחרותיה של ויסוצקי לחדור לשוק. במסגרת פסק הדין בית המשפט דחה את טענותיה של ויסוצקי כי מדיניות הסחר צריכה להתחשב בה וציין כי "לשום אזרח אין זכות קנויה בהמשך קיומה של מדיניות כלכלית המיטיבה עמו"

סיפורה של שקית התה 2

תעיפו מבט באריזת שקיקי התה המונחת במזווה שלכם. במידה ולא רכשתם אותה בטיוול בחו"ל, הרי שמספר השקיקים בה הוא 10, 15, 20, 25, 40, 50, 100, 200, 500 או כפולות של 500.

הסיבה למציאות המשונה הזו איננה נטייתם של שקיקי תה להסתדר בכפולות מסוימות של 10 ו-5, אלא התקן הישראלי שקובע זאת, ומונע בכך מכל חבילת תה שאינה מסודרת בכפולות כאלו מלהתחרות על טעמו של הצרכן הישראלי.



ד. מי זקוק למכון תקנים?

”מכון התקנים היה חלק ממערך ”הגנה” זה של המדינה, וכמעט כל תקניו היו ישראליים ייחודיים, וכווננו לא רק לאלץ יצרנים ויבואנים לעמוד בדרישות בטיחות, אלא גם להציב מכשול על דרכם של יבואנים.”

הוועד הפועל שלו – אשר מוטה לטובתם של יצרנים מקומיים, של המכון עצמו ושל גופים ממשלתיים והסתדרותיים – מבהירים כי יעדים אלה מנחים אותו גם כיום.

1. שינויים שלא יושמו

בשנת 1985, עם קריסת הסדר הישן בישראל והנהגת התוכנית הכלכלית החדשה, נדרשה ישראל לפתוח את שעריה לייבוא, והתעשייה הישראלית עברה תהליך מקיף של מודרניזציה – מתעשייה שבבסיסה ייצור עתיר עבודה בשכר נמוך לעבר ייצור וייצוא מתקדמים, המוטים לטכנולוגיה עלית, לביו-טכנולוגיה, לרפואה, למכשור מתוחכם

מכון התקנים הישראלי נולד בעידן אחר, בראשית שנות החמישים, כאשר התפיסה הרווחת של מעצבי המדיניות הכלכלית בישראל הייתה שהמדינה צריכה לסייע ככל האפשר לחקלאות ולתעשייה בה.²⁶ בהתאם לתפיסה זו יצרה המדינה מערכת מסועפת של הגנות, מכסים, בקרות מטבע וסבסוד, שנועדו להקשות ככל האפשר ייבוא בכלל וייבוא המתחרה בתעשיות ובחקלאים בישראל בפרט. מכון התקנים היה חלק ממערך ”הגנה” זה של המדינה, וכמעט כל תקניו היו ישראליים ייחודיים, וכווננו – לעיתים במפורש ובאופן גלוי – לא רק לאלץ יצרנים ויבואנים לעמוד בדרישות בטיחות, אלא גם להציב מכשול על דרכם של יבואנים, במיוחד של מוצרים מתחרים.

למעשה, מטרה זו מנוסחת באופן ישיר למדי כבר בהצעה הראשונית לחוק התקנים.²⁷ בדברי ההסבר להצעת החוק מוצגות בין מטרותיו של המכון ”מניעת הפקעת שערים וספסרות” וכן ”מניעת התחרות בלתי הוגנת בין היצרנים”. נוסף על כך, נוסחו המקורי של חוק התקנים קובע כי לשר המסחר והתעשייה יש סמכות לקבוע תקן ישראלי רשמי (כלומר, לאשר תקן של מכון התקנים) גם מטעמים של ”הבטחת רמה נאותה לתוצרת הארץ או... שיפורה”.²⁸ מבנה המכון, נהליו והרכב

רק מקום שחסרה תקינה בעולם או במקרים שבהם התנאים בישראל ייחודיים מאוד ולא זכו במענה סביר בתקינה בעולם.

אלא שלא כך היה בפועל. סיבה אחת לכך נחשפת כאשר בוחנים את הרכבו של הוועד הפועל של מכון התקנים הישראלי. בין ה-28 החברים בו (לפי הנתונים באתר מכון התקנים²⁹) אין ולו נציג אחד של ציבור הצרכנים בישראל (שני נציגי הצרכנים – נציג של רשות ההסתדרות לצרכנות ונציג המועצה הישראלית לצרכנות – הם למעשה נציג של ההסתדרות ונציג ממשלתי). לעומת זאת, להסתדרות, לממשלה, לתעשיינים ולמכון התקנים עצמו – גופים שיש להם אינטרס מובנה בהמשך הסטטוס-קוו ובאי-שינויו של ההסדר הקיים – יש רוב איתן בין חברי הוועדה (60%).³⁰ כפי שציינה ועדת לנג, מניעת ייצוגם של יצרנים קטנים ויבואנים בוועד הפועל – אף שהם ה"צרכנים" העיקריים של שירותי מכון התקנים – "מעלה חשש שנציגי התעשייה המקומית מנצלים את ייצוגם הבולט בוועדות התקינה כדי להשתמש באמצעי התקינה להצבת חסמים ליבוא"³¹ – מצב שיש בו משום מימוש של החשש הנובע ממבנה המכון (ראו פירוט לעיל בתת-פרק 5ג).

ובדומה. במקביל חתמה ישראל על הסכמי סחר רבים, הפחיתה באופן ניכר את מכסיה, וסילקה חלק גדול מאוד מההגבלות שהוחלו על הסחר והייבוא לישראל.

במצב זה היה אפשר לשער כי רבים מהתפקידים שמילא מכון התקנים יתייתרו. מערכת התקינה הבין-לאומית המסועפת, כמו-גם תקינתם של גורמים רב-מדינתיים דוגמת האיחוד האירופי וכן תקינות מתקדמות של מדינות דוגמת ארצות-הברית, סיפקו ומספקות מצע נרחב ומקיף מאוד של תקנים, שהפכו רבים מתפקידיו של מכון התקנים הישראלי למיותרים.

על פניו, כך נדמה, היה אפשר לוותר במקרים רבים על תקן ישראלי ייחודי, ולהסתפק בתאימות של מוצרים לתקן בין-לאומי מקובל, בלי צורך בבדיקה נוספת או בתקינה ייחודית נוספת. לדוגמה, אם מייבאים טלוויזיה אשר מיוצרת בגרמניה ועומדת בתקן הנהוג בגרמניה ובאירופה, היה אפשר להניח כי די בעמידה זו בתקנים, וכי אין כל צורך בפיקוח נוסף ובתקינה ישראלית נוספת. הדעת נותנת כי תקינה ישראלית ייחודית הייתה דרושה

"מניעת ייצוגם של יצרנים קטנים ויבואנים בוועד הפועל – אף שהם ה"צרכנים" העיקריים של שירותי מכון התקנים – "מעלה חשש שנציגי התעשייה המקומית מנצלים את ייצוגם הבולט בוועדות התקינה כדי להשתמש באמצעי התקינה להצבת חסמים ליבוא."

2. ועדת דויטש

אלא שלא רק המבקר מצביע על כך, אלא גם המחוקק. בדברי ההסבר לתיקון חוק התקנים משנת 1999 מצוין כי "ההבדלים בין תקינה ישראלית מקורית לתקינה בין-לאומית נוהגת מעכבים את השתלבות המשק הישראלי בכלכלה העולמית" וכי "קיומה של תקינה ישראלית ייחודית מחייב את היצרנים הישראליים לייצר לפי תקן זה, ומקשה עליהם לייצא סחורות, בשל הצורך לבצע התאמות, הכרוכות בעלויות גבוהות, ולעתים אף הוספת קווי ייצור שלמים"³⁴.

אולם מאוחר יותר התברר כי מסקנות ועדת דויטש לא יושמו, ומכון התקנים ממשיך בנוהגו מקדם. יתר על כן, על-אף הדרישה לבקרה קפדנית יותר של מכון התקנים, השוואה שערך מבקר המדינה, בשנת 2007, בין נתוני הבדיקות שקיים מכון התקנים לפני אימוץ המלצותיה של ועדת דויטש לבין נתוני הבדיקות שהוא קיים אחרי אימוץ העלתה כי נערכו פחות מ-100 בדיקות כאלה בשנה (מתוך יותר מ-200,000 משלוחי טובין מיובאים החייבים בתקן), מה שמסלק למעשה כל השפעה ממשית של הממונה על התקינה על המתרחש בפועל.³⁵

"ידו המכבידה של מכון התקנים מקטינה לא רק את רמת התחרותיות במשק הישראלי, אלא גם את רמת התחרותיות של עסקים ישראלים בעולם."

בינואר 2002 החליטה הממשלה למנות ועדה בלתי-תלויה, בראשות פרופ' סיני דויטש (להלן: ועדת דויטש), שתבחן את בדיקות התקינה של טובין מיובאים. באפריל 2004 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה ומסקנותיה,³² אשר העניקו גושפנקה למונופול של מכון התקנים על בדיקות תקינה בייבוא אך קראו להרחבה ניכרת של טווח המוצרים והיבואנים הניתנים לייבוא בערוץ "מהיר", ללא בדיקות מיותרות (קרי, ליותר את תפקידו של מכון התקנים בתחום זה). במקביל קראה הוועדה גם להגברת הבדיקה של מוצרי ייבוא שיש בהם סיכון וכן להגברת הפיקוח על תפקודו של מכון התקנים.

מסקנותיה של ועדת דויטש נבעו מלחץ הולך ומתגבר, במיוחד מצד יבואנים, שהופעל על המדינה ועל משרד המסחר והתעשייה (כיום משרד הכלכלה) לסילוקם של חסמים לא-מכסיים לייבוא, העומדים בסתירה להסכמי הסחר שהמדינה חתומה עליהם. חסמים לא-מכסיים כאלה, שאחד הבולטים מביניהם הוא מכון התקנים הישראלי, מציבים מחסומים בדמות הגבלות, תקנות, תקנים ודרישות שאינם תשלום מכס, המרתיעים יבואנים מייבוא מוצרים מסוימים.

למעשה, ידו המכבידה של מכון התקנים מקטינה לא רק את רמת התחרותיות במשק הישראלי, אלא גם את רמת התחרותיות של עסקים ישראלים בעולם. על מציאות זו עמד, בין היתר, מבקר המדינה, שציין כי "טענות בדבר קשיים בתהליך היבוא וקיומה של ביורוקרטיה מיותרת, המעכבת את היבוא לארץ, מייקרת אותו ומהווה חסם של ממש ביבוא טובין היו בין הגורמים לקבלת מספר החלטות ממשלה בתחום", שאחת מהן היא כאמור הקמתה של ועדת דויטש ומאוחר יותר אימוץ מסקנותיה.³³

3. מלחמת חפירות

”הממשלה הסמיכה את שר הכלכלה לפטור מוצרי יבוא מן הצורך בבדיקות של מכון התקנים. אולם בפועל לא נערך כל שינוי בהוראות כללי התקנים.”

בדרישות התקן... מדיניות התקינה מגבילה לעיתים את החשיפה ליבוא מתחרה גם בדרך של יצירת תקנים מקוריים הנבדלים מהתקנים במשקים גדולים אחרים.⁴⁰

ועדת טרכטנברג הביעה את תקוותה כי יחול שינוי במצב: ”עד לשנת 2007 היו רוב התקנים הרשמיים והמחייבים תקנים ישראלים מקוריים. במצב זה נוצר חסם שהגביל יבוא של סחורות שעמדו בתקנים בין-לאומיים אך לא עמדו בדרישות הייחודיות של התקן הישראלי. החל משנת 2007 מבצע מכון התקנים, בהתאם להוראת חוק שנחקקה בעניין זה ובהנחיית משרדי הממשלה, תהליך של החלפת תקנים רשמיים מקוריים בתקנים בין-לאומיים מאומצים. עם זאת, תקנים רשמיים ומחייבים רבים ובכללם רוב התקנים בתחום המזון, הם עדיין תקנים ישראלים מקוריים.”⁴¹

מדוח מבקר המדינה לשנת 2014 עלה, עם זאת, כי בפועל לא נעשה כמעט דבר. למכון התקנים הוקצו תקציבים ייעודיים בסך של 60 מיליון ש”ח לצורך החלפת התקנים הייחודיים לישראל בתקנים בין-לאומיים, ומכון התקנים ומשרד הכלכלה אף הכריזו כי יעד זה הושג, אך מבדיקת המבקר עלה כי הצהרות לחוד ומצב בפועל לחוד: רק 30% מכלל התקנים הבין-לאומיים שאומצו אכן אומצו כלשונם; מבין התקנים הרשמיים

אופן התנהלותו של מכון התקנים הישראלי לאורך העשור האחרון מלמד על מעין ”מלחמת חפירות” שהוא מנהל נגד שינויים באופן התנהלותו.

בעקבות ההתעלמות מן הדרישה להקלה בהליכי הייבוא שנכללה בהמלצות של ועדת דויטש, התקבלה באוגוסט 2007 החלטת ממשלה שהסמיכה את שר המסחר והתעשייה (כיום שר הכלכלה) לבדוק את השלכותיהם של החסמים הלא-מכסיים על סחר החוץ של ישראל, ולאור זאת ”לבדוק את הצורך בצווים ותקנות על פי צו ייבוא חופשי שלא על פי תקינה, להמליץ על עקרונות לקיום מפרטים טכניים שלא על פי תקינה וסוגי מפרטים הכלולים בעקרונות אלו וכן על הדרכים להמרת מפרטים טכניים שאינם כלולים בסוגים כאמור לעיל לתקינה.”³⁶ במילים אחרות, הממשלה הסמיכה את שר הכלכלה לפטור מוצרי יבוא מן הצורך בבדיקות של מכון התקנים. אולם בפועל, כך מספר מבקר המדינה בדוח לשנת 2014, ”לא נערך כל שינוי בהוראות כללי התקנים.”³⁷

המלצות דומות היו לוועדת טרכטנברג,³⁸ שגרסה כי על-אף ההצהרות על שיפור ”בפועל מדיניות סחר החוץ הישראלית עדיין מעמידה חסמים בפני היבוא... לפחות חלק מחסמי הייבוא... הם תוצאה ישירה של מדיניות ממשלתית שמטרתה להגן על אינטרסים סקטוריאליים שונים.”³⁹ הדוח ציין בהמשכו כי ”השימוש בתקינה כהגבלה לא מכסית לשם הגנה על התוצרת המקומית, הלך והצטמצם עם השנים. אולם, דומה כי מערך בדיקות התקינה בכללותו ממשיך להוות חסם הפוגע ברווחת העוסקים והצרכנים במשק, בעיקר עקב איכות שיווק של סחורות עד לקבלת האישור על עמידה

”החל משנת 2007 מבצע מכון התקנים תהליך של החלפת תקנים רשמיים מקוריים בתקנים בין – לאומיים מאומצים. עם זאת, תקנים רשמיים ומחייבים רבים ובכללם רוב התקנים בתחום המזון, הם עדיין תקנים ישראליים מקוריים.“

(המחייבים) שאומצו רק 5% אומצו כלשונם; ובכל הנוגע בתקנים רשמיים בתחום המזון לא חל עדיין כל שינוי.⁴²

תיקון מס' 10 לחוק התקנים, משנת 2013,⁴³ הסמיך את הממונה על התקינה לקבוע, אחרי דיון בוועדת אימוץ, כי ניתן לאמץ תקן בין-לאומי. בוועדה אמורים להיות שלושה חברים – הממונה, נציג של מכון התקנים ונציג של ארגון צרכנים – ושני משקיפים מטעם התעשיינים והיבואנים. התוצר של ועדת האימוץ יהיה המלצה לשינוי או לאי-שינוי בתקן, וקבלתה תהיה כפופה לאישורו של מכון התקנים. מעמדותיו של מכון התקנים, כפי שהתבטאו בדוח מבקר המדינה לשנת 2014, עולה כי גם כאן מכון התקנים מתכוון להילחם מלחמת חפירות למניעת השינוי.

דוח ועדת לנג נותן ביטוי למצב העגום הקיים כיום. כך, לדוגמה, תקן למשקאות לא-כוהליים אוסר הצגת איורי פירות על אריזות של משקאות קלים בעלי אחוז פרי נמוך. ”קביעת תקן זה חוסמת בפועל פוטנציאל יבוא משמעותי ביותר משוק המשקאות העולמי, אשר סימון איורי פירות נפוץ בו מאד לסימון טעמים שונים, ובכך

מקלה על השליטה בשוק של היצרנים המקומיים והיבואנים הגדולים”, קובעת הוועדה.⁴⁴ דוח הוועדה מציג דוגמות נוספות לדרישות ייחודיות בתחומים שונים, כגון סוגי מיטות ולולים, נוזלי בלמים, מכשירי חשמל, חלב סויה ועוד. בכל אלה מוצבים חסמים לא-מכסיים שיעודם – הגלוי – הוא לשים מכשול על דרכו של היבוא לישראל.⁴⁵

מכל המתואר בחלק זה עולות כמה מסקנות:

א. **מכון התקנים הישראלי משרך רגליו** זה שנים רבות ונמנע מהמרת התקנים הישראליים הייחודיים בתקנים בין-לאומיים.

ב. **מכון התקנים נוהל הצלחה יחסית בפועל זה** – אף שהדרישה לאימוץ תקנים בין-לאומיים מושמעת כבר משנות התשעים, בפועל אומצו עד היום תקנים בין-לאומיים כלשונם רק במיעוט קטן של המקרים (5% בלבד מהתקנים הרשמיים).

ג. **המדינה מגלה קושי ניכר בהתמודדות עם מכון התקנים** – תוצר של מה שניתן לכנות ”פער באינטרס מהותי”: לשרי הכלכלה ולגורמים ממשלתיים יש עניין מסוים בשינוי התקינה, אך הוא מתגמד מול העניין המהותי שיש למכון התקנים ולתעשיינים בישראל בשימור המצב הקיים.

ד. **לגורמים רלוונטיים, כגון יבואנים או הציבור, אין ייצוג מהותי** מול מכון התקנים בקביעת תקנים ובקביעת הליכים, מה שמבטיח כי המדינה תמשיך להיתקל בקושי ניכר בהתמודדות מול התנהלותו הלא-שקופה והעקלקלה, כך נדמה, של מכון התקנים.





ה. מדיניות חלופית

1. הבעיות שנחשפו

מסקירת פעילותו של מכון התקנים הישראלי, מבחני היעילות שלו ואופן התנהלותו מול הנסיונות לערוך רפורמה בתחומו עולות כמה בעיות עיקריות:

א. למכון התקנים יש "טביעת-רגל" כספית ניכרת, הגדולה פי כמה וכמה מזו של מכוני תקנים אחרים בעולם, והדבר מטיל עול כבד על כתפיו של הציבור, בדמות ייקור במחירי המוצרים המיובאים, צמצום התחרות וחיזוקם של יבואנים ויצרנים בעלי מונופול.

ב. מכון התקנים מתנהל באופן לא-יעיל, ומתקשה מאוד להתמודד במצב שבו קיימת תחרות בשוק, אפילו כאשר הוא נוקט אסטרטגיה של הצעת שירותיו במחירי-היצף (מתחת למחיר העלות) כדי לסלק מתחרים מן השוק.

ג. מכון התקנים, שהוא בעל מונופול על תקנים ובדיקות יבוא, הוא שמופקד על ההליך שאמור לקדז בכוח המונופול שלו ובהכנסותיו.

ד. הפקדת מכון התקנים הן על קביעת התקנים והן על בדיקת יישומם יוצרת אצלו אינטרס מובנה בקביעת תקנים שיחייבו בדיקות (דהיינו, הימנעות מאימוץ תקנים בין-לאומיים לפי הצהרת היבואן).

ה. בהליכי התקינה אין ייצוג לגורמים המושפעים ממנה ביותר – היבואנים, היצרנים הקטנים והציבור.

ו. קיימים חסמים ממשיים לכניסה לשוק בשל אופן התנהלותו של מכון התקנים: הכללים הקיימים משחקים לידיהם של יצרנים מקומיים ויבואנים גדולים יותר, ופועלים נגד יבואנים קטנים יותר.

2. פתרונות אפשריים

אבחון הבעיות העיקריות הקיימות כיום מאפשר להעלות הצעות מעשיות לתיקונו.

(א) מודל תחרות

הפתרון הנכון ביותר לקשיים המתעוררים מפעולתו של מכון התקנים הוא כינון תחרות בתחום התקינה. אימוץ דגם הדומה לדגם האמריקאי או הגרמני, בשיפורים מסוימים, יאפשר לגופים נוספים לכונן מערך תקנים – אם בחלק מהתחומים ואם בכולם – לפי תקנים שיקבעו הגופים עצמם או לפי תקנים בין-לאומיים.

במתכונת זו, על רובם המכריע של מוצרי הייבוא (לבד ממיעוט מוצרים בעלי חשיבות מבחינה בטחונית) לא יידרש אישור ייבוא כלל, והיבואן ייבא את הסחורה לפי הצהרה עצמית של תאימות לתקן של גוף תקינה בישראל או גוף תקינה מוכר ומקובל בעולם (הצהרת יצרן על עמידה בתנאי הרגולציה).

הרסן העיקרי לפעולת היבואן יצטרך לבוא מהגדרה של חבות משפטית שלו ושל גופי התקינה, ובקרה נוספת עשויה להיות מוטלת "בשוק" (כלומר, לא בשער הייבוא, כי אם לאחר הפצת המוצר) על-ידי משרד הכלכלה. כך, לדוגמה, אם יבואן הביא מוצרים והצהיר על תאימות לתקן בין-לאומי, אזי במקרה שתתגלה תקלה במוצרים תהיה לו חבות משפטית לפי הצהרתו. אם אותו יבואן הצהיר על תאימות לתקן ועל בדיקות שנערכו על-ידי גוף תקינה בישראל, והבדיקות אכן נעשו, תהיה שותפות בחבות המשפטית בין היבואן לגוף התקינה.

"הפתרון הנכון ביותר

לקשיים המתעוררים

מפעולתו של מכון התקנים

הוא כינון תחרות בתחום

התקינה. במתכונת זו, על

רובם המכריע של מוצרי

הייבוא לא יידרש אישור

ייבוא כלל, והיבואן ייבא את

הסחורה לפי הצהרה עצמית

של תאימות לתקן."

למודל התחרותי יש כמה יתרונות מהותיים:

- א. צמצום ניכר של העלויות המושטות על יבואנים ב"שער הכניסה", שאמור להניב ירידה במחירי המוצרים המיובאים;
- ב. הפחתה מהותית בחסמי הכניסה לשוק המושטים על יבואנים, אשר אמורה גם היא להביא לידי ירידה במחירי המוצרים המיובאים;
- ג. שקיפות ובהירות מבחינת היבואן – גם כאן עם ירידה מקווה במחירי המוצרים המיובאים;
- ד. ייבוא על-ידי יבואנים קטנים או ייבוא אישי יוכלו להיעשות לפי הצהרה על תאימות לתקן בין-לאומי או לתקן מוכר, מה שיפחית במידה ניכרת את החסם לייבוא אישי;
- ה. מנגנון של חבות משפטית ייצור איזון נאות בין מהירות (היבואן/גוף התקנים מבקש לייבא את המוצר במהירות ובקלות) לבין בטיחות (היבואן/גוף התקנים נדרש לעמוד בתקנים כדי להימנע מפגיעה בהליך משפטי).

(ב) מודל הפרדה

אם מודל תחרות אינו ישים מסיבה כלשהי, אם באופן מיידי ואם בכלל, ניתן לאמץ דגם פעולה שבמרכזו הפרדה. ההפרדה העיקרית והחשובה ביותר היא בין הגוף או הגופים המספקים את שירותי התקינה לבין הגוף או הגופים המספקים את שירותי הבדיקה וההתאמה לתקן.

במצב הנוכחי ההנחה היא שאי-אפשר לבטל את המונופול המוקנה למכון התקנים בתחום התקינה, אך ניתן בהחלט להפריד בין התפקיד התקינתי שלו לבין תפקודי הבדיקה. במצב כזה מכון התקנים הישראלי ימשיך לספק שירותי תקינה ולמכור את התקנים שהוא יוצר לכל דורש, אך בדיקות המוצרים ייעשו על-ידי מעבדות פרטיות, שיוכלו לבחור לאיזה תקן הן מבקשות להתאים את עצמן.

במודל הפרדה יוכל יבואן לפנות לכל מעבדה מוסמכת ולבקשה לערוך בדיקת תאימות לתקן המבוקש מתוך רשימה של תקנים בין-לאומיים, רב-מדינתיים או ישראליים, או לחלופין להסתפק בהצהרה על עמידה בתנאי הרגולציה (הצהרת יצרן), שאז תוטל על היבואן חבות משפטית במקרה של אי-התאמה או אי-עמידה בתנאים. גם במודל זה אפשר שמשד הכלכלה יקיים בקרה נוספת "בשוק" (כלומר, לא בשער היבוא, כי אם לאחר הפצת המוצר).

**"מכון התקנים הישראלי
ימשיך לספק שירותי תקינה
ולמכור את התקנים שהוא
יוצר לכל דורש, אך בדיקות
המוצרים ייעשו על ידי
מעבדות פרטיות."**

גם למודל ההפרדה יש כמה יתרונות ברורים:

א. צמצום עלויות היבואן ב"שער הכניסה" (לדוגמה, לא יהיה צורך בפיקדון), שאמור להניב ירידה במחירי המוצרים המיובאים;

ב. הפחתה מהותית בחסמי הכניסה לשוק המושגים על יבואנים, אשר אמורה גם היא להביא לידי ירידה במחירי המוצרים המיובאים;

ג. הגברת השקיפות והבהירות, במיוחד אצל מכון התקנים, שיידרש להתחרות בעקיפין בגורמים בין-לאומיים – גם כאן עם תוצאה מקווה של ירידה מסוימת במחירי המוצרים המיובאים;

ד. מנגנון של חבות משפטית ייצור איזון נאות בין מהירות (היבואן/גוף התקנים מבקש לייבא את המוצר במהירות ובקלות) לבין בטיחות (היבואן/גוף התקנים נדרש לעמוד בתקנים כדי להימנע מפגיעה בהליך משפטי).

(ג) פתרונות חלקיים

אף אם מחליטים לא לשנות את המצב הקיים מעיקרו, יש לחתור בכל-זאת לגיבוש פתרונות ממשיים, שיובילו ליצירת איזונים פנימיים שיניעו "שחקנים" הפועלים בתחום התקינה לנהוג באופן שונה.

(ו) הרכבן של ועדות אימוץ

אחד הכלים הקיימים כבר עתה בידי שר הכלכלה לפישוט הליכי היבוא הוא שימוש בוועדות אימוץ כדי לפטור חלק חשוב ממוצרי הייבוא מהצורך בבדיקות ובתקינה (כלומר, להסתפק בהצהרת היבואן, בדומה לפתרונות של מודל התחרות ומודל ההפרדה).

”כדי להפוך את ועדת האימוץ לכלי ממשי, המלצותיה צריכות להיות מחייבות וכבולות ללוח-זמנים”

המכשול העיקרי העומד בדרכן של ועדות אלה הוא סמכותן והרכבן. ועדת האימוץ מונה כעת נציג מן הממשלה, נציג מן המכון ונציג ציבור (שיהיה אף הוא לרוב עובד ממשלה או עובד הסתדרות), עם משקיפים שהם תעשיינים או יבואנים. הרכב כזה הוא מתכונת למסקנות ”פרוזה”. נוסף על כך, ועדת האימוץ רשאית רק להמליץ, והמלצתה אינה מחייבת וכפופה לאישורו של מכון התקנים.

כדי להפוך את ועדת האימוץ לכלי ממשי, המלצותיה צריכות להיות מחייבות וכבולות ללוח-זמנים (לדוגמה, נוהל הקובע מעבר לתקן בין-לאומי באופן אוטומטי אם הדבר לא נעשה על-ידי מכון התקנים בתוך פרק-זמן מוגדר).

(2) שקיפות ופשטות בנהלים ובתקנים

אחת הבעיות המעיקות על יבואנים היא נהלים ותקנים מורכבים מאוד. עיון במסמכים המורכבים להפליא של ”נוהל בדיקת טובין מיובאים”, ”מחירון טובין מיובאים” או ”מחירון התקנים”, שלא לדבר על התקנים עצמם, מעלה כי מדובר במאות עמודים של מחירונים ותקנים, שחלקם מנוסחים בלשון קשה לפענוח.

יבואן אשר פועל לפי התקנים והנהלים הקיימים מוצא את עצמו פעמים רבות כפוף להחלטה שרירותית של המכון, לתקנים לא-שקופים ולא-ברורים, להחלטות שאינן מנומקות וללוחות-זמנים לא-נוחים, וכל זאת כאשר סכום גדול מופקד מראש בידי המכון כעירבון.

אחת הדרכים להקל את הבעיה הזו היא להבטיח ייצוג משמעותי של הציבור ושל יבואנים בוועדות התקינה ובגיבוש הנהלים.



ו. סיכום

מצב עניינים זה תובע פתרון בדמות רפורמה שתכונן מודל תחרותי מלא או מודל תחרותי חלקי (מודל הפרדה), אשר יצמצמו את המונופול של מכון התקנים או יבטלו אותו כליל. השגת יעד זה תוביל לירידה בעלויות הייבוא, לכניסתם של יבואנים נוספים לשוק ולירידה במחיר המוצרים המיובאים – כל זאת לתועלתם של תושבי ישראל.

מכון התקנים הישראלי הוא גוף מסורבל, אשר מעיק על הייבוא לישראל ומייקר את מחיריהם של מוצרי הייבוא. בהשוואה בינו לבין גופי תקינה במדינות אחרות ניכר כי התעוקה התקציבית שהוא מטיל על אזרחי ישראל גדולה פי כמה מזו המוטלת על אזרחיהן של מדינות אחרות.

אחת הסיבות המרכזיות לכך היא שאחד מייעודיו המקוריים של מכון התקנים, מיום לידתו, היה למנוע ייבוא חופשי של מוצרים לישראל וליישם חסמים לייבוא, וזאת לתועלתם של תעשיינים מקומיים, יבואנים גדולים ומכון התקנים עצמו.

שנים של נסיונות לחולל רפורמה באופן התנהלותו של מכון התקנים הישראלי העלו תוצאות הרחוקות מלשכנע. בחלוף כעשרים שנה מן היום שבו החלה המדינה לפעול כדי לשנות את דפוסי ההתנהלות והתקינה במכון התקנים מתברר כי רק אחוז זעום מכלל התקנים המחייבים אימצו כלשונה את התקינה הבין-לאומית.



- 1 לחוק ולחקיקת-המשנה שנוספה לו עם השנים ראו אתר משרד הכלכלה, בכתובת <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/04823426-6584-43D3-A1C7-B150522F11CC.htm>
- 2 **מכון התקנים הישראלי "מבנה ארגוני של המכון"** (ולא תאריך) <http://www.sii.org.il/42-he/SII.aspx> ;
מכון התקנים הישראלי "חברי הוועד הפועל" (ולא תאריך) <http://www.sii.org.il/826-he/SII.aspx>
- 3 מכון התקנים הישראלי "מכון התקנים הישראלי - דין וחשבון שנתי לשנת 2013" 14 (2014) http://www.sii.org.il/sip_storage/FILES/6/3146.pdf (ולהלן: מכון התקנים "דוח 2013").
- 4 אמיתי זיו "מכון התקנים חשף: גידול של 120 עובדים ב-3 שנים; 70% מההכנסות - לשכר" **TheMarker** 17.11.2013 <http://www.themarker.com/technation/1.2167519>
- 5 נתוני ההכנסות אינם מתייחסים לשנים רציפות מפאת העדר מידע רציף כלשהו ממכון התקנים או מהמקור הרשמי האחר - מבקר המדינה.
- 6 הנתונים לגבי מספר העובדים אינם מתייחסים לשנים רציפות מפאת העדר מידע רציף כלשהו ממכון התקנים או מהמקור הרשמי האחר - מבקר המדינה.
- 7 **מכון התקנים "דוח 2013"**, לעיל הערה 3, בעמ' 14.
- 8 **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "לוח 11 - יבוא מוצרי צריכה, לפי קבוצת סחורות"** (2015) http://www.cbs.gov.il/www/fr_trade/tb1s.htm
- 9 **Giovanni P. Olivei**, Exchange Rates and the Prices of Manufacturing Products Imported into the United States, 2002(1) *New Eng. Econ. Rev.* 3 <https://www.bostonfed.org/economic/neer/neer2002/neer102a.pdf>
Jose Campa & Linda S. Goldberg, Investment in Manufacturing, Exchange Rates and External Exposure, 38 J. Int'l Econ. 297 (1995), doi: 10.1016/0022-1996(94)01348-V http://www.researchgate.net/profile/Jose_Campa/publication/223630655_Investment_in_manufacturing_exchange_rates_and_external_exposure/links/00b7d5277aea410364000000.pdf
- 10 כלומר, היבואנים החדשים מקצצים מעט ברווחיהם כדי להזיל את המוצר לצרכן ולכבוש להם נתח שוק, מה שמאלץ את היבואן שגרף קודם רווח גדול יותר לקצץ גם הוא ברווחיו, וכן הלאה עד לנקודה שבה מתח הרווחים ממוער, המחיר לצרכן יורד לשפל, וכדאיות הכניסה לשוק קטנה... עד לנקודה שבה חלק מהיבואנים פורשים מן התחום, מתח הרווחים עולה, מה שמושך יבואנים חדשים, וכן הלאה וכן הלאה בתנודות אינסופיות סביב "נקודת שיווי-המשקל".
- 11 **מבקר המדינה דוח שנתי 47 לשנת 1996 ולחשבונות שנת 1995**, 665 ואילך (1997) <http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=153&id=135&contentid=&parentcid=undefin&sw=2560&hw=1370> (ולהלן: מבקר המדינה דוח שנתי 147).
- 12 **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "לוח 14.2 - תוצר מקומי גולמי ושימושים במקורות, בשנים 1995-2013"** שנתון סטטיסטי לישראל מס' 65 (2014) http://www.cbs.gov.il/shnaton65/st14_o2x.pdf

- 13 **מבקר המדינה דוח שנתי 47**, לעיל הערה 11, בעמ' 666.
- 14 שם, בעמ' 670.
- 15 **מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011**, התשע"ב 269 [2011]
<http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=603&id=193&contentid=&parentcid=undefin>
 ed&sw=2560&hw=1370 (ולהלן: מבקר המדינה קובץ דוחות 2011).
- 16 שם.
- 17 זיו, לעיל הערה 4.
- 18 **מכון התקנים "דוח 2013"**, לעיל הערה 3, בעמ' 14.
- 19 **Deutsches Institut für Normung (DIN), Annual Report 2014** (2015),
http://alt.din.de/sixcms_upload/media/2896/DIN-GB_2014_engl_lowres_110515.pdf
 (ולהלן: DIN).
- 20 **AFNOR, Annual Report 2013** (2014)
<http://groupe.afnor.org/e-catalogues/annual-report-2013/index.html>
- 21 [/http://www.sis.se/en/content/about-sis/SIS—Organization](http://www.sis.se/en/content/about-sis/SIS—Organization)
- 22 **Ente Nazionale Italiano di Unificazione, Presentazione**
http://www.uni.com/index.php?option=com_content&view=article&id=141&Itemid=2481
- 23 הנתונים בטבלה הם לשנים 2013-2014, שהם הנתונים הנגשיים העדכניים ביותר.
- 24 **יונתן גולן** "זוה תקני? במכון התקנים נמטע כולם בכירים" ynet 1.9.2009
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3770200,00.html>
- 25 **מכון התקנים הישראלי "אודות מכון התקנים הישראלי"** (ולא תאריך)
<http://www.sii.org.il/41-he/SII.aspx>
- 26 תפיסה זו קרובה לתפיסות האוטרכיות, הגורסות כי על מדינה לכלכל את עצמה באמצעות ייצורה-היא, מבלי להיזקק לייבוא. במישור הכלכלי רעיונות אלה קרובים לרעיונות המרקנטליסטיים, שהיו נפוצים באירופה ובעולם במאות השש-עשרה עד השמונה-עשרה, שלפיהם על מדינה לחתור לצבור "בוליון": לצמצם ככל האפשר את ייבואה ולהגדיל ככל האפשר את ייצואה, כדי להגדיל את כמות הכסף שברשותה ("בוליון" או הזהב) על-חשבון המדינות האחרות.
- 27 **הצעת חוק התקנים**, התש"י-ב-1952, ה"ח 110, 114 ו-115.
- 28 **ס' 8 לחוק התקנים**, התש"י-ג-1953, ס"ח 30.
- 29 **מכון התקנים הישראלי "חברי הוועד הפועל"** (ולא תאריך) <http://www.sii.org.il/826-he/SII.aspx>.
- 30 בדוח מבקר המדינה (קובץ דוחות 2011, לעיל הערה 15, בעמ' 279) אף צוין כי במקרים אחדים שימשו כמה מחברי הוועד הפועל "בשני כובעים", כשהם מייצגים כביכול גורמים שונים ובה-ובעת משמשים בתפקיד במכון התקנים הישראלי.
- 31 **הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים** בתחום הייבוא דין וחשבון 20 (2014)
<http://www.economy.gov.il/Publications/PressReleases/Documents/CommitteeConclusionsReport.pdf>
 (ולהלן: דוח ועדת לנגו).
- 32 הוועדה לבחינת בדיקות התאמה לתקן של טובין מיובאים דין וחשבון (2002).
- 33 **מבקר המדינה דוח שנתי 435 א65** (2014)
http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_266/d64cbsb4-d7c6-4e4a-93a3-86ffedb27baa/208-ver-4.pdf
 (ולהלן: מבקר המדינה דוח שנתי א65).
- 34 **הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה** (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-1999, ה"ח 68, 118 (דברי ההסבר לס' 41 להצעת החוק, הקובע תיקון עקיף לס' 7 לחוק התקנים).

- 35 **מבקר המדינה דוח שנתי 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006** 1084 (2008)
<http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=514&id=57&contentid=&parentcid=undefined&sw=1024&hw=698>
- 36 ס' 12 להחלטה 2191 של הממשלה ה-31 "שיפור בתנאי סחר החוץ - תקינה" (12.8.2007)
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2007/Pages/des2191.aspx>
- 37 **מבקר המדינה דוח שנתי 65א**, לעיל הערה 34, בעמ' 431. ההצעה להרחבת סמכויותיו של שר הכלכלה באמצעות תיקון חוק התקנים נמצאת על שולחן הממשלה משנת 2012. ראו ממשלת ישראל "תיקון חוק התקינה: מקילים על היבואנים" פורטל השירותים והמידע הממשלתי (2012) <https://shituf.gov.il/discussion/670>
- 38 **דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי** (2011), זמין בכתובת
<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1484032>
- 39 שם, בעמ' 172.
- 40 שם, בעמ' 174.
- 41 שם.
- 42 **מבקר המדינה דוח שנתי 65א**, לעיל הערה 34, בעמ' 433.
- 43 **חוק התקנים** ותיקון מס' 10, התשע"ד-2013, ס"ח 4.
- 44 **דוח ועדת לנג**, לעיל הערה 32, בעמ' 20.
- 45 שם, בעמ' 19-20.



חברות נוספות בסדרה



שבט תשע"ה - פברואר 2015
נייר מדיניות מס' 14



שבט תשע"ה - פברואר 2015
נייר מדיניות מס' 13



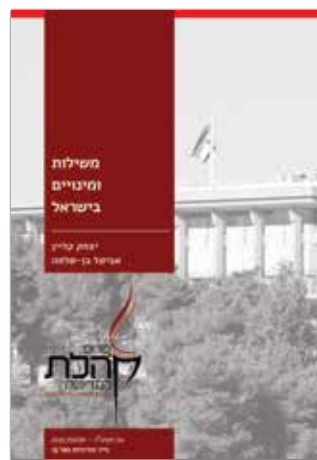
כסלו תשע"ה - דצמבר 2014
נייר מדיניות מס' 12



תמוז תשע"ה - יולי 2015
נייר מדיניות מס' 17



תמוז תשע"ה - יולי 2015
נייר מדיניות מס' 16



אב תשע"ה - אוגוסט 2015
נייר מדיניות מס' 15



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 20



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 19



תשרי תשע"ו - אוקטובר 2015
נייר מדיניות מס' 18



שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 23



טבת תשע"ו - דצמבר 2015
נייר מדיניות מס' 22



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 21

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי החלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-24-6



9 789657 674246