

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות

פעילות הרשות להגנת הצרכן
ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות

תקציר

רקע כללי

עקרון הגנת הצרכן קשור בבסיסו לזכויות הצרכן ולשמירתן ולצורך להגן עליו מפני עסקים וחברות חזקים ממנו באמצעות אסדרה חוקית וארגוני צרכנים, אשר מסייעים לצרכנים לקבל החלטות צרכניות מושכלות יותר, מטפלים בתלונותיהם ופורסים מידע מדויק על התחום כולו. העלייה המתמדת ברכישה קמעונאית של מוצרים ושירותים בישראל מגבירה את חשיבותו של תחום הגנת הצרכן.

מדינת ישראל, כמו מדינות מתקדמות אחרות בעולם, חוקקה חוקים שונים להגנה על זכויות הצרכנים והקימה גופים מיוחדים לקידום מטרה זו. חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן או החוק), נועד בעיקרו להגן על זכויותיהם של הצרכנים, להבטיח את קיומו של סחר הוגן, למנוע הטעיה וניצול מצוקה של צרכנים בידי עוסקים ולהבטיח קנייה בטוחה. החוק קבע את הקמתה של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (להלן - הרשות לסחר הוגן). הרשות היא גוף מאסדר בעל סמכויות מינהליות ופליליות, ותפקידה לאכוף את הוראות החקיקה הצרכנית. לצד הרשות לסחר הוגן פועלת גם המועצה הישראלית לצרכנות (להלן - המועצה לצרכנות), שהיא חברה ממשלתית שהוקמה ב-1970 על פי החלטת ממשלה כדי לפתח תודעה צרכנית ולהגן על זכויות הצרכן.

אכיפה יעילה של חוקי הגנת הצרכן היא גם אינטרס ציבורי כלכלי כלל-משקי: היא מבטיחה שצרכנים ירכשו מוצרים ושירותים שעונים על צרכיהם, ושאינם לקויים או גרועים, והיא מביאה לתחרות אמיתית בין הספקים על האטרקטיביות של המוצרים, על מחירם ועל איכותם. אף על פי שהחקיקה הצרכנית בישראל היא ענפה, האסדרה והאכיפה בנושא לוקות בחסר, כפי שצוין בדוח של מבקר המדינה משנת 2013¹. הדוח הנוכחי מיועד לבחון את פעילותן הארגונית והמינהלית של הרשות לסחר הוגן ושל המועצה לצרכנות.

פעולות הביקורת

בחדשים יולי 2015 עד פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותן של הרשות לסחר הוגן ושל המועצה לצרכנות. הבדיקה נעשתה ברשות לסחר הוגן ובמועצה לצרכנות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה והתעשייה² (להלן - משרד הכלכלה או משרד התמ"ת, בהתאם לתקופה הרלוונטית), באגף התקציבים במשרד האוצר, במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

הליקויים העיקריים

ליקויים בפעילות הרשות לסחר הוגן

1. הרשות לסחר הוגן מקבלת יותר מ-10,000 תלונות בשנה, אך אין לה נוהל כתוב לטיפול בתלונות. עד מועד סיום הביקורת היא פעלה ללא תכנית עבודה רב-שנתית ולא תיעדה את דיוניה והחלטותיה. במועד סיום הביקורת טרם תורגם אתר האינטרנט של הרשות לסחר הוגן לערבית ולאנגלית.
2. מאז הקמתה פועלת הרשות לסחר הוגן בלי ביקורת פנים, ומאפריל 2014 - ללא ועדה מיעצת, בניגוד לקבוע בחוק הגנת הצרכן.
3. במרץ 2015 עברו עובדי יחידת סחר פנים במחוזות משרד הכלכלה לרשות לסחר הוגן, בהתאם להסכם שנחתם עמם. לאחר שיבוצם ברשות לא הייתה התאמה בין מספר העובדים במחוזות הבודקים עבירות קצה³ לבין מספר העסקים בכל מחוז. היחס בין מספר הביקורות שעושה הרשות בבתי עסק במחוז ירושלים למספר בתי העסק באותו מחוז הוא קטן לעומת שאר המחוזות.
4. תיקון 39 לחוק הגנת הצרכן⁴ הקנה לרשות לסחר הוגן סמכות אכיפה חדשה ומשמעותית - להטיל עיצום כספי על בתי עסק שמפירים את החוק. ערב

2 ב-14.4.13 החליטה הממשלה על שינוי שמו של משרד התמ"ת ל"משרד הכלכלה" (החלטה מס' 29), ובשנת 2015 שוב שונה שמו ל"משרד הכלכלה והתעשייה". בדוח הנוכחי יכונה המשרד "משרד התמ"ת" או "משרד הכלכלה" בהתאם לתקופה הרלוונטית.

3 הרשות לסחר הוגן מבחינה בין שני סוגי עבירות: עבירות קצה ועבירות ליבה. מסמכי הרשות אינם כוללים הגדרות של סוגי העבירות או הבחנה ביניהם. לפי הסברי הרשות, עבירות קצה הן הפרות נקודתיות פרטניות של חוק הגנת הצרכן, המתחומות למקרים בודדים שאירעו ברמה המקומית ויש לטפל בהם כתלונה על מקרה פרטי ספציפי, שאין לו תפוצה ארצית. לדוגמה: טיפול בהצגת מחירים, סימון טובין, הבדל במחיר בין המוצר לקופה. עבירות ליבה - הפרות חוק הגנת הצרכן בדגש על הטעיה מהותית של צרכנים, ניצול מצוקה, השפעה בלתי הוגנת הגובלת בתרמית, וכן - עבירות שלהן השפעה רחבה על ציבור הצרכנים ומימד ארצי או אזורי וכלכלי משמעותי.

4 חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 39), התשע"ד-2014, התקבל ב-14.07.14.

- חקיקת התיקון שקידמה הרשות, היא לא עשתה בדיקת אפקטיביות ותחשיבי עלות-תועלת לגבי סכום העיצום והשיטות להטלתו.
5. משרד הכלכלה לא נערך מבעוד מועד לפרישת הממונה על הרשות לסחר הוגן בהגיעה לגיל פרישה. נוסף על כך בשל מחלוקת בין הרשות לסחר הוגן ובין משרד הכלכלה הוארכה תקופת כהונתה של הממונה בחצי שנה מעבר לגיל פרישת החובה.
6. משרד הכלכלה אחראי לאכיפת חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, והרשות לסחר הוגן אחראית לאכיפת החוק להגנת הצרכן. שני הגופים הללו אינם מתאמים ביניהם את ביקוריהם בבתי העסק לשם אכיפת החוקים האמורים לעיל, כך שלעתים עובדיהם מבקרים באותם בתי עסק, לפעמים אף בגין אותם מוצרים. הביקורים הכפולים גורמים לבזבז זמנם של העובדים ומכבידים על בתי העסק.

ליקויים בטיפול המועצה לצרכנות בתלונות

1. בשנים 2012-2015 קיבלה המועצה לצרכנות כ-158,000 פניות (תלונות ובקשות ליעוץ). טיפול המועצה בפניות אינו תואם את נוהל הטיפול בתלונות שהיא עצמה ניסחה: הטיפול בכ-30% מהפניות החל לאחר 30 יום, באיחור ביחס לנדרש בנוהל. הטיפול ב-14% מהתלונות הסתיים לאחר שמונה חודשים, באיחור ניכר ביחס לנדרש בנוהל⁵. כ-4,500 פניות שהיו פתוחות יותר משנה נסגרו בלי שטופלו, בהוראת סמנכ"ל המועצה לצרכנות ובאישור יו"ר דירקטוריון.
2. המועצה לצרכנות הגדירה תפקיד של מבקר איכות על עבודת המטפלים בפניות. בפועל, הבקרה אינה נעשית בהיקף שנקבע בהגדרת התפקיד. המועצה אינה מקיימת בקרת איכות חוזרת על עבודתם של מטפלים בפניות שפעלו בניגוד לנוהל הטיפול בתלונות.
3. תכנית כתובה להכשרת עובדים חדשים היא בסיס להכשרה אחידה ויסודית. במועצה לצרכנות אין מערך כתוב וסדור להכשרה מקצועית עבור עובדים חדשים המטפלים בתלונות. הטיפול בתלונות נעשה באמצעות מערכת ממוחשבת, אך אין מדריך למשתמש עבור המערכת.

5 המועצה לא הגדירה בנוהל את משך הזמן לטיפול בתלונה לאחר קבלת כל המסמכים הנדרשים. משרד מבקר המדינה אמד את משך זמן זה ב-45 יום.

ליקויים בפעילות המועצה לצרכנות

1. המועצה לצרכנות פועלת ללא תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית. בשנים 2014 ו-2015 הכינה המועצה רשימה של דגשי פעילות תחת הכותרת "תכנית עבודה", אך רשימה זו אינה עונה על ההגדרה של תכנית עבודה. הנהלת המועצה אינה מתעדת את דיוניה והחלטותיה.
2. כחצי שנה לאחר שנכנס לתוקף הפרק "שקיפות המחירים" בחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014, ולמרות העובדה שיישומים להשוואת מחירי מוצרים בודדים וסלי מוצרים נמצאים בשימוש בחינם, המשיכה המועצה לצרכנות לשלוח עובדים להשוות מחירי סלי מזון ברשתות השיווק.
3. מחלקת החינוך במועצה לצרכנות פועלת בלי שהגדירה את היעדים המפורטים שעליה להשיג בתחום החינוך, ולמותר לציין שלא כימתה אותם. היא אינה יודעת כמה מתכניות הלימוד שפיתחה הועברו לבתי הספר על ידי משרד החינוך.
4. תקציב הפעילות של המועצה לצרכנות אינו מנוצל על פי התכנון בשל העברת התקציב באמצע השנה או סמוך לסיומה.
5. במחצית התקופה מסוף 2008 ועד תחילת 2016 לא היו דירקטורים כלל או לא היה הרכב חוקי בדירקטוריון המועצה לצרכנות. בשל היעדרו של הדירקטוריון, משנת 2014 ועד פברואר 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת) לא נעשתה ביקורת פנים במועצה. רשות החברות הממשלתיות והמועצה לצרכנות לא פעלו בנחישות מספקת למציאת פתרון שיאפשר למועצה לפעול בהתאם לחוק ולהגיש תובענות ייצוגיות עבור צרכנים בהיעדר הרכב חוקי בדירקטוריון.

שיתוף פעולה בין הרשות לסחר הוגן למועצה לצרכנות

אין נוהל או דרכי פעילות מסודרים לקדם שיתוף פעולה בין הרשות לסחר הוגן למועצה לצרכנות. שתייהן מפעילות מחלקה לחינוך והסברה ומחלקה לכלכלה בלי שיתוף פעולה ביניהן. המידע במערכת התלונות של המועצה כולל מידע חיוני עבור הרשות; אולם רק בשלהי 2015 העבירה לראשונה המועצה לרשות לסחר הוגן את מלוא המידע על הפניות שברשותה. הרשות אף לא העבירה למועצה אלפי תלונות שאינן בתחום סמכות טיפולה, אלא הציעה למתלוננים לפנות למועצה להמשך טיפול.

ההמלצות העיקריות

1. על הרשות לסחר הוגן לבצע מחקר מקדים לקראת כל חקיקה שהיא יוזמת. כמו כן, על הרשות לשקול שינוי שיעורם המירבי של העיצומים הכספיים בתקנות חוק הגנת הצרכן.
2. על הממשלה בכלל ועל הרשות עם משרד הכלכלה ומשרד המשפטים בפרט לפעול לשפר את האסדרה והאכיפה בנושא חוזים אחידים ובמידת הצורך לקדם את עיגוןן של פעולות אלה בחקיקה.
3. המועצה לצרכנות מתכננת להשקיע כספים בתכנית לבדיקה מדגמית של נושאים, כגון סימון מוצרים, תקינות שלטי מבצע ומחיר ליחידת מידה, אולם סמכות האכיפה בתחומים אלה נמצאת באחריותה של הרשות לסחר הוגן. על המועצה לצרכנות לבחון שוב את מטרות התכנית כדי למנוע כפילות בפעילויותיהם של שני הארגונים.
4. על הרשות לסחר הוגן והמועצה לצרכנות לקבוע מנגנון מוסכם לשיתוף פעולה מובנה ביניהן בתחומי פניות הציבור, חינוך והסברה ובפעילות המחלקות הכלכליות שלהן, ולפעול על פיו.
5. על נש"ם להגדיר עבור משרדי הממשלה לוח זמנים לתהליכים הנדרשים טרם פרסום מכרזים לתפקידים בכירים ולקבוע עמדה עקרונית בנוגע לזהות הגורם הקובע את תנאי הסף ותיאור התפקיד של ראשי גופים סטטוטוריים.

סיכום

העלייה המתמדת ברכישה קמעונאית של מוצרים ושירותים בישראל מקנה חשיבות רבה לתחום הגנת הצרכן. המגוון הרחב של המוצרים והשירותים הקיימים, תחכום והיעדר מידע מסודר בנוגע להם מקשים על הצרכן לבחון אותם, להשוות ולבחור ביניהם. צרכנים המשתייכים לאוכלוסיות החלשות, כמו עולים חדשים, קשישים וקטינים, הם החשופים העיקריים לפגיעה בשל כוחם של בעלי העסקים. בעשור האחרון חלה התקדמות במערך הממשלתי בתחום הגנת הצרכן. אף על פי כן, המלאכה עוד מרובה.

הרשות לסחר הוגן עדיין נמצאת בתהליכי בנייה ופיתוח של שירותיה. על הרשות לסחר הוגן לבחון דרכים לשפר את ניהולה ואת הבקרה על פעולותיה. עליה לחזק את הקשר עם ציבור העוסקים וציבור הצרכנים כדי לסייע בכך ליישום המטרות שלשמן הוקמה.

המועצה לצרכנות פעלה במשך פרקי זמן ארוכים ללא דירקטוריון; דבר זה פגע ביכולתה לקבוע סדר עדיפויות לפעולותיה, לבצע פעולות שוטפות ולקיים בקרה על תפקודה. על הדירקטוריון החדש של המועצה לנתב את פעילות המועצה

בהתאם לתפקידה הקבוע בחוק ולבצע את הבקורות הנדרשות. המועצה לצרכנות נדרשת לשפר את האיכות והמהירות של הטיפול בפניות הציבור אליה.

היעדרו של שיתוף פעולה מובנה בתחומים רבים בין משרד הכלכלה, הרשות לסחר הוגן והמועצה לצרכנות, כולל העברת פניות של הצרכנים בין הגופים המתאימים, מקשה עליהם לפעול ביעילות להשגת המטרות המשותפות. על הרשות לסחר הוגן והמועצה לצרכנות לתאם ביניהן את פעולותיהן ולפעול יחד כדי לשפר את מעמד הצרכן ולשמור על זכויותיו. נוכח הליקויים שהועלו בדוח זה וכדי להגביר את ההגנה על הצרכנים בישראל, יש מקום שמשרד הכלכלה יבחן מחדש את הצורך בהסדרת תחום הגנת הצרכן, ובכלל זאת את חלוקת הסמכויות והאחריות בין הגורמים השונים הפועלים בתחום זה.

מבוא

עקרון הגנת הצרכן קשור בבסיסו לזכויות הצרכן ולשמירתן ולצורך להגן עליו מפני עסקים וחברות חזקים ממנו באמצעות אסדרה חוקית וארגוני צרכנים אשר מסייעים לצרכנים לקבל החלטות צרכניות מושכלות יותר, מטפלים בתלונותיהם ופורסים מידע מדויק על התחום כולו. העלייה המתמדת ברכישה קמעונאית של מוצרים ושירותים בישראל מגבירה את חשיבותו של תחום הגנת הצרכן.

מדינת ישראל, כמו מדינות מתקדמות אחרות בעולם, חוקקה חוקים שונים להגנה על זכויות הצרכנים והקימה גופים מיוחדים שיפעלו לקידום מטרה זו. חוק הגנת הצרכן, נועד בעיקרו להגן על זכויותיהם של הצרכנים, להבטיח את קיומו של סחר הוגן, למנוע הטעיה וניצול מצוקה של צרכנים בידי עוסקים ולהבטיח קנייה בטוחה. החוק קבע את הקמתה של הרשות לסחר הוגן⁶. הרשות היא גוף מאסדר בעל סמכויות מינהליות ופיליות, ותפקידה לאכוף את הוראות החקיקה הצרכנית. לצד הרשות לסחר הוגן פועלת גם המועצה לצרכנות, שהיא חברה ממשלתית שהוקמה על פי החלטת ממשלה כדי לפתח תודעה צרכנית ולהגן על זכויות הצרכן והיא פועלת מכוח חוק המועצה הישראלית לצרכנות תשס"ח - 2008 (להלן - חוק המועצה). צרכן הנתקל בבעיה מול עוסק, יכול לפנות למועצה לצרכנות אשר תסייע לו למצוא את זכויותיו מול העוסק, על פי החוק. אם יפנה לרשות לסחר הוגן, היא תפעל לאכוף את הוראות החקיקה הצרכנית על העוסקים, באמצעות סמכויותיה המוקנות לה בחוק. במקרה זה, אין ודאות כי פעולת הרשות לסחר הוגן תסייע לצרכן בפתרון הבעיה שבגינה פנה.

אכיפה יעילה של חוקי הגנת הצרכן היא גם אינטרס ציבורי כלכלי כלל-משקי מהסיבות האלה: היא מבטיחה שצרכנים ירכשו מוצרים ושירותים העונים על צורכיהם, ושאינם לקויים או גרועים; היא מביאה לתחרות אמיתית בין הספקים על האטרקטיביות של המוצרים, על מחירים ועל איכותם ומסייעת לבנות אמון בין צרכנים לספקים. אף על פי שהחקיקה הצרכנית בישראל היא ענפה⁷, צוין בעבר בדוח של מבקר המדינה משנת 2013 (להלן - הדוח מ-2013) כי האסדרה והאכיפה בנושא לוקות בחסר. הדוח הנוכחי מיועד לבחון את פעילותן הארגונית והמינהלית של הרשות לסחר הוגן ושל המועצה לצרכנות.

6 הרשות הוקמה בשנת 2010.

7 בין היתר: חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981; חוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008; חוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973; חוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1970; חוק החוזים האחדים, התשמ"ג-1982; חוק המכר, התשכ"ח-1968; חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974; חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2015 עד פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותן של הרשות לסחר הוגן ושל המועצה לצרכנות. הבדיקה נעשתה ברשות לסחר הוגן ובמועצה לצרכנות; בדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה או משרד התמ"ת, בהתאם לתקופה הרלוונטית) באגף התקציבים במשרד האוצר, במשרד המשפטים ובנש"ם.

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן

הקמת הרשות לסחר הוגן

בספטמבר 2001 הוגשה הצעת חוק לתיקון חוק הגנת הצרכן במטרה להקים רשות לסחר הוגן שתהיה יחידת סמך במשרד התמ"ת; הצעת החוק לא הבשילה לכדי חקיקה. בשנת 2004 החל משרד התמ"ת בבדיקת הבעיות הקיימות בתחום הגנת הצרכן⁸, וממצאי הבדיקה העלו כי קיים פער גדול בין המדינות המפותחות לישראל בכל הנוגע לטיפול בהגנת הצרכן, וכי החוליה החלשה שבה יש להשקיע את מירב המאמצים היא אכיפת החוק. באוגוסט 2005, בעקבות עבודת מטה שנעשתה במשרד התמ"ת ובעקבות הסכמות בינו ובין משרד האוצר, החליטה הממשלה⁹ להקים רשות פנים-ממשלתית עצמאית להגנת הצרכן ולסחר הוגן. בעקבות ההחלטה תוקן ביוני 2006 חוק הגנת הצרכן¹⁰, ונקבע בו כי תוקם רשות ממשלתית עצמאית מהבחינה התקציבית והמינהלית שתהיה ממונה על סחר הוגן, אשר תחליף את היחידה להגנת הצרכן והסחר ההוגן במשרד התמ"ת. במרץ 2006 מונה צוות בין-משרדי, שבראשו עמד עו"ד דרור שטרומ (להלן - ועדת שטרומ), לגיבוש המלצות בדבר קביעת המדיניות ודרכי האכיפה של חוק הגנת הצרכן על ידי הרשות לסחר הוגן. ביוני 2007 פרסמה ועדת שטרומ דוח (להלן - דוח שטרומ), ובאוגוסט אותה שנה אימץ שר התמ"ת את הדוח. בשנת 2010, ארבע שנים לאחר תיקון החוק, הוקמה הרשות לסחר הוגן.

גם לאחר הקמת הרשות בשנת 2010 המשיכו עובדי היחידה לסחר פנים במשרד התמ"ת (להלן - עובדי סחר פנים), שעסקו באכיפת עבירות קצה¹¹, לעבוד במשרד התמ"ת. מהבחינה המקצועית היו עובדים אלה כפופים לממונה על הרשות לסחר הוגן, אך מבחינה הניהולית הם היו כפופים למנהלי המחוזות במשרד התמ"ת¹².

בדצמבר 2014 נחתם הסכם בין משרד האוצר לנש"ם, באישור הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות), ולפיו בפברואר 2015 יעברו עובדי סחר פנים לעבוד ברשות לסחר הוגן. בפברואר 2016 עבדו ברשות לסחר הוגן 51 עובדים

8 מינהל סחר פנים, חלופות לשיפור תפקוד המשרד בנושא סחר הוגן, יוני 2004.

9 החלטה מס' חכ/167 של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) מ-02.08.05 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-11.08.05 ומספרה הוא 4167 (חכ/167).

10 תיקון מס' 20 לחוק הגנת הצרכן המופיע בסעיף 29 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006; תחילתו ביום 1.7.06.

11 מקרים בודדים של הפרות חוק הגנת הצרכן.

12 על הקשיים שנבעו מניהול זה של הרשות לסחר הוגן ראו הדוח מ-2013.

בתחומי אכיפת עבירות ליבה¹³ ועבירות קצה וחלקם במטה הרשות. הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) חלות על עובדי הרשות לסחר הוגן. בשנת 2016 היה תקציב הרשות לסחר הוגן כ-17.5 מיליון ש"ח. משנת 2010 ועד יוני 2016 כיהנה גב' תמר פינקוס בתפקיד הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן ברשות לסחר הוגן.

פעילות הרשות לסחר הוגן

הליך הטיפול בתלונות

לפי חוק הגנת הצרכן, אחד מתפקידי הרשות לסחר הוגן, בהיותה רשות מאסדרת, הוא אכיפה פלילית ומינהלית כנגד עוסק המפר את החוק. לשם כך פועל בה מנגנון לקבלת תלונות מצרכנים ולטיפול בהן. כאשר מתברר מתלונה כי בית עסק הפר את החוק, הרשות פועלת כנגדו אך אינה מבקשת ממנו לפתור את תלונת הצרכן. אין בסמכותה של הרשות להיות צד בסכסוך או לייצג צרכן בתביעה אזרחית נגד עוסק שעניינה קבלת פיצוי בגין הפרת החוק. הרשות אף משתמשת בתלונות הצרכנים כדי לאתר מגמות רווחות במשק ונושאים הטעונים אסדרה או אכיפה וכדי לתכנן תכניות עבודה.

1. **היעדרו של נוהל לטיפול בתלונות:** המטרה של נהלים בארגון היא לבטא החלטות של הנהלת הארגון בכל הקשור למדיניות כללית, ארגון, מבנה וסמכויות; להתאים את תהליכי העבודה והפעילות בארגון למדיניות של ההנהלה; להגדיר ולפרט את דרכי הביצוע של פעולות שונות ולהגדיר תיאום, אחידות, פשוט וייעול של דרכי ביצוע אלה ולתת להן תוקף מחייב; לאפשר שליטה, פיקוח ובקרה על תהליכים ועל ביצוע הפעולות השונות בארגון. נוהל לטיפול בתלונות אמור להסדיר בין היתר את מטרות הטיפול והליכי הטיפול בתלונות, לקבוע אילו גורמים אחראים לשלבי הטיפול השונים, מה הם פרקי הזמן המוקצבים לכל שלב בטיפול, וכיצד יש לפעול במקרים חריגים. היועץ המשפטי לממשלה קבע¹⁴ כי ההנחיות (כולל נהלים) מכוונות לסייע למינהל הציבורי להחליט בכל מקרה הנופל במסגרת ההנחיות במהירות וביעילות ולהימנע מהחלטות הסותרות זו את זו במקרים דומים ואף את מטרת הרשות. עוד נכתב כי "אפשר שרשות מינהלית תקבע לעצמה הנחיות כמדיניות שאינה כתובה, בדרך כלל רצוי לגבש את ההנחיות בכתב כמסמך".

13 עבירות ליבה - הפרות חוק הגנת הצרכן בדגש על הטעיה מהותית של צרכנים, ניצול מצוקה, השפעה בלתי הוגנת הגובלת בתרמית, וכך - עבירות שלהן השפעה רחבה על ציבור הצרכנים ומימד ארצי או אזורי וכלכלי משמעותי.

14 סעיף 1 בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 1.0002 (60.013), הנחיות מינהליות, יולי 2002.

נמצא כי לרשות אין נוהל לטיפול בתלונות. בהיעדר נוהל, הטיפול של הרשות בתלונות עלול להיות לא אחיד. חלק ניכר מהתלונות אינן רשומות בקובץ ממוחשב למטרה זו; בשל כך מידע על הפרות החוק לכאורה המתוארות בתלונות אינו מתועד במלואו. כמו כן אין מעקב אחר הטיפול בחלק ניכר מהתלונות.

בתשובה שמסרה הרשות להגנת הצרכן למשרד מבקר המדינה במאי 2016 (להלן - תשובת הרשות) צוין כי קיים נוהל לטיפול בתלונות, אך הוא אינו כתוב. הרשות ציינה כי תפעל לכתיבת נוהל כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, מינהל תקין מחייב כי נוהלי עבודה יהיו כתובים, ברורים ונגישים לכל הגורמים הרלוונטים ברשות, כמו כן מאחר והרשות הוקמה במטרה להגן על ציבור הצרכנים, עליה לכתוב נוהל אחיד, ברור ושקוף שינגיש לציבור את תהליך הטיפול בתלונות.

2. **קבלת תלונות:** קבלת תלונות של צרכנים נעשית באמצעות מכתב, פקס או באמצעות דואר אלקטרוני לתא ייעודי, וחלק מהתלונות נצברות במאגר תלונות בגיליון אלקטרוני. הרשות מבצעת עיבודים סטטיסטיים על המידע הקיים במאגר התלונות למטרות שונות, ובהן מיפוי מגמות בהפרות החוק ואיתור ענפים עיקריים שעליהם נסבות התלונות. לרשות לסחר הוגן אין מערכת ייעודית לניהול וניתוב של הטיפול בתלונות המתקבלות.

נמצא כי הגשת התלונה באמצעות דואר אלקטרוני אינה כוללת שדות חובה (שבמעדיהם הליך הגשת התלונה אינו יכול להסתיים). לעתים התלונות מוגשות בלי כל המידע החיוני להמשך הטיפול, וחסרים פרטים כמו פרטי התקשרות (שם מלא, כתובת מגורים, מייל, טלפון); פרטי האירוע המלאים: שם בית העסק, כתובתו, מועד ביצוע העסקה, אופן ביצוע העסקה (טלפון, אינטרנט, פרונטלי); מהות התלונה; מסמכים רלוונטיים נוספים, כגון חוזה עסקה, קבלות וחשבוניות; ומכתבי פנייה לבית העסק. כתוצאה מכך הרשות חייבת לפנות שנית למתלוננים כדי לקבל מידע הנחוץ להמשך הטיפול בתלונה.

בתשובתה מסרה הרשות כי "בימים אלה שוקדת הרשות על הבניית דף מקוון להגשת תלונה".



**רוב התלונות לא
 טופלו על ידי הרשות,
 המועצה לצרכנות
 מקבלת עשרות אלפי
 תלונות והיא אינה
 מעבירה מידע זה
 לידיעת הרשות לסחר
 הוגן**

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לסחר הוגן כי כדי לייעל את הליך הטיפול בתלונות עליה לשקול לעודד את הגשתן גם באמצעות אתר האינטרנט שלה. לשם כך, עליה לפתח מערכת ממוחשבת מובנית¹⁵ להגשת תלונות ולוודא שהיא כוללת שדות חובה שבלעדיהם לא יהיה אפשר להגיש את התלונות. שיטה זו תצמצם את הצורך לחזור למתלונן כדי להשלים את הנתונים החסרים ותקל על הרשות בביצוע העיבודים הסטטיסטיים.

3. הטיפול בתלונות שאינן בסמכותה של הרשות לסחר הוגן: חוק הגנת הצרכן¹⁶ קבע כי אחד מתפקידי הממונה על הרשות להגנת הצרכן הוא לטפל בתלונות שראה בהן הפרת הוראות חוק זה או פגיעה אחרת בצרכן.

הטיפול הראשוני בתלונות נעשה על ידי עובד הקורא את תלונת הצרכן, משיב לו בקצרה, ובמקרה הצורך מעביר את התלונה לטיפולו של הגורם המתאים ברשות לסחר הוגן. בהליך הראשוני הזה נעזר העובד בעורך דין מהמחלקה המשפטית.

משרד מבקר המדינה בחן כ-2,900 תלונות הרשומות במאגר התלונות של הרשות לסחר הוגן במחצית הראשונה של שנת 2015, ומצא כי כ-1,500 תלונות (52% מהן) סווגו כמקרים שאינם בתחום סמכותה של הרשות. במקרים אלה הרשות פנתה למתלונן והציעה לו לפנות לגוף הרלוונטי¹⁷ להמשך הטיפול בתלונתו. מכאן שרוב התלונות לא טופלו על ידי הרשות, מאחר שלא היה באפשרותה לטפל בהן. מנגד, המועצה לצרכנות מקבלת עשרות אלפי תלונות בגין הפרת חוק הגנת הצרכן, והיא אינה מעבירה מידע זה לידיעת הרשות לסחר הוגן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לסחר הוגן לבחון דרכים לקידום שיתוף הפעולה בינה לבין המועצה לצרכנות, המקבלת תלונות בתחומים שדווקא לרשות יש סמכות לטפל בהם. כדי לצמצם את מספר הפניות של צרכנים שאינן בתחום סמכותה, על הרשות לשקול דרכים להסביר לציבור את תפקידיה ואת סמכויותיה בתחום תלונות של צרכנות. פיתוח מערכת ממוחשבת מובנית עם טופס פנייה מקוון בעל שדות חובה הרלוונטים לסמכויות הרשות יכול לסייע בייעול תהליך הטיפול בתלונות ובצמצום הגשת תלונות שאינן בתחום סמכות הרשות.

בתשובתה מסרה הרשות כי היא שוקדת על הסברה לציבור בדבר תפקידיה והנושאים שבהם היא מטפלת. הרשות הוסיפה כי היא פועלת להבניית שיתופי פעולה מול משרדי הממשלה השונים וגופי הצרכנים הרלוונטיים.

15 מערכת מובנית המנחה את המתלונן להכניס את כל הפרטים הרלוונטיים ולצרף מסמכים נדרשים.

16 ס' 20(א)(2) לחוק.

17 המועצה הישראלית לצרכנות ומאסדרים נוספים בהתאם לנושא התלונה.

4. **הטיפול בתלונות השייכות למחוזות:** בדוח משרד מבקר המדינה מ-2013 צוין כי עד סוף 2012 לא הייתה לרשות לסחר הוגן סמכות לתת הנחיות מינהליות לעובדים במחוזות¹⁸, שכן לא הייתה בידיה הסמכות לכך. משרד מבקר המדינה דגם באקראי 15 תלונות שהועברו לטיפול המחוזות בשנת 2014, ומצא כי בידי הרשות לסחר הוגן לא היה כל מידע על הטיפול של המחוזות בכל התלונות שנדגמו. לממונה על הרשות לסחר הוגן הוקנו סמכויות אכיפה מכוח סעיפים 2 ו-13 לחוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996, בנושא מתווכים במקרקעין. בבדיקת הטיפול של הרשות לסחר הוגן בתלונות בתחום זה נמצא כי גם במקרה הזה לא היה לרשות לסחר הוגן כל מידע על טיפול המחוזות בתלונות בשנת 2014, והטיפול בתלונות שהתקבלו ברשות במהלך 2015 החל רק בינואר 2016. לדברי הנהלת הרשות לסחר הוגן, הסיבה לכך היא העובדה שעד פברואר 2015 טרם עברו אליה עובדי סחר פנים שבמחוזותיו של משרד הכלכלה, ולא הייתה לה שליטה על תפקודם בתקופה זו.

5. **המחלקה המשפטית:** במקרים שבהם לא ברור אם יש ממש בתלונה, או אם היא נמצאת בתחום סמכותה של הרשות לסחר הוגן, מופנית התלונה לבירור במחלקה המשפטית של הרשות. משרד מבקר המדינה דגם 14 מתוך 141 תלונות שהועברו לבחינת המחלקה המשפטית בשנת 2014¹⁹, ומצא כי ב-9 מתוך 14 התלונות נעשה תיעוד של הטיפול בהן. מבדיקת הליך העבודה במחלקת המשפטית עולה כי במחלקה המשפטית אין נוהל המגדיר את הליך הטיפול בתלונה ואת פרק הזמן לסיום הטיפול בה וכי אין מנגנון למעקב אחר הטיפול בבירורים המופנים אליה.

בתשובתה מסרה הרשות "כי העדר תיעוד נבע ממצקות כוח אדם ברשות בכלל ובלשכה המשפטית בפרט".

הטלת עיצומים כספיים

בהתאם להחלטת הממשלה²⁰ ולהמלצת ועדת שטרם ליישם בחוק הגנת הצרכן שיטת אכיפה פלילית ומינהלית משולבת לפי סוג ההפרה (להלן - המודל החדש), קידמה הרשות לסחר הוגן בשנת 2011 תיקון לחוק הגנת הצרכן הכולל את יישום המודל החדש. באוקטובר 2012, ערב העלאת ההצבעה למליאה בכנסת על התיקון, ביקש ועד עובדי משרד התמ"ת לעכב את התהליך מחשש לפגיעה בעובדי המחוזות של משרד התמ"ת, שלא הוזמנו לדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת. באותו מועד (אוקטובר 2012) פוזרה הכנסת ה-18, ורק ביולי 2014, שבע שנים לאחר פרסום מסקנות ועדת שטרם, התקבל התיקון לחוק הגנת הצרכן (להלן - תיקון 39) ואומץ המודל החדש. תיקון 39 מאפשר לרשות לסחר הוגן להטיל עיצומים כספיים בגין הפרת חוק הגנת הצרכן, ומאז קבלתו היא ניסחה ופרסמה הנחיות ונהלים שונים

18 עובדי משרד הכלכלה במחוזות אשר מבחינה מקצועית היו כפופים לממונה על הרשות לסחר הוגן.

19 המדגם אינו מייצג אך מראה על מגמה בטיפול בבירורים שנשלחו למחלקה המשפטית.

20 החלטת ממשלה מס' 4167 מאוגוסט 2005.

להטלתן. כך למשל היא ניסחה נוהל לניתוב בין הליך פלילי למינהלי, נוהל אכיפה - עיצומים כספיים וכן הנחיה שמטרתה להביא לידיעת העוסקים את השינויים המרכזיים בתיקון 39. תיקון 39 נכנס לתוקפו בינואר 2015. באותה שנה יצאה הרשות לסחר הוגן בקמפיין תקשורתי רחב ובו פרסמה באמצעי התקשורת את מהותו של תיקון 39.

עד כניסתו של תיקון 39 לתוקף ואימוץ המודל החדש בתחילת 2015, הוגדרו מרבית ההפרות של חוק הגנת הצרכן כעבירות פליליות. המודל החדש כולל, נוסף על הטלת עיצומים כספיים, התראות מינהליות והצעות למתן התחייבות להימנע מהפרה. סכום העיצומים הכספיים לתאגיד הוא 22,000 או 45,000 ש"ח, לפי חומרת ההפרה. עבור עוסק שאינו תאגיד, סכום העיצומים שנקבע הוא 7,000 או 25,000 ש"ח, לפי חומרת ההפרה²¹. העיצומים מוטלים על הפרה בודדת, ובמקרה שבו מבוצעות כמה הפרות, נקבע שהסכום יהיה מצטבר. תקנות הגנת הצרכן (הפחתה של סכומי העיצום הכספיים), התשע"ה-2014 (להלן - תקנות ההפחתה), מאפשרות לממונה על הרשות לסחר הוגן להפחית את גובה העיצומים בשיעורים שבין 10% ל-75% מגובה העיצום הכספי בהתאם לנסיבות ההפרה ולפרמטרים הקבועים בתקנות. אם מצא²² הממונה על הרשות לסחר הוגן שסכום העיצום הכספי עולה על 20% ממחזור העסקאות הכולל של המפר, רשאי הוא להפחית את הסכום ל-20% ממחזור העסקאות הכולל שלו; ואולם מפר שמחזור העסקאות שלו אינו עולה על 10 מיליון ש"ח, רשאי הממונה להפחית את סכום העיצום הכספי שלו ל-7% ממחזור העסקאות הכולל שלו.

הרשות לסחר הוגן מסרה בתשובתה כי "קביעת גובה הקנס המירבי ביחס למחזור המכירות של העוסק היה מובנה בתקנות הפחתה אותם הוביל משרד המשפטים בצורה רחבית על כל גופי האכיפה להם יש סמכות להטלת עיצומים כספיים. יחד עם זאת הרשות לסחר הוגן התעקשה לקבוע כי קנס מירבי על עוסק שהינו יחיד לא יעלה על 7% מהמחזור השנתי".

האכיפה המינהלית כוללת: התראה מינהלית; התחייבות להימנע מהפרה; צו מינהלי לשמירת טובין במקום העסק; צו מינהלי להפסקה של הפעלת השפעה בלתי הוגנת או עיצום כספי. על מנת להטיל עיצום כספי עובדי הרשות לסחר הוגן מכינים תיק חקירה ובו הראיות שאספו וההמלצה על הטלת העיצום הכספי. את תיק החקירה הם מעבירים למחלקת העיצומים ברשות, שבה מועסק עובד אחד. מחלקת העיצומים אמורה לבחון את הראיות, חומרת העבירה, נסיבות העבירה, הסברי בית העסק, הפרות קודמות של בית העסק ושיקולים נוספים שנקבעו על ידי הרשות. כדי שהאכיפה תהיה יעילה, על מחלקת העיצומים לקבל החלטה מהירה על צעדי האכיפה הנדרשים.

לפי נתוני הרשות לסחר הוגן, מפברואר 2015 עד פברואר 2016 הכינו עובדי הרשות כ-890 תיקי חקירה. מחלקת העיצומים טיפלה ב-132 מהם. מנתוני הרשות עולה שהיא מכינה כ-75 תיקי חקירה בכל חודש, אך מחלקת העיצומים מטפלת רק בכ-20% מהם בכל חודש. נמצא שתוך שנה מהתחלת יישום האכיפה המינהלית נוצר

21 סעיף 22 לחוק הגנת הצרכן.

22 סעיף 5(א) לתקנות.

צבר של כ-750 תיקים (כ-10 חודשים) שטרם טופלו על ידי מחלקת העיצומים. בהינתן קצב טיפול זה, צבר התיקים עלול לגדול עד כדי היווצרות נתק בין ביצוע העבירה לאכיפה.

אכיפה מינהלית היא לב לבן של סמכויות האכיפה של הרשות. צוואר הבקבוק הגורם לעומס שהולך וגדל בטיפול מחלקת העיצומים בתיקי חקירה פוגע בכוח ההרתעה של הרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להקדיש את המשאבים הנדרשים כדי לסיים את הטיפול בתיקי חקירה סמוך ככל הניתן לזיהוי ההפרה בזמן שעובדיה מבצעים ביקורת בעסק.

היערכות ליישום תיקון 39 ותקנות ההפחתה: על פי מידע המפורסם באתר האינטרנט של הרשות לסחר הוגן, המחלקה הכלכלית שלה אמונה על בדיקת היעילות של האסדרה הקיימת והחדשה בנושאים צרכניים, על ניתוח כלכלי והכנת תחשיבי עלות-תועלת של כלי אכיפה ושינויים רגולטוריים.

מבדיקת היערכותה של הרשות לסחר הוגן להליך החקיקה של תיקון 39 ולתקנות ההפחתה, שנעשתה באמצעות בדיקת עבודת המטה לקביעת סכום העיצומים בהתאם לחומרת ההפרה ושיטת הטלת העיצומים, עולה כי לא נעשו כלל בדיקת יעילות ותחשיבי עלות-תועלת לגבי סכום העיצומים ושיטות ההטלה. בהתאם להחלטת הממשלה²³ לחייב מאסדרים לבחון את ההשפעה הישירה והעקיפה של כל שינוי רגולטורי על החברה ועל המשק, היה על הרשות לבצע בדיקות אלו במהלך החקיקה של תיקון 39. עוד נמצא כי הרשות לסחר הוגן לא בדקה את היעילות והמידתיות של שיעור העיצומים המירבי שניתן להטיל לפי תקנות ההפחתה (נע בין 7% ל-20%). מדובר בפרט משמעותי, מאחר שהרווח השנתי בענפי המשק השונים הוא 1%-7%, ושיעור העיצומים המירבי יכול להיות שווה לרווח של שנים רבות; עיצומים בשיעורים כאלה עלולים לפגוע בעסקים רבים.

בתשובתה מסרה הרשות כי גיבוש תיקון 39 החל בשנת 2008, בטרם הקמת הרשות על ידי משרד המשפטים ומשרד הכלכלה. קביעת שיעור העיצומים המירבי היה מובנה בתקנות ההפחתה אותם הוביל משרד המשפטים בצורה רוחבית על כל גופי האכיפה להם יש סמכות להטלת עיצומים כספיים. יחד עם זאת הרשות התעקשה לקבוע כי שיעור העיצום המירבי על עוסק שהינו יחיד לא יעלה על 7% ממחזור העסקאות השנתי של העוסק.

משרד מבקר המדינה מציין כי בפרק הזמן בין ייסוד הרשות בשנת 2010 וסיום החקיקה בדצמבר 2015, היה על הרשות לבצע בדיקות יעילות, תחשיבי עלות-תועלת, השפעות התנהגותיות של התיקון המוצע על העוסקים או בדיקות אחרות לפי הצורך לגבי סכום העיצומים ושיטות הטלתם. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לסחר הוגן לבחון שוב את שיעורם המירבי של העיצומים הכספיים בתקנות ההפחתה ובמידת הצורך להוביל מהלך של תיקון התקנות.

23 החלטת ממשלה מס' 4027 מ-25.12.2011 בנושא regulatory impact assessment-RIA. ראו גם משרד ראש הממשלה, **תורת הערכת השפעות רגולציה** (נובמבר 2013).

ביצוע ביקורות על עבירות קצה

בעקבות הסכם (להלן - הסכם המעבר) שנחתם בין נש"ם לבין אגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר), ובהסכמת ההסתדרות, עברו בפברואר 2015 חוקרי עבירות הקצה ממשרד הכלכלה לרשות לסחר הוגן. לאחר המעבר שינתה הרשות לסחר הוגן את שיטת העבודה של חוקרי עבירות הקצה, ומאז הם פועלים לפי שיטה המנתחת את נתוני העסקים ומכוונת את הביקורות לענפים ואזורים גאוגרפיים שבהם רצוי להתמקד. מטרת תכנית העבודה החדשה היא להגביר את איכות הביקורת לעומת כמות הביקורת.

הרשות לסחר הוגן עורכת ביקורת שוטפת לגילוי עבירות הקצה באמצעות מבצעים הנערכים מפעם לפעם, בהתאם לתכנית העבודה ולמודל המקצועי שהיא פיתחה. בדוח מ-2013 בחן משרד מבקר המדינה את מספר הביקורות שבוצעו על ידי עובדי סחר פנים ב-2012 (כשהיו שייכים למשרד התמ"ת) ואת תוצאותיהן. בבדיקה הנוכחית השוו נציגי משרד מבקר המדינה את נתוני הדוח מ-2013 לנתונים מ-2015. להלן הממצאים:

לוח 1: נתונים על שיעור הביקורות שנעשו והליקויים שנמצאו בתחום עבירות הקצה

2015	2012	
4,063	78,480	ביקורות קצה שבוצעו
23% (כ- 930)	2% (כ- 1570)	שיעור הליקויים

על פי נתוני הרשות לסחר הוגן.

מהנתונים עולה כי בשנת 2015 חל שינוי בפיקוח על עבירות קצה לעומת הפיקוח שנעשה ב-2012: מספר הביקורות ירד משמעותית, אולם שיעור הליקויים שנמצאו בהן גדל פי עשרה.

במסמך של הרשות לסחר הוגן הבוחן את ביצועי תכנית העבודה לשלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2015 מול מתווה התכנית נכתב כי מספר חקירות הקצה היה גבוה פי 2.5 מהמתווה המתוכנן. לדעת הרשות לסחר הוגן, העובדה שבתקופה זו מספר החקירות היה גבוה ממה שנקבע במתווה היא "ביטוי לקושי בהטמעת תהליכי עבודה ע"י קבוצת העובדים שעברו אל הרשות לאחרונה"²⁴. לדעת הנהלת הרשות לסחר הוגן, ביצוע חקירות קצה בהיקף גדול אינו מאפשר לחקור באופן איכותי ומיטבי.

כוח אדם

מודל הפיקוח של הרשות לסחר הוגן בנוי בין היתר על מיקום גאוגרפי של בתי העסק. נוסף על כך עובדי הרשות בודקים תלונות של צרכנים נגד בתי עסק על הפרת החוק. בעקבות הסכם המעבר עברו ממשד הכלכלה לרשות לסחר הוגן 25 חוקרים בתחום הגנת הצרכן, ומהם פרשו ארבעה, מיד עם המעבר. עקב תנאי ההסכם, יכולתה של הרשות לנייד את העובדים האלה בין המחוזות מוגבלת²⁵. משרד מבקר המדינה בדק את הפיזור הגאוגרפי של עובדי הרשות לסחר הוגן במחוזות השונים, בהשוואה למספר בתי העסק באותם מחוזות. הנתונים על מספר העובדים בכל מחוז ועל היחס בין מספר העובדים למספר בתי העסק בכל מחוז מובאים בלוח שלהלן.

לוח 2: נתונים על מספר בתי עסק ומספר עסקים לעובד בשנת 2015

המחוז	מספר עובדי הרשות לסחר הוגן לפי מחוזות	מספר עסקים במחוז	מספר העסקים לעובד במחוז
ירושלים - כולל אי"ש	אין*	58,000	-
תל אביב והמרכז	10	277,000	27,700
דרום	2	46,000	23,000
חיפה והצפון	9	120,000	13,300

על פי נתוני הרשות לסחר הוגן.

* מינואר 2016 הועסק עובד אחד במחוז ירושלים בתפקיד ניהולי.

מנתוני לוח 2 עולה כי פיזור העובדים בין המחוזות אינו אחיד. מספר העסקים לעובד במחוז תל אביב ובמחוז הדרום הוא כפול בהשוואה למספר העסקים לעובד במחוז חיפה והצפון.

בעקבות יישום הסכם המעבר לא נותרו עובדים במחוז ירושלים. כדי להתגבר על הקושי, נסע לירושלים צוות של מחוז תל אביב וביצע שם ביקורות כמה פעמים בחודש. הבדיקה העלתה שחרף כך, שיעור הבדיקות שבוצעו במחוז ירושלים קטן משמעותית משיעור הבדיקות בשאר המחוזות. להלן נתונים על מספר בתי העסק בכל מחוז ומספר הביקורות שבוצעו בכל מחוז.

25 משרד הכלכלה מפעיל ארבעה מחוזות שמשרדיהם נמצאים בחיפה, ירושלים, תל אביב ובאר שבע.

לוח 3: ביקורת בבתי עסק לפי מחוזות

יחס בין מספר ביקורת לבתי עסק	מספר ביקורת	מספר בתי עסק במחוז	
0.2%	104	58,000	ירושלים - כולל איו"ש
0.9%	3,959	443,000	שאר המחוזות

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה²⁶, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתשובתה מסרה הרשות "כי על אף הקושי עשתה הרשות כמיטב יכולתה לתת מענה גם במחוז ירושלים, וזאת עד לאיש המשרות הנמצאות כיום בהליך של מכרז".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לסחר הוגן על חוסר המתאם בין מספר העסקים בכל מחוז לבין מספר העובדים במחוזות. מצב זה מקשה על אכיפה יעילה של חוק הגנת הצרכן במחוזות השונים. על הרשות אפוא למצוא דרכים לייעל את אכיפת החוק בכל המחוזות.

תכניות עבודה רב-שנתיות

תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות של משרד ממשלתי נועדו להציג את יעדי פעילותו לתקופה מוגדרת, את תכנון פעילותו ואת השינויים והתוצאות המצופים בעקבותיה. תכניות העבודה משמשות כלי מרכזי למימוש מדיניות הממשלה ויעדי המשרד הממשלתי. בפרק התקשי"ר²⁷ הדן בדרכי פעולה לניהול איכות ומצוינות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך נקבע כי ביסודו של ניהול איכותי עומדת גישה ניהולית שנועדה להבטיח שיפור, מועילות ויעילות בעבודת המשרדים²⁸. להשגת ניהול איכותי, על הנהלות משרדי הממשלה לתעד בשיטתיות ובמועדים קבועים את מידת השגת היעדים שנקבעו בתכניות העבודה ואת מידת העמידה במדדים שנקבעו בהן, ולפרסם את התוצאות. על פי התקשי"ר, על המשרד הממשלתי לגבש תכנית רב-שנתית ותכנית שנתית להנחלת חזונו ולקביעת המדדים ותכניות העבודה הנגזרים ממנו. לקראת סיום שנת העבודה יבצע המשרד הממשלתי עבודת מטה להכנת תכנית עבודה לשנת העבודה הבאה לכל היחידות במשרד, יקיים דיון על התכנית ויאשר אותה בהנהלת המשרד.

26 דמוגרפיה של עסקים, מקבץ נתונים סטטיסטיים ממרשם העסקים 2011-2013.

27 פרק 60.1.

28 סעיף 60.110 לתקשי"ר.

תיקון 20 לחוק הגנת הצרכן משנת 2006 קובע כי שר הכלכלה ימנה ועדה מייעצת במשרדו, אשר בין יתר תפקידיה עליה לייעץ לרשות לסחר הוגן בנוגע להכנת תכנית העבודה (ראו להלן).

הבדיקה העלתה שהרשות לסחר הוגן פועלת מאז הקמתה ללא תכנית עבודה רב-שנתית. היות שהרשות לסחר הוגן נמצאת בתהליכי הקמה, היעדר תכנית רב-שנתית עלול לפגוע בהשגת יעדיה, בתיעדוף משימות ויעדים ובבחינת התקדמותה ביישום.

בתשובתה מסרה הרשות כי ליצירת תכנית רב-שנתית לרשות בראשית דרכה נדרש בסיס נתונים (שאינו קיים ברשות) הכולל מיפוי כשלים, קשיים, הגופים הרלוונטיים לשיתופי פעולה וצורכי השוק. לכן בניית תכנית רב-שנתית עבור הרשות היא דבר מוטעה ולקוי אשר עלול לפגוע בפעילותה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי גם רשות חדשה נדרשת להגדיר את יעדיה לטווח הקצר ולטווח הארוך. טרם הקמתה פעלה הרשות כיחידה במשרד הכלכלה ולכן בסיס נתונים על כשלים, קשיים, הגופים הרלוונטיים לשיתופי פעולה וצורכי השוק כבר קיים במערכת, והיעדר נתונים נוספים אינו מצדיק היעדר תכנית עבודה רב-שנתית. נוסף על כך הפעולות הארגוניות שכל גוף חדש אמור לבצע היו ידועות מראש לרשות והיה מקום לשלבן בתכנית עבודה רב-שנתית. מכל מקום, גם תכניות רב-שנתיות ניתנות לתיקון ולשינוי במידת הצורך, מקום שבקבות מיפוי הקשיים יוגדרו יעדי הרשות מחדש.

תרגום אתר האינטרנט לערבית ולאנגלית

בשנים האחרונות הקימו משרדי ממשלה שונים אתרי אינטרנט לפרסום מידע רלוונטי ולהנגשת השירותים לציבור. אתרים אלה מעניקים לציבור שירותים מקוונים, ובכך חוסכים זמן, טרחה ומשאבים הן לתושבים והן לעובדי המשרדים עצמם. טכנולוגיות המידע, ובראשן האינטרנט, מאפשרות מתן שירותים יעילים, מהירים ומינים לציבור וכרוכות בעלויות תפעול וניהול נמוכות יחסית. המשתמשים באתרי האינטרנט אינם מוגבלים לשעות הקבלה של הרשות הציבורית ויכולים לקבל את המידע והשירותים בכל שעות היממה ומכל מקום. אתרי האינטרנט מאפשרים לרשות הציבורית לשתף את הציבור במידע הכרחי, ובכך מסייעים ליצור שקיפות, ליישם אחריותיות ולהפעיל מנגנונים שמאפשרים לציבור להשתתף בתהליכי קבלת ההחלטות.

הצגת מידע בשפה הערבית: נוסף על העברית, הערבית היא שפה רשמית בישראל²⁹, והיא שפתם הראשונה של כחמישית מתושבי המדינה. מבקר המדינה ציין

29 סעיף 82 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1947-1922; בג"ץ 4112/99 עדאלה נגד ערייתת תל-אביב-יפו, פ"ד נו (5) 393 (2002).

כבר בשנת 2003³⁰ כי הערבית היא שפתו של המיעוט הגדול ביותר בישראל. מעמדה של השפה הערבית מחייב על כן הקפדה על שימוש בה במתן שירות לתושב, בין היתר בפרסום המודעות הרשמיות והטפסים הרשמיים של הממשלה, כחלק מזכותו של אדם לשפתו ולשם הבטחת השוויון. נוסף על כך, לכל הפחות על הרשויות להוסיף לאתרי האינטרנט שלהן תרגום לערבית של מידע חיוני ופרטי מידע על אופן השימוש בשירותים הניתנים באמצעות האינטרנט.

מדריך הסטנדרטים לאפיון, לעיצוב, לפיתוח ולכתיבה של תוכן באתרי אינטרנט של הממשלה מינואר 2011³¹ (להלן - מדריך הסטנדרטים לאתרי הממשלה) מחייב לתרגם לערבית את רוב המידע הבסיסי הקיים באתרי משרדי הממשלה, דהיינו את פרטי המשרדים ובכלל זה כתובות, פרטי קשר; את שמות השירותים והטפסים שניתן לקבל באתרי האינטרנט ואת סוגי התשלומים שניתן לשלם באתרים. המדריך כולל הנחיות מפורטות לגבי אופן ההנגשה, בין היתר על ידי עיצוב דף השער של האתר הממשלתי גם בערבית והכללת הפניות וקישורים למידע הבסיסי האמור.

הביקורת העלתה כי באתר הרשות לסחר הוגן קיים קישור לאתר בערבית, אך השימוש בו מפנה את המשתמש לאתר הכללי של משרד הכלכלה בשפה הערבית שאינו קשור לנושאי צרכנות. כך גם לגבי הגשת תלונה בערבית: אם המשתמש מעוניין להגיש תלונה בערבית, הוא מועבר לאתר הכללי של משרד הכלכלה שאינו כולל את כל המידע הקיים באתר הרשות בעברית. אתר הרשות לסחר הוגן אינו מתורגם אפוא לערבית, ומכאן שהמידע המצוי בו אינו זמין לציבור דובר הערבית.

לדעת משרד מבקר המדינה על הרשות לסחר הוגן, לתרגם לאתר אתר האינטרנט שלה ואת כל המידע הרלוונטי לנושא צרכנות המצוי בו לשפה הערבית, שהיא שפה רשמית בישראל, על מנת להנגישו באופן מלא גם לציבור דוברי הערבית ולהגשים את עקרון השוויון.

הצגת מידע בשפה האנגלית: עד להקמת המדינה הייתה האנגלית השפה הרשמית בארץ ישראל. היום האנגלית כבר אינה השפה הרשמית בישראל, אולם חלק מהתושבים אינם דוברים עברית על בורייה, אם בשל היותם עולים חדשים, תיירים או תושבים זרים המתגוררים במדינה, ומאחר שהשפה האנגלית היא שפה בין-לאומית היא עשויה להקל על אלה שאינם דוברים עברית לתקשר עם משרדי הממשלה ועם הרשויות הציבוריות.

הביקורת העלתה כי גם במקרה זה קיים באתר הרשות לסחר הוגן קישור לאתר באנגלית, אך השימוש בו מפנה את המשתמש לאתר הכללי של משרד הכלכלה בשפה האנגלית. אתר הרשות לסחר הוגן אינו מתורגם אפוא לאנגלית.

בדצמבר 2015, במהלך הביקורת, התקשרה הרשות עם ספק לשירותי תרגום לצורך תרגום האתר שלה לערבית ולאנגלית. עד מועד סיום הביקורת טרם תורגם האתר לשפות זרות.

30 מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2003), "אתרי אינטרנט בגופי הממשלה", עמ' 211.

31 בהוצאת משרד האוצר - ממשל זמין.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי הרשות לסחר הוגן, תתרגם את אתר האינטרנט שלה לשפה האנגלית על מנת להנגישו באופן מלא גם לציבור שאינו דובר עברית.

חוזים אחידים: חוזה אחיד הוא חוזה שתנאיו, כולם או מקצתם, נקבעו מראש בידי צד אחד (הספק) כדי שישמשו תנאים לחוזים רבים בינו ובין אנשים בלתי מסוימים במספרם או בזהותם. חוזים אחידים הם חוזים בלתי מאוזנים - הספק הוא שקובע את התנאים מראש והרוכש חייב להסכים להם. התקשרות בחוזים אחידים שכיחה מאוד בעסקאות בתחומי הנדל"ן, הבנקאות והתקשורת.

חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982 (להלן - חוק החוזים האחידים), נועד להגן על לקוחות מפני תנאים מקפחים בחוזים האחידים³², והוא מגדיר מהו תנאי מקפח³³. דוגמה לתנאי מקפח היא תנאי שיש בו משום קיפוח לקוחות או משום יתרון בלתי הוגן של הספק העלול להביא לידי קיפוח לקוחות. חוק החוזים האחידים נותן ליועץ המשפטי לממשלה ולארגונים נוספים שהוסמכו לכך את האפשרות להגיש בקשות לביטול תניות מקפחות לבית הדין לחוזים אחידים³⁴.

מבקר המדינה קבע כבר בדוח משנת 2004³⁵ (להלן - הדוח מ-2004) שנושא החוזים האחידים, הנוגע כמעט לכל אדם, אינו מטופל כראוי, וכי עיקר הטיפול נעשה על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים והממונה על הגנת הצרכן³⁶. משרד המשפטים השיב על ממצאי הדוח מ-2004 כי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד, העוסקת ביישום חוק החוזים האחידים, מוגבלת מבחינת אמצעים וכוח אדם. גם בדוח מ-2013 מצא משרד מבקר המדינה שמשרד המשפטים ממשיך להיות הגורם היחיד המגיש לבית הדין לחוזים אחידים בקשות לביטול תנאים מקפחים בחוזים אחידים גם במקרים הנתונים לפיקוחה של הרשות לסחר הוגן. יצוין כי הבקשות מוגשות בעקבות תלונות צרכנים שמתקבלות במשרד המשפטים, או בעקבות בדיקה יזומה של חוזים אחידים שעושה משרד המשפטים.

בתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה שהובאה בדוח מ-2013 צוין כי כדי לייעל את הטיפול הממשלתי בחוזים אחידים, יש לבחון את המודל שלפיו נעשית הביקורת עליהם. לדברי משרד המשפטים, מרכז הכובד הנוכחי של הליך הביקורת מצוי בסמכות שיפוטית המוקנית לבית הדין לחוזים אחידים, ויש לבחון אם צריך להקנות סמכויות בתחום זה לגוף מאסדר מתאים, שהוא ככל הנראה הרשות לסחר הוגן. הרשות לסחר הוגן מסרה בתשובתה על ממצאי הדוח מ-2013 כי קיימת

32 סעיף 1 לחוק החוזים האחידים.

33 בסעיף 4 לחוק.

34 בית הדין לחוזים אחידים הוקם לפי סעיף 6 לחוק החוזים האחידים. אב בית הדין וממלא מקומו הם שופטים של בית משפט מחוזי שימנה שר המשפטים בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון. בית הדין לחוזים אחידים ידון בהרכב של שלושה; אב בית הדין יקבע את ההרכב; לפחות אחד משני החברים האחרים בהרכב יהיה נציג ארגון צרכנים.

35 מבקר המדינה, **דוח 54ב** (2004), "פעולות להגנת הצרכן", עמ' 808-820.

36 עד הקמת הרשות לסחר הוגן הסמכות לאכוף את חוק הגנת הצרכן הייתה בידי הממונה על הגנת הצרכן במשרד התמ"ת.



בדיקתם של החוזים
האחידים הכרחית
וחשובה לשמירה על
זכויות הצרכנים. נוכח
אי-קידום הנושא מצד
רשויות המדינה
למעלה מעשור, תוך
פגיעה מתמשכת
באזרחים, לפעול ללא
דיחוי כדי לשפר את
האסדרה והאכיפה

הסכמה עקרונית בינה ובין משרד המשפטים על קידום שינוי שיטת האכיפה של חוק החוזים האחידים והמרתה בהליך מינהלי שיחליף את ההליך המשפטי בבית הדין.

בתחילת 2014 פרסמו משרד המשפטים והרשות לסחר הוגן קול קורא שהזמין את הציבור להגיש הערות והצעות לייעול מנגנון הטיפול בחוזים אחידים. בפתיחת מסמך הקול הקורא צוין כי ההליך להסרת התנאים המקפחים אינו יעיל מספיק, שכן לעתים קרובות הוא ארוך ומסורבל ואינו מצליח לעמוד בקצב חיי המסחר.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת משרד המשפטים הוא עדיין הגורם העיקרי³⁷ המגיש לבית הדין בקשות לביטול תנאים מקפחים בחוזים אחידים. עוד הועלה בבדיקה כי בשנים האחרונות הגישה המועצה לצרכנות כמה בקשות לביטול תנאים מקפחים לבית הדין, וכי הרשות לסחר הוגן אינה פועלת בתחום.

בתשובתה מסרה הרשות כי בשנתיים האחרונות היא שותפה לעבודת מחקר מקיפה בתחום החוזים האחידים שמטרתה לשנות את שיטת הפיקוח על תניות מקפחות בחוזה אחיד. על בסיס עבודת המחקר נוסחה הצעת חוק משותפת למשרד המשפטים ולרשות והתקיימו כמה פגישות בנושא. קידום הצעת החוק עוכב בשל הירידות משרד המשפטים לנושאים אחרים שעל סדר יומו, וכן בשל מחלוקת עם המחלקה הפלילית במשרד המשפטים בדבר סמכויות אכיפה פליליות. עוד מסרה הרשות כי מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) במשרד המשפטים אמורה לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולשרת המשפטים ולבקש את הסכמתם העקרונית להוצאת תחום החוזים האחידים מדי משרד המשפטים.

בתשובה שמסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה במאי 2016 ציין כי הוא בוחן עם הרשות לסחר הוגן את האפשרות של הקניית סמכות מינהלית לגוף מאסדר ליתן הוראות בתחום החוזים האחידים ולאכוף את הדין. המשך קידום בחינה זו נגזר ממדיניות הממשלה, אשר קובעת מה הם הפרויקטים שברצונה לקדם.

לדעת משרד מבקר המדינה, בדיקתם של החוזים האחידים הכרחית וחשובה לשמירה על זכויות הצרכנים. נוכח אי-קידום הנושא מצד רשויות המדינה למעלה מעשור, תוך פגיעה מתמשכת באזרחים, על הממשלה בכלל, והרשות - בשיתוף משרד הכלכלה ומשרד המשפטים - בפרט, לפעול ללא דיחוי כדי לשפר את האסדרה והאכיפה בנושא חוזים אחידים ובמידת הצורך לקדם עיגון בחקיקה.

ענייני מינהל

ביקורת פנים-ארגונית: בהתאם לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992³⁸ (להלן - חוק הביקורת הפנימית), בכל גוף ציבורי³⁹, לרבות הרשות לסחר הוגן, תקום ביקורת

37 בשנים האחרונות הוגשו בקשות לביטול תנאים מקפחים על ידי המועצה לצרכנות ועל ידי עמותת דיירי הדיור המוגן, שקיבלה אישור משר המשפטים.

38 ס' 2 (א) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

39 כמשמעו בסעיף 1(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

פנימית. לפי חוק הביקורת הפנימית, שר של משרד ממשלתי (במקרה זה, שר הכלכלה) ראוי למנות מבקר פנימי ליחידה שאינה כפופה למנכ"ל המשרד אך שייכת לאותו משרד (במקרה זה, הרשות לסחר הוגן). בנובמבר 2015 פרסמה נש"ם נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך⁴⁰. על פי הנוהל, יש לקיים ביקורת פנימית ביחידת סמך שהיא רשות סטטוטורית.

בבדיקה הועלה כי מאז הקמת הרשות לסחר הוגן ועד מועד סיום הביקורת לא מונה לה מבקר פנים ולא בוצעה בה ביקורת פנים. בתשובת מנכ"ל משרד הכלכלה מר עמית לנג למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 נמסר כי בשנת 2013 הציע משרדו לבצע ביקורת פנימית ברשות לסחר הוגן באמצעות היחידה לביקורת פנים במשרד הכלכלה. הצעה זו נעשתה לאחר בחינה משפטית של הנושא, והביאה בחשבון את עצמאות הרשות לסחר הוגן ואת תהליך הפרדתה ממשרד הכלכלה. כן נמסר כי "ניסיון זה לא צלח בשל חוסר שיתוף פעולה מצד מנהלת הרשות".

בתשובתה כתבה הרשות כי בשל סמיכות הביקורת של מבקר המדינה בשנים 2012-2013 לביקורת הפנים שמשרד הכלכלה רצה לעשות ברשות והצורך להתפנות לשם כך מכל עיסוקיה במטרות שלשמן הוקמה, פנתה הרשות לשר הכלכלה דאז מר נפתלי בנט בבקשה לבטל את ביקורת הפנים. הרשות הוסיפה שהשר הודיע לה כי הורה לבטל את ביקורת הפנים שנקבעה. עוד כתבה הרשות כי בימים אלה היא פועלת מול נש"ם למינוי מבקר פנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לסחר הוגן כי מאז הקמתה היא פועלת בלי שמתקיימת בה ביקורת פנים, שלא בהתאם לדרישות חוק הביקורת הפנימית. על הרשות לסחר הוגן להיערך בהקדם לביצוע ביקורת פנים.

תיעוד עבודת המטה והדיונים המקצועיים: הרשות לסחר הוגן נמצאת בתהליך של הקמה ושינוי מבני יסודי בשל יישום הסכם המעבר, תיקון 39 ויישום המודל החדש. מצב זה מחייב אותה ביתר שאת להעלות על הכתב את ההחלטות שמתקבלות בדיונים ואת קווי המדיניות שלה, כדי שעובדיה יכירו את מדיניותה ויישמו אותה כהלכה וכדי לייצר שקיפות בתהליכי עבודתה. יודגש כי כללי מינהל תקין מחייבים כל רשות מינהלית לתעד הן דיונים פנימיים והן דיונים עם גורמי חוץ, החלטות ופגישות, ולשמר התכתבויות - כל זאת גם באמצעים אלקטרוניים. מסמכי התיעוד צריכים לכלול את עיקרי הנושאים שנדונו ואת ההחלטות בעניינם. תיעוד שיטתי ומסודר הוא כלי עבודה הכרחי לבחינת הליכי קבלת החלטות, להעברת ידע, לתכנון וביצוע, להבניה של שיקול דעת, לעמידה בחובת ההנמקה, לשימור הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך, למעקב אחר יישום החלטות ולהפקת לקחים.

להלן דוגמאות לפעילויות שמשרד מבקר המדינה ביקש לבחון את טיבן, אך לא מצא להן כל אסמכתאות או אסמכתאות מעטות בלבד:

מסעות פרסום: תקציבי מסעות הפרסום לשנים 2013 ו-2014 היו 3.8 מיליון ש"ח ו-5.6 מיליון ש"ח בהתאמה, שהם יותר מ-60% מתקציב הפעילות של הרשות לסחר

40 הנחיות נציב שירות המדינה 2.1, ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

הוגן באותן שנים. בבדיקה לא נמצאו פרוטוקולים, סיכומי ישיבות או החלטות משיבות שבהן נדונו נושאי הקמפיינים והתקציב שלהם.

נסיעות לחוץ לארץ: במטה הרשות לסחר הוגן יש כ-15 עובדים ומנהלים. בשנים 2012-2015 נסעו עובדי המטה 28 פעמים ל-17 כנסים בחו"ל. הרשות לסחר הוגן לא תיעדה את דיוניה והחלטותיה לבחירת העובדים שישתתפו בכנסים הללו ואת הנימוקים להשתתפותם בכנסים.

לדברי הרשות לסחר הוגן, היא אינה נוהגת לתעד דיונים פנימיים או דיונים עם גורמי חוץ וגם לא החלטות המתקבלות בדיונים אלה, מפאת המחסור בכוח אדם לרישום פרוטוקול.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לסחר הוגן כי אי-תיעוד שיטתי של פעילותה עלול לפגוע בביצוע ההחלטות שקיבלה, מאחר שאין מסמכים המתעדים לא את ההחלטות ולא את אופן ביצוען. יתר על כן, הדבר פוגע בשקיפות וביעילות פעולותיה, בהבניית שיקול הדעת, במעקב אחר תהליך קבלת ההחלטות ובשימור והעברה של מידע חיוני.

שימוש בכלי רכב ממשלתיים: חלק מעובדי הרשות לסחר הוגן מבקרים בבתי עסק ברחבי הארץ כחלק מביצוע תפקידם. בשל הפיזור הגאוגרפי הרחב של בתי העסק המפוקחים ולשם חיסכון בזמן העבודה, מוטב להשתמש בכלי רכב לביצוע הביקורים, ולא בתחבורה הציבורית. בפועל, יש חמישה רכבי איגום⁴¹ המיועדים לכך.

השימוש בכלי רכב ממשלתיים הוסדר בהוראות תקנון, כספים ומשק (להלן - הוראות תכ"ם)⁴²: עובד שהמשרד הממשלתי משתתף בהחזקת מכוניתו הפרטית אינו רשאי לנהוג בכלי רכב ממשלתי אלא באישור סמנכ"ל המשרד הרלוונטי. במקרה שאושר לעובד שימוש כזה, הוראות תכ"ם⁴³ קובעות כי עובד בעל רכב שירות או רכב אישי זכאי להשתמש בכלי רכב ממשלתי בתפקיד עד יום אחד בשבוע, ולא יותר מחמישה ימים בחודש. לעובד שצריך לנהוג בכלי רכב ממשלתי יותר מחמישה ימים בחודש יבוצע קיזוז מהחזר הוצאות הרכב הפרטי שלהן הוא זכאי.

הבדיקה העלתה כי אף על פי שלרשות עובדי הרשות לסחר הוגן עומדים רכבי איגום, רבים מהם משתמשים בתחבורה הציבורית לשם ביקור בבתי עסק מרוחקים, וזאת על מנת להימנע מקיזוז מהחזר הוצאות הרכב הפרטי. הרשות לסחר הוגן זיהתה בעיה זו, ופנתה בספטמבר 2015 לסגן בכיר לחשכ"לית במשרד האוצר בבקשה לאשר לה שימוש מוגבר ברכבי איגום. הרשות נימקה את בקשתה בכך שהוראת התכ"ם מגבילה את היקף השימוש ברכבי האיגום ובכך פוגעת בביצוע משימותיהם של עובדיה. בתשובתו אמר הסגן הבכיר לחשכ"לית כי על הרשות לסחר הוגן

41 רכב ממשלתי שאינו צמוד למשרה או לתפקיד, אלא מצוי בשימוש הכללי של המשרד.

42 הוראת תכ"ם 13.4.1, "החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי", בתוקף מ-26.1.15.

43 סעיף 4.17.1.4.

למצות תחילה את הכלים העומדים לרשותה, כמו למשל שינוי רמת הניידות לרכב שירות⁴⁴ עבור העובדים הרלוונטיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כלי רכב ממשלתיים הקיימים במאגר הרכבים של המשרד הם כלים שנועדו לסייע בביצוע המטרה שלשמה קיים המשרד הממשלתי. אי השימוש בכלי רכב אלה באופן מלא לצורכי העבודה והעדפת השימוש בתחבורה ציבורית לביצוע העבודה המקצועית אינו מנצל את רכבי המשרד ביעילות ופוגע ביעילות העבודה. על אגף החשכ"ל במשרד האוצר והרשות לבחון במשותף את הסוגיה ולמצוא לה פתרון ראוי.

הוועדה המייעצת: תיקון 20 לחוק הגנת הצרכן משנת 2006 קבע את סדר הפעלת הרשות לסחר הוגן, וכן נקבע בו כי שר הכלכלה "ימנה ועדה מייעצת שתפקידה לייעץ לממונה [על הרשות לסחר הוגן], לפי דרישתו, בכל ענין הנוגע להגנת הצרכן ולסחר הוגן, וכן לייעץ לו בהכנת הדין וחשבון השנתי ובהכנת תכנית העבודה של הרשות", בהסכמת שר האוצר⁴⁵.

הבדיקה העלתה כי הוועדה המייעצת הוקמה רק באפריל 2011, בסמוך להקמת הרשות לסחר הוגן, וכי לאחר שלוש שנים, באפריל 2014, פקע תוקף מינוי חבריה. בתקופת פעילותה היא התכנסה פעמיים בלבד, בכינוסים שיזם משרד התמ"ת.

בתשובתה מסרה הרשות לסחר הוגן שבמאי 2015 היא פנתה בעל פה לשר הכלכלה דאז מר נפתלי בנט בבקשה למנות לה ועדה מייעצת. אולם מינוי הוועדה לא יצא אל הפועל. באוגוסט 2015 היא שלחה מכתב לשר הכלכלה דאז, מר אריה מכלוף דרעי, בבקשה לפעול למינוי ועדה מייעצת. גם בקשה זו לא נענתה. מכאן שבמועד סיום הביקורת עדיין אין לרשות לסחר הוגן ועדה מייעצת.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הכלכלה כי מינוי ועדה מייעצת יסייע בהכנת תכנית העבודה השנתית ותכנית העבודה הרב-שנתית, קל וחומר במועד שבו חל שינוי יסודי במבנה הרשות ונקבעות דרכי פעולתה. על השר לפעול בהקדם למינוי הוועדה המייעצת כמצוות החוק.

הכנות למינוי ממונה חדש: בהתאם לחוק הגנת הצרכן⁴⁶ הממשלה תמנה, לפי המלצת שר הכלכלה, ממונה על הגנת הצרכן והסחר הוגן (להלן - הממונה); הודעה על המינוי תפורסם ברשומות. לשם בחירתו של ממונה חדש נדרשת בקשה להתחיל בהליך של ועדת איתור, ניסוח של תיאור תפקיד הממונה ואישורו על ידי נש"ם. לאחר מכן ייבחר הרכב ועדת האיתור בהתאם להחלטת הממשלה. לאחר פרסום הודעה על חיפוש מועמדים לתפקיד, תתכנס הוועדה, תבחן את המועמדים שעמדו בתנאי הסף ותראיין אותם. הוועדה תמליץ לשר הכלכלה על המועמד

44 שינוי רמת הניידות יגדיל את התשלום החדשי לעובד עבור הוצאות רכב.

45 סעיף 22א(א) לחוק הגנת הצרכן.

46 סעיף 19 לחוק.

המתאים ביותר על פי תבחינים שייקבעו מראש, ולאחר שהוא יאשר את המועמד, יובא מינויו לאישור הממשלה.

בהתאם לחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004⁴⁷, גיל פרישת חובה לגבר ולאשה הוא 67⁴⁸. בהתאם לתקשי"ר, נציב שירות המדינה חייב להוציא לקצבה עובד בתום החודש שבו הגיע לגיל פרישת חובה. הממונה הנוכחית, עו"ד תמר פינקוס, הגיעה לגיל פרישת חובה בדצמבר 2015.

שלב הכרחי בבחירת ממונה הוא ניסוח תיאור תפקיד והעברתו לנש"ם. הרשות לסחר הוגן ניסחה תיאור תפקיד ודרישות סף לממונה. בנובמבר 2015 נודע למשרד הכלכלה על כך, אך לדעתו דרישות הסף, כפי שניסחה אותן הרשות לסחר הוגן, היו נמוכות מדי והוא ניסח אותן מחדש. בפברואר 2016 אישרה נש"ם את נוסח תיאור התפקיד, נבחרה ועדת האיתור, אך עד מועד סיום הביקורת היא טרם התכנסה. כתוצאה מעיכובים אלה בתהליך, כהונת הממונה היוצאת הוארכה עד יוני 2016, ובמועד זה היא פרשה.

בדוח מבקר המדינה שדן במינוי עובדים בכירים בשירות המדינה⁴⁹ העיר המבקר כי על נש"ם להגדיר עבור משרדי הממשלה לוח זמנים לתהליכים הנדרשים טרם פרסום המכרז⁵⁰ לתפקידים בכירים.

בתשובה שמסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה במאי 2016 צוין כי בהתאם להנחיות נציב שירות המדינה נערכת בקרה כחצי שנה לפני התפנותה של משרה הנמנית עם הסגל הבכיר וקצובה בזמן כהונה, וכי מינהל הסגל הבכיר מיסד בחודשים האחרונים כלי שמשקף את תמונת המצב בזמן אמת לגבי משרות הסגל הבכיר. נש"ם הוסיפה כי לדעתה מנכ"ל משרד הכלכלה אחראי לכתיבת תיאור תפקיד של משרה בכירה בגוף סטטוטורי (כגון הרשות) הפועל מטעם השר כדי למנוע מצב שבו כפוף, דהיינו עובד הרשות, מטפל במשרת מנהלו. עם זאת, לדעת נש"ם, יש מקום לשמוע גם את דעתם של גורמים אחרים לגבי משרת הממונה. עוד הודיעה נש"ם כי בכוונתה לחדד נקודה זו בחוזר שתפרסם.

בתשובה שמסר משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה במאי 2016 צוין כי באוקטובר 2015 קוימו פגישות ובוצעו שיחות עם נש"ם בעניין מינוי הממונה החדש, ובנובמבר 2015 הועבר תיאור התפקיד לנש"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי הוא לא נערך מבעוד מועד לקראת פרישתה של הממונה. משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי עליה לקבוע עמדה עקרונית בנוגע לזהות הגורם הקובע את תנאי הסף ותיאור התפקיד של ראשי גופים סטטוטוריים.

47 סעיף 4 לחוק.

48 ראו פרק 82.53 בתקשי"ר.

49 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), "נציבות שירות המדינה - מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", עמ' 173.

50 המונח מכרז כולל ועדת איתור.

המועצה הישראלית לצרכנות בע"מ

המועצה לצרכנות היא חברה ממשלתית שהוקמה בשלהי שנות השישים של המאה העשרים, כדי לפתח תודעה צרכנית ולהגן על זכויות הצרכן. מניויתיה של המועצה מוחזקות על ידי מדינת ישראל (75%) ומכון התקנים הישראלי (25%). בשנת 2008 נחקק חוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008, כדי "להבטיח כי המועצה הישראלית לצרכנות הרשומה בישראל כחברה ממשלתית... תפעל באופן עצמאי, בלא תלות, לטובת הצרכן". חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן - חוק תובענות ייצוגיות), מכיר במועצה בתור ארגון היכול להגיש תובענות ייצוגיות בשם צרכנים. בדצמבר 2015 הועסקו במועצה כ-50 עובדים⁵¹. תקציב המועצה בשנת 2016 הוא כ-10 מיליון ש"ח. מנכ"ל המועצה לצרכנות משנת 2007 ועד מועד סיום הביקורת היה עו"ד אהוד פלג.

פעילות המועצה לצרכנות

הטיפול בפניות הציבור

נוהל לטיפול בתלונות⁵²: נוהל ארגוני הוא מסמך מבוקר המתאר את תהליך העבודה בארגון, שיטת העבודה בו או המבנה הארגוני שלו. נוהל זה מבטיח טיפול אחיד ומוסכם מראש במשימה כלשהי ומצמצם את הצורך בהחלטות אד-הוק. כמו כן הוא מפרט מי הם האחראים לביצוע המשימה ומה הם המשאבים הנחוצים לביצועה והשלבים להשלמתה. במועצה לצרכנות קיים נוהל לטיפול בתלונות (להלן גם - הנוהל) המפרט את אופן הטיפול בתלונות המתקבלות ומדגיש כי נדרשת הקפדה על טיפול מאורגן, מסודר ומתועד בתלונות. הנוהל הוא אחיד עבור הטיפול בכל סוגי התלונות.

בשל השוני במוצרים ובשירותים בתחומי המסחר והשירותים השונים ובחקיקה בתחומים אלו, נדרש לעתים טיפול שונה בתלונות. בבדיקה נמצא כי הנוהל לטיפול בתלונות אינו מתייחס לתלונות המצריכות טיפול שונה בשל המבנה הארגוני הייחודי של כל תחום או בשל החקיקה הרלוונטית לכל תחום. עוד נמצא אף שהנוהל עודכן לאחרונה בדצמבר 2015, הוא אינו כולל התייחסות לשינויים מבניים שנעשו במועצה לפני אותו מועד, ובכללם: הוספת צוות המטפל בניסוח כתבי תביעה קטנה ויישום שיטה חדשה לטיפול בתלונות - "נילון-נילון" (ראו להלן). מכאן שהנוהל לטיפול בתלונות אינו מעודכן ואינו מפרט את כל השינויים שנוספו. לא קיימים גם נהלים משלימים אשר מפרטים את אופן הפעילות של המחלקות המוזכרות להלן.

51 40 עובדים במשרה מלאה, 10 עובדים במשרה חלקית, שלושה עובדים זמניים מחליפים לתקופה של חופשת לידה ו-23 סירי המועצה לצרכנות בהיקף של ארבע שעות שבועיות.

52 הנוהל מתייחס גם לבקשות לקבלת ייעוץ.

בתשובה שמסרה המועצה לצרכנות למשרד מבקר המדינה במאי 2016 (להלן - תשובת המועצה) צוין כי אין הבדל מהותי בשיטת העבודה בטיפול בתלונות מתחומים שונים, ועל כן הנוהל נותן מענה נאות להכונת העובדים המטפלים בתלונות לביצוע תפקידם. במקרים שבהם נדרשת הכוונה מיוחדת, עו"ד מהמחלקה המשפטית נותן הדרכה פרטנית משלימה לעובדים הזקוקים לה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוהל מפורט יותר עשוי לצמצם את הצורך בהחלטות אד הוק ובהדרכה פרטנית על ידי המחלקה המשפטית. נוסף על כך, השוני בטיפול בתלונות על מגוון מוצרים ושירותים והשינויים המבניים שנעשו במועצה מצדיקים התייחסות מיוחדת בנוהל.

המחלקה לפניות הציבור. חוק המועצה קובע כי תפקידיה כוללים "מתן שירותים וסיוע לציבור הצרכנים... לצורך הגנה על זכויות הצרכן וקידום ענייניו מול גופים פרטיים"⁵³. הטיפול בפניות הוא לתפיסתה "לב לבה של עבודת המועצה"⁵⁴, ופועלת בה מחלקה לפניות הציבור הכוללת מנהלת וצוות של 16 עובדים המטפלים בפניות (להלן - מטפלים). מדי שנה בשנה המחלקה לפניות הציבור מטפלת בכ-40,000 פניות⁵⁵. המועצה משתמשת בפניות הציבור גם כבסיס נתונים שבאמצעותו היא מאתרת פגיעות נוספות בצרכנים.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים שונים בדרך טיפולה של המועצה בפניות הציבור בשנים 2012-2015⁵⁶. הניתוח מבוסס על מאגר המידע של המועצה, הכולל 158,000 פניות שנרשמו במערכת הממוחשבת בשנים אלה⁵⁷. להלן ממצאי הבדיקה:

1. הבדיקה העלתה שבשנים 2012-2015 בכ-30% מהתלונות החל הטיפול רק לאחר 30 יום. במאי 2015 עודכן הנוהל וקבע כי יש להתחיל את הטיפול בתלונה בתוך 10 ימים מיום קבלתה, ואכן חל שיפור בזמני הטיפול בתלונות ומשך הזמן עד לתחילת הטיפול בתלונה התקצר.
2. בהתאם להחלטת הנהלת המועצה לצרכנות ובאישור יו"ר דירקטוריון, לסמנכ"ל המועצה יש סמכות לסגור פניות אשר לא טופלו תקופה ארוכה. הבדיקה העלתה שכ-4,500 פניות שהיו פתוחות יותר משנה נסגרו בשיטה זו בשנים 2014-2015, בלי שטופלו על ידי המועצה.
3. על פי אומדן שעשו נציגי משרד מבקר המדינה, פרק הזמן הנדרש לטיפול בתלונה הוא כארבעה חודשים⁵⁸. צוות הביקורת בדק את אורך הטיפול

53 סעיף 2(א)(1) לחוק המועצה.

54 מתוך אתר המועצה הישראלית לצרכנות <http://www.consumers.org.il>.

55 פניות כוללות בקשות של צרכנים למידע וייעוץ ותלונות שבהן הצרכן מבקש מהמועצה למצוא פתרון למחלוקת בינו לבין בית העסק. כ-70% מהפניות הן תלונות.

56 הנתונים לשנת 2015 מעודכנים עד סוף אוקטובר 2015.

57 בניתוח זה לא נכללו פניות כפולות ופניות שבגינן הוגשו תובענות ייצוגיות.

58 ההערכה מבוססת על הנוהל לטיפול בתלונות: עד 10 ימים להתחלת הטיפול, חודש לקבלת מסמכים חסרים מהמלונן, חודש לקבלת תשובת הנילון ואומדן של משרד מבקר המדינה של 45 יום נוספים לסיים הטיפול בתלונה.

המועצה מטפלת
בחלק ניכר מן הפניות
שהיא מקבלת
במסגרת לוח הזמנים
שנקבע, בתקופה
שנבדקה הועלה כי
משך הטיפול באלפי
פניות חרג מהוראות
הנוהל או התמשך
מעבר לסביר

בכ-106,000 תלונות שהוגשו למועצה והטיפול בהן הסתיים בשנים 2012-2015. נמצא שהטיפול בכ-36% מהתלונות הסתיים אחרי למעלה מארבעה חודשים, והטיפול בכ-14% מתלונות אלה הסתיים אחרי לפחות שמונה חודשים. ממוצע הטיפול בתלונות עמד על כארבעה חודשים.

4. משרד מבקר המדינה בדק את פרק הזמן הנדרש להשיב על בקשת ייעוץ בשנים 2012-2015. הבדיקה העלתה כי יותר מ-50% (כ-14,000) מהבקשות לקבלת ייעוץ טופלו לאחר 30 יום לפחות, וממוצע הטיפול בהן עמד על כארבעה חודשים וחצי. במאי 2015 הוסיפה המועצה הנחיה לנוהל ולפיה יש להשיב על בקשת ייעוץ לא יאוחר מארבעה ימים מקבלתה. ממאי 2015 חל שיפור בזמני התשובה על בקשות הייעוץ, ופרק הזמן שחלף עד שהמועצה השיבה על בקשה כאמור התקצר לעומת המצב שהיה קיים עד אז.

5. משרד מבקר המדינה בדק את כל 158,000 הפניות שהופיעו במערכת הממוחשבת של המועצה בשנים 2012-2015. נמצא כי בכ-24,000 מהמקרים לא רשמו המטפלים במערכת הממוחשבת את שם הנילון אף שהנוהל לטיפול בתלונות קובע שיש לבצע רישום מלא של פרטי התלונה במערכת הממוחשבת. היעדר פרט זה פוגע באיכותו של בסיס המידע ובאיכות ניתוח הטיפול בתלונות, ואינו מאפשר למועצה לנהל בסיס מידע שלם.

מניתוח הנתונים עולה כי המועצה מטפלת בחלק ניכר מן הפניות שהיא מקבלת במסגרת לוח הזמנים שנקבע בנוהל לטיפול בתלונות. עם זאת, בתקופה שנבדקה הועלה כי משך הטיפול באלפי פניות חרג מהוראות הנוהל או התמשך מעבר לסביר. על המועצה להמשיך במאמציה לשפר ולזרז את הליך הטיפול בפניות.

הטיפול בתלונות על ידי בתי העסק: כדי להקטין את עומס הטיפול בתלונות, בקיץ 2015 פיתחה המועצה לצרכנות שיטת טיפול חדשה בתלונות המכונה "נילון-נילון"⁵⁹. במסגרת השיטה החדשה הגיעה המועצה להסכמה עם 14 עסקים גדולים העומדים בקריטריונים מסוימים, ולפיה התלונות המוגשות כנגד אותם עסקים יועברו לטיפולם. לפי נתוני המועצה, מדובר בכ-9% מכלל התלונות שהמועצה מטפלת בהן.

כדי לפקח על איכות הטיפול של הנילונים בתלונות ולבחינת שביעות רצונם של הצרכנים שטופלו בשיטת "נילון-נילון", בתום הטיפול של העסקים בפנייה, שולחת המועצה לצרכן משוב שביעות רצון, שבו הוא מתבקש לדרג את שביעות רצונו מ-1 (הנמוך ביותר) עד 5. זאת ועוד, אם הבעיה לא נפתרה לשביעות רצון הצרכן, הוא יכול לבקש מהמועצה שהיא תמשיך לטפל בתלונה.

משרד מבקר המדינה בדק את ערכי שביעות הרצון של הצרכנים שטופלו בשיטת "נילון-נילון" מיוני עד דצמבר 2015, ומצא שממוצע הדירוג בפניות מסוג זה היה 2.1 נקודות בלבד. היעדר שביעות הרצון התגלם גם בהעדפתם של 31% מהצרכנים להעביר את תלונותיהם לטיפול המועצה.

בתשובתה הסבירה המועצה כי קבעה מדד הצלחה לשיטת "נילון-נילון" בכך שכ- 50% מהמתלוננים לא ידרשו המשך טיפול על ידי המועצה. המועצה בדעה שהנתונים מראים הצלחה ביישום שיטה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הגם ששיטת הטיפול החדשה בתלונות חוסכת במשאביה ומגבירה את שיתוף הפעולה עם בעלי העסקים, דירוג שביעות הרצון הנמוך של הצרכנים מטיפול בתי העסק בתלונתם אינו עולה בקנה אחד עם מסקנות המועצה בדבר הצלחת השיטה. זאת ועוד, העובדה כי מתלוננים רבים לא ביקשו "המשך טיפול" באמצעות המועצה אין בה כדי ללמד על שביעות רצונם. ייתכן שהחליטו לוותר על המשך הטיפול בתלונתם או שאינם מודעים לאפשרות של המשך טיפול על ידי המועצה. על המועצה לצרנות לאתר אפוא את נקודות החולשה בשיטה זו ואת בתי העסק שקיבלו ציונים נמוכים, ולנקוט פעולות לשיפור שביעות הרצון של הצרכנים.

בקרת איכות על הטיפול בתלונות

אופן הטיפול בתלונה הוא מרכיב מרכזי בפתרונה. המועצה ערה לצורך לבחון את איכות הטיפול בתלונות, ולשם כך היא מינתה במאי 2014 את סגנית מנהלת המחלקה לפניות הציבור לממונה על ביצוע בקרת איכות על הטיפול בתלונות במועצה (במשרה חלקית). במסגרת תפקידה על הממונה לבדוק⁶⁰ את טיב הטיפול של כל אחד מהמטפלים בתלונות השונות, אחת לרבעון. בדצמבר 2015 היו במועצה 16 עובדים שטיפלו בתלונות.

1. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי ממאי 2014 עד דצמבר 2015 בוצעו רק 18 מתוך 112 הבקורות הנדרשות על פי הגדרת התפקיד⁶¹ (ביצוע של 16% מהנדרש).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה למצוא דרך להרחיב את בקרת האיכות על הטיפול בתלונות כדי לשפר את יעילותה.

2. לאחר הכנת דוח בקרת איכות על פעולותיו של המטפל, הוא מוזמן לפגישה עם מנהלת המחלקה לפניות הציבור ועם הממונה על ביצוע בקרת האיכות.

מבדיקת סיכומי הפגישות שקיימה מנהלת המחלקה לפניות הציבור עם המטפלים, עלו הליקויים האלה: בניגוד לנוהל טיפול בתלונות, המטפלים אינם ממלאים פרטים חיוניים במערכת הממוחשבת; אינם דורשים מספק השירות לפצות את הצרכן; צרכנים הופנו להגיש תביעה בבית המשפט באופן עצמאי, אף שיש במועצה מחלקה העוסקת בסיוע לצרכנים לנסח כתבי תביעות במקרים מעין אלה; לעובד שכשל

60 על פי נוהל בקרת איכות של המועצה.

61 מספר הבקורות הנדרשות הוא מכפלה של מספר המטפלים במספר הרבעונים (112 = 7X16).

בתפקידו כמה פעמים נקבע עונש על תנאי, אך לא התקיימה בקרה חוזרת על עבודתו⁶².

הממונה ביצעה 18 בקרות איכות ובכחצית מהן נמצאו ליקויים. רק במקרה אחד נעשתה בקרת איכות חוזרת.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה לצרכנות כי בקרת האיכות היא כלי יעיל, ואם תשכיל להשתמש בכלי זה נכונה הוא עשוי להועיל לה מאוד בביצוע תפקידה ובשיפור איכות השירות הניתן לצרכנים. על המועצה להטמיע את השימוש בכלי זה ולנהל מעקב אחר מטפלים שעלו ליקויים בעבודתם ובטיב השירות שנתנו.

הכשרת עובדים חדשים המטפלים בפניות

עובד חדש הנקלט בתפקיד מטפל בפניות (להלן - מטפל) מקבל הכשרה לצורך מילוי תפקידו. ההכשרה המקצועית למטפלים חדשים במועצה נעשית בעל פה, ולא קיים מערך הכשרה כתוב וסדור. כשאין רשימה כתובה הכוללת את כל הנושאים שבהם יש להכשיר את המטפל, קיים חשש שהוא יקבל הכשרה חלקית בלבד. זאת ועוד, אין במועצה מערכת לניהול והעברה של ידע ארגוני, ולכן יש חשש לאיבוד ידע כאמור. חלק מההשקעה הגדולה בהכשרת המטפל עלול לרדת לטמיון עקב היעדר ניהול מסודר של הידע הארגוני.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי המועצה לצרכנות תקים מערך מובנה להכשרת מטפלים בפניות, לרבות מדריך כתוב המפרט את כל שלבי העבודה של המטפלים. מערך זה יסייע למטפלים לעשות את עבודתם נאמנה ובוודאי ייטיב עם המטפלים החדשים ויקל עליהם את מלאכתם. נוסף על כך על המועצה לקיים ריענון תקופתי של שיטות הטיפול בתלונות.

מערכת ממוחשבת לטיפול בפניות

תיעוד שלבי הטיפול בתלונות במועצה לצרכנות נעשה באמצעות מערכת ממוחשבת לטיפול בפניות (CRM⁶³). המערכת פותחה בשנת 2008 על ידי חברה פרטית במיוחד לצורכי המועצה, וכיום חברה זו מתחזקת את המערכת ומפתחת בה רכיבים חדשים במידת הצורך.

62 בקרה חוזרת נחוצה מפני שלפי תנאי העונש, אם המטפל שוב יעבור על הוראות הנוהל לטיפול בפניות וההנחיות הנלוות, או יחרוג מסטנדרט העבודה הנדרש, הוא יזמן לשימוע לפני פיטורין ללא דיחוי.

הבדיקה העלתה כי למערכת הממוחשבת אין מדריך למשתמש, וכי הדרכות לעובדים חדשים בתפעול המערכת נעשות בעל פה ובשל כך הן אינן אחידות. כמו כן מטפלים הנתקלים בבעיות בתפעול אינם יכולים להיעזר בהוראות כתובות למציאת הפתרון. נוסף על כך בהיעדר מדריך למשתמש ובעקבות פרישת עובדים המתמחים בשימוש בה עולה חשש לאיבוד ידע חיוני על המערכת.

בתשובתה כתבה המועצה לצרכנות כי היא תבחן כתיבת מדריך למשתמש.

תכניות עבודה

תכנית עבודה היא מתווה לפעילות ארגונית המכוונת להשגת מטרות ויעדים מוגדרים בפרק זמן שנקבע מראש. תכנית העבודה נכתבת לאחר שהוגדרו המטרות האסטרטגיות והיעדים של הארגון ולאחר שהתקיים דיון בנושאים אלו. תכנית העבודה נקבעת בדרך כלל לשנה הקרובה (תכנית שנתי), ורצוי כי לצדה תהיה גם תכנית רב-שנתית. דיון בתכנית העבודה השנתית קובע את סדר העדיפויות של היעדים שנבחרו ואת המשימות הנגזרות מהם; דיון זה הוא חלק בלתי נפרד מתהליך הניהול, מאחר שהוא מהווה כלי למינוף והנעה של תהליכים, להכוונה לחתירה ליעדים וכן להערכה של ביצועי הארגון ובקרה עליהם בהתאם לתכנית העבודה שנקבעה.

בבדיקה של תהליך הכנת תכניות עבודה שנתיות ותכנית עבודה רב-שנתית לשנים 2013-2016 נמצא כי בשנים 2013 ו-2016 לא הכינה המועצה לצרכנות תכנית עבודה וכי בשנים 2014 ו-2015 הכינה מסמכים ובהם רשימה של דגשי פעילות תחת הכותרת "תכנית עבודה". מסמכים אלו אינם עונים במלואם על ההגדרה של תכנית עבודה⁶⁴, כפי שהיא מובאת בתקשי"ר: "תכנית אב שנתית לאיכות בראיה רב שנתית (5-3 שנים) ותכניות עבודה שנתיות הנגזרות ממדיניות האיכות. על תכניות אלו לכלול יעדים רב שנתיים ושנתיים לרבות מדדים להערכת מידת השגתם של יעדים אלו". עוד נמצא כי בתקופה שנבדקה לא הכינה המועצה תכנית רב-שנתית. למועצה אמנם יש חזון ומטרות כלליות ביותר, אך הם כלליים מטבעם ואינם כוללים יעדים מפורטים שיסייעו בידיה להגשים את החזון והמטרות. בהיעדר תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות כהגדרתן, קשה עד מאוד לבחון את ההתקדמות בביצוע המטרות והיעדים שהמועצה הציבה לעצמה.

אחד מתפקידי הדייקטוריון הוא לקבוע את המדיניות הכללית של הארגון ולעקוב ברציפות אחר מימושה⁶⁵. מאחר שבמשך תקופות ארוכות לא מונה למועצה דירקטוריון (ראו בהמשך בפרק על עיכובים במינוי דירקטורים), ובהיעדר תכניות עבודה כהגדרתה, קביעת תחומי הטיפול של המועצה לצרכנות נעשית על ידי ההנהלה, וההנהלה לא בחנה את עמידת המועצה ביעדים בתחומים אלה.

המועצה לצרכנות מסרה בתשובתה כי היא תכין תכנית עבודה רב-שנתית ותכנית שנתית מקושרת תקציב.

64 ראו לדוגמה את הערות התקשי"ר סעיף 60.141.

65 סעיף 32(א)(1) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה להכין תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות מפורטות ולקבוע אחר ביצוע המשימות כדי לוודא את השגת מטרותיה.

מחלקת החינוך, ההסברה והמידע

חוק המועצה קובע⁶⁶ כי אחד מתפקידיה הוא קידום החינוך למודעות צרכנית ומתן הסברה בנושא. מחלקת החינוך, ההסברה והמידע במועצה (להלן - מחלקת החינוך) פועלת, בין היתר, לקידום החינוך לצרכנות נבונה בקרב ילדים ונוער באמצעות פיתוח תכניות לימודים, קיום מבצעי הסברה, הפקת מצגות, פרסום דפי מידע, הפקת ערכות הסברה, הפקת פרויקטים שונים וארגון יום הצרכן.

בעבר פיתחה המועצה תכניות לימוד בנושאי צרכנות נבונה אשר שולבו במקצועות הלימוד בבתי הספר. בעשר השנים האחרונות תכניות הלימוד האלה נלמדות באמצעות משרד החינוך בבתי הספר; ברוב המקרים הן מועברות לתלמידים על ידי משרד החינוך, במקרים אחרים על ידי המועצה עצמה ובמקרים ספורים על ידי הרשויות המקומיות.

1. המועצה קבעה לעצמה מטרה כללית להעמקת החינוך לצרכנות נבונה וטיפול ההגינות בצרכנות בקרב ילדים, בני נוער ואוכלוסייה בוגרת. הבדיקה העלתה כי אף שהמועצה קבעה מטרות בנפרד לכל תכנית לימוד שפיתחה, היא לא קבעה למחלקת החינוך יעדים מפורטים הכוללים מדדים כגון שיעורי הצלחה ומועדים לביצוע. לפיכך, אין בידיה כלי ניהול יעיל לבחינת האפקטיביות של פעולות המחלקה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי קידום של חינוך לטיפול צרכנות נבונה בקרב האוכלוסייה באופן המשרת את מטרת החוק מחייב אותה לניהול תכנית חינוכית יעילה על ידי הגדרת יעדים מעשיים הניתנים לכימות ולמידת הצלחתה בתחום זה.

2. משרד החינוך מעביר לבתי הספר תכניות לימוד שפותחו ונכתבו על ידי המועצה בנושאי החינוך הפיננסי וצרכנות נבונה. כדי לאמוד את השימוש והאפקטיביות שיש לתכניות לימוד אלה על המועצה לקבל נתונים על מספר התלמידים שהשתתפו בתכניות הלימוד ולקבל משובים מהמורים ומהתלמידים. הביקורת העלתה כי למועצה אין נתונים מלאים על מספר התלמידים שהשתתפו בתכניות הלימוד לצרכנות נבונה⁶⁷ והיא לא קיבלה משובים ממשרד החינוך על כל תכניות הלימוד. המועצה פנתה למשרד החינוך לקבלת הנתונים שבידו, אולם הוא לא סיפק לה נתונים אלה.

66 בסעיף 2(א).

67 ואילו מספר התלמידים שלמדו חינוך פיננסי ידוע ומנוטר.

המועצה מסרה בתשובתה כי "האחריות ללימוד התכניות בכיתות היא של משרד החינוך, וכך גם המדידה לגבי היקפי השימוש בתכניות בכיתות. נתונים אלה לא מועברים ממשרד החינוך למועצה, אלא באופן חלקי ואקראי... אף על פי כן בגלל חשיבות העניין, המועצה החליטה שלא לעצור את הפיתוח בנושא חשוב זה ולהמשיך את הקשר ההדוק עם משרד החינוך כדי להעמיד תכניות נוספות לשתונים אחרים ולמקצועות נוספים... ביחס למדידת אפקטיביות תכניות הלימוד, הרי שאין במשרד החינוך כלים למדידת החינוך לערכים, כפי שגם עלה מפגישה שקיים מנכ"ל המועצה עם הרשות הארצית למדידה והערכה במשרד החינוך. המועצה תפתח אמצעים למדידת תכניותיה ותשאף להדק את הקשר עם משרד החינוך גם בנושא זה".

בתשובה שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה במאי 2016 צוין כי בידי המשרד יש נתונים על מספר התלמידים שהשתתפו בתכניות הלימוד בנושא חינוך פיננסי בלבד. משרד החינוך ציין עוד כי במסגרת פיתוח יחידות הלימוד עם המועצה לצרכנות נבונה לא הייתה התניה של חובת השימוש בהן והן נועדו להעשרה. בשל כך, מעקב מסודר אחר מספר התלמידים והמורים העושים שימוש בכל אחת מהתכניות אינו רלוונטי ואינו מעשי, ואין הצדקה ואפשרות לנטר נתונים אלו. המשרד ציין כי לקראת שנת הלימודים הבאה הוא יגבש תכנון מושכל ליישום יחידות הלימוד, והאגף לחינוך יסודי יבחן את האפשרות לאסוף נתונים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי כדי להשיג את מטרותיה בנושא החינוך לצרכנות עליה לבחון את היקף השימוש בתכניותיה בבתי הספר ואת יעילותן. מן הראוי כי משרד החינוך ישפר את המעקב אחר הוראת תכניות הלימוד של המועצה ואת ניהולה, וישתף את המועצה במידע זה בדרך שתוסדר מראש. מכל מקום, מן הראוי כי הן משרד החינוך והן המועצה לצרכנות יגבירו את מאמציהם לשיתוף פעולה פורה לעניין זה.

סיירת המועצה לצרכנות (פרויקט סמ"ל)

פרויקט סיירת המועצה לצרכנות (להלן - פרויקט סמ"ל) החל לפעול בסוף 2012, והוא נועד לסייע לציבור להשוות את מחירי המוצרים בין רשתות השיווק השונות. במסגרת הפרויקט עשו סיירי המועצה השוואת מחירים של סלי מוצרים בנקודות שיווק שונות ברחבי הארץ בכל שבוע ופרסמו את הנתונים באתר המועצה. אחת לשבוע התפרסמו הנתונים גם בתכנית צרכנית בערוץ מסחרי בטלוויזיה. נוסף על הסל הבסיסי נבדקו סלים ייעודיים לחגים וסלי צללים⁶⁸ מגוונים במהלך השנה. בשנים 2013-2014 עמד תקציב הפרויקט על 2.4 מיליון ש"ח ו-1.2 מיליון ש"ח בהתאמה.

68 סלים המורכבים ממוצרים חריגים יחסית שמטרתם למנוע היערכות מראש של רשתות השיווק, וכך מתאפשר לתעד את רמת המחיר האמיתית ברשת הנבדקת.

חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 (להלן - חוק המזון), נכנס לתוקפו במאי 2015. פרק שקיפות המחירים בחוק המזון⁶⁹, מחייב קמעונאי גדול⁷⁰ לפרסם באתר האינטרנט שלו את מחירי המוצרים שלו ומידע נוסף עליהם, לעדכן את האתר אחת ליום וכן לפרסם באתר של הרשות לסחר הוגן את כתובת ה-URL⁷¹ של קובץ המחירים שהוא מפרסם. כמה חודשים לאחר כניסתו לתוקף של פרק שקיפות המחירים, פיתחו חברות פרטיות העוסקות בתחום המחשוב יישומונים שמסופקים בחינם ומאפשרים לצרכנים להשוות מחירי מוצרים וסלי מוצרים ברשתות השיווק השונות באמצעות הטלפון החכם או המחשב. בינואר 2016 השיקה הרשות לסחר הוגן את השימוש ביישומונים הללו ויצאה בקמפיין שידע את הציבור על קיומם ועודד את השימוש בהם.

בבדיקה נמצא כי על אף השקת היישומונים, הוסיפו סיירי המועצה במשך כחצי שנה לאחר השקתם, לבצע השוואת מחירים של סלי מוצרים בנקודות שיווק שונות ברחבי הארץ.

המועצה ענתה בתשובתה כי כמעט עד סוף שנת 2015 לא היו אתרי השוואת המחירים והיישומונים נגישים למרבית הציבור. גם כיום עדיין יש רשתות שיווק שאינן מדווחות כלל או באופן חלקי על מחיריהן, דבר הפוגע ביעילות ההשוואה. כמו כן מודעות הציבור לשימוש ביישומונים נמוכה. בנסיבות אלה המשיכה המועצה לספק שירות של השוואת מחירים של סלי מזון, ושירות זה קיבל תהודה תקשורתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי המועצה תתאים את מתכונת הפעלת פרויקט סמ"ל למציאות החדשה של שיפור בשקיפות המחירים ובפרסומם, הבאה לידי ביטוי בהעמדת יישומונים לרשות הציבור במחשב ובטלפון החכם.

"סמ"ל - הדור הבא": בשל כניסתו לתוקף של פרק שקיפות המחירים בחוק המזון תכננה המועצה לצרכנות ב-2015 את המשך פעילותה בתחום השוואת המחירים באמצעות פרויקט ששמו "סמ"ל - הדור הבא". תקציבו השנתי המתוכנן של פרויקט זה הוא כמיליון ש"ח, והוא אמור לכלול פיקוח מדגמי על אכיפה של חוק המזון, פרק שקיפות המחירים, וכן פיקוח באמצעות תצפיות שבועיות על ביצוע תקנות צרכניות שונות, כגון סימון מוצרים, תקינות שלטי מבצע, מחיר ליחידת מידה ועוד. סיירי המועצה יבצעו במסגרת הפרויקט גם תצפיות מחזוריות בענפי מסחר אחרים⁷² ותצפיות עונתיות רלוונטיות, כגון בדיקת מחירי מוצרי מזון בחופי רחצה וכיוצא בזה.

69 סעיף 30(א) לחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014.
 70 רשתות שיווק שאת שמותיהן מפרסם הממונה על ההגבלים העסקיים במאי בכל שנה.
 71 ה-URL (Uniform Resource Locator) מתייחס לשם הייחודי של הקובץ שאליו רוצים לגשת ברשת האינטרנט.
 72 בתי עסק בתחומי עשה זאת בעצמך; בתי כולבו; רשתות פארם; ביגוד והנעלה; תחום ילדים ותינוקות; מוצרי חשמל; מחשבים וציוד היקפי; מזון מוכן ועוד.



הערך המוסף מביצוע
תצפיות מחירים
בתחומי מסחר נוספים
פוחת בתקופה שבה
לרוב משקי הבית
בישראל יש יכולת
עצמית להשוות
מחירים באמצעות
האינטרנט

יצוין כי חוק הגנת הצרכן וצווים על פיו מחייבים עוסק בסימון על גבי טובין⁷³. הרשות להגנת הצרכן אחראית לאכוף את חוק הגנת הצרכן, לרבות סעיף זה של סימון מוצרים.

בתשובתה ציינה המועצה כי הדגש בפרויקט זה הוא על השוואת מחירים בענפי מסחר אחרים שאין בהם חלופות השוואה לצרכנים, כגון בתי כולבו, רשתות פארם, ביגוד והנעלה, מזון מוכן ורשתות עשה זאת בעצמך. עם זאת, הדירקטוריון החדש יבחן מדיניות זאת מחדש.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי פיקוח מדגמי על נושאים כמו סימון מוצרים, תקינות שלטי מבצע ומחיר ליחידת מידה נמצא בתחום אחריותה של הרשות לסחר הוגן. לדעת משרד מבקר המדינה, הערך המוסף מביצוע תצפיות מחירים בתחומי מסחר נוספים פוחת בתקופה שבה לרוב משקי הבית בישראל יש יכולת עצמית להשוות מחירים באמצעות האינטרנט. לפיכך, על המועצה לשקול שוב את מטרות פרויקט "סמ"ל - הדור הבא" בהתחשב בעלות הפרויקט - כעשרה אחוזים מתקציב המועצה לצרכנות.

ענייני מינהל

דירקטוריון המועצה

לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), דירקטוריון של חברה אמון על קביעת המדיניות הכללית של החברה על פי תחומי פעילותה ומטרותיה ועל פעולותיה הפיננסיות. כמו כן על הדירקטוריון לפקח על פעולות החברה.

הרכב הדירקטוריון

לפי חוק המועצה⁷⁴, שרי הכלכלה והאוצר⁷⁵ ימנו לדירקטוריון המועצה לצרכנות 11 חברים, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות הממשלתיות. חמישה מהם ייבחרו מתוך רשימה של עשרה מועמדים שעליהם המליצה הוועדה לאיתור מועמדים (להלן - ועדת האיתור). הרכב חוקי של הדירקטוריון יכלול לא פחות מחמישה דירקטורים, ובהם שניים שמונו בהמלצת ועדת האיתור.

73 הסימון על מוצרים לפי החוק כולל פרטים מזהים של היצרן והיבואן, רכיבי המוצר וכמותו, מחיר הטובין לצרכן ופרטים חיוניים על השימוש במוצר.

74 סעיף 3(א) לחוק המועצה.

75 שר האוצר מאשר את המינוי ששר הכלכלה בחר.

משרד מבקר המדינה בדק את הרכבי דירקטוריון המועצה מאוגוסט 2008 עד פברואר 2016. הבדיקה העלתה כי במחצית התקופה שנבדקה⁷⁶ לא היו דירקטורים כלל או שההרכב בדירקטוריון היה לא חוקי.

עיכובים במינוי דירקטורים

1. בראשית שנת 2010 ביקשה ועדת האיתור לפרסם מודעה בעיתונות, בעלות 20,000 ש"ח, לצורך איתור מועמדים פוטנציאליים לתפקיד דירקטורים למועצה לצרכנות. זאת, לאחר שניסיונות למצוא מועמדים מקרב האקדמיה עלו בתוהו. לוועדת האיתור אין תקציב פעילות ולכן היא לא יכלה לממן פרסום המודעה. מאחר והפרסום לא תוקצב על ידי המועצה, ועדת האיתור פנתה למשרד המשפטים ולמשרד התמ"ת בבקשה לממן את המודעה, והיא פורסמה באוגוסט 2010, לאחר קבלת המימון, בעיכוב של שישה חודשים.
 2. ביוני 2014 סיימו חברי הדירקטוריון של המועצה את תקופת כהונתם. באוגוסט 2014 העבירה ועדת האיתור לשר הכלכלה דאז מר נפתלי בנט, רשימה של עשרה מועמדים, ובנובמבר אותה שנה הוא בחר בארבעה מהם. משרד הכלכלה לא העביר את שמות המועמדים שבחר השר לרשות החברות הממשלתיות, לשם אישורם על ידי הוועדה לבדיקת מינויים, ועל כן לא הושלם מינוי הדירקטורים למועצה. בדצמבר 2014 הוכרזו הבחירות לכנסת ה-20, ותהליך מינוי הדירקטורים למועצה הופסק.
 3. ביולי 2015, בתום הבחירות לכנסת ה-20 והקמת הממשלה, פנה בכתב יו"ר ועדת האיתור לשר הכלכלה דאז מר אריה מכלוף דרעי, וביקש ממנו להשלים את מינוי המועמדים לדירקטוריון המועצה לצרכנות מתוך רשימת עשרת המועמדים שהוצגה כבר באוגוסט 2014. שר הכלכלה דאז בחר רק בשני מועמדים מעשרת המועמדים שעליהם המליצה ועדת האיתור, וביקש לפתוח בהליך מיון נוסף לצורך איתור שלושה מועמדים נוספים. מאחר שבנובמבר 2015 התפטר שר הכלכלה דאז מתפקידו, שוב לא הושלם הליך מינוי הדירקטורים למועצה.
- שר הכלכלה דאז מר אריה מכלוף דרעי כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי כדי לתת ביטוי וייצוג הולם לנשים ולמיעוטים, הוא ביקש לפתוח בהליך מיון נוסף לצורך הוספת מגוון רחב של מועמדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת השר לפתוח בהליך מיון נוסף הביאה לעיכוב נוסף במינוי דירקטורים למועצה. היעדרו של הרכב חוקי בדירקטוריון המועצה במשך תקופה ארוכה פוגע במילוי מטרות המועצה. לנוכח פרקי הזמן הארוכים בעשור האחרון שבהם לא היה במועצה דירקטוריון חוקי ומתפקד, היה על שרי הכלכלה דאז, מר נפתלי בנט ומר אריה מכלוף דרעי, לפעול ביתר שאת למינוי דירקטורים למועצה.

בפברואר 2016 בחרו שרי הכלכלה והאוצר שבעה דירקטורים המהווים הרכב חוקי של דירקטוריון, והעבירו את שמותיהם לוועדה לבדיקת מינויים, ובמרץ 2016 אישרה הוועדה את מינויים.

תפקוד המועצה ללא דירקטוריון

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי תפקוד המועצה ללא דירקטוריון נפגע. להלן התחומים שתפקוד המועצה בהם נפגע.

ביקורת פנים

1. על פי חוק הביקורת הפנימית⁷⁷ וחוק החברות הממשלתיות⁷⁸, יש לקיים ביקורת פנימית במועצה לצרכנות בהיותה גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]⁷⁹. מבקר פנימי יהיה כפוף מינהלית⁸⁰ ליו"ר הדירקטוריון ולמנכ"ל המועצה ויגיש לדירקטוריון הצעה לתכנית עבודה שנתית לאישור ואת דוחותיו והצעותיו לדירקטוריון.

מינוי 2014 ועד מועד סיום הביקורת לא היה דירקטוריון במועצה ולא נעשתה בה ביקורת פנימית אף שבתקופה זו חלו שינויים משמעותיים במועצה. דוח הביקורת הפנימית האחרון הוגש לוועדת הביקורת של הדירקטוריון בסוף 2013. למועצה יש מבקר פנים במיקור חוץ, אולם הוא לא פעל בתקופה הנזכרת, מאחר ולא היה דירקטוריון.

לאחר מועד סיום הביקורת התכנס הדירקטוריון החדש של המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה לצרכנות כי על מנת לקיים את הנחיות חוק הביקורת הפנימית וחוק החברות הממשלתיות החלות עליה, על הדירקטוריון לקבוע בהקדם תכנית עבודה לביקורת פנימית במועצה ולפעול ליישומה.

המועצה כתבה בתשובתה כי עם התכנסות הדירקטוריון החדש הוחל בהליך מכרז למינוי מבקר פנים.

2. בשנת 2010 הגיש מבקר הפנים לדירקטוריון המועצה סקר סיכונים שבחן את הליכי העבודה הקיימים, בדגש על הפרדת תפקידים נאותה ובחינת הבקרה הפנימית. בסקר דורגו 11 נושאים בהתאם לרמות הסיכון השונות שנמצאו; סקר זה אמור לשמש בסיס לקביעת תכנית העבודה השנתית של ביקורת הפנים.

77 סעיף 5(ד) וסעיף 7(א) לחוק הביקורת הפנימית.

78 סעיפים 48-49 לחוק החברות הממשלתיות.

79 סעיפים 9(1), (2) או (5) לחוק מבקר המדינה.

80 סעיף 148 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

על פי סקר הסיכונים, נושאי הפרדת הסמכויות וזכויות החתימה הם הנושאים בעלי רמת הסיכון הגבוהה ביותר מבין 11 הנושאים שנבחנו. בדצמבר 2015 ציין מבקר הפנים לפני נציגי משרד מבקר המדינה שאף על פי שלא עשה ביקורת פנים בנושא הפרדת סמכויות וזכויות החתימה, הוא המליץ למועצה לנסח נוהל זכויות חתימה ולעבוד לפיו. גם לאחר מועד זה לא עשה מבקר הפנים ביקורת בנושא האמור לעיל. יוצא אפוא כי מאז הוגש סקר הסיכונים לדירקטוריון ב-2010, לא נעשתה ביקורת פנים בנושא שנקבע כי הוא בעל רמת הסיכון הגבוהה ביותר, ועד מועד סיום הביקורת לא ניסחה המועצה נוהל זכויות חתימה. המועצה מסרה בתשובתה כי לאחר מועד סיום הביקורת הוכן נוהל זכויות חתימה.

קביעת מדיניות, בקרה ותכניות עבודה

חוק החברות הממשלתיות קובע⁸¹ כי הדירקטוריון יקבע את המדיניות הכללית של החברה, את תכנית הפעולה שלה לאותה שנה ואת תכניותיה לטווח הארוך. כמו כן הוא יעקוב ברציפות אחרי הגשמת המדיניות של החברה. בתקופות שבהן לא היה למועצה דירקטוריון, ובהיעדר תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות⁸², לא נעשתה בקרה יעילה על תפקוד הנהלת המועצה ועל השגת יעדיה.

תובענות ייצוגיות

על פי חוק המועצה⁸³, אחד מתפקידיה הוא לסייע לצרכנים במימוש זכויותיהם מול גופים פרטיים וציבוריים באמצעות הגשת תובענות ייצוגיות. לפי חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006⁸⁴, המועצה תהיה רשאית להגיש בקשה לאישור תובענה כתובענה ייצוגית, גם אם אין קושי להגישה בידי אדם שיש לו עילה בתביעה.

בשל חשיבות הנושא וחשיפת המועצה לעלויות בגינו, בשנת 2009 החליט דירקטוריון המועצה כי היא תוכל להגיש תובענה ייצוגית רק לאחר שהתקיים דיון בדירקטוריון בעילת התביעה והוא אישר את הגשתה.

בשנת 2008 החליט הדירקטוריון כי בטרם תוגש בקשה לתביעה ייצוגית עליו לאשרה. בשנת 2009 לא היה הרכב חוקי של הדירקטוריון ועל כן לא היה ניתן לאשר הגשת בקשות אלו. בשל כך פנתה המועצה באותה שנה לרשות החברות הממשלתיות בבקשה לאשר לה להגיש בקשה לתובענה באין דירקטוריון באמצעות החלטה שתקבל אסיפת בעלי המניות. לטענת המועצה, אישור כזה יסייע לה למלא את תפקידיה בהתאם לחוק המועצה. רשות החברות הממשלתיות לא השיבה על פניות המועצה בשנת 2009. בשנת 2015 שוב פנתה המועצה בעניין זה לרשות.

81 סעיף 32(א).

82 ראו לעיל בפרק תכניות עבודה.

83 סעיף 2(4)(ב) לחוק המועצה.

84 סעיף 4(א)(3) לחוק תובענות ייצוגיות.

לפיכך, בתקופות שבהן לא היה הרכב חוקי לדירקטוריון, לא הגישה המועצה תובענות ייצוגיות.

רשות החברות הממשלתיות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי מאפריל 2014 היא פעלה למינוי דירקטורים למועצה באמצעות פניות לשר הכלכלה וקשר שוטף בין יחידת הדירקטורים ברשות החברות הממשלתיות ובין לשכות שרי הכלכלה והאוצר. עוד השיבה הרשות כי בנובמבר 2015 פנתה אליה המועצה בנושא זה וביקשה לפעול לכינוס אסיפה כללית לשם שינוי החלטת הדירקטוריון, כך שיתאפשר למועצה לנקוט הליכים ייצוגיים ללא החלטת הדירקטוריון. לאור המצב המשפטי החליטה הרשות שלא לפעול באופן זה מאחר ש"נטילת סמכויות כאמור [כינוס אסיפה כללית] עלולה לחשוף את המדינה ומטילה עליה אחריות שאינה חלה עליה כבעלת מניות בחברה ממשלתית".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות הממשלתיות ולמועצה כי בשנים 2009-2015, בהיעדר הרכב חוקי לדירקטוריון, הן לא פעלו בנחישות למציאת פתרון שיאפשר למועצה להגיש תובענות ייצוגיות עבור צרכנים. על הרשות היה להשיב על פניית המועצה כבר בשנת 2009, והמועצה לא הייתה צריכה להמתין שש שנים עד שפנתה שנית לרשות בעניין זה. בכך, לא היה באפשרות המועצה לפעול בהתאם לחוק ולהגיש תובענות ייצוגיות עבור צרכנים.

התקציב השנתי והדוחות הכספיים

חוק החברות הממשלתיות קובע⁸⁵ כי אחד מתפקידי הדירקטוריון הוא לדון בטיוטת הדוחות הכספיים ולקבוע בכל שנה את "תקציבה השנתי של החברה ודרך ביצועו והשימוש במקורות העומדים לרשותה"⁸⁶. על הדוחות הכספיים לכלול הצהרת מנהלים שעליה חתום גם יו"ר הדירקטוריון.

הבדיקה העלתה כי בשל היעדר הדירקטוריון, וכדי למנוע איחור בהגשת הדוחות הכספיים לשנת 2014 לרשות המסים, חתמו על הצהרת המנהלים רק המנכ"ל ומנהל הכספים של המועצה. לדוחות הכספיים לא צורפה הצהרת מנהלים בחתימת יו"ר הדירקטוריון, בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, ולפיכך הם אינם עומדים בדרישות המלאות של החוק. עוד נמצא כי בהיעדר דירקטוריון לא נערכו דיונים על טיוטת הדוחות הכספיים לשנת 2014 ועל תקציב המועצה לשנים 2015 ו-2016.

ייעוץ ארגוני

באוקטובר 2014 התקשרה המועצה בהסכם למתן שירותי ייעוץ עם יועץ ארגוני (להלן - היועץ). זאת, לשם בדיקת המבנה הארגוני של המחלקה לפניות הציבור (להלן - המחלקה). הבדיקה כללה: תהליכי העבודה, התרבות הארגונית, הניהול והתשתיות, וכן לשם מתן המלצות לשיפור בנושאים אלה. בינואר 2015 הגיש היועץ

85 סעיף 32(א)(6).

86 סעיף 32(א)(2).

את הדוח שלו למועצה, ולהלן עיקרי מסקנותיו: המבנה הארגוני של המחלקה שטוח ומקשה על ניהול, שליטה ובקרה; הגדרת הגבולות בין דרגי הניהול לא ברורה; תהליך העבודה בטיפול בפניות במועצה הוא במשיכה⁸⁷, ומומלץ לבחון חלופות אחרות; העבודה שלא על פי נוהל תיעוד ושיטה סדורה לטיפול בפנייה (כפי שנדרש על פי הנוהל לטיפול בתלונות) מייצרת שונות באיכות העבודה; אין במועצה אמנת שירות או התחייבות כלפי הפונים על רמת השירות, דבר העלול לפגוע ברמת השירות ובחוויה של מקבלי השירות; בעיות אמון ואווירה מתוחה בין ההנהלה לעובדים⁸⁸; קשיי הסתגלות של חלק מהעובדים לתהליכי מדידה ופיקוח מייצרים "תסיסה" ופגיעה באווירה הכללית; בקרב חלק מהמטפלים יש תחושה כי המערכת אינה נוקטת הליכים כנגד מי שאינם עומדים ביעדים שהוגדרו.

בבדיקה של משרד מבקר המדינה נמצא כי הנהלת המועצה קיימה דיון במסקנות דוח היועץ, אימצה אותן וניסחה מסמך החלטות; אך עד מועד סיום הביקורת טרם יושם הרוב המוחלט של ההחלטות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר אישור הדירקטוריון יהיה חשוב לקיים דיון בממצאי דוח היועץ ולתקן את הליקויים שהועלו בו על מנת לשפר את תפקוד המועצה לצרכנות. עד אז, על הנהלת המועצה להתחיל ביישום ההחלטות שהיא קיבלה.

מהשתלשלות העניינים שתוארה עולה בבירור כי העובדה שמשרד הכלכלה לא פעל באופן אקטיבי ונחוש למנות דירקטוריון למועצה השפיעה לרעה על תפקודה ופגעה בבקרה על פעילות המועצה ובהליכי קבלת החלטותיה.

תיעוד עבודת המטה והדיונים המקצועיים

כללי מינהל תקין מחייבים כל רשות מינהלית לתעד הן דיונים פנימיים והן דיונים עם גורמי חוץ, החלטות ופגישות, ולשמר התכתבויות - כל זאת גם באמצעים אלקטרוניים. מסמכי התיעוד צריכים לכלול את עיקרי הנושאים שנדונו ואת ההחלטות בעניינם. תיעוד שיטתי ומסודר הוא כלי עבודה הכרחי לבחינת הליכי קבלת ההחלטות, להעברת הידע בארגון, לתכנון ולביצוע, להבניה של שיקול דעת, לעמידה בחובת ההנמקה, לשימור הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך, למעקב אחר יישום החלטות ולהפקת לקחים.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא תיעדה את דיוניה עם גורמים מחוץ לארגון ואף לא את דיוניה הפנימיים, וברוב המקרים גם לא את ההחלטות שהתקבלו בהם. לא נמצאו למשל מסמכים המתעדים דיונים עם הרשות לסחר הוגן או דיוני תקציב ופיתוח בנוגע לתכניות חדשות כמו "סמ"ל - הדור הבא".

87 טיפול במשיכה - כאשר מטפל מסיים טיפול בתלונה הוא מושך תלונה חדשה. טיפול בדחיפה - התלונות מועברות למטפל ללא קשר לשלב שבו נמצא הטיפול בתלונה הנוכחית.

88 ביצוע התקציב לרווחת העובדים והמרצתם להצטיינות בשנים 2011-2015 עמד על כ-10%.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לתעד את דיוניה והחלטות המתקבלות בה. העובדה שהמועצה אינה מתעדת את דיוניה ואת החלטותיה פוגעת בנייה ובקרה על פעולות המועצה ומנוגדת למינהל תקין.

תקציב המועצה

1. תקציב המועצה לצרכנות בספרי התקציב של המדינה מורכב מתקציב מקורי ומאושר בכנסת במסגרת חוק התקציב. שינויים בתקציב יכולים להיות בעקבות העברת עודפים משנת התקציב הקודמת, העברות תקציביות במהלך השנה והפחתה של התקציב שלא במסגרת העברות בין סעיפים. לעתים קרובות הסכום שהוקצה בתקציב המקורי הוא יציב לאורך השנים, אולם הסכומים שמועברים לגוף כעודפים משנים קודמות והעברות בין תקנות ממקורות שונים הם בעלי אופי חד-פעמי. גוף מתוקצב אינו יכול להתבסס על הסכומים החד-פעמיים הללו כאשר הוא מכין תקציב רב-שנתי.

תקציב המשקף כראוי את תכנית העבודה מאפשר לגוף לפעול ברמת ודאות גבוהה, יוצר רציפות תפעולית וחלוקה התואמת את פעילות היחידות בארגון, ואף מאפשר רמת ביטחון גבוהה בתשלומים לספקים. שינויים רבים ותכופים בתקציב במהלך השנה, יש בהם כדי להצביע על ליקוי בתכנון התקציב.

בדוח משרד מבקר המדינה מ-2013 צוין כי תקציב המועצה לשנים 2010-2013 היה מורכב ברובו מתוספות תקציביות שניתנו לה על פי הסכם עם משרד התמ"ת ומתוספות ייחודיות עבור פרויקטים ומטרות ייעודיות. להלן נתוני תקציב המועצה לשנים 2013-2016:

לוח 4: תקציבי המועצה לצרכנות לשנים 2013-2016 (במיליוני ש"ח)

השנה	התקציב המקורי	סכום השינויים העיקריים	התקציב על שינויו	מועד אישור השינויים
2013	4.1	*4	14.1	11.9.13
		6		30.10.13
2014	3.9	7.5	11.4	16.7.14
2015	10	0.8	10.8	26.11.15
2016	10	לא נעשה**	10.0	

על פי נתוני משרד האוצר (מדצמבר 2015).

* עבור פרויקט אכיפה אזרחית ופרויקט סמ"ל.

** במועד סיום הביקורת טרם בוצע יישום החלטת הממשלה על קיצוץ בתקציב המדינה בשיעור של 4% בתקציב המועצה.

מהנתונים בלוח 4 עולה כי תקציב המועצה בשנים 2013-2014 היה מבוסס על תקציב מקורי של כ-4 מיליון ש"ח ויתרת התקציב (כ-70% הנותרים) הועברה באמצע השנה או סמוך לסיימה. הדבר פגע ביכולתה של המועצה לתכנן ולבצע את הפעולות כפי שתכננה אותן בתקציבה. כתוצאה מכך, התקציב איבד מערכו ככלי לתכנון עבודת המועצה וכאמצעי לבקרה על ביצועה. משנת 2015 עלה התקציב המקורי לכ-10 מיליון ש"ח, והשינויים במהלך השנה היו קטנים. זוהי מגמה חיובית שעשויה להגביר את ודאות המועצה לגבי גובה התקציב שעליו תוכל להתבסס בתכנון תקציבה לשנים הבאות.

הביקורת העלתה כי בעקבות האיחור בהעברת יתרת התקציב של המועצה בשנים 2013-2014, כמפורט לעיל בלוח 4, היה תת-ביצוע בכמה סעיפים בתכנית התקציב הפנימי שתכננה המועצה, לרבות בתחומי פעילות שהוגדרו בחוק המועצה, כגון בדיקות השוואתיות, תחקירים וייעוץ - 11%; הסברה וקמפיינים - 24%; טיפול משפטי, חקיקה ואכיפה - 23%; השקעות לשיפור המחשוב ושדרוג מערכת המחשב - 32%, והכול מסך התקציב לאותו הסעיף.

בתשובת המועצה צוינו: "המועצה רצתה לשמור על יציבות תעסוקתית גם לאור העובדה שהעובדים מבצעים את מרבית תפקידי המועצה. לא הגיוני לשלוח חלק מהעובדים הביתה לאור קיצוץ נרחב בעוד המועצה נלחמת בו, ולאחר מכן לגייסם בחזרה לאחר שהמועצה מצליחה לצמצמו. לא ניתן לשחק כך בגורלות של עובדים, והדבר מכניס תוהו ובוהו לאפשרות ניהולה התקין של המערכת. בנסיבות אלה, לא יכלה המועצה לנצל את תקציב הפעילות כפי שתכננה".

לדעת משרד מבקר המדינה, עם הגדלת התקציב המקורי של המועצה, עליה לבנות תקציב פעולות המושתת על אומדנים מבוססים ולפעול לפיהם.

2. בשנים 2013-2016 החליטה הממשלה על הפחתת בסיס התקציב של משרדי הממשלה (כולל המועצה) בשיעור מצטבר של 15.5%. חישוב ההפחתה נעשה על בסיס תקציב המופנה לתקנות תקציב המיועדות לפעילות המשרד, אך לא עבור תקנות תקציב המיועדות להוצאות כוח אדם. תקציב המועצה, בשונה ממשרדי ממשלה, בנוי מסעיף אחד הכולל הוצאות כוח אדם ופעילות, ללא תקנות משנה, וההוצאות בגין כוח האדם במועצה הן כמחצית מהתקציב. לפיכך, הקיצוץ המצטבר שנעשה בתקציב המועצה בשנים האמורות חל על כל התקציב, כולל הוצאות בגין כוח האדם.

המועצה מסרה בתשובתה כי חוסר הוודאות התקציבית התבטא בשלושה היבטים: אי-ידיעת היקף התקציב במועד הכנת תכנית העבודה, אי-ידיעת מועד קבלת התקציב במועד התכנון, והחלת קיצוצים רטרואקטיבית, אשר במועצה חלים גם על כוח אדם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 השיב משרד האוצר כי "כל עוד מרבית העובדים אינם מועסקים ישירות על ידי נש"ם [כגון במועצה לצרכנות], לא מתקיים פיצול בין תקנות שכר לבין תקנות תפעול המשרד. העברות לגופים כאמור, גם אם הן מיועדות לתשלומי שכר העובדים, מסווגות כהעברות. בהתאם

לכך גם המועצה לצרכנות מתקצבת באופן זה". כלומר לדברי משרד האוצר, כדי לשמור על מתודולוגיה תקציבית אחידה, לא ניתן להפעיל מתודולוגיה שונה רק על המועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר והמועצה לבחון דרכים למנוע את השפעת הקיצוץ הרחבי בתקציב המועצה על חלק התקציב המיועד להוצאות כוח אדם.

פעילויותיהן של
המועצה מזה ושל
הרשות לסחר הוגן
מזה משיקות אלה
לאלה אפוא בתחומים
רבים. הסדרת
פעילותן ותיאום ביניהן
עשויים לשפר את
תפקודן בכלל, ואת
ההגנה על זכויות
הצרכנים בפרט

שיתופי פעולה בין הגופים השונים

שיתוף הפעולה בין המועצה לרשות לסחר הוגן

שני הגופים עוסקים בתחום הצרכנות והם חולקים מטבע הדברים נושאים משותפים. מטרת המועצה היא לפעול להגנת הצרכנים ולשמירת זכויותיהם וכן לחינוך לצרכנות נבונה. הרשות לסחר הוגן היא המאסדר בתחום הצרכנות, והיא מפקחת על ביצוע הוראות חוק הגנת הצרכן ומטפלת בתלונות על הפרתו או בכל פגיעה אחרת בצרכן. בהתאם להמלצות דוח ועדת שטרומ, הרשות לסחר הוגן מופקדת גם על הסברת תחום הגנת הצרכן כולו.

פעילויותיהן של המועצה מזה ושל הרשות לסחר הוגן מזה משיקות אלה לאלה אפוא בתחומים רבים: קבלת תלונות וטיפול בהן, ביצוע מחקרים כלכליים בנושאי צרכנות, חינוך והסברה בנושאי צרכנות. הסדרת פעילותן ותיאום ביניהן עשויים לשפר את תפקודן בכלל, ואת ההגנה על זכויות הצרכנים בפרט. שיתוף הפעולה הוסדר בעבר בין הרשות והמועצה בנוהל לעבודה משותפת.

בבדיקה הועלה כי אף על פי שהנוהל לעבודה משותפת היה קיים בעבר, הוא לא נמצא בידי הרשות לסחר הוגן או המועצה במועד סיום הביקורת, הן לא מכירות את תוכנו, והן לא פעלו על פיו. העובדה ששיתוף הפעולה ביניהן אינו מתבצע על פי הנחיות מוגדרות משפיעה לרעה על התיאום ביניהן, על הסדרת פעילותן ועל זכויות הצרכנים, כמפורט להלן:

1. **פניות הציבור:** המועצה והרשות לסחר הוגן מקבלות פניות רבות מהציבור וממפות אותן לצורך מציאת מגמות בשוק הצרכנות. המיפוי חושף לפניהן תופעות כגון הפרות רוחביות של חוק הגנת הצרכן במשק, הפרות חוק שיטתיות של בתי עסק מסוימים ומגמות רווחות בתחום הצרכנות. העברה של מידע כזה בין הרשות לסחר הוגן ובין המועצה⁸⁹ עשויה להועיל להן מאוד במיפוי השווקים, בבחינת דפוסי ההתנהגות, באיתור כשלים ובביצוע ניתוחי עומק של המצב בתחומים שונים, וכן בביצוע פעילויות אכיפה במידת הצורך.

89 בכפוף למגבלות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ותקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.

הרשות לסחר הוגן אינה מעבירה למועצה אלפי פניות שאינן נוגעות לעבירה פלילית, ושאין בתחום סמכותה, אלא מציעה לפונים לפנות עצמאית למועצה להמשך הטיפול. הדבר מסרב את הטיפול אותו מבקשים לקבל הפונים לרשות לסחר הוגן. הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה שהיא אינה מעבירה פניות למועצה בהתאם להנחיה של משרד המשפטים⁹⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לסחר הוגן, כי בהתאם להנחיה של משרד המשפטים, אם הסיבה לאי-העברת המידע בין הגופים היא שמירת חסיון הפונה, אפשר לפתור זאת באמצעות הוספת הסכמה מאת הפונה להעברת המידע בין הגופים הללו.

נמצא כי בעבר העבירה המועצה לרשות לסחר הוגן פניות אחדות בלבד שתוארו בהן עבירות לכאורה על החוק. פניות אלה היו חלק קטן מאוד מכלל הפניות שהגיעו למועצה. היעדר מידע על שאר הפניות הקשה על הרשות למפות את השווקים בצורה יעילה ומדויקת. רק בנובמבר 2015 העבירה המועצה לרשות לסחר הוגן לראשונה קבצים עם פרטים על כל פניות הצרכנים שהתקבלו אצלה בפרק הזמן מינואר 2014 עד אוקטובר 2015. העברת המידע נעשתה לאחר פגישות שהתקיימו בין שני הגופים לבחינת דרכי שיתוף הפעולה.

2. **חינוך והסברה:** בהמלצות ועדת שטרם נכתב כי הרשות לסחר הוגן "תופקד על הסברת נושא הגנת הצרכן והנעת והעצמת הצרכנים... טיפול זה של הרשות ייעשה הן בדרך של הסברה והופעה בפני מוסדות מקבלי החלטות והן בדרך של ציודם של צרכנים במידע הדרוש להם למימוש זכויותיהם... מומלץ כי הטיפול ייעשה בתיאום רב ככל הניתן עם ארגוני צרכנים הפועלים שלא למטרות רווח... כמו המועצה לצרכנות". במדינות מערביות רבות בעולם רשויות להגנת הצרכן משתמשות בחינוך ובהעצמת הצרכנים ככלי מדיניות⁹¹. נוסף על כך אחד מיעדי הרשות לסחר הוגן הוא הסברה, הדרכה והעלאת המודעות של הצרכן והעוסק. לצד זאת, חוק המועצה קובע כי אחד מתפקידי המועצה הוא קידום החינוך והפעלת הסברה למודעות צרכנית.

אם כן לפי הוראות חוק הגנת הצרכן ובהתאם לדוח ועדת שטרם וליעדי הרשות לסחר הוגן וכן לפי חוק המועצה ויעדיה של המועצה יוצא ששתייהן פועלות במקביל בתחום החינוך וההסברה. למועצה יש כאמור מחלקה העוסקת בחינוך, בהסברה ובמידע, ובין היתר היא עוסקת בחינוך ילדים ובני נוער לצרכנות נבונה. גם הרשות לסחר הוגן מקיימת הדרכות בקרב קהלי יעד שונים. כך למשל, היא מפעילה תכניות חינוכיות בבתי הספר כדי להקנות לתלמידים ידע, כלים ומיומנויות אשר יאפשרו להם לפעול כצרכנים נבונים.

בבדיקה לא נמצא כל שיתוף פעולה בנושאי החינוך וההסברה בין הרשות לסחר הוגן לבין המועצה. במועד סיום הביקורת נעשו גישושים ראשוניים לשיתופי פעולה עתידיים בתחום החינוך, שטרם הבשילו לכדי מעשה.

90 מכתב של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה מ-16.3.06.

91 דוגמאות לכך נמצאות ב-OECD Consumer Protection Toolkit ובמסמכי מדיניות אחרים של מדינות ה-OECD.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לסחר הוגן ולמועצה כי שיתוף פעולה ביניהן בתחום חשוב זה ייצור סינרגיה ויאפשר להן להגיע לקהלי יעד רחבים יותר תוך חיסכון הדדי במשאבים.

3. **המחלקות הכלכליות :** המחלקות הכלכליות של הרשות לסחר הוגן ושל המועצה עוסקות במחקר כלכלי ובניתוחי מגמות בנושאי הצרכנות. המחלקה הכלכלית ברשות לסחר הוגן ממונה על איתור נושאי צרכנות וכשלי שוק וניתוחם לצורך המלצה על תכנית עבודה לפעילות הרשות. היא אמונה על בדיקת יעילותה של האסדרה הקיימת והחדשה בנושאים צרכניים, על ניתוח כלכלי של האסדרה ועל הכנת תחשיבי עלות-תועלת של כלי אכיפה ושינויים רגולטוריים. מנגד, הכלכלן של המועצה מופקד על כתיבת חוות דעת בנושאים כלכליים שהמועצה מטפלת בהם, ונעזר בגופים ממשלתיים ומסחריים להשגת מידע, נתונים ודוחות כדי לבסס את חוות דעתו.

נמצא כי לא התקיים כל שיתוף פעולה וכי לא פועל שום מנגנון לשיתוף פעולה בין המחלקות הכלכליות של הרשות לסחר הוגן ושל המועצה. הן לא העבירו ביניהן מידע, לא קיימו מפגשי עבודה ולא יזמו פרויקטים משותפים. זאת, אף על פי שיש זיקה בין חלק מהנושאים שבהם הן מטפלות.

בתשובת המועצה נאמר כי המועצה והרשות מקיימות שיתוף פעולה שידע עליות ומורדות, אך הושפע לרעה ממחסור בכוח אדם ברשות ומטענת הרשות ולפיה היא אינה יכולה לשתף את המועצה במידע בהיותה גוף חוקר. עוד הסבירה המועצה כי הרשות עוסקת בתפקידים המוגדרים בחוק המועצה כתפקידי המועצה, כגון חינוך והסברה לצרכנות נבונה.

בתשובתה מסרה הרשות לסחר הוגן כי אף שלדעתה מטרות ביצוע המחקרים הכלכליים שלה ושל המועצה שונות, הרשות מסכימה כי קיים צורך בשיתוף פעולה בין הגופים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי הרשות לסחר הוגן והמועצה ינסחו נוהל לשיתוף פעולה ביניהן ויפעלו על פיו על מנת לייעל את העבודה בתחומים הכלכליים המשותפים לשתייהן. נוהל כאמור היה מייתר את הצורך בהתדיינות לגבי העברת נתוני תלונות בין שני הגופים והמשך הטיפול בהן.

שיתוף הפעולה בין הרשות לסחר הוגן, משרד הכלכלה והמועצה

מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה (להלן - מינהל המחקר) משמש גורם מקצועי מיעף להנהלה וליחידות השונות של המשרד. כמו כן, הוא מפז מידע לציבור בתחומי האחריות של משרד הכלכלה, כגון השקעות וסחר פנים.

בתחילת 2013 החלו מינהל המחקר והמועצה בגיבוש מתודה לבדיקת מדד ההגינות⁹² בעסקים מתחומים שונים, ובהם רשתות המזון, חנויות החשמל והבנקים, בשאיפה לבחון את הנושא בכלל המשק.

לרשות לסחר הוגן, שהיא מאסדר בתחום הצרכנות, יש עניין רב במידע בנושאי צרכנות שונים לשם העמקת הידע והלימוד שלה ולשם אכיפה אפקטיבית בתחומים שבהם התגלו בעיות. לכן, מטבע הדברים, ראוי כי היא תהיה שותפה לפיתוח המתודה לבדיקת מדד האמינות, וכך תוכל להוסיף לפלטפורמה שמפתחים מינהל המחקר והמועצה את הכלים הדרושים להפעלתה.

הבדיקה העלתה כי עד לשלב מאוחר בפיתוח המתודה לבדיקת מדד ההגינות לא הציעו מינהל המחקר והמועצה לצרף את הרשות לסחר הוגן לצוות הפיתוח. כאשר הביעה הרשות את רצונה להצטרף לצוות לפני המועצה, הוצע לה להשתתף בו על בסיס הערכה אישית של המועצה לצרכנות לעובדת הרשות; הרשות סירבה להשתתף בו בתנאי הזה.

בתשובתה מסרה הרשות כי עם הקמתה הוצא תחום הצרכנות מאחריותו וסמכותו של משרד הכלכלה והועבר לסמכותה הבלעדית של הרשות. לפיכך אין מקום שמינהל המחקר במשרד הכלכלה, שאין לו הידע ואין לו הסמכות לעסוק בנושאים צרכניים, יעסוק בנושאים אלה. עוד הוסיפה הרשות כי היא מסכימה כי קיים צורך בשיתוף פעולה בין הגופים כדי למנוע כפילויות ולהפיק את המירב מהמשאבים שברשות שני הגופים, והיא מעוניינת בהגברת שיתוף הפעולה עם המועצה בעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל המחקר, למועצה ולרשות לסחר הוגן, כי עליהם למצוא דרכים לשיתוף פעולה בתחומים משקים, או כאלה שעשויים להיווצר בהם סינרגיה ואיגום ידע ומשאבים חומריים. שיתוף הפעולה ביניהם יאפשר להם לפתח פעילויות נרחבות ואיכותיות, ובראש ובראשונה יתרום לאינטרס הצרכני בכללו.

שיתוף הפעולה בין משרד הכלכלה ובין הרשות לסחר הוגן

חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק פיקוח על מחירים), מסמיך את משרדי הממשלה לקבוע מחיר מירבי למוצרי צריכה מסוימים, ומשרד הכלכלה מפקח על יישומו באמצעות פקחים של האגף לאכיפה במסחר (להלן - פקחי משרד הכלכלה), המבקרים בבתי עסק. הרשות לסחר הוגן אחראית לאכיפת חוק הגנת הצרכן בכל הנוגע לשילוט והצגת מחירים של מוצרים בבתי עסק. אשר למוצרים בפיקוח ממשלתי, הרשות לסחר הוגן ומשרד הכלכלה מפקחים על אותם מוצרים, אולם תחומי הפיקוח של שני הגופים שונים.

92 מדד ההגינות מודד ומשקף את מצב ההגינות בענפים נבחרים של המשק. המתודה כוללת, בין השאר, ניסוח שאלות למדד ההגינות.

לעתים קרובות פקחי
הרשות לסחר הוגן
ופקחי משרד
הכלכלה מגיעים
לאותם בתי עסק,
ובמקרים מסוימים אף
בודקים את אותו
המוצר לצרכים שונים

הבדיקה העלתה כי לעתים קרובות פקחי הרשות לסחר הוגן ופקחי משרד הכלכלה מגיעים לאותם בתי עסק, ובמקרים מסוימים אף בודקים את אותו המוצר לצרכים שונים. בשל הפרדת הסמכויות בין הגופים, הרשות לסחר הוגן אינה רשאית לפעול נגד בתי עסק כאשר פקחיה מזהים עבירה על חוק פיקוח על מחירים, ואילו משרד הכלכלה אינו יכול לפעול נגד בתי עסק כאשר פקחיו מגלים עבירה על חוק הגנת הצרכן. יצוין כי כלי הענישה שבידי שני הגופים שונים לחלוטין עבור עבירות דומות, גם בגין אותו מוצר עצמו: בגין אי-הצגת מחיר על מוצר בפיקוח, הרשות לסחר הוגן יכולה למשל להטיל על בית העסק עיצומים כספיים (הנחשבים להליך אזרחי) בסכום של עשרות אלפי ש"ח. ומנגד, אם בית עסק דורש מחיר הגבוה מהמחיר בפיקוח עבור אותו מוצר ממש, רשאי משרד הכלכלה להטיל קנס מינהלי של מאות ש"ח בלבד או להגיש כתב תביעה בהליך פלילי.

עוד העלתה הבדיקה כי הרשות לסחר הוגן ומשרד הכלכלה אינם מתאמים ביניהם את ביקורי הפקחים שלהם בבתי העסק, כך שהפקחים מקיימים לעתים ביקורים באותם בתי עסק לצרכים דומים. מצב זה מקשה על פעילותם של בתי העסק, וכן גורם להוצאות מיותרות על נסיעות ולאיבוד זמנם של הפקחים, שכן במקום לקיים ביקורים כפולים אלה היו יכולים לבדוק בתי עסק אחרים או עמידה בחוקים אחרים.

בתשובתה מסרה הרשות כי מאז 2012 פועלת הרשות מול משרד הכלכלה להעברת הנושא של אכיפת מחירים בפיקוח לידי הרשות, אך עד כה הצעותיה נדחו.

בתשובתו מסר משרד הכלכלה כי האגף לאכיפה במסחר מקיים קשר רציף עם הרשות לסחר הוגן, הכולל שיתוף במידע והעברה הדדית של תלונות ציבור ומידע מודיעיני על הפרות. המשרד יבחן מול הרשות לסחר הוגן דרכים לתיאום יעיל יותר של עבודת הפקחים בין שני הגופים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לסחר הוגן ולמשרד הכלכלה כי עליהם לשקול דרכים לרכז את סמכות האכיפה על חוק פיקוח על מחירים וחוק הגנת הצרכן בגוף אחד, או לפחות לבחון דרכים לתיאום יעיל יותר של עבודת הפקחים של שני הגופים.

סיכום

העלייה המתמדת ברכישה קמעונאית של מוצרים ושירותים בישראל מקנה חשיבות רבה לתחום הגנת הצרכן. המגוון הרחב של המוצרים והשירותים הקיימים, תחכומם והיעדר מידע מסודר בנוגע להם מקשים על הצרכן לבחון אותם, להשוות ולבחור ביניהם. צרכנים המשתייכים לאוכלוסיות החלשות, כמו עולים חדשים, קשישים וקטינים, הם החשופים העיקריים לפגיעה בשל כוחם של בעלי העסקים. בעשור האחרון חלה התקדמות במערך הממשלתי בתחום הגנת הצרכן. אף על פי כן, המלאכה עוד מרובה.

הרשות לסחר הוגן עדיין נמצאת בתהליכי בנייה ופיתוח של שירותיה. על הרשות לסחר הוגן לבחון דרכים לשפר את ניהולה ואת הבקרה על פעולותיה. עליה לחזק את הקשר עם ציבור העוסקים וציבור הצרכנים כדי לסייע בכך ליישום המטרות שלשמן הוקמה.

המועצה לצרכנות פעלה במשך פרקי זמן ארוכים ללא דירקטוריון; דבר זה פגע ביכולתה לקבוע סדר עדיפויות לפעולותיה, לבצע פעולות שוטפות ולקיים בקרה על תפקודה. על הדירקטוריון החדש של המועצה לנתב את פעילות המועצה בהתאם לתפקידה הקבוע בחוק ולבצע את הבקורות הנדרשות. המועצה לצרכנות נדרשת לשפר את האיכות והמהירות של הטיפול בפניות הציבור אליה.

היעדרו של שיתוף פעולה מובנה בתחומים רבים בין משרד הכלכלה, הרשות לסחר הוגן והמועצה לצרכנות, כולל העברת פניות של הצרכנים בין הגופים המתאימים, מקשה עליהם לפעול ביעילות להשגת המטרות המשותפות. על הרשות לסחר הוגן והמועצה לצרכנות לתאם ביניהן את פעולותיהן ולפעול יחד כדי לשפר את מעמד הצרכן ולשמור על זכויותיו. נוכח הליקויים שהועלו בדוח זה וכדי להגביר את ההגנה על הצרכנים בישראל, יש מקום שמשרד הכלכלה יבחן מחדש את הצורך בהסדרת תחום הגנת הצרכן, ובכלל זאת את חלוקת הסמכויות והאחריות בין הגורמים השונים הפועלים בתחום זה.

