

משרד הכלכלה והתעשייה

היבטים בפעילותם של גופים ציבוריים זעירים



# תקציר

## רקע כללי

בשנים שלאחר הקמת המדינה אישרה הממשלה הקמה של גופים לשם קידום מגוון ענפים במשק כגון תעשייה, תיירות, חקלאות ואמנות. גופים אלו נועדו לסייע למשק להתפתח ולהתרחב באמצעות הקמת תשתיות וביצוע מחקרים. משרד הכלכלה והתעשייה<sup>1</sup> (להלן - משרד הכלכלה), בשם המדינה, היה שותף לגופים אלו, הוקצו לו מניות הגופים הכלכליים שנוצרו והיה עליו למנות דירקטורים מטעמו למועצות המנהלים של גופים אלו.

משרד מבקר המדינה בחן את הרלוונטיות למשק של שלושה גופים שהוקמו לפני כיוכל שנים ושהם עדיין פעילים, אם הם עדיין ממלאים את מטרותיהם ואם יש צורך בהמשך קיומם כגופים ממשלתיים. הגופים שנבדקו הם המכון הישראלי ליין (להלן - מכון היין), המכון הישראלי לקרמיקה וסיליקטים בע"מ (להלן - מכון הקרמיקה) וחברת אות המוצר הירושלמי בע"מ (להלן - חברת אות המוצר או החברה).

## פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2015 - דצמבר 2016, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פעילותם של מכון היין, מכון הקרמיקה וחברת אות המוצר בשנים 2011-2016. הבדיקה במכון היין<sup>2</sup> נעשתה במכון, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ובמשרד הכלכלה; הבדיקה במכון הקרמיקה נעשתה במכון, ברשות הישראלית לחדשנות טכנולוגית (להלן - הרשות לחדשנות) ובמרכז הפלסטיקה והגומי לישראל בע"מ; והבדיקה בחברת אות המוצר נעשתה בחברה, ובדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה ובעיריית ירושלים. בירורים משלימים נעשו ברשות החברות הממשלתיות וברשות התאגידים.

- 1 שם המשרד שונה כמה פעמים במשך השנים. בדוח זה נעשה שימוש בשם "משרד הכלכלה" גם כאשר מדובר על תקופות שהיו למשרד שמות אחרים.
- 2 משרד מבקר המדינה בדק בעבר את הנושא של שינוי מבנה במכון, ראו מבקר המדינה, **דוח שנת 65 א** (2014) בפרק "הפרטות ושינוי מבנים של חברות", עמ' 249.

## הליקויים העיקריים

### מכון היין

כדי לסייע בפיתוח ענף היין בישראל הוקם בשנת 1956 מכון היין, ולמדינה הייתה זכות למנות מחצית מהחברים במועצת המנהלים של המכון. נוסף על כך יש למדינה - באמצעות משרדי הכלכלה והאוצר - מניית זהב<sup>3</sup> במכון היין. מטרתו העיקריות של המכון, כפי שנקבעו בתזכיר המכון, הן: לקדם את ענף היין, לסייע ליצרני היין הישראלי ולמשווקיו להשביח את היין, ליזום ולהקים מוסדות מחקר ובדיקה באמצעות מחקר ופיתוח בנושא היין. המכון הוא חברה ממשלתית מעורבת בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), והוא נתון לפיקוחה של רשות החברות. מחזור המכירות של ענף המשקאות האלכוהוליים בכללותו נאמד בכ-950 מיליון ש"ח. הענף מורכב מיבואנים ויצואנים של משקאות אלכוהוליים, חמישה יקבים גדולים וכ-250 יקבים בינוניים וקטנים. כושר הייצור של ענף היין לבדו הוא כ-45 מיליון בקבוקים לשנה.

### ביצוע בדיקות עמידה בתקן בחשש לניגוד עניינים וללא אישור

יבוא משקאות משכרים מחייב עמידה בתקנים רשמיים ובדיקה במעבדה המאשרת שהמוצר עומד בתקן. משנת 2001 מכון היין בודק עמידה בתקן של משקאות משכרים מייצור מקומי ומיובא. חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - חוק התקנים), קובע כי הממונה על התקינה במשרד הכלכלה (להלן - הממונה על התקינה) לא ייתן אישור למעבדה לבדיקת עמידה בתקן, אם "מתקיימים יחסי תלות או חשש לניגוד עניינים לגבי המעבדה, העלולים לפגוע בתוצאות בדיקתה". עד שנת 2016 החזיקו היקבים הגדולים במחצית ממניות מכון היין, ונציגיהם משמשים בו דירקטורים. למרות החשש לניגוד עניינים, משרד הכלכלה איפשר למכון לבדוק עמידה בתקן של משקאות משכרים שיוצרו ויובאו על ידי בעלי מניותיה. במהלך עשור, בשנים 2001-2011, אפשר הממונה על התקינה למכון היין להנפיק תעודת עמידה בתקן ליבואנים או ליצואנים בלי שהכיר בו כמעבדה מאושרת. ממרץ 2013 עד נובמבר 2016 ביצע מכון היין בדיקות עמידה בתקן ליצוא בניגוד לעמדת משרד הכלכלה, המחזיק מטעם המדינה במחצית המניות של המכון.

### הרעה במצב הכלכלי של המכון

בעקבות הפסקת בדיקות היבוא בשנת 2012, רשם המכון הפסדים ניכרים בשנים 2013-2015, והוא המשיך להתקיים מהרווחים שצבר בשנים קודמות. המכון לא יזם פעולות נוספות שיגדילו את הכנסותיו, והתקשה בביצוע פעולות נוספות לטובת ענף היין בשנים אלו.

3 מניית זהב היא מניה בודדת אשר למחזיק בה ניתנה הזכות למנוע קבלת החלטות בנושאים מסוימים.

### אי-השגת מטרות המכון

אחת ממטרותיו המרכזיות של המכון היא לקדם מחקרים בענף היין על פי בקשת יקבים וכורמים או ביוזמתם. למכון אין תכנית מחקר מסודרת להשבחת היין. כבר כעשור המכון כמעט אינו מבצע מחקרים; המחקר בענף היין נעשה באמצעות מוסדות אקדמיים ומוסדות מחקר, והממשלה מממנת מחקרים בענף הגפן באמצעות משרד החקלאות.

### פירוק המכון

באוקטובר 2012 החליטה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה להביא לפירוק מרצון של המכון. תהליך פירוק מרצון דורש כינוס אסיפת חברים וקבלת החלטת דירקטוריון. החלטת הממשלה לא בוצעה מפני שבעלי המניות הפרטיים לא השתתפו בדיון בכוונה תחילה, ונציגי הממשלה לא יכלו לפעול לקבלת ההחלטה לבדם. על מנת למנוע את פירוק המכון העבירו בעלי המניות הפרטיים בשנת 2016 את מניותיהם לנאמן שתפקידו למצוא בעל מניות חדש.

## מכון הקרמיקה

מכון הקרמיקה נוסד בשנת 1962 באמצעות מימון מארה"ב, מדינת ישראל והאו"ם. מטרת המכון היא קידום המחקר לצורכי ענף הקרמיקה בישראל. מכון הקרמיקה פועל ללא כוונת רווח, ובעלי המניות הם שש חברות בענף התעשייה, מוסד הטכניון ומדינת ישראל באמצעות משרד הכלכלה.

### אי-עמידה בתנאים לקבלת מימון למחקרים

הרשות לחדשנות<sup>4</sup> מפעילה במכון הקרמיקה מסלול סיוע למכוני מחקר. בהתאם להוראות המסלול, על מכון הקרמיקה להעסיק לפחות 15 חוקרים. משנת 2007 מעסיק מכון הקרמיקה כשבעה חוקרים בממוצע. אף שמשרד הכלכלה והרשות לחדשנות ידעו שהמכון אינו עומד בתנאי זה כבר כעשור, היא המשיכה לממן מחקרים במכון בתקופה זו. היקף התמיכה של הרשות לחדשנות במכון מסתכם ביותר ממיליון ש"ח לשנה, וכספי תמיכה זו הם חלק ניכר מההכנסות של מכון הקרמיקה בשנים אלו.

לפי הסכם המסגרת שהכינה הרשות לחדשנות עבור מסלול הסיוע למכוני מחקר, הרשות משלמת 90% מהוצאות המחקר ואינה גובה תמלוגים מהמכירות הנובעות מהמחקר. המכון לא פנה לרשות לחדשנות כדי לאשר למפעלים אחרים לקנות או לקבל את הידע שהצטבר מהמחקר.

4 לאורך השנים הפעיל משרד הכלכלה, באמצעות המדען הראשי שלו, תכניות למימון מחקר תעשייתי. בשנת 2016 העביר משרד הכלכלה את האחריות לנהל מסלול תמיכה במכוני מחקר לרשות לחדשנות.

## הרעה במצב הכספי של המכון

בשנים 2012-2015 פעילות מכון הקרמיקה הייתה גירעונית, והוא נזקק לתכנית הבראה. תכנית ראשונית הוכנה רק אחרי מועד סיום הביקורת בשנת 2017, על ידי מנכ"ל חדש שמונה למכון, וטרם בוצעה. המכון הצליח לממן את חובותיו בחלקם מהשכרת שטחי הבניין שבו הוא שוכן למרכז הפלסטיקה, ולא מפעילותו השוטפת. הקטנת השטח העומד לרשות המכון עלולה להקשות עליו להרחיב בעתיד את פעילותו ומטילה צל על הישרדותו בטווח הארוך.

## נושאים מינהליים

**הפרדת סמכויות** - מכון הקרמיקה הוא גוף קטן, וככזה הוא לא אימץ לעצמו גישה מתאימה למנוע ניגוד עניינים בתהליך קבלת החלטות.

**ביקורת פנים** - מכון הקרמיקה לא העסיק מבקר פנים, ובשנים שנבדקו (2011-2016) לא נעשתה ביקורת פנים במכון.

**בעלות על הבניין של המכון** - הבעלות על הבניין והציוד, שהועברה למכון הקרמיקה על ידי האו"ם בשנים הראשונות להקמתו, לא הועברה על שם המכון (המכון משמש נאמן על הרכוש).

**השתתפות הרשות לחדשנות במועצת המנהלים** - הרשות לחדשנות היא נציגת המדינה במכון הקרמיקה, ולה זכות למנות חבר למועצת המנהלים של המכון. לפני כעשור הפסיק משרד הכלכלה את השתתפותו בניהול המכון, למרות העובדה שהשתתפותו נחוצה לניהולו.

## חברת אות המוצר

חברת אות המוצר נוסדה ב-1970 כחברה ממשלתית מעורבת בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, והמדינה מחזיקה ב-40% ממניותיה. המטרה המרכזית של החברה היא קידום אמנים המייצרים אמנות איכותית המאפיינת את העיר ירושלים באמצעות טביעת הסמל "אות המוצר הירושלמי" (להלן - "אות המוצר"), אשר נועד להבליט את ייחודה של ירושלים, והרשאה שנותנת החברה לאמנים לסמן את יצירותיהם בסמל זה. בבעלות החברה בניין גדול והיסטורי באזור תיירות בירושלים, והיא משכירה בו חדרי מלאכה לאמנים.

**אי-השגת יעדי החברה** - החברה אינה פועלת להעלות את המודעות של המותגים "ירושלים" ו"אות המוצר הירושלמי" בקרב הציבור הרחב או להסביר את המשמעות של הסמל "אות המוצר". כתוצאה מכך, החברה אינה מצליחה "להפיץ את תוצרתה המובחרת של ירושלים" בארץ ובעולם, כפי ששמה לה למטרה בתזכיר החברה. כמו כן הרוב המוחלט של המוצרים המוצגים בבניין של חברת אות המוצר אינם שייכים לעיר ירושלים אלא ליודאיקה או לאמנות כללית.

**השכרת חדרי מלאכה לאמנים** - לחברה אין כללים כתובים לתמחור עלות שכר הדירה של חדרי מלאכה בבניין החברה. בשנים 2004-2015 לא העלתה החברה את דמי השכירות לאמנים, ובכך מנעה מעצמה את הגדלת מקורות ההכנסה שלה. נוסף על כך התחלופה של האמנים השוכרים את חדרי המלאכה היא נמוכה מאוד ואינה מעודדת קידום של אמנים חדשים.

## ההמלצות העיקריות

על מכון היין להרחיב את מקורות ההכנסה שלו כדי שלא תהיה לו תלות מלאה בהכנסות מבדיקות עמידה בתקן.

על הרשות לחדשנות להפסיק לממן את פעילות המכון לקרמיקה אם הוא לא עומד בתנאי מסלול הסיוע למכוני מחקר.

השתתפות התעשייה בעלות המחקר במסלול הסיוע למכוני מחקר אמורה להיות בין 10% ל-35%, ואילו הרשות לחדשנות מממנת עד כ-90% מעלות המחקר והיא אינה דורשת תמלוגים מהמכירות. על הרשות לחדשנות לבחון את תנאי המימון במסלול זה כדי למנוע תמריץ למכוני מחקר לבקש השתתפות מוקטנת של התעשייה בתכניות מחקר. נוסף על כך על הרשות לחדשנות לבחון דרכים לעודד העברת ידע למפעלים אחרים על מנת לסייע לפיתוח ענף הקרמיקה והסיליקטים.

על מועצת המנהלים של מכון הקרמיקה לקדם תכנית הבראה, הפרדת סמכויות ובקרה פנימית על הפעילות העיקרית של המכון. נוסף על כך על המכון לפעול להסדיר את זכויותיו על הבניין שבו הוא שוכן.

על חברת אות המוצר לפעול לקדם את שינוי מבנה ההתאחדות שלה לחברה לתועלת הציבור (חל"צ).

על מועצת המנהלים של החברה לבחון ולעדכן את דמי השכירות של חדרי המלאכה בבית אות המוצר מדי שנה בשנה ולבחון מחדש את מדיניות השכרתם. על מועצת המנהלים לוודא שמדיניות זו תעלה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועם עקרונות השוויון.

על משרד הכלכלה, משרד האוצר ורשות החברות למנות דירקטורים מטעם המדינה למועצת המנהלים של חברת אות המוצר. על רשות החברות לבחון את העברת המניות הרשומות על שם המדינה למשרד ממשלתי אחר או לגוף ציבורי אחר שיש לו עניין, רצון ויכולת לקדם את החברה ולסייע לה להשיג את המטרות החדשות שייקבעו, או לשלב את פעילות החברה עם גוף ציבורי הפועל באותו תחום.

## סיכום

משרד הכלכלה, אשר היה שותף להקמה של גופים שנועדו לקדם ענפים שונים במשק, הפסיק בחלוף השנים להיות שותף פעיל בחלק מגופים אלה. משלושת הגופים שנבדקו, רק עבור גוף אחד (המכון לקרמיקה וסיליקטים) מממן המשרד את הפעילות, אך זאת בניגוד לתבחינים שקבע. היקף הפעילות של גופים אלו מצוי בקיפאון, והערך המוסף שלהם בקידום תחום פעילותם אינו גדול, ומתעורר אפוא ספק לגבי הצורך בהמשך קיומם במתכונת הקיימת.

המשך קיומו של מכון היין כגוף התורם לקידום ענף היין מחייב שינוי בהרכב בעלי המניות הממשלתיים והפרטיים, החלטה אסטרטגית בעניין התחומים שבהם המכון צריך להשקיע את משאביו ובניית תכנית להרחבת מקורות המימון של המכון. בלי לבצע שינויים אלו יש לפעול לקיום החלטות הממשלה לפירוק המכון.

על הרשות לחדשנות ומשרד הכלכלה לבחון את עתיד מכון הקרמיקה, ואם יגיעו למסקנה שיש צורך בהמשך פעילותו, עליהם לסייע למועצת המנהלים והנהלת המכון להכין תכנית הבראה ולבחון דרכים להרחבת תחומי פעילותו.

על משרד הכלכלה ורשות החברות לבחון בשיתוף מועצת המנהלים של חברת את המוצר את השתתפות המדינה בניהול החברה, להגדיר מטרות עדכניות ואת דרכי הפעולה והמשאבים הנדרשים להשגתן. נוסף על כך על רשות החברות לבחון את שינוי מבנה החברה לחברה לתועלת הציבור (חל"צ) והעברת המניות הרשומות על שם המדינה למשרד ממשלתי או לגוף ציבורי אחר שסייעו לה להשיג את מטרותיה.

על משרד הכלכלה לבחון מחדש את פעילותם של הגופים שתוארו בדוח ביקורת זה; על המשרד לבדוק כיצד אפשר לסייע לגופים אלה להגשים את ייעודם, ובכלל זה העברת מניות המדינה בהם למשרד ממשלתי או גוף ציבורי אחר, ולחלופין לפעול להפסקתם. האפשרות לסגור את מכון היין ומכון הקרמיקה הועלתה בשיחות עם עובדים בכירים במשרד הכלכלה והרשות לחדשנות, שהם הגורמים האחראים על גופים אלו.



## מבוא

בשנים שלאחר הקמת המדינה אישרה הממשלה הקמה של גופים המיועדים לשם קידום מגוון ענפים במשק כגון תעשייה, תיירות, חקלאות ואמנות. גופים אלו נועדו לסייע למשק להתפתח ולהתרחב באמצעות הקמת תשתיות וביצוע מחקרים. משרד הכלכלה והתעשייה<sup>5</sup> (להלן - משרד הכלכלה), בשם המדינה, היה שותף לגופים אלו, ומשכך הוקצו לו מניות בגופים הכלכליים שנוצרו והיה עליו למנות דירקטורים מטעמו למועצות המנהלים שלהם.

משרד מבקר המדינה בחן את הרלוונטיות למשק של שלושה גופים, שהוקמו לפני כיוכל שנים ושהם עדיין פעילים, אם הם עדיין ממלאים את מטרותיהם ואם יש צורך בהמשך קיומם כגופים ממשלתיים. הגופים שנבדקו הם המכון הישראלי לייץ (להלן - מכון הייץ), המכון הישראלי לקרמיקה וסיליקטים בע"מ (להלן - מכון הקרמיקה) וחברת אות המוצר הירושלמי בע"מ (להלן - חברת אות המוצר או החברה).

## פעולות הביקורת

בחדשים יולי 2015 - דצמבר 2016, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פעילותם של מכון הייץ, מכון הקרמיקה וחברת אות המוצר בשנים 2011-2016. הבדיקה במכון הייץ<sup>6</sup> נעשתה במכון, ברשות החברות הממשלתיות ובמשרד הכלכלה; הבדיקה במכון הקרמיקה נעשתה במכון, ברשות הישראלית לחדשנות טכנולוגית (להלן - הרשות לחדשנות)<sup>7</sup> ובמרכז הפלסטיקה והגומי לישראל בע"מ; הבדיקה בחברת אות המוצר נעשתה בחברה, ובדיקת השלמה נעשתה במשרד הכלכלה.

5 שמו של המשרד שונה כמה פעמים במשך השנים. בדוח זה נעשה שימוש בשם "משרד הכלכלה" גם כאשר מדובר על תקופות שהיו למשרד שמות אחרים (ובהם ומשרד התעשייה והמסחר ומשרד התעשייה המסחר והתעסוקה).

6 משרד מבקר המדינה בדק בעבר את מכון הייץ. ראו **דוח שנתי 65א** (2014), "הפרטות ושינויים מבניים של חברות", עמ' 281.

7 הרשות לחדשנות טכנולוגית הוקמה בשנת 2016 והמשיכה את פעילות המדען הראשי שבמשרד הכלכלה.

## מכון היין הישראלי

ענף היין בישראל הוא מהוותיקים בארץ. בשנת 2011 הוקם הצוות הבין-משרדי<sup>8</sup> לבחון את הצרכים של ענף היין, את החסמים לפיתוח הענף וכן את התפקוד של המכון. על פי דוח של הצוות הבין-משרדי<sup>9</sup> (להלן - דוח הצוות הבין-משרדי), יש לענף יתרונות רבים, ובהם תפיסת שטחים נרחבים לנטיעת כרמים (כ-60,000 דונם) באופן שתורם לשמירה על קרקעות המדינה, צריכת מים נמוכה יחסית לענפים חקלאיים אחרים, ושימוש במיכון משוכלל במרבית הפעילות בענף. מחזור המכירות של ענף המשקאות האלכוהוליים בכללותו נאמד בכ-950 מיליון ש"ח. הענף מורכב מיבואנים ויצואנים של משקאות אלכוהוליים, חמישה יקבים גדולים וכ-250 יקבים בינוניים וקטנים. כושר הייצור של ענף היין לבדו הוא כ-45 מיליון בקבוקים לשנה. הענף תורם לכלכלת ישראל בעיקר באמצעות העסקת אלפי עובדים ביקבים ובגידול גפנים, פעולות עקיפות ושירותים נלווים. החלק של ישראל בתעשיית ייצור יינות הוא פחות מ-0.1%<sup>10</sup>. מהסחר העולמי במוצר זה. בכל מדינה שבה יש תעשיית יין קיים מכון יין, שתפקידיו, בין היתר, לבחון חקיקה ופעולות רגולטוריות המשפיעות על הענף, לקדם את שיווק המוצרים ולסייע בייצוג המוצרים בתערוכות.

מכון היין הישראלי הוקם בשנת 1956 כדי לסייע בפיתוח ענף היין בישראל. בתקנות ההתאגדות של המכון בתור חברה נקבע כי למדינה יש זכות למנות 50% מהחברים במועצת המנהלים. נציגי המדינה במועצת המנהלים מתמנים בידי שר האוצר ושר הכלכלה. שאר חברי מועצת המנהלים נבחרו עד שנת 2016 על ידי יקבים שהיו חברים במכון<sup>11</sup>. המדינה מחזיקה - באמצעות משרדי הכלכלה והאוצר - במניית זהב<sup>12</sup> במכון היין, אשר מבטיחה את שליטת המדינה בנעשה במכון היין ובהחלטות המתקבלות בו. המכון הוא "חברה מעורבת", בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), והוא נתון לפיקוחה של רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות). בעקבות החלטה של הממונה על התקינה שבמשרד הכלכלה (להלן - הממונה על התקינה) משנת 2012 לבטל את סמכות המכון לבצע בדיקות עמידה בתקן של משקאות משכרים, החליטה הממשלה<sup>13</sup> לפרק את המכון. החלטות הממשלה בנושא זה לא בוצעו<sup>14</sup>. בשנת 2016

8 בין החברים בצוות היו נציגים של משרד הכלכלה ומשרד החקלאות.

9 **דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת ענף היין**, אפריל 2012. הדוח דן בין היתר בחוזקות, חולשות והזדמנויות של מכון היין ובאיומים עליו (ניתוח SWOT - strengths, weaknesses, opportunities and threats) הצוות הבין-משרדי הוקם על ידי משרד החקלאות ומשרד הכלכלה כדי לבחון את פעילות מכון היין ופעילות המועצה לגפן היין בישראל ואת האפשרות למוג את פעילותם של שני גופים אלה.

10 ראו:

World Health Organization, Third Report on Alcohol Consumption, 2011.

11 בשנת 2016 נמנו עם חברי מועצת המנהלים נציגים מיקבי ברקן בע"מ, יקבי סגל בע"מ (חברה בת של יקבי ברקן), אגודת הכורמים בע"מ ויקבי בנימינה בע"מ.

12 מניית זהב היא מניה בודדת אשר למחזיק בה ניתנה הזכות למנוע קבלת החלטות בנושאים מסוימים.

13 החלטת ממשלה 5197 מ-1.11.12. ב-8.9.97 קיבלה הממשלה החלטה דומה - החלטה 2606.

14 ראו מבקר המדינה **דוח 65א** (2014), בפרק "הפרטות ושינוי מבנה של חברות עמ' 249.

הועברו המניות של בעלי היקבים במכון לנאמן, והממונה על התקינה שבמשרד הכלכלה הסכים לחדש את סמכותו של המכון לבדוק עמידה בתקן של משקאות משכרים.

מטרת המכון, כפי שנקבעו בתזכיר מכון היין, הן כדלהלן: לפרסם יינות ומוצרים המיוצרים מענבים בישראל ולפעול להגברת צריכתם, לסייע ליצרני היין הישראלי ולמשווקיו להשביח את היין, וכן ליוזם ולסייע בהקמת מוסדות מחקר בנושא היין. המכון שוכן בבניין ישן בלב שכונת מגורים בעיר רחובות. בשנת 2015 הועסקו במכון חמישה עובדים, והכנסותיו היו כ-700,000 ש"ח<sup>15</sup>.

### תמונה 1: מקום מושבו של מכון היין



מקור התמונה: משרד מבקר המדינה

## פעילות המכון והשגת מטרותיו

משרד מבקר המדינה בחן את היערכותו של המכון להשגת המטרות העיקריות המופיעות בתזכיר ההתאגדות שלו ואת פעילות המכון בתחומים הרלוונטיים לכך.

### עידוד מחקרים וביצועם והשבחת היין

אחת המטרות המרכזיות של המכון היא לקדם מחקרים בענף היין על פי בקשת בעלי יקבים וכורמים או ביוזמתם. בדוח של הצוות הבין משרדי צוין כי "חל צמצום בתחומי האחריות והפעילות של מכון היין ביחס לתפקידים המקוריים שיועדו לו במסגרת תקנון התאגדותו, ובעיקר לגבי נושא ביצוע המחקרים האנולוגיים<sup>16</sup>, וייעוץ

15 מעל 90% מההכנסות של המכון בשנת 2015 מקורן בבדיקות עמידה לתקן של יינות ליצוא.

16 מחקר אנולוגי - אנלוגיה היא ענף מדעי העוסק בחקר ייצור היין.

מקצועי ליקבים". בחמש השנים שעברו מאז פורסם הדוח ביצע המכון רק מחקר אחד ולא מימן מחקרים נוספים.

נמצא כי למכון אין תכנית פעולה מסודרת לביצוע מחקרים להשבחת היין, אך הוא מיעץ בעל פה לגורמים בענף הגפן שפונים אליו בשאלות בנושא טיב היין ותכונותיו. המחקר בענף היין נעשה באמצעות מוסדות אקדמיים ומוסדות מחקר ובמימון משרד החקלאות<sup>17</sup>.

## פרסום יינות מקומיים וקידום תרבות היין בישראל

בתזכיר המכון נקבע שאחת המטרות שלשמה הוקם המכון היא לפעול להגדלת הצריכה בארץ ובחו"ל של משקאות מענבים המיוצרים בישראל. לפי דוח הצוות הבין-משרדי, לא חל שינוי מהותי בצריכת יין לנפש בישראל מאז הקמת המדינה<sup>18</sup>. בתקופה שנבדקה בדוח האמור (2011-2016) המכון כמעט ולא פעל לקידום הענף, ובשנת 2014 הפסיק כמעט לחלוטין את פעילותו בתחום זה. בשנים האחרונות נעשות פעולות לקדם את הענף ולהגביר את היצוא ביוזמות פרטיות וכן באמצעות האגף למזון ומשקאות במכון היצוא הישראלי<sup>19</sup>.

## תכניות עבודה לטווח הארוך

היות שהמטרה העיקרית של המכון היא קידום ענף היין, יש חשיבות רבה לבניית תכנית עבודה לטווח הארוך. תכנית כזו אמורה לכלול את הצעדים הנחוצים לקדם את הענף, לטפל בהסרת חסמים בענף<sup>20</sup> ולפתח את שירותי המכון.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבשנים 2011-2016 לא הכין המכון תכנית עבודה לטווח ארוך ולא טיפל בבעיות בענף שעלו בדוח הצוות הבין-משרדי. משנת 2012 עסקה הנהלת המכון בעיקר בפעילות למניעת סגירתו ולקבלת האישורים הנחוצים לבדוק עמידה בתקן של משקאות משכרים.

## בדיקות עמידה בתקן

עד שנת 1997 עסק המכון, בין היתר, במחקר ופיתוח בנושא יין במימון משרד הכלכלה, אך מימון המשרד הופסק בשנת 1996, וכך גם כמעט כל פעילות המכון

17 לדוגמה, משרד החקלאות פרסם בשנת 2016 קול קורא לביצוע מחקרים בתחום גידול גפן ליין ובתחום ייצור יינות.

18 **דוח הצוות הבין-משרדי**, עמ' 8. בשנים 1948-1997 יש מיעוט נתונים וקיימות מחלוקות על מתודולוגיה לחישוב הצריכה. אומדן הוועדה לאותה תקופה היה כ-3.9 ליטר יין לנפש בשנה. בשנים 1998-2011 הייתה הצריכה 4.5 ליטר יין לנפש בשנה.

19 מכון היצוא הישראלי מיועד לקדם את האינטרס של יצואנים ישראלים. רוב תקציב מכון היצוא מגיע ממשרד הכלכלה.

20 **דוח הצוות הבין-משרדי**, עמ' 10. הדוח מציג שורה ארוכה של חסמים בענף הטעונים טיפול ניהולי. חלק מהנושאים באחריות המכון.

בתחומי המחקר והפיתוח. בשנת 2001 החל המכון להתרכז בבדיקות עמידה בתקן עבור משקאות משכרים המיועדים ליבוא וליצוא<sup>21</sup>.


## בדיקות יבוא

יבוא משקאות משכרים מחייב עמידה בתקנים רשמיים<sup>22</sup>. לפי ההוראה לצו יבוא חופשי, התשס"ו-2006, יבואן מורשה המבקש תעודת בדיקה לצורך קבלת אישור יבוא למשקה משכר חדש, ימציא תעודה ממעבדה מאושרת<sup>23</sup> שתפקידה לאשר שהמוצר עומד בתקן. חוק התקנים, התש"ג-1953 (להלן - חוק התקנים), קובע כי הממונה על התקינה לא ייתן אישור למעבדה לבדיקת עמידה בתקן, אם "מתקיימים יחסי תלות או חשש לניגוד עניינים לגבי המעבדה, העלולים לפגוע בתוצאות בדיקתה". בשנת 2011 בעלי היקבים הגדולים, שהחזיקו במחצית מהמניות במכון היין, ייצרו יינות ליצוא ואף ייבאו משקאות משכרים. במצב זה, שבו המעבדה של מכון היין בודקת משקאות משכרים של היקבים אשר להם חלק בבעלות על המכון עצמו ושנציגיהם משמשים בו דירקטורים, נוצר לכאורה חשש לניגוד עניינים<sup>24</sup>.

עולה כי משרד הכלכלה הכיר בתעודות בדיקה שמכון היין הנפיק החל משנת 2001, השנה שבה התחיל המכון לבדוק עמידה בתקן של משקאות משכרים, זאת בלי שהממונה על התקינה הכיר במכון היין כ"מעבדה מאושרת", ובעת שהיה קיים מצב של ניגוד עניינים בכך שהיקבים הגדולים הם גם לקוחות של המכון וגם הבעלים שלו. רק בשנת 2011 הכיר הממונה על התקינה במכון היין כ"מעבדה מאושרת". ביוני 2012 החליט משרד הכלכלה לבטל את אישור מכון היין לבצע בדיקות עמידה בתקן עבור משקאות משכרים, בשל החשש שהמכון פעל במצב של ניגוד עניינים.

באפריל 2012 המליץ הצוות הבין-משרדי שמכון היין ימשיך לפעול כגוף עצמאי המתפקד כמעבדה מוכרת לבדיקות יין. שכן לדבריו המוניטין והכרה המקצועית של מכון היין חשובים לענף וראוי להמשיך את פעילות המעבדה של המכון. באוקטובר 2012 קיבלה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה החלטה<sup>25</sup> ולפיה יש להביא לפירוק מרצון של מכון היין באמצעות הסכמת רשות החברות לפעול לכינוס האסיפה הכללית של המכון לשם קבלת החלטה בעניין. מאז ועד נובמבר 2016 הפסיק המכון לבצע בדיקות יבוא. בשל כך קטנו הכנסות המכון בכ-85%, ובשנים 2013-2015 הפסיד המכון סכום מצטבר של כ-2.3 מיליון ש"ח. בנובמבר 2016, חזר המכון לבצע בדיקות עמידה לתקן לאחר קבלת אישור מהממונה על התקינה. זאת לאחר

- 21 הסמכות נמצאת בידי משרד הכלכלה מכוח החוק לפיקוח על יצוא הצמח ומוצרו, התש"ד-1954.
- 22 על פי הוראות התוספת השנייה לצו חופשי, התשס"ו-2006, לצורך יבוא משקאות משכרים נדרשת המצאת אישור מיוחד ממינהל תעשיות במשרד הכלכלה (הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה מספר 2.5).
- 23 מעבדה שקיבלה אישור על פי סעיף 12(א) לחוק התקנים, מאת הממונה על התקינה.
- 24 באותה עת הנפיק משרד הכלכלה רישיונות יבוא למשקאות משכרים רק על פי בדיקות של מכון היין ומכון התקנים הישראלי. חלקו של מכון היין בקיום בדיקות עמידה בתקן באותה שנה היה כ-90% מהבדיקות בענף.
- 25 החלטה מס' חכ/314 מאוקטובר 2012 שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה (החלטה 5197) בהמשך להחלטה קודמת משנת 1997 (החלטה 2606).

  
**משרד הכלכלה**  
**הנפיק רישיונות יבוא**  
**ליבואני משקאות**  
**משכרים על פי**  
**בדיקות של מכון היין**  
**אף שהמכון פעל**  
**כעשר שנים בלי**  
**אישור "מעבדה**  
**מאושרת"**

שהועברו המניות של בעלי היקבים במכון לנאמן (ראו להלן בפרק "פירוק מרצון של המכון").

בתשובה שמסר משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה במאי 2017 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) צוין כי "כחלק מתהליך קבלת אישור הממונה על התקינה קיבל מכון היין אישור מהרשות להסמכת מעבדות לבדוק משקאות לפי תקן 1572 'משקאות כוהליים'. ההיתר כאמור מאפשר להתחרות מול מכון התקנים הישראלי בבדיקות משקאות משכרים. זאת למעט בדיקות יין לפי תקן 1318, עליו לא קיבל מכון היין, עד היום, מעמד של 'מעבדה מאושרת'".

מהאמור לעיל עולה שמשרד הכלכלה הנפיק רישיונות יבוא ליבואני משקאות משכרים על פי בדיקות של מכון היין אף שהמכון פעל כעשר שנים בלי אישור "מעבדה מאושרת" כנדרש בצו וביצע בדיקות עמידה בתקן כאשר הוא פעל במצב של ניגוד עניינים לכאורה.

## בדיקות יצוא

במרץ 2013 כתב משרד הכלכלה למכון כי ביטול ההכרה בבדיקות לצורכי יבוא גוררים ביטול מתן אישורים לעמידה בתקן ליצוא, ולפיכך על מכון היין להפסיק לבצע בדיקות של משקאות משכרים לצורכי יצוא. המכון המשיך במתן אישורים ליצוא בטענה שבמדינות היעד לא קיימת מניעה למתן האישורים על ידי המכון ושהוא מוסמך על ידי הרשות להסמכת מעבדות. בנובמבר 2014 כתב המכון למשרד הכלכלה כי על פי ייעוץ משפטי שקיבל, אין חשש לניגוד עניינים. עוד כתב המכון כי מההתכתבות האחרונה בין היועץ המשפטי של המכון ובין משרד הכלכלה "התעורר (לפחות) ספק בעצם סמכותו של מינהל המזון שבמשרד הכלכלה לשלול מהחברה [המכון] את ההכרה במעבדה שלה לצורך יצוא, או באשר לזהותו של בעל הסמכות לכך בכלל".

בפברואר 2015 החליט משרד הכלכלה, לאחר שבחן את טענות המכון, ולאחר התייעצות עם היועץ המשפטי של המשרד, לשלול החל במאי 2015 את סמכויות מכון היין לבצע פעולות כלשהן מכוח החוק לפיקוח על יצוא הצמח ומוצריו, התשי"ד-1954, והתקנות לפיקוח על יצוא הצמח ומוצריו (יצוא משקאות משכרים), התשל"ז-1977. הטעם העיקרי לכך היה חשש לניגוד עניינים בביצוע בדיקות משקאות משכרים ליצוא שיוצרו על ידי היקבים החברים במכון.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי גם אחרי שפג תוקף אישור המשרד במאי 2015, המשיך מכון היין לבצע בדיקות עמידה בתקן ליצוא במקביל לניסיונות לפתור את ניגוד העניינים. במאי 2016 נמצאה דרך לפתור את בעיית ניגוד העניינים (ראו להלן בפרק על פירוק המכון), ובנובמבר 2016 שב הממונה על התקינה להכיר במכון היין כ"מעבדה מאושרת" לכלל בדיקות עמידה בתקן של משקאות משכרים.

בתשובתו כתב משרד הכלכלה כי "אין זה נכון שעמדת משרד הכלכלה הייתה בשנים הללו (2013 עד 2016) כנגד ביצוע בדיקות עמידה בתקן ליצוא. ההיפך הוא הנכון. עמדת משרד הכלכלה הייתה לאפשר למכון היין להמשיך ולבצע בדיקות

הגורמים המוסמכים במשרד הכלכלה לא פעלו במסגרת האורגנים של מכון היין על מנת להביא לסיום מצב בלתי תקין זה ולעצור את פעילות המכון חרף החלטות המשרד

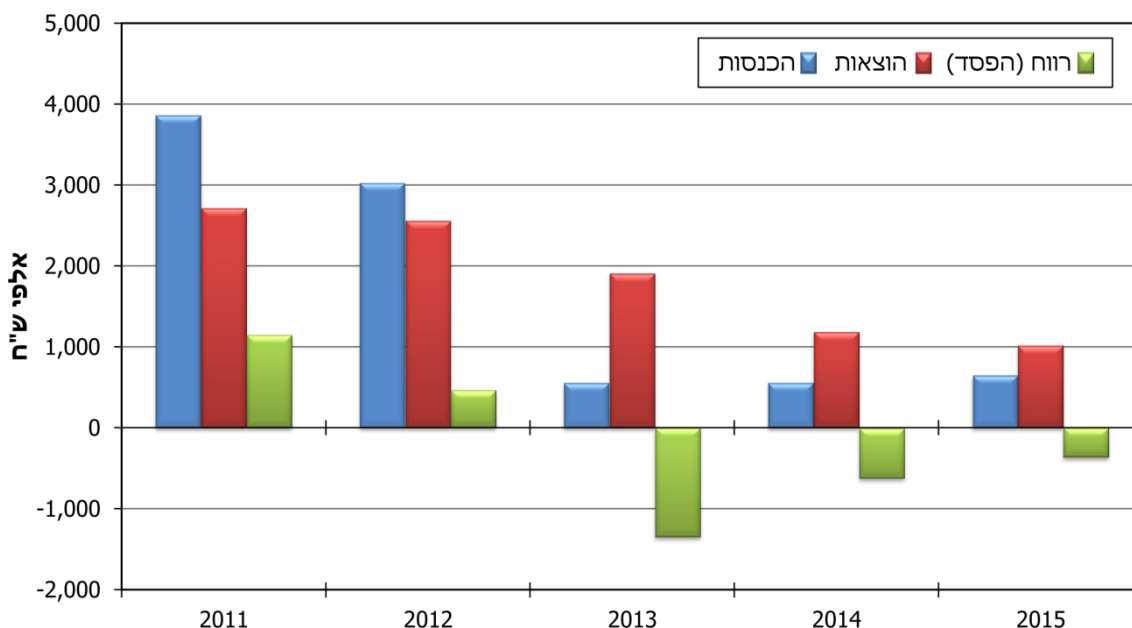
ביצוא יין ומשקאות אלכוהוליים, ואף לנסות ולייצר מצב חדש שבו יאושר למכון היין לבצע גם בדיקות ביבוא, **זאת על מנת שהבדיקות לא ירוכזו רק בידי גוף אחד (מכון התקנים), אלא לאפשר מצב של תחרות בין מספר מעבדות שיביאו לשיפור השירות והזלת מחירים**" (ההדגשה במקור).

מהשתלשלות העניינים המתוארת לעיל עולה כי במשך 15 שנה פעילותו העיקרית של מכון היין (בדיקות עמידה לתקן בלי הכרזה כמעבדה מאושרת עד 2011 ובדיקות עמידה לתקן של יצוא מ-2013 עד 2016), הייתה מנוגדת להוראות משרד הכלכלה שהוא הגורם האמון מטעם המדינה על הפיקוח בתחום. הגורמים המוסמכים במשרד הכלכלה לא פעלו במסגרת האורגנים של מכון היין על מנת להביא לסיום מצב בלתי תקין זה ולעצור את פעילות המכון חרף החלטות המשרד.

### הרעה במצב הכלכלי של המכון

בתרשים 1 מובא פירוט של ההכנסות, ההוצאות והרווח (או הפסד) של המכון בשנים 2011-2015 כפי שהם מופיעים בדוחות הכספיים של המכון.

תרשים 1: מכון היין - הכנסות, הוצאות ורווח 2011-2015 (באלפי ש"ח)



כיוון שההכנסות מבדיקות עמידה בתקן של משקאות משכרים מיבוא היו מקור ההכנסה העיקרי של המכון, הפסקת הבדיקות הללו באוקטובר 2012 גרמה להרעה במצבו הכלכלי. מהתרשים עולה שבשנת 2012, שבה ביצע המכון בדיקות יבוא בתשעת החודשים הראשונים, עדיין נרשם רווח של כ-463,000 ש"ח. בשנים

המכון אינו ממלא את  
המטרות שלשמן הוא  
הוקם, ומתוך כך  
הערך המוסף שהוא  
מביא לענף היין הוא  
נמוך

2015-2013 רשם המכון הפסדים ניכרים, והוא המשיך להתקיים רק הודות לרווחים שצבר בשנים קודמות. בעקבות הפסקת בדיקות היבוא פוטרו שמונה עובדים של המכון, ונותרו רק חמישה עובדים במשרות חלקיות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנים 2013-2016 לא פעל מכון היין להרחיב את מקורות ההכנסה שלו, אף על פי שהפסיק לבדוק עמידה בתקן של משקאות משכרים מיובאים והייתה לו תלות מלאה בהכנסות מבדיקות אלה. תלות זו הקשתה על המכון לבצע פעולות נוספות לטובת הענף בשנים אלו מחוסר תקציב.

מהאמור לעיל עולה ששנים רבות המכון כמעט אינו יוזם פעולות לקידום ענף היין במישרין, אלא מתרכז בביצוע בדיקות עמידה בתקן, בלי לנסות לגייס מקורות הכנסה נוספים. למכון אין תכנית עבודה מסודרת המיועדת לקידום ענף היין, הוא אינו פועל לקידום תרבות היין בישראל ואינו מבצע מחקרים להשבחת היין. מכאן שהמכון אינו ממלא את המטרות שלשמן הוא הוקם, ומתוך כך הערך המוסף שהוא מביא לענף היין הוא נמוך.

## תחרות בענף בדיקות עמידה בתקן

בסוף 2016 היו כאמור רק שתי מעבדות מאושרות לביצוע בדיקות עמידה בתקן עבור משקאות אלכוהוליים - מכון היין ומכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים)<sup>26</sup>. דרישות הממונה על התקינה שמעבדה תהיה עצמאית וגם בעלת שנתיים ניסיון בתחום נוסף על קבלת אישור מהרשות להסמכת מעבדות הביאו לכך שרק מכון היין ומכון התקנים היו יכולים לבדוק תקנים בנושא משקאות משכרים.

בסוף נובמבר 2015 נכנס לתוקף חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015, הקובע שהפיקוח על הייצור, היבוא והשיווק של משקאות משכרים יעבור לאחריות משרד הבריאות בסוף מאי 2017, ולכל המאוחר עד נובמבר 2017. משמעות החוק היא, בין היתר, שמשרד הבריאות הוא שיהיה אחראי לאישור מעבדות לבדיקת עמידה בתקנים של משקאות משכרים.

בתשובה שמסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה במאי 2017 הוסבר כי "על פי נוהל התקף כיום במשרד הבריאות - נוהל להכרה ופיקוח על מעבדות בדיקה בתחום המזון - התנאי הבסיסי להכרה במעבדה היותה מעבדה מוסמכת על ידי הרשות הלאומית להסמכת מעבדות לתקן ISO 17015 או היות המעבדה מתועדת על ידי מכון התקנים הישראלי לתקן ISO 9002. ועל כן עצם היות המעבדה מוסמכת או מתועדת מייתר את הצורך לדרישת ניסיון כתנאי להכרה".

26 סעיף 12(א) לחוק התקנים מסמיך את מכון התקנים הישראלי לבצע בדיקות עמידה בתקן ללא צורך באישור של הממונה על התקינה.



יוצא אפוא כי למשרד הבריאות יש כללים שונים מכללי הממונה על התקינה במשרד הכלכלה לאישור מעבדות, ובהם לא נכללות הדרישות שלמעבדה יהיה ניסיון של שנתיים בתחום הבדיקה. משרד מבקר המדינה מעיר כי מצב שבו מאסדרים משני משרדי ממשלה פועלים לפי כללים שונים עבור אותו מוצר (משקאות אלכוהוליים) אינו רצוי.

## פירוק מרצון של המכון

כאמור, באוקטובר 2012 החליטה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה להביא לפירוק מרצון של המכון, ונקבע כי ההחלטה תיעשה באמצעות הסמכת רשות החברות לכנס אסיפה כללית של המכון לשם קבלת החלטה בעניין. באותו החודש אימצה הנהלת המכון את החלטת הממשלה בדבר פירוקו, למעט ייעוד עודפי הכספים שלו לאחר הפירוק.

הוצאתו לפועל של פירוק מרצון דורשת כינוס אסיפה כללית, קבלת החלטת דירקטוריון שלפיה יש בידי המכון לשלם את חובותיו במלואם בתוך שנה לאחר תחילת פירוקו, ואישור הליך הפירוק על ידי הדירקטוריון. באמצעות כוח עודף של נציגי המדינה בספירת הקולות בישיבות של האסיפה הכללית ומועצת המנהלים, תמיד יהיה מובטח רוב לנציגי מדינה<sup>27</sup>. המניין החוקי לכינוס אסיפה כללית הוא כל נציגי המדינה ורובם של נציגי היקבים. לאחר קבלת ההחלטה על פירוק המכון החליטו הדירקטורים מטעם היקבים<sup>28</sup>, שהחזיקו במחצית ממניות המכון, להתנגד לפירוק מתוך כוונה שפעילות המכון תועבר לגוף אחר הפועל בתחום היין. היקבים ראו חשיבות בקיומו של מכון יין, כמקובל במדינות המפותחות שבהן קיימת תעשיית יין, שייצג את יצרני היין בישראל באירועים בחו"ל, יערך מחקרים שישמשו את כל הענף, וימשיך להעניק שירות של בדיקות איכות יין. על מנת למנוע את אישור פירוק המכון באסיפה הכללית, נציגי היקבים לא הגיעו לאסיפה. יוצא אפוא שהחלטת הממשלה לא בוצעה מפני שכל בעלי המניות הפרטיים לא השתתפו בדיון, ונציגי הממשלה לא יכלו לפעול לביצוע ההחלטה בהיעדר מניין חוקי לכינוס האסיפה הכללית.

## החלפת בעלי מניות

כתוצאה מהחלטת הממונה על התקינה משנת 2012 לשלול ממכון היין את הסמכות לבצע בדיקות עמידה בתקן של משקאות אלכוהוליים מיובאים, החליטו בעלי המניות הפרטיים במכון להעביר את מניותיהם לגוף אחר שאינו יצרן או יבואן של משקאות משכרים. מטרת ההחלטה הייתה להסיר את ניגוד העניינים במכון שגרם לביטול האישור של הממונה על התקינה לבצע את הבדיקות. בשנים 2013-2015 חיפשו

27 זאת לפי, בין היתר, סעיפים 18 עד 23 ו-35 עד 39 בתקנות ההתאגדות של המכון.

28 יקבי ברקן בע"מ, יקבי סגל בע"מ (החברה הבת שלהם), אגודת הכורמים בע"מ ויקבי בנימינה בע"מ.

בעלי המניות במכון היין גוף אחר שיקבל את המניות של בעלי המניות הפרטיים על מנת לאפשר למכון לקבל את אישורו של הממונה על התקינה ולמנוע את פירוקו. במאי 2016 חתמו בעלי היקבים על הסכם שהעביר את מניותיהם לנאמן - מועצת הצמחים<sup>29</sup>. תפקיד הנאמן הוא למצוא תוך שלוש שנים בעל מניות ראוי כדי למנוע את פירוק המכון. בעקבות העברת המניות של היקבים במכון לנאמן, אישר הממונה על התקינה למכון לשוב ולבצע בדיקות עמידה בתקן של משקאות אלכוהוליים מיובאים לתקופה מוגבלת.

כאמור לעיל, תפקיד הנאמן, המחזיק במחצית ממניות המכון, הוא רק למצוא "אכסניה" חדשה למניות, והוא אינו פעיל בהכנת מדיניות או יזום פעולות לקידום מטרות המכון. כתוצאה מכך, נמשך הקיפאון של המכון בחמש השנים האחרונות. משרד הכלכלה, שהוא האחראי לניהול המכון מטעם המדינה, המחזיקה במחצית השנייה של המניות, אינו פעיל בניהול המכון מעבר לפעילות לסייע בבחירת בעל מניות חדש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה שהמשך קיומו של המכון כגוף התורם לקידום ענף היין מחייב קבלת החלטה אסטרטגית על התחומים שהמכון צריך להשקיע בהם את משאביו ובניית תכנית להרחבת מקורות המימון שלו ותכנית עבודה. אחרת נראה כי לא יהיה מנוס אלא לפעול לקיום החלטת הממשלה לפירוק המכון, או לפחות לניתוק כל קשר בינו לבין הממשלה ומוסדותיה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 מסר משרד הכלכלה כי "לשכת השר פועלת למינוי דירקטורים מטעם המדינה במכון היין... בנוסף, בקרוב תתקבל החלטה מטעם השר בנוגע לאופן פעולתו ותחומי אחריותו של מכון היין".

29 מועצת הצמחים היא מועצה סטטוטורית המורכבת מרוב של מגדלים נבחרים וכן מנציגי ממשלה ונציגי הציבור. המועצה פועלת במישרים הציבוריים והמקצועיים של ענף החקלאות כגורם מרכזי לצד משרד החקלאות וארגוני המגדלים.

## מכון הקרמיקה והסיליקטים בע"מ

ראשיתו של המכון הישראלי לקרמיקה וסיליקטים בע"מ (להלן - מכון הקרמיקה) בהקמת איגוד המחקר בענף הקרמיקה (Ceramic Research Association of Israel) (להלן - האיגוד) בשנת 1948 על ידי משרד הכלכלה, מועצת המחקר הישראלית ו-11 יצרני קרמיקה. מטרת האיגוד הייתה לרכז מחקר תעשייתי בענף הקרמיקה והסיליקטים (כגון זכוכיות) במעבדה אחת תחת ההדרכה של חוקר מנוסה. המימון לבניית בניין עבור האיגוד בקמפוס של מוסד הטכניון בחיפה (שבו המכון שוכן היום עם מרכז הפלסטיקה והגומי לישראל<sup>30</sup>) גויס באמצעות הסכם משותף לארה"ב ולישראל משנת 1952. המכון, הממשיך את עבודתו של האיגוד, נוסד בשנת 1962 והתחיל את עבודתו בשנת 1964. באמצעות מימון של מדינת ישראל והאו"ם הורחב הבניין ונרכש ציוד מעבדה. מטרת המכון הייתה קידום מחקר לענף הקרמיקה בישראל<sup>31</sup>.

מכון הקרמיקה הוקם כגוף מחקר שמטרתו לספק שירותי מחקר ופיתוח ייעודיים לתעשיית הקרמיקה לסוגיה. תעשיית הקרמיקה והסיליקטים מתחלקת לשני ענפים עיקריים: קרמיקה קלסית וסיליקטים וקרמיקה מתקדמת. קרמיקה קלסית ותעשיית הסיליקטים וחומרי הגלם שלהם כוללות מוצרים המיועדים לתעשיית הבנייה שהם בתחום התעשייה הכבדה. בענף זה נכללים מוצרי מלט, זכוכית, מוצרי חרסית, מוצרי גבס, מינרלים שונים, סיד ותרכובות סיליקטיות שונות. הקרמיקה המתקדמת היא ענף שפיתוחו החל באמצע המאה הקודמת ובעשרות השנים האחרונות חלה בו התפתחות ניכרת; הענף עוסק בחומרים בעלי תכונות מיוחדות (שאינן למתכות או לפולימרים), כגון עמידות גבוהה במיוחד לטמפרטורות גבוהות ותכונות מכניות ופיזיקליות משופרות שיש בהן שימוש במיוחד בתעשייה האלקטרונית המתקדמת.

מכון הקרמיקה הוא חברה מוגבלת במניות ללא ערך נקוב, הפועלת ללא כוונת רווח. בעלי המניות של המכון הם שש חברות בענף התעשייה, מוסד הטכניון ומדינת ישראל באמצעות משרד הכלכלה. בשנת 2016 העסיק המכון שישה חוקרים וצוות ניהולי של שני עובדים. בעשור האחרון היו הכנסותיו כ-2 מיליון ש"ח לשנה. המכון עוסק בעריכת מחקרים, סקרים, בדיקות וניסויים הנוגעים לפיתוח תעשיית הקרמיקה והסיליקטים בארץ.

30 המרכז הוא מכון מחקר בתחום הפלסטיקה והגומי.

31 מכון הקרמיקה הוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

## תמונה 2: מקום מושבו של מכון הקרמיקה והסיליקטים



מקור התמונה: משרד מבקר המדינה

## פעילות המכון

## מימון מחקרים - עמידה בתבחינים

1. בישראל קיים מסלול של סיוע למימון מחקר תעשייתי, שהפעיל בעבר משרד הכלכלה, ומשנת 2016 מפעילה אותו הרשות לחדשנות. בהתאם להוראות המסלול, הרשות לחדשנות מקבלת מגורמים בתעשייה (להלן - מזמיני המחקר) הצעות למחקרים שיבוצעו על ידי מכון מחקר, היא בוחנת את ישימות המחקר והערך המוסף שלו ומממנת מחקרים העונים לקריטריונים שלה. לפי ההוראות, הרשות לחדשנות יכולה לממן 65%-90% מעלות המחקר, ואת שאר העלות יממן מזמין המחקר. מזמיני המחקר פטורים מתשלום תמלוגים<sup>32</sup> לרשות לחדשנות עבור הסיוע במימון המחקר. עוד נקבע בהוראות שעל מנת לקבל מימון למחקר, על מכון המחקר להעסיק לפחות 15 חוקרים.

32 בחלק ממסלולי הסיוע של הרשות לחדשנות יזמים המקבלים סיוע במחקר משלמים לרשות אחוז מפדיון המכירות שנבע מהמחקר שמימנה הרשות (תמלוגים).

**בעשור האחרון מכון  
הקרמיקה מעסיק רק  
כמחצית ממספר  
החוקרים הנדרש  
לקבלת הסיוע, למרות  
זאת המשיך משרד  
הכלכלה לממן  
מחקרים במכון  
הקרמיקה בתקופה זו**

הביקורת העלתה כי בעשור האחרון מכון הקרמיקה מעסיק רק כמחצית ממספר החוקרים הנדרש לקבלת הסיוע - שבעה חוקרים במקום 15 כאמור. למרות אי-מילוי תנאי זה המשיך משרד הכלכלה, ולאחר השינוי הארגוני גם הרשות לחדשנות, לממן מחקרים במכון הקרמיקה בתקופה זו<sup>33</sup>. התמיכה הכספית של משרד הכלכלה - מעל מיליון ש"ח לשנה - מהווה חלק ניכר מההכנסות של המכון בשנים אלו.

המדען הראשי במשרד הכלכלה היה ער לבעיית מיעוט החוקרים במכון הקרמיקה, ונציגו במועצת המנהלים של המכון הציע לנסות להביא למיזוג בין המכון למכון מחקר נוסף - מרכז הפלסטיקה והגומי לישראל בע"מ (להלן - מרכז הפלסטיקה) - באופן שיהיה אפשר למלא את התנאי למספר מינימלי של חוקרים הנדרש בהוראות המסלול. לאחר משא ומתן שהתנהל בין המכון למרכז הפלסטיקה, נחתם באוגוסט 2009 הסכם מיזוג. ההסכם נועד למנוע את סגירתו של המכון מטעמים כלכליים, בין היתר על ידי יצירת האפשרות למשרד הכלכלה להמשיך לאשר מימון מחקרים למכון (ראו להלן בפרק על מיזוג עם מרכז הפלסטיקה). עד מועד סיום הביקורת טרם הושלם המיזוג. חרף האמור לעיל, משרד הכלכלה והרשות לחדשנות המשיכו כאמור לממן מחקרים במכון בניגוד להוראות המסלול.

2. הוראות המסלול קובעות גם כי כדי שמכון המחקר יהיה זכאי למימון, הכנסותיו מהתעשייה ומקרנות מחקר בין-לאומיות חייבות לעלות על 15% מכלל מחזור השנתי. מבדיקת הדוחות הכספיים של מכון הקרמיקה עולה שבשנים 2015-2012 לא עמד המכון בקריטריון זה בשתיים מתוך ארבע שנים<sup>34</sup>, ולמרות זאת המשיך משרד הכלכלה לממן מחקרים למכון באותן שנים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על לרשות לחדשנות להפסיק לממן את פעילות מכון הקרמיקה אם הוא אינו עומד בתנאי מסלול הסיוע למכוני מחקר. על הרשות לבחון את הגרמים למחזור שנתי נמוך למכון.

3. לפי ההוראות, השתתפות התעשייה בעלות המחקר אמורה להיות בין 10% ל-35%. למכון המחקר יש אפשרות לקבוע את סכום ההשתתפות שהוא דורש ממימון המחקר בתוך טווח זה. יצוין שכאשר התעשייה משתתפת בחלק גדול יותר מעלות המחקר, עלות הסיוע הממשלתי לאותו מחקר יורדת. לפיכך למכון המחקר אין תמריץ לבקש ממימון המחקר השתתפות של יותר מ-10% מעלותו. הקטנת עלות מימון ממשלתי למחקר ספציפי תאפשר לרשות לחדשנות לממן מחקרים נוספים בתחום זה או בתחומים אחרים.

33 בשנים 2012-2016 ביצע המכון כ-7 מחקרים מידי שנה במימון משרד הכלכלה.

34 בשנים 2012 ו-2014 הכנסות המכון מהתעשייה ומקרנות מחקר היו 13% ו-12% בהתאמה.

הביקורת העלתה שבכל המחקרים שמבצע המכון הוא דורש מהתעשייה השתתפות ברף התחנות של 10%. לדברי המכון, הסיבה לכך היא שמספר המחקרים שמציעה התעשייה למכון הוא מצומצם, ומאחר שמחקרים אלו מהווים את רוב הכנסתו של המכון, הוא מעוניין להציג למפעל את המחיר הנמוך ביותר לביצוע המחקר ולקבל את יתרת עלות המחקר מהרשות לחדשנות, ובכך לעודד מפעלים להציע מחקרים.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל הרשות לחדשנות לבחון את תנאי המימון במסלול זה ולהבהיר מתי יש לדרוש השתתפות של מזמין העבודה בסכום העולה על 10% מעלות המחקר כדי למנוע מצב זה שבו השתתפות התעשייה בתכניות מחקר היא תמיד ברף המינימלי.

4. לפי ההסכם שנחתם בין מכון הקרמיקה ובין מזמין המחקר, הידע שיופק מן המחקר יהיה בבעלות הבלעדית של המזמין. הסכם זה מבוסס על הסכם מסגרת שמכילה הרשות לחדשנות עבור מכוני מחקר במסלול הסיוע למכוני מחקר. יוצא אפוא, שאף שהקופה הציבורית נושאת ב-90% מהוצאות המחקר, המדינה אינה גובה תמלוגים מהמכירות הנובעות מהמחקר, ובהסכם שהמכון מציע לתעשייה אין אפשרות לציבור, לרבות מפעלים אחרים, לקבל מהרשות לחדשנות ואף לא לקנות ממנה את הידע שהופק מהמחקר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מרכז הפלסטיקה<sup>35</sup> ש"פרויקט מו"פ שממומן בחלקו העיקרי באמצעות 'מסלול הסיוע למכוני מחקר' הוא פרויקט של מכון המחקר וה-IP [קניין רוחני] של פירות ותוצרי המחקר (במידה ונוצרו כאלה) הוא של מכון המחקר בלבד, וזה מגובה בהסכם בין המכון לבין התאגיד התומך [מפעל שהזמין את המחקר]. לתאגיד התומך ניתנת זכות סירוב ראשונה לשימוש בתוצרי המחקר, ובמידה והוא אכן מחליט לממש זאת, עליו לשפות את מכון המחקר בסכום כספי הולם הכפוף להסכם בין הצדדים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי היות שתפקיד הרשות לחדשנות הוא לקדם את המחקר ואת התעשייה, על הרשות לחדשנות לבחון דרכים לאפשר ואף לעודד העברת ידע במסלול הסיוע למכוני מחקר לגורמים נוספים כדי לסייע לפיתוח ענף הקרמיקה והסיליקטים, בין היתר כדי ליצור מקור הכנסה נוסף למימון פעילות המכון.

## המיזוג עם מרכז הפלסטיקה

לפני כעשור הגיעו עיריית חיפה והטכניון להסכם שלפיו על הטכניון להגדיל את תשלומי הארנונה שלו לעירייה, כולל תשלום למפרע. באותה תקופה הטכניון ביקש ממכון הקרמיקה לשלם את חלקו היחסי. לאחר פניית המכון לעירייה ולטכניון להקטין את החוב, סוכם בשנת 2011 שחוב המכון עבור ארנונה לתקופה קודמת

35 מרכז הפלסטיקה משתתף גם במסלול סיוע של רשות החדשנות עבור מכוני מחקר.

יסתכם בכחצי מיליון ש"ח<sup>36</sup>. עקב מצבו הכספי הקשה של המכון, שנבע, בין היתר, מחובות הארנונה לטכניון ומחוב שנצבר בגין הפרשות לתנאים הסוציאליים של עובדי המכון<sup>37</sup>, חיפש המכון מקורות מימון נוספים לצורך איזון פעילותו השוטפת ותשלום חובותיו.

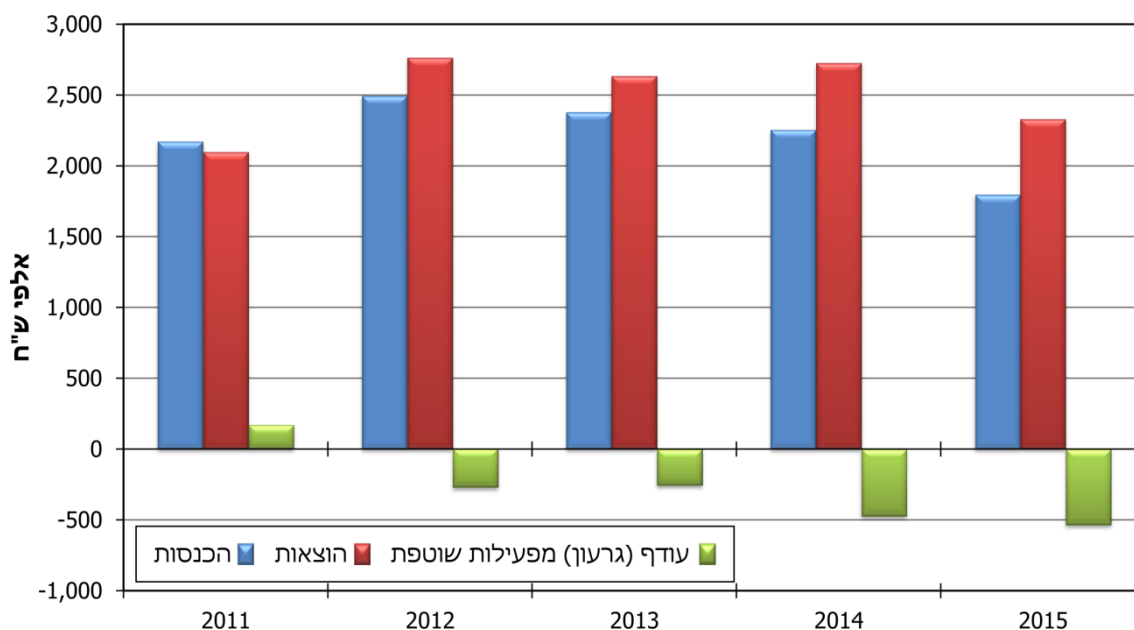
באוגוסט 2009 חתם כאמור המכון על הסכם מיזוג ניסיוני עם מרכז הפלסטיקה. בהקדמה להסכם נאמר שאחת הסיבות למיזוג היא שהמכון אינו עומד בתנאי שקבע המדען הראשי במשרד הכלכלה לשם קבלת מענקים למחקרים חדשים - העסקת 15 חוקרים לפחות - ולכן המכון מבקש להרחיב את פעילותו באמצעות מרכז הפלסטיקה. באותו המועד היו יותר מ-15 חוקרים במרכז הפלסטיקה. עוד נקבע בהסכם כי לאחר השלמת המיזוג יפעיל המרכז את פעילות המכון כאגף בתוך המרכז. המיזוג בין המכון למרכז לא יצא אל הפועל. למרות זאת, עדיין קיימת האפשרות כי המיזוג יתממש בעתיד.

מאחר שהניסיונות למיזוג עם מרכז הפלסטיקה לא צלחו, והמכון התקשה לשלם את חובו בגין הארנונה, חתמו המרכז והמכון באוקטובר 2015 על הסכם שלפיו ישלם המרכז במקום המכון של כחצי מיליון ש"ח בגין חובות ארנונה לטכניון ובגין תשלומים שוטפים על חלקו של המכון בתחזוקת הבניין. בתמורה יקבל מרכז הפלסטיקה זכויות שימוש בשטח של 500 מ"ר בבניין לצרכיו<sup>38</sup> לתקופה של כ-25 שנה עם אפשרות להשתמש בבניין לתקופה נוספת של כ-15 שנה. נוסף על כך, קיבל מרכז הפלסטיקה זכות למנות מפקח על הפעילות הכספית של המכון וכן למנות חבר למועצת המנהלים של המכון. בהסכם נקבע שהמכון יכין ויפעיל תכנית הבראה.

בתרשים שלהלן מובאים נתונים על ההכנסות וההוצאות של מכון הקרמיקה לשנים 2011-2015.

- 36 החוב נפרס לחמישה תשלומים, נוסף על תשלום שוטף עבור ארנונה.
- 37 בדצמבר 2015 הסתכם החוב האקטוארי עבור עלות פדיון ימי חופשת מחלה של עובדים שיפרשו בכ-214,000 ש"ח.
- 38 כרבע מהבניין שבו שוכן המכון. המרכז כבר משתמש בחלקים אחרים של הבניין שנים רבות, וההסכם נתן למרכז זכות להשתמש בחלק נוסף של הבניין.

תרשים 2: ההכנסות וההוצאות של מכון הקרמיקה לשנים 2011-2015  
(באלפי ש"ח)



מהנתונים בתרשים ומניתוח מקורות ההכנסה של המכון עולה שפעילות המכון בשנים האחרונות היא גירעונית, וכי הוא זקוק לתכנית הבראה כפי שסוכם בהסכם בינו ובין מרכז הפלסטיקה. נמצא שעד מועד סיום הביקורת לא אישרה מועצת המנהלים של מכון הקרמיקה תכנית הבראה, והמכון לא נקט צעדים להגדיל את הכנסותיו.

במאי 2017, אחרי מועד סיום הביקורת, התמנה מנכ"ל חדש למכון הקרמיקה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאותו חודש, פירט המנכ"ל החדש של המכון את תכנית ההבראה, בת ארבע שנים, שבכוונתו להגיש למועצת המנהלים של המכון. התכנית נועדה להרחיב את פעילות המכון, לגוון את מקורות המימון שלו ולהכניס אותו לתחומים נוספים.

יוצא אפוא, שהמכון הצליח לממן את חובותיו בחלקם מהשכרת שטחי הבניין לגוף אחר ולא מפעילותו השוטפת, שנתרה גירעונית. הקטנת השטח העומד לרשות המכון עלולה להקשות על הרחבה עתידית של פעילותו ומטילה צל על הישרדותו בטווח הארוך.

נציגי המכון מסרו למשרד מבקר המדינה שהקשיים הכספיים של המכון והקיפאון בפעילות המחקר שלו נובעים, בין היתר, מכך שהתעשייה שהייתה בין מייסדי המכון הצטמצמה וכמה מפעלי קרמיקה פרטיים נסגרו בשנים האחרונות. המכון עשה ועושה מחקרים ועבודות אד הוק למשרד הביטחון ובעבר היו גם עבודות עבור ענף





המכון הצליח לממן את חובותיו בחלקם מהשכרת שטחי הבניין לגוף אחר ולא מפעילותו השוטפת. הקטנת השטח העומד לרשות המכון עלולה להקשות על הרחבה עתידית של פעילותו ומטילה צל על הישרדותו בטווח הארוך

הבטון שמומנו מקרן המלט, אך הקרן נסגרה. כיום יש מפעלים בענפי התעשייה הזקוקים למחקרים בנושא קרמיקה וסיליקטים, אך לצורך ביצועם הם פונים בעיקר למוסדות להשכלה גבוהה.

## נושאים מינהליים

**ביקורת פנים:** חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי בכל גוף ציבורי<sup>39</sup> תקיים ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי. המכון הוא גוף ציבורי בהתאם להגדרות בחוק זה. לפי החוק על המבקר הפנימי לוודא ש"הפעולות בגוף הציבורי שהוא מבקר תקינות מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות, ועל חיסכון ואם הן מועילות להשגת היעדים שנקבעו להן... את ניהול הנכסים וההתחייבויות של הגוף הציבורי... אם ההחלטות בגוף הציבורי נתקבלו על פי נהלים תקינים".

הביקורת העלתה שמכון הקרמיקה לא מינה מבקר פנים, ובתקופה שנבדקה (2011-2016) לא נעשתה בו ביקורת פנים.


**הפרדת סמכויות:** כללי מינהל תקין מחייבים הפרדת סמכויות בין תפקידים ניהוליים ובין הפעילות הכספית עצמה. ההפרדה מיועדת, בין היתר, למנוע מצב של ניגוד עניינים שבו עובד מקבל החלטות מינהליות בתחומים שונים ללא בקרה מספקת עליו. המכון הוא כאמור גוף קטן, ומלבד חוקרים מועסקים בו מנכ"ל ושני עובדים מינהליים במשרות חלקיות. בהיעדר ביקורת פנים במכון יש חשיבות רבה לכך שמועצת המנהלים של המכון תפעל למנוע אפשרות לקיום ניגוד עניינים בתהליך קבלת ההחלטות.

**בעלות על המבנה של המכון:** בדוחות הכספיים של המכון לשנת 2015<sup>40</sup> נאמר לגבי הבעלות על המבנה והציוד, שהועברה למכון על ידי האו"ם בעת הקמתו, כי היא לא הועברה על שם המכון (המכון משמש נאמן על הרכוש). בהסכם "תכנית הפעולה" שבין האו"ם וממשלת ישראל נקבע כי בתום "תכנית הפעולה", באפריל 1965, יהיה צורך לקיים התייעצות בדבר העברת הבעלות על המבנה והציוד לממשלת ישראל או לגוף שיוקם מטעמה. עד מועד סיום הביקורת לא בוצעה העברה כאמור. ערך המבנה רשום בספרי המכון בעלותו ההיסטורית בסך שקל חדש אחד. למכון אין הערכת שמאי על ערך המבנה, שהוא בן כ-60 שנה. מנכ"ל המכון מסר למשרד מבקר המדינה כי בעת סיום השתתפות האו"ם בהקמת המכון משנת 1965 היה על המדינה, בהתייעצות עם חברות התעשייה הרלוונטיות, לקבל החלטה על העתיד של המכון כולל השימוש במבנה, אולם החלטה כאמור לא התקבלה.

39 חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, מגדיר גוף ציבורי ככל אחד מאלה:

"(1) גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 19(1), (2) או (5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] (2) גוף נתמך כמשמעותו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985; (3) גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(7) או (8) לחוק מבקר המדינה, תאגיד אשר פעילותו, כולה או מקצתה, ממומנת במישרין או בעקיפין מכספי המדינה".

40 דוחות כספיים של מכון הקרמיקה לשנת 2015, עמ' 10.

  
 מכון הקרמיקה שרוי  
 בקיפאון, וכי ללא  
 שינוי מהותי בדפוס  
 פעילותו, כפי שציין  
 המנכ"ל החדש של  
 המכון כי בכוונתו  
 לעשות, המכון עלול  
 להיסגר בשנים  
 הקרובות

משרד מבקר המדינה מעיר שעל המכון לפעול להסדיר את זכויותיו על  
 המבנה. לנושא זה חשיבות יתרה נוכח סימני השאלה בדבר עתיד המכון  
 והאפשרות שייתכן שיידרש שינוי ביחס למבנה שלו במקרה של מיזוג או  
 סגירה.

**השתתפות משרד הכלכלה במועצת המנהלים:** הרשות לחדשנות (ולפני שנת  
 2016 - משרד הכלכלה) היא נציגת המדינה במועצת המנהלים של מכון הקרמיקה  
 ויש לה זכות השתתפות בהנהלתו. הרשות לחדשנות רואה במכוני מחקר, כולל מכון  
 הקרמיקה, אמצעי לפיתוח התעשייה. למרות זאת, לפני כעשור הפסיק משרד  
 הכלכלה את השתתפותו בניהול המכון. עד מועד סיום הביקורת גם הרשות  
 לחדשנות לא השתתפה בדיונים של מועצת המנהלים של המכון.

משרד מבקר המדינה מעיר שמכון הקרמיקה עומד בפרשת דרכים. השתתפות  
 פעילה של הרשות לחדשנות במועצת המנהלים נחוצה כדי לסייע לקבוע  
 תחומי פעילות חדשים עבור מכון הקרמיקה לתועלת התעשייה.

בתשובה שמסרה הרשות לחדשנות למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 צוין כי  
 "עם תחילת פעילותה זיהתה הרשות, כי קיימות בעיות באופן התמיכה במכוני  
 המחקר, כפי שעולה גם מטיטוט דו"ח המבקר. הרשות החלה במהלך שנת 2016  
 בעבודת מטה להכנת תכנית פעולה שתביא לשדרוג איכות המחקר המבוצע במכוני  
 המחקר. מהלך זה מצריך עדכון הוראות המסלול והתאמתו ליעדים החדשים כך  
 שבאופן מימושם ייתן מענה להמלצות המופיעות בטיטוט דוח המבקר. על מנת  
 לבצע את השינויים הנדרשים וזאת מבלי לגרום להפסקת פעילותם של מכוני  
 המחקר, המשרתים את התעשייה, פעלה הרשות לקבלת תקציב ייעודי למסלול  
 תמיכה זה. עם קבלתו של התקציב הייעודי בשנת התקציב 2017 כללה הרשות את  
 ביצוע השינויים הנדרשים בתכנית העבודה שלה, והיא פועלת לביצועם". הרשות  
 לחדשנות ציינה בתשובה נוספת שמסרה כי "התכנית שלנו היא שעד סוף יולי 2017  
 הוראת המסלול המעודכנת תקבל האישורים הנדרשים - הגורם המוסמך לאשר הוא  
 מועצת הרשות".



מהתיאור לעיל עולה כי מכון הקרמיקה שרוי בקיפאון, וכי ללא שינוי מהותי  
 בדפוס פעילותו, כפי שציין המנכ"ל החדש של המכון כי בכוונתו לעשות,  
 המכון עלול להיסגר בשנים הקרובות. נוכח הקשיים של המכון, על הרשות  
 לחדשנות לבחון בצורה מעמיקה ומושכלת את עתידו. אם היא תגיע למסקנה  
 שיש צורך בהמשך פעילותו של המכון, עליה לסייע למועצת המנהלים  
 ולהנהלת המכון להכין תכנית הבראה ולבחון דרכים להרחבת תחומי הפעילות  
 שלו.

## אות המוצר הירושלמי

לשם "ירושלים" יש קונוטציה ייחודית ברחבי העולם. כדי לשמור על הייחודיות של השם, קבע הרשם הכללי<sup>41</sup> בשנת 1962 סמל למוצרי אמנות הנמכרים עם השם "ירושלים" עליהם הנקרא "אות המוצר הירושלמי" (להלן - חברת אות המוצר או החברה). חברת אות המוצר הירושלמי שנוסדה כמה שנים לאחר מכן, ב-1970, היא חברה מעורבת בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, והמדינה מחזיקה ב-40% ממניותיה<sup>42</sup> ולרשות מקרקעי ישראל יש מניית זהב בחברה מתוקף החכירה של מבנה החברה. המטרה המרכזית של החברה היא קידום אמנים המייצרים אמנות איכותית המאפיינת את העיר ירושלים באמצעות טביעת הסמל "אות המוצר הירושלמי" והרשאה שנותנת החברה לאמנים אלו להשתמש בסמל זה על יצירותיהם.

תמונה 3: סמל אות המוצר הירושלמי



הבניין שבו שוכנת החברה (להלן - בית אות המוצר או הבניין) היה חלק מבית חולים מנדטורי הנמצא מדרום מערב לחומת העיר העתיקה בירושלים, בלב אזור תיירותי. הנכס, ששטחו כ-800 מ"ר, הוחכר על ידי רשות מקרקעי ישראל ל-49 שנה החל משנת 1966, ובשנת 2015 הוחכר לחברה לתקופה נוספת של יובל שנים. בית אות המוצר משמש בעיקר גלריה לתערוכות, מקום לקיום בית מלאכה קטן וחנות מכירות לכ-30 אמנים. בשנים 2010-2015 היה המחזור השנתי הממוצע של החברה כ-550,000 ש"ח, בעיקר מדמי רישיון הנגבים מהאמנים לשכירת חדרי מלאכה בבניין. בשנים אלו היה לחברה לעתים רווח קטן ולעתים הפסד קטן - בשני המקרים בהיקף של כ-5% מהמחזור.

41 אשר מילא אז את תפקיד רשם סימני המסחר לפי פקודת סימני מסחר.

42 בעת הקמת החברה, שתיים מתוך חמש המניות בה נרשמו על שם עובדי משרד התעשייה דאו.

תמונה 4: בית אה המוצר הירושלמי



מקור התמונה: מרשתת

## השגת יעדי החברה

לפי תזכיר ההתאגדות של חברת אה המוצר, מטרתה העיקרית הן להקים, לייסד, לבנות, לארגן, לנהל, להפיץ, לעודד או לסייע בהקמה של הסמל "אה המוצר הירושלמי". החברה תהווה מרכז להפצת התודעה לענייני ירושלים והכוונת דרכי הייצור לעשיית מוצרים שיאפיינו את העיר ירושלים, את ההווי שלה או את עברה, ותעניק למוצרים אלה את סמל "אה המוצר הירושלמי". החברה תעניק את סמל "אה המוצר הירושלמי" גם למוצרים שיש עליהם סימן המעלה את זכר ירושלים. עוד נקבע בתזכיר כי החברה אמורה לעודד את תפוצתו של "המוצר הירושלמי המובחר". על החברה להפיץ את תוצרתה המובחרת של ירושלים בתערוכות של מוצרים שקיבלו את סמל "אה המוצר הירושלמי" ולקיים הסברה רחבה שתקרב את מוצרי ירושלים המובחרים אל צרכנים בארץ ובחול.

## לבית אות המוצר מגיעים בכל יום רק כ-50 מבקרים

יצוין כי בתחילת שנות ה-70 של המאה העשרים, עת הוקמה החברה, הפעילות הכלכלית בירושלים בכלל, ושל אמנים מקומיים בפרט, הייתה דלה, ונדרשו צעדים שונים כדי לעודד את הרחבתה.

**עידוד הפעילות הכלכלית בירושלים:** כדי לקדם את מכירות האמנים בעלי אות המוצר הירושלמי, יש צורך להפעיל מערך שיווק רחב אשר יגיע לקהל רב בשווקים שונים ובפריסה גאוגרפית רחבה. בין היתר יש לנקוט פעולות שיווקיות כדי להגדיל את חשיפת הציבור ליצירות האמנים, ובכלל זה חשיפה רחבה במדיות חברתיות ובמרחבת והתקשרות עם חברות בין-לאומיות המתמחות במכירת אמנות. משרד מבקר המדינה בחן את פעילות השיווק של החברה לקידום מכירות יצירותיהם של האמנים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהחברה משכירה חדרים בבית אות המוצר לאמנים המשתמשים בהם כבתי מלאכה וחנויות למכירת מוצריהם. לפי הדוח הכספי של החברה לשנת 2015, פעילות השיווק של החברה לטובת האמנים השוכנים בבניינה כוללת שיתופי פעולה בתערוכות בחו"ל, ייצוג האמנים בארץ ויצירת קשרים עם חנויות, מוזאונים וגלריות להצגת יצירותיהם. החברה גם יוזמת בבית אות המוצר תערוכות אמנות, סיורים, כינוסים ופעולות כדי להביא מבקרים לבתי המלאכה במבנה.

בשנת 2015 הגיעו לישראל יותר מ-3 מיליון תיירים ו-77% מהם ביקרו בירושלים<sup>43</sup>. מלבד זאת בית אות המוצר ממוקם באזור הנחשב אזור תיירות גם עבור מטיילים ישראלים רבים. לפי נתוני החברה, לבית אות המוצר מגיעים כ-17,000 מבקרים בכל שנה. בחישוב פשוט יוצא שבכל יום מבקרים בבניין רק כ-50 מבקרים. חלק מהם כלל אינם באים במטרה להתרשם מיצירות האמנות ולרכושן, אלא לשם סיור במבנה ההיסטורי. נוסף על כך החברה אינה פועלת, כחלק מפעילות השיווק שלה, לעידוד פעילות כלכלית בירושלים, להעלאת המודעות למוצגים "ירושלים" ו"אות המוצר הירושלמי" בקרב הציבור הרחב ולהסברת המשמעות של הסמל "אות המוצר". כמו כן החברה אינה מצליחה "להפיץ את תוצרתה המובחרת של ירושלים" בארץ ובעולם מעבר להצגת פריטים בתערוכות במוזאונים בחו"ל.

בתשובה שמסרה חברת אות המוצר למשרד מבקר המדינה במאי 2017 (להלן - תשובת החברה) הסביר מנכ"ל החברה כי הפעילות שהחברה יוזמת לטובת האמנים תורמת להחלטה של אמנים אלו לא לעזוב את ירושלים. פעילות של אמנים סביב יודאיקה והנושא ירושלים תורמת לאווירה המיוחדת המאפיינת את ירושלים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת אות המוצר כי פעילות החברה לקדם את נושא האמנות בירושלים טעונה חיזוק. החשיפה של הציבור הרחב לקיום חברת אות המוצר ולמהות הסמל שלה היא מועטה. המספר הקטן של מבקרים, כ-1,500 בחודש, מתוך מיליוני מבקרים מישראל ומחו"ל בירושלים הוא עדות לאי-הצלחתה של החברה להעלות על נס את האמנות בירושלים.

**עידוד האמנות בירושלים ושיוקה:** בתזכיר נאמר שהחברה תרכוש מבנה מסוים בירושלים<sup>44</sup> ותהפוך אותו ל"ביתן ליצור, לתצוגה ומכירה של המוצר הירושלמי שקיבל 'אות המוצר'". עוד נאמר בתזכיר כי בכוונת החברה "ליצור ולתמוך ביצירת קרנות חלוקת פרסים, סטיפנדיות וכן לעשות פעולות עידוד אחרות בנוגע למוצר הירושלמי ולצורך זה לאסוף כספים, תרומות, תמיכות ומענקים".

החברה פירטה למשרד מבקר המדינה את פעולותיה בארץ ובחו"ל לעידוד רכישת יצירות אמנים שעליהן הוטבע "אות המוצר הירושלמי". אך לחברה אין נתונים על מכירות שנבעו מפעולות השיווק שלה והיא אינה משתמשת במדדים כלשהם לבחינת מידת הצלחתה.

בביקור של עובדי משרד מבקר המדינה בבית אות המוצר עלה כי הרוב המוחלט של המוצרים המוצגים בו אינם קשורים דווקא לירושלים, אלא ליודאיקה או לאמנות כללית. לעתים נושאי התערוכות המוצגות בבית אות המוצר קשורים למדינות זרות ללא קשר לירושלים. כמו כן הביקורת העלתה כי החברה אינה פועלת לתמוך ביצירת קרנות כפי שנקבע בתזכיר.

החברה הסבירה בתשובתה כי "המוצרים המיוצרים ומוצגים בסדנאות האמנים בבית אינם אמורים לייצג את המושג 'ירושלים' בלבד אלא אמורים לאפיין את ההווי שלה ולהוות מרכז המפעיל אמנים היוצרים בירושלים, שיצירותיהם משקפות ואף יוצרות את אופייה המיוחד". תפיסת החברה היא שעל ידי אירוח תערוכות של אמנים שונים במגוון נושאים אפשר להביא קהל רחב של מבקרים למבנה אשר ייחשף גם ליצירות של אמנים הפועלים במבנה. בקשר לתמיכה בקרנות לקידום אמנות, הודיעה החברה שיש צורך לשנות את המבנה הארגוני שלה לחברה לתועלת הציבור (בעניין פעילות החברה לשינוי המבנה הארגוני שלה ראו להלן - רישום כחברה לתועלת הציבור).

**שימוש ב"אות המוצר הירושלמי":** החברה מעניקה את "אות המוצר הירושלמי" למוצרים של אמנים המוכרים לה וקשורים לירושלים. אולם אין בידה כל אפשרות לאסור את השימוש בסמל של "אות המוצר הירושלמי" במקרה שאמן שאינו בעל הרשאה להשתמש בסמל זה. גם משרד הכלכלה אינו בר סמכא לכך. בתשובתה מציינת החברה שהיא לוקחת לתשומת לבה הוראה זו ותשקול בחיוב את רישום סמל המסחר במחלקת סימני מסחר במשרד המשפטים, כך שלא ייעשה בו שימוש בלתי ראוי.

בתזכיר החברה נקבע שמטרת החברה "לערוך הסברה רחבה שתקרב את מוצרי ירושלים המובחרים אל הצרכן בארץ ובחו"ל ולכנס אסיפות שיוקדשו ל... 'אות המוצר' ומשמעותן ולפרסם חומר הסברה בכל הצנורות ודרכי הפרסום שיבהירו את ערכו של 'אות המוצר' לצרכנים בירושלים, בארץ ובחו"ל, על מנת להצביע על חשיבותו ליצרן הירושלמי ולפתוח של העיר ירושלים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה החברה כי היא "שולחת אמצעי פרסום לבתי מלון לתיירי פנים וחוץ, יוצרת קשרים עם גופים בחו"ל לתצוגת אמני אות



החברה קיימת קרוב  
ליובל שנים, והיא  
הצליחה רק במקצת  
במיתוג הסמל "אות  
המוצר הירושלמי"  
כסימן של מוצר  
אמנותי בעל ערך  
המייצג את העיר  
ירושלים

המוצר, עורכת תערוכות ונוקטת במיזמים שונים למודעות ליצרני אמנות ייחודיים של תוצרתה המובחרת של ירושלים".

יוצא אפוא כי החברה קיימת קרוב ליובל שנים, והיא הצליחה רק במקצת במיתוג הסמל "אות המוצר הירושלמי" כסימן של מוצר אמנותי בעל ערך המייצג את העיר ירושלים.

## ההתקשרות עם האמנים

### תמחור שכר הדירה

על פי התזכיר חברת אות המוצר משכירה חדרי מלאכה בבית אות המוצר לאמנים המייצרים בהם יצירות אמנות ומציעים אותן למכירה למבקרים במקום או מחוצה לו באמצעות משווקים. שכירת חדרי מלאכה בבית אות המוצר מקנה לאמנים כמה יתרונות: ריכוז גדול של אמנים בתחומים שונים וקיום הפריה הדדית; אפשרות להתייעץ עם אמנים אחרים וחשיפה לטכניקות חדשות; חשיפה של המבקרים בבית אות המוצר ליצירותיהם של כל האמנים המוצגים בו, דבר שיכול לקדם מכירות של האמן הבודד.

נמצא כי לחברה אין כללים כתובים לתמחור שכר הדירה של חדרי המלאכה לאמנים בבית אות המוצר. מנכ"ל החברה מסר למבקר המדינה כי מדובר במוסד ללא כוונת רווח והתעריף אינו מתעדכן מדי שנה בשנה, אלא נקבע לפי התחשבות ביכולותיהם הדלות של האמנים ובצורכי הבניין לשמירת תקציב מאוזן. בשנים 2004-2015 לא העלתה החברה את דמי השכירות לאמנים, אף שלדברי נציגי החברה יש רשימת המתנה של אמנים המבקשים לשכור בו חדרי מלאכה. בשנת 2016 העלתה החברה את שכר הדירה לאמנים ב-7%. יצוין שבשנים 2004-2016 עלה מדד המחירים לצרכן בכ-24%.

על חברת אות המוצר לשקול את עדכון דמי השכירות בכל שנה. הגדלת מקורות ההכנסה תאפשר לחברה לפרסם את פעילותה, להרחיב את פעילות השיווק של תוצרתם של האמנים ולהפיץ את סמל "אות מוצר הירושלמי" בקרב שוחרי אמנות ויודאיקה בישראל ובחו"ל.

## תחלופת אמנים בבית אות המוצר

א. חברת אות המוצר היא כאמור חברה מעורבת, המחזיקה בנכס ציבורי בעל ערך כספי לשוכרים ומשתמשים פוטנציאליים. לכן היא אמורה לקבל החלטה על מתן זכות לשימוש בנכס (השכרת חדרי מלאכה) על פי תבחינים ברורים וכתובים. כמו כן, עליה לנמק בכתב את החלטותיה להשכיר חדרי מלאכה או

  
**מדיניות החברה**  
**המעודדת אמנים**  
**ותיקים להישאר**  
**בבניינה מונעת ממנה**  
**לסייע לאמנים צעירים**  
**הנמצאים בראשית**  
**דרכם**

לדחות בקשות להשכיר חדרי מלאכה. נימוק ההחלטות חשוב לא רק כדי לאפשר לאמן להבין מדוע בקשתו נדחתה, אלא גם כדי שיוכל לשקול את המשך צעדיו, בין אם לפעול להעלות את סיכויי הצלחתו בעתיד ובין אם לנקוט צעדים כלשהם לערעור על ההחלטה.

הביקורת העלתה כי בחברה פועלת ועדה הבוחנת את בקשת האמן המבקש לשכור חדר מלאכה או לחדש הסכם שכירות קיים. הוועדה הבוחרת את השוכרים פועלת בלי תקנון ובלי תבחינים כתובים בנושא. עוד העלתה הביקורת שהוועדה מנמקת אך ורק את ההחלטות החיוביות שלה, אך אינה מנמקת בכתב את החלטותיה לדחות בקשות לשכור חדרי מלאכה.

בתשובתה כתבה החברה כי היא "מקבלת את הערת המבקר והיא אכן תכתוב תבחינים כתובים בנושא ותנמק את החלטותיה בכתב במקרה של דחיית בקשת אמן".

ב. הביקורת העלתה כי התחלופה של אמנים בחדרי המלאכה בבית אות המוצר נמוכה מאוד (כשני חדרי מלאכה לשנה מתוך 34 חדרים). עוד העלתה הביקורת כי תקופת השכירות הממוצעת של חדר מלאכה לאמן היא כ-15 שנים, והועלה כי חמישה אמנים אף שכרו חדר מלאכה לתקופה של יותר מ-40 שנה. האפשרות לשכור חדרי מלאכה לפרקי זמן כה ארוכים היא שמביאה לתחלופה נמוכה של אמנים בבית אות המוצר, ודבר זה מונע את האפשרות להתקשר עם אמנים חדשים.

משרד מבקר המדינה מעיר שמדיניות החברה המעודדת אמנים ותיקים להישאר בבניינה מונעת ממנה לסייע לאמנים צעירים הנמצאים בראשית דרכם בייצור מוצרים ירושלמיים ולעודד אותם להמשיך ולפעול בירושלים. על מועצת המנהלים לבחון מחדש את מדיניות השכרת חדרי המלאכה כך שתעלה בקנה אחד עם הגשמת מטרות החברה ועם כללי מינהל תקין ועקרון השוויון ולמצוא את הדרך לאיזון בין תמיכה באמנים ותיקים לבין סיוע לאמנים צעירים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מסרה החברה כי אמנים רבים עוזבים את ירושלים ולפיכך החברה מנסה ליצור קהילת אמנים יציבה ומפרה, תוך כדי עידוד אמנים בראשית דרכם ע"י קליטת אמנים צעירים חדשים מדי שנה; מכל מקום, היא "תשקול את המלצת המבקר לגבי מדיניות זו".



## ניהול החברה

**מינוי דירקטורים מטעם הממשלה:** תזכיר ההתאגדות של חברת און המוצר קובע ש"מספר המנהלים בחברה יהיה לפחות חמישה וביניהם שני מנהלים שימונו על ידי שר המסחר והתעשייה"<sup>45</sup>. עוד נקבע כי "אין לשנות את מטרות החברה למכור או להעביר את הנכס ללא הסכמתם של המנהלים שימונו על ידי שר המסחר והתעשייה".

הביקורת העלתה שאף על פי שהיה על משרד הכלכלה<sup>46</sup> למנות דירקטורים למועצת המנהלים של חברת און המוצר, מאז שנת 2006 הוא לא עשה זאת ולמעשה לא היה מעורב בניהול החברה. לדברי החברה היא זקוקה לסיוע בקידום השיווק של האמנים, אך משרד הכלכלה אינו מסייע בתחום זה ואינו מקצה משאבים לטובת החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הכלכלה בשיתוף משרד האוצר ורשות החברות<sup>47</sup> לדאוג שימונו דירקטורים מטעם המדינה למועצת המנהלים של חברת און המוצר. על הדירקטורים מטעם המדינה לפעול לסייע לחברה להרחיב את פעולותיה ולבחון מחדש את מטרות החברה והפעולות הנחוצות להשיג מטרות אלו.

**רישום כחברה לתועלת הציבור:** חברת און המוצר היא מוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר) והיא מקבלת מימון לתערוכות מעיריית ירושלים אך לא מקבלת ממנה הקצבה לכלל פעילותה. החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי על מנת שהיא תוכל לקבל מימון למגוון רחב של פעילויות שיוכלו לתרום להגשמת מטרותיה, עליה להירשם ברשם התאגידי כחברה לתועלת הציבור (להלן - חל"צ). בשנת 2010 הגישה החברה בקשה לרשם החברות לבצע את השינוי. בשנים 2012 ו-2013 פנתה החברה לרשות מקרקעי ישראל לאשר את שינוי המבנה של החברה ולרשות החברות למנות דירקטורים למועצת המנהלים. בשנת 2013 ביקש הרשם לעדכן את רשימת בעלי המניות היות שחלקם נפטרו. עוד דרש הרשם פרוטוקול מאסיפת בעלי המניות לשנות את הגדרת החברה לחל"צ. הרשם מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2017 שהחברה לא הגישה את כל המסמכים הנדרשים על פי דין על מנת שניתן יהיה להשלים את הרישום כחל"צ ולכן החברה עדיין לא רשומה כחל"צ. אי-מינוי דירקטורים מצד המדינה למועצת המנהלים של החברה מונע קידום הבקשה לשינוי המבני שלה.

45 במשך השנים הורחבו מספר בעלי המניות בחברה אך עדיין יש נציגות למשרד הכלכלה.

46 משרד המסחר והתעשייה דאז.

47 מינוי של דירקטור למועצת המנהלים של חברת ממסלית דורש הסכמת המשרד האחראי (במקרה של החברה - משרד הכלכלה) ומשרד האוצר ואישור של רשות החברות על כשירות המועמד לשרת כדירקטור.

יוצא אפוא שלמרות החשיבות שהחברה מייחסת לשינוי אופן ההתאגדות שלה לחל"צ, החברה טרם ביצעה כמה פעולות מינהליות שרשם החברות דרש ממנה לבצע לפני יותר משלוש שנים לצורך רישומה כחל"צ.

החברה הסבירה בתשובתה כי היא לא קיבלה תשובה מרשות החברות ורשות מקרקעי ישראל המאשרת את שינוי המבנה ולמנות דירקטורים. עוד הסבירה החברה שעד שמשרד הכלכלה ימנה דירקטורים לחברה אין אפשרות לבצע את השינוי המבני היות שהמשרד הוא בעל מניה בחברה ויש צורך לקבל אישור של כל בעלי המניות. ללא מינוי דירקטורים על ידי משרד הכלכלה אין אפשרות לעמוד בדרישה זו. החברה ציינה כי היא תפנה שוב למשרדים הרלוונטיים כדי לקדם את שינוי מבנה החברה לחל"צ.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי הוא בוחן את מעורבותו בחברה, ולאחר קבלת החלטה על מדיניותו כלפיה הוא יפעל בהתאם.



משרד מבקר המדינה מעיר כי הממצאים בדוח זה מצביעים על כך שחברת אות המוצר אינה משיגה חלק מהמטרות שנקבעו בתזכיר ההתאגדות שלה. נוכח מיקומה של החברה בלב אזור תיירותי בירושלים, הבניין ההיסטורי הייחודי שלה ועיסוקה בתחום האמנות, נראה כי הפוטנציאל השיווקי שלה אינו מנוצל דיו. על כן, על משרד הכלכלה ורשות החברות לבחון עם מועצת המנהלים של החברה את השתתפות המדינה בחברה, את המטרות של החברה היום ואת דרכי הפעולה והמשאבים הנדרשים להשיג מטרות אלו. נוסף על כך, על רשות החברות לבחון את העברת המניות הרשומות על שם המדינה למשרד ממשלתי אחר או לשלב את פעילות החברה בגוף ציבורי אחר שיש לו עניין, רצון ויכולת לקדם את החברה ולסייע לה להשיג את המטרות החדשות שייקבעו. צעד זה עשוי למצב את המקום כאטרקציה תיירותית, להגדיל את מספר המבקרים במקום ואת תחומי פעילותה של החברה ולסייע לאמנים בעלי אות המוצר להגדיל את היקף מכירותיהם.

## סיכום

משרד הכלכלה, אשר היה שותף להקמה של גופים שנועדו לקדם ענפים שונים במשק, הפסיק בחלוף השנים להיות שותף פעיל בחלק מגופים אלה. משלושת הגופים שנבדקו, רק עבור גוף אחד (המכון לקרמיקה וסיליקטים) מממן המשרד את הפעילות, אך זאת בניגוד לתבחינים שקבע. היקף הפעילות של גופים אלו מצויים בקיפאון, והערך המוסף שלהם בקידום תחום פעילותם אינו גדול, ומתעורר אפוא ספק לגבי הצורך בהמשך קיומם במתכונת הקיימת.

המשך קיומו של מכון היין כגוף התורם לקידום ענף היין מחייב את משרד הכלכלה לפעול לשינוי בהרכב בעלי המניות הממשלתיים והפרטיים, ולקבל החלטה אסטרטגית בעניין התחומים שבהם המכון צריך להשקיע את משאביו ובניית תכנית להרחבת מקורות המימון של המכון. בלי ביצוע שינויים אלו יש לפעול לקיום החלטות הממשלה לפירוק המכון.

על הרשות לחדשנות לבחון את עתיד מכון הקרמיקה, ואם יגיעו למסקנה שיש צורך בהמשך פעילותו, עליהם לסייע למועצת המנהלים והנהלת המכון להכין תכנית הבראה ולבחון דרכים להרחבת תחומי פעילותו.

על משרד הכלכלה ורשות החברות לבחון בשיתוף מועצת המנהלים של חברת אות המוצר את השתתפות המדינה בניהול החברה, להגדיר מטרות עדכניות ואת דרכי הפעולה והמשאבים הנדרשים להשגתן. נוסף על כך על רשות החברות לבחון שינוי מבנה החברה לחברה לתועלת הציבור (חל"צ) והעברת מניות הרשומות על שם המדינה למשרד ממשלתי או לשלב אותה בגוף ציבורי אחר שסייעו לה להשיג את מטרותיה.

על משרד הכלכלה לבחון מחדש את פעילותם של הגופים שתוארו בדוח ביקורת זה; על המשרד לבדוק כיצד אפשר לסייע לגופים אלה להגשים את ייעודם, ובכלל זה העברת מניות המדינה בהם למשרד ממשלתי או גוף ציבורי אחר, ולחלופין לפעול להפסקת פעילותם. האפשרות לסגור את מכון היין ומכון הקרמיקה הועלתה בשיחות עם עובדים בכירים במשרד הכלכלה והרשות לחדשנות, שהם הגורמים האחראים על גופים אלו.

