



דוח ביקורת פנימית במינהל אכיפה ומדידה בנושא ביצוע פיקוח ואכיפה במסחר - תמצית מנהלים

כללי

במהלך החודשים מרץ 2020 - מרץ 2021 ערך אגף הביקורת הפנימית במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן: "המשרד") ביקורת במינהל אכיפה ומדידה (להלן: "מינהל אכיפה") בנושא ביצוע פיקוח ואכיפה במסחר. הביקורת נערכה על ידי חברת פאהן קנה ניהול בקרה בע"מ. טיוטת הדוח או קיטועים ממנה הופצו לגורמים הבאים: מינהל אכיפה, מינהל יבוא, הלשכה המשפטית, אגף בכיר תקציבים, תמחיר ופיקוח על המחירים, חשבות, סמנכ"ל בכיר למינהל ומש"א, אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות ואגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע. ההתייחסות האחרונה התקבלה ביום 25.07.2021. עיקרי התגובות שולבו בדוח הסופי.

שיטת הביקורת, היקף וגבולות הביקורת

מינהל אכיפה חדש הוקם במשרד בחודש יולי 2017 והוא מאגם בתוכו שני אגפי אכיפה שהיו קיימים בו בעבר: משקלות ומידות ואכיפה במסחר.

הביקורת בוצעה על פעילות אגף אכיפה במסחר והתמקדה בביצוע פיקוח ואכיפה של המינהל בתחומים הנוגעים להיבטים צרכניים אשר תחת אחריות המינהל בשנים 2018-2020, כגון: פיקוח על הפקעת מחירים מרביים, פיקוח על מחירי העברת זכויות במקרקעין בהיעדר רישום זכויות בפנקסי המקרקעין (טאבו) (להלן: "העברת זכויות במקרקעין"), בקרה מטעם ועדת המכסות בתחום מכסות יבוא מזון, לרבות טיפול בתלונות ציבור וממשקי העבודה מול יחידות אחרות במשרד ומחוץ למשרד בתחומים אלה.

הביקורת נפגשה עם הגורמים הרלוונטיים במשרד, דגמה תיקי חקירה וביקורות שבוצעו בשטח בנושא הפקעת מחירים בפיקוח ומכסות יבוא מזון, ניתחה תלונות שהוגשו באופן מקוון, התלוותה לצוות מפקחי המינהל לצורך ביצוע תצפית על ביצוע הביקורות בשטח וניתחה נתוני ביקורות (ביקורות יזומות, ביקורות שבוצעו בעקבות תלונות וביקורות חוזרות). הביקורת לא עסקה בנושאים הבאים: חקיקת חוק אכיפה במסחר, תחומי השחרור מהמכס ליינות ואלכוהול, טיפול ביבוא על שם ירושלים, ביקורת בעסקים לביצוע אימות זהב, בשיתוף עם מכון התקנים הישראלי וביקורות שנעשות במסגרת דרישות אד הוק במבצעים תקופתיים.

רקע

מינהל אכיפה נועד להוות גוף אכיפה מרכזי במשרד המעגן בתוכו את הפיקוח והבקרה על תהליכים מרכזיים שבהם מטפל המשרד לצורך שיפור, ייעול וטיוב עבודת האגפים תוך ניצול מיטבי של המשאבים, לרבות כוח האדם ויצירת מכפילי כוח ויתרון לגודל (סינרגיה). המינהל מורכב מארבעה מחוזות: מחוז צפון, מחוז מרכז, מחוז ירושלים ומחוז דרום המנוהלים ע"י מנהל אגף אכיפה במינהל.

פעילות הפיקוח והאכיפה מתבצעת במסגרת ביקורות בשטח, בהתאם לתלונות אזרחים המוגשות למינהל וכן ביקורות שמקורן אינו בתלונות (ביקורות יזומות). הביקורות בשטח כוללות הגעה של מפקחי המינהל לבתי העסק, בקרה על ציות לדרישות הרגולציה וטיפול בהתאם במידה וישנה הפרה. הטיפול בהפקעות מחירים מתבצע בכלים פליליים, תוך גיבוש ראיות והעברתן לתביעה הפלילית להמשך בחינה והחלטה על הגשת כתב אישום.

תחומי פעילות הפיקוח והאכיפה אשר באחריות המינהל עולות בקנה אחד עם יעד מסי 4.3 מתוך יעדי המשרד לשנת 2021¹: "קידום מסחר הוגן ושמירה על זכויות הצרכנים בהיבטי סחר ובטיחות".

להלן עיקרי הממצאים, המסקנות וההמלצות:

פתח דבר

בשנת 2019 קיבלה הנהלת המשרד החלטה כי הפיקוח והאכיפה בכלל המינהלים, למעט מינהל תקינה, יבוצעו ע"י מינהל אכיפה וכי יש לעגן החלטה זו בחוקים, בתקנות ובנהלים עם כל מינהל ומינהל. יחד עם זאת, הביקורת סבורה כי עד להסדרה מוחלטת של שיטת העבודה הכוללת במינהל, לרבות יצירת תכנית עבודה מבוססת סיכונים, [REDACTED]

[REDACTED] הקמת מערכת על כל שלביה, אשר תהווה תשתית עבודה ממוחשבת שתסייע למינהל בביצוע ביקורות באופן אפקטיבי בשטח, אין זה נכון להרחיב את תכולת העבודה של המינהל.

בהתייחסותה הכללית של סמנכ"לית אכיפה ומדידה לדוח הטיוטה, הודגש על ידה כי מדובר במינהל בהקמה, אשר לא היו בו מערכות תפעוליות והמינהל עבד בקבצי אקסל, דבר ששיבש את העבודה וגרם לאי סדר באכיפה. בנוסף, צוין כי מערכת אכיפה עלתה לאוויר ובזמן הביקורת כבר תוקנו ושופרו התהליכים עליהם הצביעה הביקורת, ובכוונתה ליישם את המסקנות כבר בתכנית העבודה.

הביקורת מציינת כי עליית מערכת אכיפה לאוויר אכן יכולה לתרום רבות לפתרון ליקויים רבים המפורטים בדוח זה. יחד עם זאת, הביקורת מדגישה כי כפי שיפורט בהמשך, יש בפני המינהל עוד עבודה רבה לתיקון כלל הליקויים והטמעתם וכי ללא בחינה נוספת שאנו ממליצים שתבצע לאחר כשנה והצגת נתונים המעידים על תיקון הליקויים המהותיים המפורטים בדוח זה, לא יהיה זה מן הנכון להוסיף למינהל תחומי פיקוח ואכיפה נוספים.

1. הפקעות מחירים במוצרים בפיקוח

1.1. טרום ביצוע ביקורות בשטח

1. נמצאו ליקויים רבים בתכנון תכנית העבודה השנתית במינהל, ביכולת לבחון את עמידת המינהל בתכנית

העבודה השנתית ובעבודת ההכנה טרום יציאה לשטח, כמפורט להלן:

- א. תכנית העבודה השנתית אינה מבוססת על מודל ניהול סיכונים והיא אינה נותנת את המשקל הנכון למאפיינים השונים של בתי העסק, כגון: סוג העסק, מיקומו הגיאוגרפי, אוכלוסיית היעד שלו, הוותק שלו, הפרות קודמות בתחום ועוד, כך שהיא אינה עולה עם החובה לבצע אכיפה שוויונית.
- ב. למינהל לא קיים מידע אודות כלל בתי העסק אשר אמורים להיות מפוקחים על ידו, כך שתכנית העבודה נשענת על מידע חלקי בלבד. כתוצאה מכך, ישנם עסקים שלא ייבדקו כלל מכיוון שלא ידוע למינהל על קיומם או לחילופין יגרם בזבוז משאבים בעת הגעה לעסקים שכבר אינם קיימים.
- ג. הביקורות הנקראות כיום "יזומות" אינן באמת יזומות, שכן הן אינן נקבעות מראש בתכנית עבודה שנתית המבוססת על ניהול סיכונים, אלא מתבצעות בסמוך לעסקים הנבדקים בגין תלויות, באופן שבפועל, לא מתקיימות ביקורות יזומות אמיתיות. [REDACTED]

ד. ביקורות יזומות באזורי הפריפריה מתבצעות באופן מועט שאינו תואם את יעדי המשרד לשנת 2021 בדבר הצורך בצמצום פערים בחברה (13% באזור הצפון ו-12% באזור הדרום).

¹ יעדי המשרד כפי שמפורטים במסמך "ייעוד, מטרות, ויעדי המשרד לשנת 2021: מובילים כלכלה אנושית - האצת המשק הישראלי לנתיב של צמיחה מכלילה, העלאת הפרייון ועידוד החדשנות בענפי התעשייה, המסחר והשירותים, תוך צמצום פערים, הפחתת יוקר המחיה וחיזוק העצמאים והעסקים הקטנים והבינוניים".

ה.

להלן פירוט:

- מניתוח 4,809 ביקורות שתועדו בקובץ בו מתעד המינהל את הביקורות בשטח במהלך התקופה שבין חודש ינואר 2019 ועד חודש אוגוסט 2020 נמצאו 480 ביקורות (כ-10%) בהן צוין כי "העסק סגור" וכן נמצאו 47 בתי עסק בהם צוות המינהל ביצע שתי ביקורות ויותר בתקופה האמורה ובגינם צוין בממצאי הביקורת כי "העסק נסגר".

1. המינהל לא עושה שימוש באמצעים ממוחשבים לצורך בדיקת מחירים באתרי אונליין של רשתות גדולות או שימוש באפליקציות (כגון: "פרייסז" ו"מיי סופרמרקט" המציגות מחירי מוצרים ברשתות המזון הגדולות) טרם יציאה לשטח. היעדר תכנון מקדים והיעדר הכנה של הביקורות טרם יציאת מפקחי המינהל לשטח, (לרבות תוך שימוש באינטרנט ככלי מסייע בהחלטה לאן ומתי כדאי לצאת לשטח), פוגם באפקטיביות הביקורות היזומות וגורם לבזבוז משאבים למשרד.

המלצות

- מומלץ כי עד לסיום הכנת מודל ניהול הסיכונים יבצע מינהל אכיפה עבודת הכנה מעמיקה טרם ביצוע הביקורות בשטח, תוך שימוש באמצעים ממוחשבים לצורך בדיקת הפקעות מחירי מוצרים בפיקוח וקבלת מידע עדכני על עסקים.
- מומלץ כי תכנית העבודה השנתית של המינהל תכלול פרמטרים נוספים, כגון: יעד בנוגע לאיכות ביקורות יזומות ולאיכות תיקי החקירה, [REDACTED].
- מומלץ כי מינהל אכיפה יפעל מול אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות בשיתוף התובע הראשי לזירוז השלמת הליך העבודה על מודל ניהול הסיכונים באכיפה במסחר, אשר בעזרתו המינהל יוכל לגבש תכנית פיקוח ואכיפה אפקטיבית וניצול משאבים נכון.
- מומלץ כי המינהל יפעל מול אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע לזירוז השלמת הקמתה של מערכת ממוחשבת למינהל על כל שלביה. מערכת אשר עתידה לתת מענה הולם למינהל אכיפה בכל הקשור לתיעוד וניהול שוטף של הביקורות, ממשק לצורך קבלת מידע עדכני בנוגע לעסקים שיש צורך לבצע פיקוח ואכיפה עליהם, ניהול מידע מהיימן, קביעת תכנית עבודה שנתית והפקת לקחים. מומלץ כי תהליך זה יבוצע בשיתוף עם התובע הראשי, שאמור אף הוא להיות שותף לאותה מערכת.
- מומלץ כי מינהל אכיפה ישקול לקיים מפגשים עם יחידות אכיפה דומות כדוגמת אגף מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשרד החינוך, לצורך לימוד אופן ביצוע האכיפה, לרבות קביעת תכנית העבודה והכנה מוקדמת לביקורת בשטח, כפי שמתבצעת באגף זה, כל זאת לצורך שיפור אפקטיביות הפיקוח והאכיפה במינהל.
- מומלץ כי המינהל ישקול את האפשרות לבצע קניות ניסיון באמצעות רכישות אינטרנטיות, בכפוף להשלמת נתוני חקירה באמצעות ביקור בבתי העסק/זימון לחקירה של הגורמים הרלוונטיים.

1.2. ביקורות בשטח והכנת תיקי חקירה

1.2.1. אופן ביצוע הביקורת בבתי עסק

נמצאו ליקויים בסוגי ובכמויות המוצרים שנרכשו במסגרת קניית הניסיון:

1. בכ- 27% מתיקי החקירה שנדגמו נרכשו 2-4 מוצרים בלבד במסגרת קניות הניסיון, [REDACTED].
2. בכ- 38% מתיקי החקירה שנדגמו לא נבדקו מחירי מוצרים/מצרכים דומים במסגרת קניות הניסיון, [REDACTED].

נמצאו ליקויים בתיעוד הביקורת בשטח:

3. בכ- 62% מהתיקים שנדגמו לא קיים תיעוד באמצעות תמונות של המוצרים שנרכשו ובכ- 23% נוספים מהתיקים שנדגמו תועדו בתמונות המוצרים שנרכשו בלבד ללא תיעודם יחד עם הקבלה, [REDACTED].
4. בכ- 88% מתיקי החקירה שנדגמו לא קיים תיאור על בית העסק וסביבתו [REDACTED].
5. בכ- 42% מתיקי החקירה שנדגמו לא נמצא תיעוד למענה של המינהל למתלונן על כך שתלונתו בטיפול. ביצוע ביקורות בשטח [REDACTED].

6. כ- 43% ממזכרי "דוח עבור קניות ניסיון" המוגשים על ידי המפקחים לאחראי הקופה הקטנה במינהל אינם חתומים על ידי המפקח שדרש את החזר, כמו כן, נמצאו 4 קבלות שאינן כוללות את פירוט המוצרים שנרכשו וכן, נמצאה קבלה אחת שכוללת בנוסף למוצרים המפוקחים גם מוצר לא מפוקח (בגינו המפקח לא דרש החזר כספי). קבלת החזרים מהקופה הקטנה של המינהל בהיעדר חתימת המפקחים ובהצגת קבלות הכוללות מוצרים שאינם מפוקחים מהווה ליקוי בבקרה על ניהול הקופה הקטנה.

נמצאו ליקויים באופן ביצוע החקירה בשטח:

7. בכ- 19% מתיקי החקירה שנדגמו נמצאו ליקויי חקירה רבים, אשר הביאו לבסוף לסגירת תיקי החקירה מהיעדר ראיות מספיקות, [REDACTED].
8. [REDACTED].
9. [REDACTED].

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] 10.

[REDACTED]

[REDACTED] 11.

[REDACTED] 12. נוהל עבודה 7.10- קניות ניסיון, אשר על פיו פועל המינהל כיום בביצוע קניות ניסיון במסגרת הביקורת בשטח הינו משנת 2008 ונמצא בתהליכי עדכון.

המלצות:

- מומלץ כי המינהל יפעל לביצוע הדרכות מקצועיות למפקחים בסיוע התביעה לצורך שיפור הביצועים בשטח והכנת תיקי חקירה איכותיים.
- מומלץ כי מינהל אכיפה והתביעה ילבנו את סוגיית תפקיד המפקח בשטח וסמכויותיו באשר למקרים בהם קיימת חריגה קטנה מהמחיר המפוקח.
- מומלץ כי מינהל אכיפה ייוועץ עם התביעה במקרים בהם ישנו ספק בדבר אופן ההתנהלות מול בתי עסק, ביצוע הביקורת בשטח, ביצוע חקירות והכנת תיקי חקירה.
- מומלץ כי מינהל אכיפה יפעל להסדרת ביצוע ביקורות יזומות בסופי שבוע, בחגים ובשעות לא שגרתיות מדי רבעון, בכדי לצמצם את האפשרות כי בתי עסק יפקיעו מחירי מוצרים בפיקוח גם במועדים אלו.
- מומלץ כי מינהל אכיפה יעביר לסמנכ"ל בכיר למינהל ומש"א מסמך בדבר הצורך בגיוס מפקחים ייעודים למגזר הערבי שיוכלו לתת מענה למחוזות הרלוונטים.
- מומלץ כי מינהל אכיפה יגביר את הפיקוח על כספי הקופה הקטנה, לכל המאוחר בכל חידוש כספי הקופה ויפעל לחידוד ההנחיות למפקחי המינהל בדבר אופן הגשת המסמכים והאסמכתאות.
- מומלץ כי מינהל אכיפה יסדיר מול החשבות והלשכה המשפטית את הנושאים הפתוחים הנוגעים למוצרים הנרכשים במסגרת קניות ניסיון לרבות האפשרות לרכישת מוצרים שלא בפיקוח וכן, אופן אחסון המוצרים.
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- מומלץ כי תתקיימנה ישיבות מקצועיות בתדירות קבועה של מפקחי המינהל יחד עם נציגים של התביעה

1.2.2. אופן הטיפול בתלונות

1. תלונות מגיעות למינהל במספר מסלולים: דרך מחלקת פניות ציבור, דרך כתובת מייל של האגף המפורסם באתר המשרד, דרך טופס מקוון המופיע באתר המשרד ודרך פניות טלפוניות או אישיות למפקחים. חלק מהתלונות המוגשות למינהל אינן מטופלות, כדלהלן:

- הביקורת הגישה 7 תלונות למינהל באמצעות טופס מקוון להגשת תלונות. מבדיקת הביקורת עלה כי 6 מתוך 7 התלונות שהוגשו באמצעות הטופס המקוון לא טופלו ולא נענו. נמסר לביקורת כי חלק מהתלונות אותרו בתיקיית "דואר שנמחק".

- 70% מהתלונות שהוגשו למינהל באמצעות הטופס המקוון בתקופה שבין 04/2020-06/12/2020 לא אותרו בקובץ האקסל שבו מנוהלת ומתועדת עבודת המינהל.

2. תיעוד התלונות המוגשות למינהל ומגיעות לטיפול מנהל אגף אחיפה נמחקות לאחר כחצי שנה עקב עומס בתיבת המייל שלו.

3. [REDACTED]

ריבוי המקורות באמצעותם מוגשות תלונות למינהל עלול להביא לקושי בביקוח ובקרה על הטיפול בהן ולאובדן של תלונות.

4. מבדיקת משך זמן הטיפול בתלונות שנדגמו על ידי הביקורת עולה כי:

א. 4 מתוך 23 תיקי חקירה שנפתחו כתוצאה מתלונות טופלו בטווח של 21-40 ימים מיום הגשת התלונה, 5 תיקי חקירה טופלו בטווח של 41-65 ימים מיום הגשת התלונה ותיק אחד טופל לאחר 130 ימים מיום הגשת התלונה.

ב. פער הימים בין תאריך הגשת התלונה ועד לסגירת התיק בתביעה הפלילית נע בין 1,066-133 ימים.

ג. מבדיקת זמני טיפול של 3 תיקי חקירה נוספים למדגם מתקופת הקורונה עולה כי נמצאו פערים של 32, 162 ו-171 ימים מיום הגשת התלונה עד למועד ביצוע הביקורת בפועל.

לדעת הביקורת, פרק זמן של מעל 20 יום עלול לפגוע באפקטיביות הטיפול בתלונה וביכולת לגלות הפרה, שכן מחיר מוצר עלול להשתנות באופן יומי, ובהגיעם לאחר פרק זמן ממושך, עשוי להיחלש הבסיס הראייתי ואפקטיביות הביקורת נחלשת.

5. לא קיים ממשק עבודה בין המינהל למועצה הישראלית לצרכנות בנושא טיפול בתלונות ציבור. היעדר ממשק כאמור עלול להוביל למקרים בהם תלונות שהופנו למועצה הישראלית לצרכנות על הפקעת מחירי מוצרים בביקוח ולגבי מוצרים הנמכרים במסגרת מכסות יבוא אינן מועברות למינהל לצורך ביצוע פעולות אחיפה ופיקוח.

6. המינהל נוהג לשלוח אישור קבלה למתלוננים אך אינו נוהג לשלוח "מענה ביניים" [REDACTED]

7. לא מתקיימת כיום עבודה על עדכון נוהל טיפול תלונות בנושאי צרכנות של המינהל, על אף שהנוהל הינו משנת 2004 [REDACTED]

המלצות:

- מומלץ כי עד להשלמת הקמת המערכת הממוחשבת על כל שלביה ולהקמת אגף לטיפול בתלונות במינהל, המינהל יפעל לביצוע הפעולות הבאות: חידוד והסדרת ההנחיות בדבר אופן הטיפול בתלונות מול הגורם האחראי על טיפולן בכל אחת מדרכי הגעתן למינהל ותייעוד כלל התלונות המוגשות באופן מקוון בתיקייה ייעודית ברשת בכדי שיהיה ביכולת המינהל לבצע פיקוח ובקרה אחר הטיפול בתלונות.
- מומלץ כי מינהל אכיפה יזרז ביצוע איחוד של מספר מקורות דרכן מועברות התלונות למינהל באופן שתתרכזנה אצל גורם מתכלל אחד, לצורך ייעול והקלה בטיפול בהן ומניעת מקרים בהם תלונות המוגשות אינן מטופלות.
- מומלץ לבצע עבודת או"ש כדי לבחון את טענות מינהל אכיפה בדבר היעדר תקנים מספיקים במינהל, הפוגעים בעבודת האכיפה והטיפול בתלונות.
- מומלץ לעדכן ולתקף מחדש את נוהל טיפול תלונות בנושאי צרכנות ולדאוג בין היתר להתאמתו לקבוע בחוק, בתקשייר ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בכל הנוגע לחובת מענה בכתב למתלוננים (מעניי ביניים ומענה סופי) ופרקי הזמן הנדרשים לכך. כל זאת תוך התחשבות, בין היתר, בצורך לשלוח מפקחים לשטח ובכך שלא תמיד ניתן לעדכן את המתלונן בסטטוס המדויק. עוד מומלץ כי ייקבע בנוהל זה מועד מקסימלי מיום קבלת התלונה לביצוע ביקורת בשטח, במקרים בהם עולה לכאורה הפרה. מומלץ גם כי לוחות הזמנים שייקבעו בנוהל יוטמעו במערכת הממוחשבת החדשה.
- מומלץ כי מינהל אכיפה יפעל לקיום ממשק עבודה יעיל עם המועצה הישראלית לצרכנות בכדי למנוע מקרים בהם תלונות המוגשות למועצה בדבר הפקעת מחירי מוצרים בפיקוח לא יועברו לטיפול במינהל ובכך להביא לשיפור מעמד הצרכן ושמירה על זכויותיו.

1.3. ממשק העבודה בין מינהל אכיפה לתביעה הפלילית

[REDACTED]

המלצות:

- מומלץ כי מינהל אכיפה והתובע הראשי ימסדו באופן קבוע את קיום הדיונים השבועיים המשותפים ביניהם לצורך חידוד ההנחיות [REDACTED]
- [REDACTED]

2. ממשק העבודה בין מינהל אכיפה למינהל יבוא

1. ממשק העבודה בין מינהל אכיפה למינהל יבוא איננו מתפקד באופן נאות במשך למעלה משנתיים וכתוצאה מכך נגרמים ליקויים מהותיים, כמפורט להלן:
 - א. כתיבת הנהלים וביצוע פיקוח ואכיפה אפקטיביים בנושא מכסות יבוא מתעכבים למעלה משנתיים, כל זאת שלא בהתאם להחלטת מנכ"ל המשרד דא² כי עד סוף רבעון ראשון של שנת 2019 ייכתב נוהל עבודה משותף למינהל יבוא ומינהל אכיפה בנושא אכיפת מחירים בתהליכים תחרותיים וכי השימוש במינהל אכיפה לביצוע ביקורות יקבל ביטוי בתכנית העבודה לשנת 2019 ויושם בפועל. עיכוב זה גורם לפגיעה בציבור, אשר מהווה הנפגע המרכזי מאי פיקוח אפקטיבי על הפקעת מחירי מוצרים הנמכרים במסגרת מכסות יבוא. במהלך שנת 2019 בוצעו 56 ביקורות בלבד ובמהלך שנת 2020 בוצעו 169 ביקורות בלבד בתחום המכסות. הביקורת סבורה כי הימשכות של למעלה משנתיים להסדרת ממשקי העבודה בין מינהל יבוא למינהל אכיפה באשר לביצוע ביקורות בתחום המכסות הינה בלתי סבירה.
 - ב. לא מתקיימות פגישות שוטפות על בסיס קבוע בין שני המינהלים בדבר אופן ביצוע אכיפת מכסות יבוא. אי קיום דיונים שוטפים בין שני המינהלים בדבר אופן ביצוע הביקורות בשטח, העלאת סוגיות מהותיות, קשיים והסקת מסקנות, פוגם ביכולת מינהל אכיפה לבצע את עבודתו בצורה אפקטיבית ויעילה וביכולת ועדת היבוא לעקוב ולטפל בהפרות.
 - ג. נציגי מינהל יבוא טרם הצטרפו לביצוע ביקורות שוטפות בשטח במטרה להכווין את צוות האכיפה בביצוע הביקורות באופן אפקטיבי ונכון (למעט מקרה בודד עם מנהל מינהל יבוא), זאת למרות בקשות חוזרות מצד מינהל יבוא למינהל אכיפה. אי הצטרפות מינהל יבוא לביקורות המבוצעות בשטח פוגע ביכולתו להבין את המציאות בשטח וביכולת שלו להוציא הנחיות רלוונטיות בנושא.
 - ד. תכניות העבודה הרבעוניות והשנתיות לשנים 2019 ו-2020 לא בוצעו בתיאום בין שני המינהלים, דבר אשר הקשה בתכנון וניהול הביקורות מצד מינהל אכיפה והקשה על הפיקוח והבקרה על התהליך מצד מינהל יבוא.
 - ה. חלק מההנחיות שנשלחו למינהל אכיפה על ידי מינהל יבוא הינן כלליות, לא מדויקות ואינן מספקות פירוט אודות אופן ביצוע הביקורות בשטח.

מעבר לאמור לעיל, הליקויים בממשק העבודה בין שני המינהלים פוגעים ביכולת של המשרד לבצע פיקוח ואכיפה אפקטיביים אחר הפרות מצד יבואנים ובכך נפגעת תדמית המשרד ויכולתו לפעול כנגד הזוכים המפריים את

² בנוסגרת הוועדה לתיקון ליקויים מתוך דוח הביקורת בנושא חלוקת מכסות יבוא מזון.

התחייבותם, דבר העלול לגרום לריבוי הפרות מחירי מוצרים במכסות יבוא.

המלצות:

- מומלץ כי מינהל אכיפה ומינהל יבוא יפעלו בהקדם לסיים את העבודה על נוהל העבודה הפנימי, תוך שיתוף פעולה מלא באמצעותו יוכל מינהל יבוא לפעול לניצול מירבי של משאבי מינהל אכיפה וליצור הרתעה של המשרד בפני הזוכים בהליכים התחרותיים. על הנוהל להגדיר בצורה מפורשת ומדויקת את אופן ביצוע הביקורות בשטח על ידי מפקחי מינהל אכיפה ולתת מענה לסוגיית קניית ניסיון בתחום המכסות.
- מומלץ כי מינהל יבוא יבצע יחד עם מינהל אכיפה מספר ביקורות בשטח לצורך הכרת המציאות בשטח ובעקבות כך מתן הנחיות רלוונטיות, ברורות ומדויקות בדבר אופן ביצוע העבודה ויישור קו בדבר דרישותיו.
- מומלץ כי מינהל אכיפה יקבע מדי שנה את מספר הביקורות השוטפות בנושא מכסות בכל רבעון במסגרת תכנית העבודה השנתית, לפי הנחיות מינהל יבוא. כמו כן, מומלץ לקיים דיונים מדי רבעון בנושא עמידה ביעדים ואיכות הביקורות. ולבדוק את אפקטיביות הביקורות ובהתאם לכך, לשקול את המשך תכנית העבודה.
- מומלץ כי יתקיימו מפגשים קבועים אחת לתקופה בין מינהל יבוא ומינהל אכיפה לצורך טיוב ממשקי העבודה ביניהם, העלאת סוגיות הדורשות פתרון, ליבון בעיות ודילמות, הפקת לקחים וכן, ממצאים והמלצות העולות מעבודת השטח על ידי מפקחי המינהל.

[Redacted content]

4. אופן תיעוד הביקורות במינהל ופיתוח מערכת ממוחשבת

במסגרת התגובות לדוח הטיוטה נמסר לביקורת על ידי מנהלת תחום תורה ומדיניות במינהל כי המערכת החדשה (מערכת ביקורים) עלתה לאוויר בתאריך 08/06/2021. יחד עם זאת, הממצאים וההמלצות שיפורטו בפרק זה מתייחסים לערב העלאת המערכת לאוויר.

1. נמצאו ליקויים בתיעוד תהליכי העבודה במינהל:

מבדיקת מדגם תיקי חקירה עולה כי:

א. לא בוצע תיעוד לסטטוס התיקים לאחר יציאתם מ"כותלי המינהל" לתביעה הפלילית. היעדר תיעוד ורישום נתונים חיוניים על תיקי החקירה היוצאים מכותלי המינהל לטיפול מחלקה אחרת, עלולים להביא לאובדן תיקים אלו ועיכוב בטיפולם.

ב. תיעוד הביקורות בתחום המכסות בקובץ אקסל התייחס לגבינות ולבשר בלבד. לא קיים תיעוד נפרד לביקורות בהן נבדקו חמאות ושעועית קפואה.

ג. בכ-23% מהתיקים שנדגמו נרשמו תאריכי הביקורות בצורה לא מדויקת.

ד. במרבית התיקים לא נמצא תיעוד לבדיקת התיקים על ידי מנהל אגף אכיפה טרם העברתם לתביעה הפלילית.

ה. לא קיימת התייחסות למועד העברת התיק לטיפול המשפטי.

ו. בכל תיקי החקירה שנדגמו לא נמצא תיעוד למענה הסופי למתלונן על תוצאות הטיפול בתלונתו.

ז. בכ-26% מתיקי החקירה שנדגמו לא תועדו הנחיות מנהל אגף אכיפה למפקחים הרלוונטיים, על גבי גיליון רישום הפעולות בניגוד לסעיף 5 ג' ל"נוהל 7.43-טיפול בתלונות בנושאי צרכנות".

היעדר תיעוד ורישום נתונים חיוניים על תיקי החקירה והביקורות בשטח אינו מאפשר למינהל לבצע פיקוח ובקרה אפקטיביים על ביצוע הביקורות בשטח.

2. להלן פירוט ליקויים שנמצאו בשימוש בקבצי אקסל שבאמצעותם מתעד המינהל את הביקורות בשטח והביקורות החוזרות:

- קובץ הביקורות אינו מתעדכן ממאגרי מידע כלשהם, איננו מאפשר ניתוח נתונים מורכב לצורך קבלת החלטות ניהוליות וככלל אינו מהווה כלי יעיל לניהול בסיס נתונים אודות אלפי ביקורות המתבצעות מדי שנה על ידי המינהל.

- המינהל תיעד את רשימת בתי העסק שהורשעו בבית המשפט על הפקעת מחירי מוצרים בפיקוח על גבי קובץ אקסל נוסף לצורך ביצוע ביקורות חוזרות. אולם, תיעוד זה הינו חלקי ואינו כולל מידע בדבר מהות ומועד ההרשעה. לאור האמור, המידע לוקה בחסר ומעיד על היעדר פיקוח ובקרה מצד המינהל

- נמצא כי קבצי האקסל המתעדים את הביקורות שבוצעו בבתי עסק מתופעלים על ידי גורם יחיד במינהל והמידע עליהם אינו נשמר בתיקייה ייעודית ברשת או מגובה בדרך כלשהיא. כמו כן, בכל רגע נתון ניתן לבצע שינויים בקובץ, בשוגג או במזיד לרבות מחיקה, הוספה או עדכון של נתונים ללא יכולת לבצע פיקוח אחר נאותות המידע בקבצים. הפתרון ה"זמני" לתיעוד הביקורות בשטח על גבי קבצי האקסל (למעלה משנתיים) פגם ביכולת המינהל לבצע פיקוח ובקרה על הביקורות ותיקי החקירה המנוהלים במינהל.

- מחלקת שכר עידוד, אשר סייעה למינהל בהכנת קובץ האקסל כפתרון זמני עד להעמדת מערכת חלופית, נדרשה מספר פעמים להתמודד עם מקרים בהם נמצאו טעויות, חסרים ורשומות כפולות במסד הנתונים. לאור האמור, הקובץ המתעד את הביקורות שבוצעו בבתי עסק אינו מהווה מקור אמין לצורך הפקת מידע שיסייע לבניית תכנית עבודה למינהל.

אופן תיעוד הביקורות ותיקי החקירה במינהל מחזק את הצורך הבסיסי הדחוף של מינהל אכיפה במערכת ממוחשבת, אשר בעזרתה יוכל לקיים אכיפה אפקטיבית בשטח, לרבות פיקוח ובקרה על אופן ביצוע הביקורות והכנת תיקי החקירה. בנוסף, היעדר מערכת ממוחשבת כאמור, אינו מאפשר למינהל אכיפה לבנות תכנית עבודה מבוססת סיכונים בהתאם לנתוני אמת בשטח בכל תחומי האכיפה, לרבות: הפקעת מחירי מוצרים בפיקוח, מכסות יבוא ופיקוח על מחירי העברת זכויות במקרקעין.

המלצות

- מומלץ כי המינהל יפעל מול אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע לזירוז סיום העלאת המערכת הממוחשבת למינהל אכיפה על כל שלביה אשר תסייע למינהל בכל תהליכי העבודה, לרבות תיעוד מקוון של הביקורות ויכולת פיקוח ומעקב אחר הטיפול בתיקי חקירה.
- מומלץ כי עד להקמת המערכת הממוחשבת, המינהל יבצע את הפעולות הבאות: יתעד באופן מפורט את מועדי הטיפול בתיקי החקירה מרגע יציאתם מהמינהל ועד לסיום הטיפול בהם ויבצע מעקב מדי תקופה אחר שלמות חזרתם של התיקים למינהל, יתעד באופן מפורט את תיקי החקירה בגינם הורשעו בתי עסק בהפקעת מחירים (כולל מועד ההרשעה ומועד הביקורת החוזרת הנדרש), לרבות תיעוד מפורט של הביקורות החוזרות המתבצעות עליהם, יבחן את האפשרות להוספת לוג שינויים בעדכון קובץ האקסל המתעד את הביקורות בשטח, כך שתישמר ההיסטוריה ותיעוד כל השינויים המתבצעים בקובץ כולל פירוט הנתונים שהשתנו (ככל ומבצע שימוש בקובץ "גיליון ביקורת") ויבצע גיבוי של הקבצים ושמירתם בתיקייה משותפת לגורמים הרלוונטיים לנושא.
- מומלץ כי מערכת הביקורים שתוקם, תסייע למינהל אכיפה בתפעול וניהול ביצוע האכיפה בשטח, לרבות בגין הפעולות הבאות: הכנת תכנית עבודה שנתית מבוססת סיכונים על פי דוח BI אשר ירכז נתונים מהימנים ומעודכנים מהמקורות הרלוונטיים, תיעוד מוסדר של הביקורות בשטח אשר יכלול שדות חובה מהותיים לביצוע ביקורות אפקטיביות ופיקוח ומעקב עליהן, תלונות המוגשות למינהל יעודכנו באופן אוטומטי במערכת, יבחנו על ידי מנהל אגף אכיפה ויועברו לטיפול מפקחי האזור הרלוונטי, העברת תיקי חקירה לתביעה הפלילית דרך המערכת, לרבות החזרת התיקים לאחר השלמות ויכולת צפייה בתיקי המינהל ע"י התובע הראשי, העברת ביקורות למינהל יבוא באופן ממוכן, תהליכים במערכת יהיו כפופים לאישור גורם מאשר במינהל אכיפה אשר יוגדר מראש, והפקת דוחות לצורך פיקוח ובקרה, ניתוח נתונים ברמת המאקרו, הסקת מסקנות ושיפור ממשקי העבודה עם יחידות קשורות כגון: מינהל יבוא, המפקחים על המחירים במשרד החקלאות ובמשרד השיכון.

בהתאם לסעיף 6א(א) לחוק הביקורת הפנימית, יש לקיים דיון בממצאי דוח הביקורת תוך 45 יום ממועד הגשתו. אודה על קיום דיון בוועדה לתיקון ליקויים.

בברכה,

ליאת שלם

המבקרת הפנימית