

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



2.9.2026, כ' באלול תשפ"ו

לכבוד,		
מר איגור דוסקלוביץ'	מר מוטי בראלי	גב' דליה ירום
הממונה על התקינה	המבקר הפנימי ונציב תלונות הציבור	סמנכ"לית לתקינה
משרד הכלכלה והתעשייה	מכון התקנים הישראלי	מכון התקנים הישראלי
ירושלים	תל אביב	תל אביב
עו"ד מוטי שיף		
היועץ המשפטי	מר ליאו רובינס	מר יגאל גוברין
מכון התקנים הישראלי	יו"ר הוועדה הטכנית 5106	יו"ר הוועדה המרכזית 5100
תל אביב	מכון התקנים הישראלי	מכון התקנים הישראלי
	תל אביב	תל אביב

הנדון: פגמים בעדכון התקינה הישראלית לבטון (ת"י 118) והשפעתם על יוקר המחיה ועל פרויקט המטרו

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

- פנייתנו זו באה על רקע הדיווח שפורסם באחרונה בדבר עיכוב ממושך באימוץ התקינה האירופית לבטון, חרף העלויות האדירות המגולמות בכך לפרויקטים שונים. בנוגע לפרויקט המטרו, הדיווח מתאר כי לעיכוב המתואר נזק תקציבי ישיר המוערך ב-300 עד 500 מיליון ש"ח בגין גידול בעלויות חומרי הגלם, לצד עלויות עקיפות בגובה של 190 עד 330 מיליון ש"ח בגין מיסוי פחמן אירופי הכרוך בהמשך שימוש בצמנט המקומי.¹
- בהמשך לדיווח המתואר, פנינו בבקשת חופש מידע למכון התקנים (להלן: "המכון").² מעיון בפרוטוקולי הוועדות ובחומרים נוספים שהתקבלו, נחשפנו לתמונה מדאיגה באשר לאי-התאמתו של ת"י 118 לתקינה האירופית העדכנית, באופן החורג מהוראות סעיף 7 לחוק התקנים, וכן באשר לפגמים בהליך המינהלי הנוגע לבקשת תיקון ועדכון התקן בוועדות המכון.
- נזכיר כי פתיחת ענף המלט לתחרות הפכה ברבות השנים ליעד ממשלתי מוצהר, שהתבטא בשינויים שונים שבוצעו במבנה השוק וכן בהסרת ההכרזה על חברת "נשר" כמונופול בשנת 2020 על ידי רשות התחרות.³ עדכון התקן, כפי שיפורט להלן, אינו עניין הנדסי גרידא, אלא כלי רגולטורי חיוני להוזלת חומרי הגלם, שמטרתו להביא להפחתת מחירי המלט בישראל ולגלגל חיסכון ישיר לפרויקטי תשתית לאומיים ולענף הנדל"ן כולו ומכאן גם להורדת יוקר המחיה, כיעד לאומי. התנגדות למהלך תוך הותרת התקן במתכונתו המיושנת מנציחה חסם יבוא, המחליש את התחרות בשוק.

¹ חופית כהן אולאי "התקן מתעכב, ופרויקט המטרו צפוי להתייקר ב-830 מיליון שקל" כלכליסט (1.7.26).

² פנייתנו בבקשת חופש מידע מיום 8.7.26 נענתה ביום 6.8.26.

³ וראו, כדוגמה, בעניין זה: החלטת ממשלה 535; החלטת רשות התחרות מיום 2.9.2026.



חריגה מהוראות סעיף 7 לחוק התקנים

4. סעיף 7 לחוק התקנים, תשי"ג-1953 (להלן: "**חוק התקנים**" או "**החוק**") קובע כי ברירת המחדל בכל הליך לקביעת תקן היא אימוץ מלא של תקינה בינלאומית או כזו הנוהגת בקרב המדינות המפותחות. לשון הסעיף סוללת דרך מצומצמת לסטייה מכלל זה, בהתקיים 3 תנאים מצטברים (נסיבות מיוחדות; תנאים ייחודיים למדינת ישראל; הכרח בשינוי), הנשענים על הנמקה מפורשת. אם כן, הסטייה וההתאמה המקומית היא החריגה המצומצמת, אשר מחייבת הצדקה ברורה.
5. כידוע, ת"י 118 לבטון מוגדר כאימוץ של התקן האירופי EN 206. עם זאת, סעיפי צמנט רבים המופיעים בת"י 1 שעניינו הצמנט, **נחסמים בפועל באופן גורף** דרך ת"י 118. זאת, בשונה מהתקן האירופי שנספחו המקומיים מגבילים מיני צמנט מסוימים **באופן מדוד ומוגבל**, בשל תנאים סביבתיים שונים. למעשה, סעיפי הצמנט בת"י 118 לא עודכנו זה למעלה מ-20 שנה, ומתוך כך נוצר פער אדיר למול התפתחות התקינה באירופה שהתרחבה לכדי אישור של 27 מיני צמנטים שונים.
6. עוד עולה כי הצמנטים החסומים בישראל (באמצעות ת"י 118) הם אלו המסווגים בתקן הבריטי המקביל בקבוצת ביצועים מקצועיים טובה ועמידה יותר מזו של הצמנטים אשר מאושרים כיום בישראל.⁴ כלומר, התקן הקיים חוסם את אישורם של מיני צמנט אשר עדיפים במספר רב של מישורים מקצועיים על פני הצמנט המאושר כיום בישראל. מסקנה זו עולה בבירור מתוך הדו"ח ההנדסי של חברת RINA ממרץ 2025, אשר הוגש למכון על ידי חברת נת"ע במסגרת הבקשה לעדכון התקן. **הדו"ח קובע כי השימוש בצמנטים תקינים לפי התקינה האירופית בפרויקט תת-קרקע ותשתיות מקבילים באירופה הוא מקובל ובטוח.**
7. אם כן, המשך קיומן של הגבלות אלו – בפער כה ניכר מהתקן האירופי שאומץ והתעדכן, ובהעדר קיומם של התנאים המצטברים בסעיף 7 לחוק – מבטא חריגה מסמכות של מכון התקנים, אשר למעשה הופך את סדר הדברים: כעת, כך נדמה, ההתאמה הבינלאומית היא שהופכת לחריג הדורש הצדקה.
8. הכלל המבכר את אימוץ התקינה הבינלאומית על פני חריגות ייחודיות של התאמה מקומית מבטא את מגמת המחוקק בתיקון 12 לחוק התקנים להסיר חסמים מיותרים בייבוא לשם הגברת התחרות וצמצום יוקר המחיה. המשך קיומו של פער כה דרמטי בין התקן "המאומץ" לבין זה האירופי, בהעדר הצדקה מספקת, מעמיק ריכוזיות, משמר ואף מרחיב את יוקר המחיה ומעמיס עלויות עתק על פרויקט תשתית לאומיים רחבי היקף דוגמת פרויקט המטרו. כל זאת, אף בניגוד למדיניות הממשלתית לאורך השנים בעניין הסרת חסמי יבוא בתקינה.⁵

⁴ כך עולה מהמסמך שנחתם ע"י ד"ר גלית אגרנטי והועבר לידי המכון, שכותרתו "הסברים בנוגע לבקשה לגיליון תיקון עבור תקן ת"י 118 בנוגע להרחבת הצמנטים אפשריים לשימוש". המסמך הגיע לידינו במסגרת המענה שהתקבל לבקשת חופש המידע.
⁵ וראו בעניין זה החלטת ממשלה מספר 2013: "**עמדת הממשלה בעניין אימוץ אסדרה אירופית**".



9. יוער עוד, כי חשיבות עדכנו של ת"י 118 אינה שמורה לפרויקט תשתית לאומיים בלבד, אלא משפיעה במישרין על כלל ענף הבנייה בישראל לאור שרשרת הדינים המחילה אותו: כידוע, ת"י 118 מוחל כחובה סטטוטורית בדרך של הפנייה בתקנות התכנון והבנייה, המצויות תחת אחריותו וסמכותו של משרד הבינוי והשיכון. הקפאת עדכון התקן במכון התקנים מנציחה, למעשה, כשל רגולטורי רוחבי המונע שילוב חומרי בנייה מתקדמים וירוקים בכלל המבנים הנבנים בישראל.

שיהוי וחוסר סבירות קיצונית בהליך התיקון תחת הוועדה הטכנית

10. בפני המכון ניצבה הזדמנות לתקן את המעוות ולאפשר את תיקון ת"י 118 לטובת התאמתו המלאה לתקן האירופי, עם הגשת הבקשה לגיליון תיקון לתקן ת"י 118 מטעם חברת נת"ע. עם זאת, בישיבת הוועדה הטכנית 5106 מיום 24.03.2026, בתום 3 דיונים שערכה הוועדה בנושא, לאחר שקיבלה את הסמכתה מהוועדה המרכזית לדון באישור גיליון התיקון, **הוחלט להעביר את הצעת התיקון "כמקשה אחת" לוועדת מומחים, תוך הימנעות מפיצולה ומדיון פרטני ביחס לכל סעיף וסעיף**.⁶ פעולה זאת, בפני עצמה, מהווה לשיטתנו פגם מינהלי המנציח את הפרת הדין המתמשכת.

11. יצוין בהקשר זה כי ההחלטה האמורה התקבלה בישיבה שנערכה בהיעדרו של עו"ד שיף, היועמ"ש של המכון, אשר הבהיר בדיון הראשון של הוועדה הטכנית 5106 מיום 10.3.26 כי הוועדה מוסמכת לפצל את גיליון התיקון ולאשר חלקים מוסכמים לביקורת הציבור ללא צורך בהעברה לוועדת מומחים. עוד יצוין כי מהדיון בו התקבלה ההחלטה האמורה נעדרה גם ד"ר גלית אגרנטי, אשר הציגה את הצעתה של חברת נת"ע לגיליון התיקון.

12. אלא שלא זו אף זו, **המשך "קידום" התיקון בוועדת המומחים הועבר תוך מודעות מלאה ומפורשת לכך שאין בנמצא כל תקציב להקמתה** (כפי שעלה בישיבת הוועדה המרכזית מיום 13.8.26 ואף צוין בסיום ישיבת הוועדה הטכנית מיום 24.3.26). **פירוש הדבר בפועל הוא הקפאה מוחלטת של הדיונים בעדכון התקן, כאשר למעשה עד היום הללו לא התקיימו כלל**. בראייתנו, בשל דחיית ההצעות לפיצול התיקון ולדיון נקודתי ברכיבים ממנו, העברת התיקון המלא למסלול חסר כיסוי תקציבי (מצד נת"ע או ממקור אחר) עלולה להיחשב שיהוי מכוון ולעלות כדי חוסר סבירות קיצונית.

13. כמו כן, **התנניית מילוי חובותיו הסטטוטוריות של המכון לפי חוק התקנים במימון חיצוני של מבקש תיקון כגון זה מהווה גלגול אחריות, ומעלה חשש לפגם מינהלי של ממש**. סוגיה זו אף עלתה בישיבת הוועדה המרכזית מיום 13.8.25, ובה הדגיש הממונה על התקנה במשרד הכלכלה והתעשייה, מר איגור סוקלוביץ', כי **"העובדה שעכשיו אין מימון היא בעייתית"**, וכן הזהיר כי במצב זה של מימון על ידי גורם חיצוני –

⁶ ראו: החלטה 19/2.1 בפרוטוקול דיון הוועדה הטכנית 5106 מיום 24.3.26.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



"חשוב שתהליכי התקינה יתקיימו ללא רבב, בהתאם לחוק התקנים וכלליו"⁷. אם כן, התנהלות הוועדה הטכנית במכון הופכת חמורה במיוחד על רקע הנחיה מפורשת זו שהציג הממונה לאור ההכרה בבעייתיות היסודית המגולמת במימון פרטי (ומוגבל מטבעו) המתניע את ההליך.

סיכום

14. מכל האמור לעיל, עולה כי התנהלות המכון והוועדות מטעמו אינה עומדת באמות המידה הנדרשות מרשות מינהלית. ניתוב התיקון כמקשה אחת למסלול המותנה במימון חיצוני – תוך עצימת עיניים מחובת האימוץ הרחבה של התקן האירופאי שבסעיף 7 לחוק – מנציח כשל רגולטורי מתמשך הפוגע באינטרס הציבורי.

15. על כן, ובטרם יישקלו הצעדים המשפטיים והציבוריים העומדים לרשות התנועה, נבקש לקבל את התייחסותכם המפורטת והמנומקת בסוגיות הבאות **לא יאוחר מיום 22.9.26** :

א. נוכח הודעת המכון בסעיף 5 לתשובתכם מיום 06.08.2026, לפיה ועדת המומחים כלל לא הוקמה בהיעדר תקציב מחברת נת"ע, האם תורה הוועדה המרכזית על השבת הדיון לוועדה הטכנית 5106 (המכנה ומהאושרת ממילא) לשם הכרעה עניינית בסעיפים שאינם מצריכים שינוי בדרישות התכן ההנדסי?

ב. האם תיבחן האפשרות לפצל את גיליון התיקון ולדון בנפרד בסעיפים המוסכמים, כפי שהובהר שאפשרי לעשות כבר בדיון הראשון של הוועדה הטכנית על ידי היועץ המשפטי של המכון?

ג. בסעיף 5 לתשובתכם מיום 06.08.2026 לבקשת חופש המידע שהגשנו, ננקב לוח זמנים משוער של שנה מיום 08.09.2025 להשלמת תהליך התיקון. כעת, בפתח חודש ספטמבר 2026 וכאשר הטיפול מוקפא כליל, מהו לוח הזמנים המעודכן שבכוונת המכון לקבוע להשלמת עדכון ת"י 118?

ד. כיצד הקפאת עדכון התקן והותרת החסמים בת"י 118 באופן גורף, מתיישבת במישור התשתית העובדתית עם ממצאי הדו"ח ההנדסי של חברת RINA ממרץ 2025 (הוגש על ידי נת"ע), לפיהם שימוש בצמנטים תקינים לפי תקני הצמנט והבטון האירופיים הוא מקובל וסטנדרטי בפרויקטי מטרות ותשתיות תת-קרקעיות מקבילים באירופה?

⁷ פרוטוקול ישיבה מס' 21 של הוועדה המרכזית 5100 מיום 13.08.26, עמ' 3.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



בכבוד רב,

עדו שטיינברג, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

יניב גולדברג, עו"ד

ראש האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

העתקים:

עו"ד אפרת פרוקצ'יה, היועצת המשפטית למשרד הבינוי והשיכון

גב' יודפת אפק-ארזי, יו"ר דירקטוריון נת"ע – נתיבי תחבורה עירוניים

רו"ח איתמר בן מאיר, מנכ"ל נת"ע – נתיבי תחבורה עירוניים