

## משרד התעשייה והמסחר

### פעולות ביקורת

בתחום הגנת הצרכן נבדקו שני נושאים: פיקוח על הצגת מחירים; פיקוח על תחנות דלק. במינהל לסחר פנים ובמשרדים המחוזיים של המשרד נבדק הפיקוח על הצגת מחירים בסחר הקמעונאי. במסגרת הבדיקה נעשה שימוש נרחב בנתונים מהמאגר הממוחשב של המשרד. ביחידה המרכזית וביחידות המחוזיות למשקלות ולמידות שבמשרד נבדק הפיקוח על דיוק מדי הדלק המותקנים במשאבות המזרימות את הדלק למכונות של הצרכן; כן נבדק אם קיים פיקוח על מדי לחץ האוויר המותקנים בתחנות דלק. במרכז ההשקעות נבדקו תמיכות המדינה במרכזי תכנון ופיתוח טכנולוגיים. הבדיקה התמקדה בכדאיות התמיכות נוכח המחסור החריף והולך בכוח האדם המועסק במרכזי התכנון הנתמכים. בדיקות השלמה נעשו בבנק לפיתוח תעשייה וברשות לתכנון כוח אדם שבמשרד העבודה והרווחה. נבדקו נסיעות של עובדי המשרד לחו"ל במסגרת תפקידם (ממצאי הביקורת בנושא זה מובאים בפרק "נסיעות לחו"ל בתפקיד", עמ' 161).

### הגנה על הצרכן: פיקוח על הצגת מחירים; פיקוח על תחנות דלק

אחד התחומים שעליהם מופקדות הרשויות השלטוניות בעידן המודרני הוא ההגנה על הצרכן. כדי להגן על הצרכן נחקקו בישראל כמה חוקים, ואלה העיקריים שבהם: פקודת המשקלות והמידות 1947; חוק התקנים התשי"ג-1953; חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957; וחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981. משרד מבקר המדינה בדק שני נושאים הנוגעים להגנה על הצרכן: פיקוח על הצגת מחירים; פיקוח על תחנות דלק.

### פיקוח על הצגת מחירים

הפיקוח על הצגת מחירים מעוגן בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן - החוק). בהתאם לחוק הסמיכה הממשלה את שר התעשייה והמסחר (להלן - שר התמ"ס) לאכוף את החוק. החוק קובע כי אדם המציע, מציג או מוכר, במהלך עסק, מצרך לצרכן, יציג על גבי המצרך

או על גבי אריזתו את מחיר המצרף; שר התמ"ס הממונה על ביצוע החוק רשאי לקבוע בצו, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, סוגי מצרכים שמותר להציג את מחיריהם באופן אחר. במהלך השנים הוציאו שרי משרד התמ"ס צווים כאלה. בשנת 1998 ביטל שר התמ"ס את הצווים המקלים לגבי מספר רב של מצרכים, ומשרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס) הגביר את הפיקוח בתחום זה. המינהל לסחר פנים (להלן - המינהל) שבמשרד התמ"ס מופקד, בין היתר, על הפיקוח על הצגת מחירים. למינהל ארבעה משרדים מחוזיים - בירושלים, בתל אביב והמרכז (להלן - תל אביב), בחיפה והצפון (להלן - חיפה) ובבאר שבע והדרום. במשרדים המחוזיים מועסקים כ-25 מבקרים (להלן - המבקרים) העושים ביקורות יזומות ומבררים תלונות נגד בתי עסק. כאשר ביקורת מעלה שנעברה לכאורה עבירה על החוק, רושם המבקר דוח ומעבירו לטיפול הלשכה המשפטית שבמשרד המחוזי שבתחומו נעברה העבירה. המשרדים המחוזיים והמבקרים עוסקים גם ביתר נושאי הפיקוח על סחר פנים, כגון פיקוח על סימון טובין ועל פרסום מטעה. מראשית שנת 1997 עד סוף 1999 נעשו 146,000 ביקורות בתחום הצרכנות; כ-71% מהן נבדקה גם הצגת מחירים. בחודשים דצמבר 1999-מאי 2000 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולות משרד התמ"ס בתחום הפיקוח על הצגת מחירים בסחר הקמעונאי. הבדיקה נעשתה במינהל ובמשרדים המחוזיים. במסגרת הבדיקה נעשה שימוש רב בנתונים מהמאגר הממוחשב של משרד התמ"ס (להלן - המאגר הממוחשב). ביקורות קודמות בנושא פיקוח על הסחר הקמעונאי פורסמו בדוח שנתי 43, עמ' 573, בדוח שנתי 45, עמ' 541.

## תכניות עבודה והפיקוח על ביצוען

1. בנוהלי המינהל נקבע שכל משרד מחוזי יכין תכנית עבודה שנתית, אולם לא נקבעה מתכונת מפורטת ואחידה להכנתה. לדעת משרד מבקר המדינה, פיקוח יעיל על הסחר הקמעונאי, לרבות על הצגת מחירים, דורש הכנת תכנית עבודה תקופתית, שבה ייקבעו המספר הכולל של הביקורות היזומות שייעשו במהלך אותה תקופה, ויפורטו המספר והתחומים של הביקורות שייעשו בכל בתי העסק. על התכנית לשקף את סדרי העדיפות של המינהל לפי ענפים או לפי סוגי בתי העסק שבהם יש לעשות ביקורות תכופות יותר, וכן לפי אזורים שבהם יש למקד את הביקורות וכיו"ב. מתכנית העבודה התקופתית יש לגזור תכנית עבודה לכל מבקר או לצוות מבקרים, שבה יפורטו מספר בתי העסק שעליהם לבדוק בפרק זמן מסוים ותחומי הביקורת בכל בית עסק, וכן הזמן המוקצה לבידור תלונות. תכנית עבודה מפורטת היא חיונית להשגת יעדי של הפיקוח על הסחר הקמעונאי.

כל אחד מהמשרדים המחוזיים מכין תכנית עבודה שנתית, והמינהל מאחד אותן לתכנית ארצית. בתכנית השנתית יש פירוט של ביקורות לפי תחומים (הצגת מחירים, הגנה על הצרכן), אולם אין בה חלוקה לפי ענפים, אזורים וסוג בתי עסק. המינהל מפקח על ביצוע המספר הכולל של ביקורות בכל משרד מחוזי בהשוואה לתכנית העבודה התקופתית, אולם אינו בודק אם נוצעו מספר הביקורות הנדרשות בכל ענף ובכל בית עסק.

2. עוד הועלה, שתכנית העבודה שמכינים המשרדים המחוזיים בתל אביב ובחיפה אינה מאפשרת בקרה נאותה של הנהלת המשרד המחוזי על עבודת המבקרים ועדכון נאות של מאגר המידע על בתי העסק, כמפורט להלן.

בהעדר תכנית מפורטת כאמור לפי אזורים או לפי בתי עסק, מקבלים המבקרים מהמשרדים המחוזיים הנחיות יומיות או שבועיות באילו אזורים, תחומים וצירים לעשות ביקורות. אולם כדי

שהביקורות יהיו יעילות לא די בכך ויש למסור למבקרים, לפני יציאתם לשטח, רשימה של בתי העסק באזור שבהם תיעשה ביקורת, פרטים מזהים עליהם, תחומי עיסוקם, מועד הביקורת האחרונה שנעשתה בהם ותוצאותיה. מידע זה אמור לסייע למבקרים לאתר בתי עסק שבהם לא נעשתה ביקורת זמן רב; לעדכן את המאגר הממוחשב במידע על תחומי פעילותם של בתי העסק; להוסיף למאגר בתי עסק חדשים ולגרוע ממנו בתי עסק שנסגרו.

הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה, כי במשרד המחוזי תל אביב לא נעשה שימוש ברשימות הממוחשבות של בתי העסק ככלי עזר לביצוע הביקורות. בעקבות הבדיקה החל המשרד המחוזי חיפה בפברואר 2000 להשתמש ברשימות הממוחשבות, אולם השימוש בהן היה מועט, משום שבתי עסק רבים לא נכללו בהן, פרטים רבים על זהות בתי העסק ותחומי עיסוקם היו שגויים, והרשימות שניתנו למבקרים לא הותאמו לצירים שבהם עשו ביקורת.

בתשובתו מספטמבר 2000 למשרד מבקר המדינה הודיע משרד התמ"ס כי "כיום בכל המחוזות יוצאים המבקרים לשטח עם רשימה ממוחשבת. במספר אזורים בהם אין עדיין רשימה כזו מכין מרכז סחר פנים רשימת כתובות ידנית בהן יש לערוך ביקורות, ורשימה זו מוזנת למחשב לאחר עריכת הביקורות".

3. בנוהל המינהל נקבע שכל בעל עסק ימסור למבקר ספח שמוציאה הקופה הרושמת (ובו מפורטים מספר עוסק מורשה, שם בית העסק וכתובתו). הספח מיועד לספק למבקר פרטים מעודכנים על בית העסק, ואמור לשמש ראיה שהמבקר ביקר בבית העסק. על המבקרים לצרף את הספחים לגיליון הביקורת היומי שהם מגישים לממונים במשרד המחוזי. הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה, שהמבקרים שבמשרד המחוזי חיפה לא צירפו את הספחים לרבים מגיליונות הביקורת. כתוצאה מכך נמנעה האפשרות לעדכן את הנתונים על בתי העסק שבהם ביקרו.

## ביצוע ביקורת

הנהלת המינהל ומנהלי המשרדים המחוזיים הסבירו למשרד מבקר המדינה כי רצוי שבכל בית עסק תיעשה ביקורת לפחות פעם בשנה, אולם הדבר אינו נעשה מפאת מחסור בכוח אדם. במאי 1999 היו רשומים במאגר הממוחשב כ-68,000 בתי עסק, מהם 57,446 פעילים.

משרד מבקר המדינה בדק את נתוני המאגר הממוחשב על הביקורות שעשו המשרדים המחוזיים בשלוש השנים 1997-1999. הבדיקה העלתה כי ב-15,500 בתי עסק (כ-27%) מבין בתי העסק הפעילים לא נעשתה כל ביקורת באותן שנים, וב-27,500 בתי עסק (כ-48%) פחות מפעם בשנה. יוצא אפוא, ש-75% מבתי העסק הרשומים במאגר הממוחשב לא נבדקו בתדירות הרצויה לדעת המינהל. יתרה מזו, מפרוטוקולים של ישיבות מנהלי המשרדים המחוזיים והנהלת המינהל עולה, שלדעת מנהלי המשרדים המחוזיים מספר רב של בתי עסק שחוקי הצרכנות חלים עליהם אינם רשומים במאגר הממוחשב ולפיכך גם לא נעשו בהם ביקורות. בתשובתו מספטמבר 2000 למשרד מבקר המדינה הודיע משרד התמ"ס כי "רשימות בתי העסק יעודכנו בשנה הקרובה".

## תוצאות הביקורת

לפי הרשום במאגר הממוחשב, בשלוש השנים הנדונות נעשו 104,000 ביקורות בתחום הצגת מחירים ונרשמו 6,244 דוחות על עבירות לכאורה בתחום זה. 385 מהדוחות האמורים ניתנו בעקבות בירור שעשה המינהל ב-1,528 תלונות שקיבל מהציבור.

בישיבות משותפות של מנהלי המשרדים המחוזיים והנהלת המינהל, ציינו מנהלי המשרדים המחוזיים ששיעור העבירות שנמצאו בביקורות שהם עשו בעצמם היה גבוה משיעור העבירות שהמבקרים גילו. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר מחייב את המינהל להרחיב את פעולות ההדרכה, כדי להעמיק את מודעות המבקרים להוראות החוק בעניין הצגת מחירים, וכמו כן להגביר את הפיקוח על עבודתם.

## ביקורת חוזרת

לדברי הנהלת המינהל ומנהלי המשרדים המחוזיים, אם בביקורת בבית עסק נמצא שנעברה לכאורה עבירה, יש לעשות בו ביקורת חוזרת בתוך שישה חודשים לאחר מכן, כדי לוודא שבעל העסק אינו עובר עוד אותה עבירה. הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה שב-800 (19%) מבין 4,317 בתי עסק שעברו לכאורה עבירה בתקופה ינואר 1997-מאי 1999 לא נעשתה ביקורת חוזרת; 35% מהביקורות החוזרות נעשו לאחר שעברו שישה חודשים ויותר ממועד הביקורת הקודמת; 16% מהביקורות החוזרות נעשו שנה ויותר לאחר מועד הביקורת.

## טיפול בממצאי הביקורות

נגד בית עסק שלא הציג מחירים כראוי נוקט משרד התמ"ס צעדים כדלקמן: על עבירה ראשונה מסתפק משרד התמ"ס במתן התראה; בשל עבירה שנייה משרד התמ"ס מטיל קנס מינהלי; ואם עבר בית העסק עבירות נוספות מוגש נגדו כתב אישום.

לפי המידע שבמאגר הממוחשב, הטיפול בתיקים של בתי עסק שעברו עבירה בשנים 1997-1999 הסתיים כלהלן: ל-2,958 (51%) מבתי העסק נשלח מכתב התראה, על 2,010 (35%) מבתי העסק הוטל קנס מינהלי, ונגד 361 (6%) הוגש כתב אישום.

1. לפי נוהלי המינהל, יש להעביר ללשכה המשפטית שבמשרד המחוזי את כל התלונות שבוררו, בין מוצדקות ובין שאינן מוצדקות, וכן את כל דוחות הביקורת על בעלי עסקים שעברו לכאורה עבירה על החוק. רק הלשכה המשפטית מוסמכת לסגור תיקים העוסקים בנושאים אלה.

(א) משרד מבקר המדינה העלה, כי אחת היחידות במשרד המחוזי תל אביב נוהגת לסגור בעצמה את התיקים בלי להעבירם ללשכה המשפטית שבמשרד המחוזי, וממילא בלי אישורה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המינהל כי בעקבות הביקורת "הובהר ליחידה על ידי התובעת הראשית כי יש חובה להעביר את תיקי התלונות כולן דרך הלשכה המשפטית וכך אכן נעשה מאז".

(ב) לעובדי היחידה לסחר פנים שבמשרדים המחוזיים יש הרשאה לרשום בעצמם במאגר הממוחשב תיקי תלונות שנסגרו בידי הלשכה המשפטית. מצב זה מונע בקרה נאותה של הנהלת

המשרד המחוזי על סגירת תיקים, שכן הוא מאפשר סגירת תיקים שלא בידי הלשכה המשפטית, בלי בקרה נוספת.

2. משרד מבקר המדינה בדק במאגר הממוחשב את הרישומים בדבר שלבי הטיפול בעבירות לכאורה על החוק וכן בתלונות, והעלה רישומים שגויים כלהלן:

(א) לפי רישומי המאגר 775 תלונות או דוחות על עבירות לא הועברו לטיפול הלשכות המשפטיות במשרדים המחוזיים, למרות שבפועל הטיפול היה תקין והתלונות עברו את המסלול הנדרש בנהלים.

(ב) 273 תיקי תלונות מביין 1,528 שנפתחו בשנים 1997-1999 נרשמו במאגר כסגורים בלא שהתלונות נבדקו. משרד מבקר המדינה בדק 129 מ-273 התיקים והעלה שהם טופלו לפי הנהלים, אולם הרישום במאגר הממוחשב היה שגוי. בעקבות הבדיקה נעשה תיקון חלקי בלבד במערכות הבקרה של המאגר הממוחשב.

### קנסות שהוטלו על פי חוק העבירות המינהליות

על פי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן - חוק העבירות), שר המשפטים מוסמך לקבוע בתקנות, שעבירה על הוראה שנקבעה באחד החוקים המנויים בתוספת לחוק או בתקנות שהותקנו לפיו, ואינה פשע, היא עבירה שבעטייה אפשר להטיל קנס מינהלי. התקנות טעונות הסכמה של השר הממונה על אכיפת החוק שלפיו נקבעה העבירה, ואישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת. עם החוקים המפורטים בתוספת נמנה גם חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. עם היתרונות שבהפעלת מערכת הקנסות המינהליים כתחליף להעמדה לדין נמנים: מהירות ההענשה של מבצע העבירה, הקטנת עומס העבודה על מערכת בתי המשפט ועל מערכת התביעה, ואי-הכתמת שמו של מבצע העבירה ברישום פלילי אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות את העמדתו לדין פלילי. בשנת 1987 פרסם היועץ המשפטי לממשלה נוהל והנחיות להפעלת חוק העבירות.

משהוטל קנס מינהלי, מנפיק המשרד המחוזי באמצעות המאגר הממוחשב הודעה לבעל העסק על חיוב בתשלום הקנס. בעת הבדיקה היה סכום הקנס על עבירה בתחום הצגת מחירים - 400 ש"ח לאדם ו-800 ש"ח לתאגיד. קנס שלא שולם במועד צובר הפרשי הצמדה וריבית פיגורים בשיעור של 1.5% בשבוע. המעקב אחר גביית קנסות מינהליים נעשה באמצעות המחשב של שירות עיבודים ממוכנים (להלן - שע"מ), שהיא יחידת המחשב של מינהל הכנסות המדינה, המטפלת ברישום הקנסות שמשרד התמ"ס מטיל.

**מנתוני שע"מ עולה כי משנת 1987 עד פברואר 2000 הטיל משרד התמ"ס כ-9,700 קנסות מינהליים. 48% מן הקנסות שולמו, 10% בוטלו על ידי משרד התמ"ס, 17% מן הנקנסים ביקשו להישפט ושאר הנקנסים (25%) טרם שילמו את הקנס. כ-90% מהקנסות המינהליים הוטלו על בתי עסק שלא הציגו מחירים בהתאם לחוק. במועד הבדיקה של משרד מבקר המדינה, היה הסכום הכולל של קנסות שלא שולמו כ-940,000 ש"ח כולל ריבית והפרשי הצמדה.**

1. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה נאמר כי גביית קנס מינהלי היא חלק חשוב בשיטת ההענשה על עבירות מינהליות; השיטה לא תשיג את מטרתה אם הקנס לא ייגבה ביעילות ובמועד; יש לראות בגביית הקנס לא רק שיקולי כדאיות כלכלית, ועל הנקנס לדעת מראש כי אם לא ישלם את הקנס שהוטל עליו, יופעל מנגנון יעיל של גביית הקנס. לשם כך נקבע כי גביית הקנסות

המינהליים שלא שולמו במועד לא תיעשה בנפרד בידי כל משרד המפעיל את השיטה, אלא במרוכז על ידי יחידות משרד האוצר. לייעול הגבייה נקבע, בין היתר, שבמשרד האוצר ירוכז הטיפול בהטלת עיקולים על כספים או על רכוש של נקנסים שלא שילמו את הקנס שהוטל עליהם. משרד התמ"ס לא ביקש ממשרד האוצר להטיל עיקולים על כספים או רכוש של נקנסים שלא שילמו את הקנס שהוטל עליהם.

2. ב-1995 נחקק חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995 (להלן - חוק המרכז), ולפיו שר המשפטים יקים מרכז שמתפקידו לגבות קנסות שמשרד ממשלתי מטיל. מנהל המרכז יהיה כפוף למנהל בתי המשפט. המרכז מטפל בגביית קנסות שהטילו משרדים לפי חוקים ששר המשפטים מוציא צו המחיל עליהם את חוק המרכז. בשנים 1995-1997 היתה התכתבות בין משרד התמ"ס למרכז בנושא גביית קנסות מינהליים שהטיל משרד התמ"ס. עד סוף שנת 2000 לא פנה משרד התמ"ס שנית למרכז בבקשה שיוציא צו שיחיל את חוק המרכז על קנסות מינהליים שהוא מטיל, ושר המשפטים לא חתם על צו כזה. התוצאה היא שהמרכז אינו גובה קנסות שהמשרד מטיל. בדצמבר 2000 השיב המרכז למשרד מבקר המדינה, כי בתחילת שנת 2001 הוא יהיה ערוך לגביית הקנסות ועל משרד התמ"ס להיערך להעברת הקנסות אליו.

3. סעיף 19 לחוק העבירות קובע, כי אם לא שילם אדם קנס מינהלי בתוך שישה חודשים מיום שהוטל הקנס, רשאי בית המשפט, לפי בקשת התובע, לצוות כי יוטל עליו, במקום הקנס, מאסר של שנה לכל היותר. אולם התובעת הראשית הסבירה למשרד מבקר המדינה כי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה קובעות כי מאסר במקום קנס הוא אמצעי חמור, ועל כן השימוש בדרך זו צריך להיעשות בזהירות, ורק באותם מקרים בהם מתברר כי אין דרך מתאימה אחרת לגביית הקנס או לאכיפת תשלומו. התובעת הסבירה כי החליטה לפעול לפי סעיף 15 לחוק העבירות לפיו "קביעת עבירה כעבירה מינהלית אין בה כדי לגרוע מסמכותו של תובע להגיש בשלה כתב אישום, כאשר הוא סבור שהנסיבות מצדיקות זאת מטעמים שיירשמו, ובלבד שטרם שולם קנס מינהלי בשל אותה עבירה".

בדצמבר 1997 הורתה התובעת הראשית במשרד התמ"ס לתובעים במשרדים המחוזיים לשלוח מכתב התראה לכל בעל עסק שלא שילם קנס מינהלי שהוטל עליו, וכי בעל עסק שקיבל התראה ועדיין מסרב לשלם את הקנס יש להגיש נגדו כתב אישום. המשרדים המחוזיים ירושלים ובאר שבע מילאו את ההוראה. המשרד המחוזי תל אביב שלח התראות למי שלא שילם את הקנס המינהלי, והגיש בהסכמת התובעת הראשית תביעות משפטיות נגד בתי עסק שעברו עבירה נוספת על החוק. המשרד המחוזי חיפה לא שלח התראות ולא הגיש כתבי אישום.



הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה, בהסתמך על נתוני המאגר הממוחשב של משרד התעשייה והמסחר, העלתה, שב-25% מבתי העסק הרשומים במאגר הממוחשב לא נעשתה ביקורת במשך שלוש שנים; ב-19% מבתי העסק שבהם נמצא שנעברה עבירה, בתקופה ינואר 1997-מאי 1999, לא נעשתה ביקורת חוזרת כדי לוודא שבעל העסק אינו עובר עוד אותה עבירה. עוד העלתה הבדיקה שלא נגבו 25% מהקנסות המינהליים שהוטלו על בתי עסק שלא הציגו מחירים כיאות.

<sup>1</sup> התובעת הראשית אחראית ללשכות המשפטיות במשרדים המחוזיים.

**יוצא אפוא, שמשרד התמ"ס לא אכף כיאות את החובה להציג מחירים. כדי להגביר ולייעל את האכיפה, על משרד התמ"ס להשלים את רשימת בתי העסק הפעילים, לבצע ביקורות בבתי עסק שבהם לא נעשתה ביקורת במשך תקופה ארוכה, לבצע ביקורות חוזרות בכל בתי העסק בהם נמצא שנעברה עבירה על החוק ולפעול לגביית קנסות שלא שולמו.**

### פיקוח על תחנות דלק

בסוף שנת 1999 היו רשומות במינהל הדלק שבמשרד התשתיות הלאומיות (להלן - מינהל הדלק) 708 תחנות דלק ציבוריות, שמכרו דלק בקימעונאות לציבור הנוהגים ברכב. הפיקוח על הסוג והאיכות של הדלק הנמכר בתחנות הדלק מוסדר בין היתר בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, בחוק התקנים, התשי"ג-1953, בפקודת המשקלות והמידות - 1947 (להלן - הפקודה), וכן בתקנות ובצווים שהוצאו על פיהם. שני משרדי ממשלה מפקחים על ההיבטים הצרכניים של מכירת הדלק בתחנות: מינהל הדלק מפקח על סוג הדלק ואיכותו, ומשרד התמ"ס מפקח על דיוק מדי הדלק המותקנים במשאבות המזרימות את הדלק למכונתו של הצרכן. בחודשים ינואר-מאריס 2000 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולות הפיקוח של מינהל הדלק ושל משרד התמ"ס בתחנות הדלק. הבריקה נעשתה במינהל הדלק וביחידות המחוזיות למשקלות ולמידות שבמשרד התמ"ס. כמו כן נבדק אם קיים פיקוח על מדי לחץ האוויר המותקנים בתחנות הדלק.

### סוגי הדלק ואיכותו

לבנוזין ולסולר הנמכרים בתחנות הדלק יש תקן ישראלי רשמי שקבע שר התמ"ס, לפי סעיף 8 לחוק התקנים. כדי לבדוק אם הדלק המסופק לצרכן עומד בתנאי התקן הרשמי יש להעביר דגימה למעבדה מוסמכת לכך. חשיבות רבה יש לבדיקת איכות הבנוזין, שכן הפיתוי למהול את הבנוזין בדלקים אחרים הוא גדול, משום שהמס המוטל עליו (בלו) גבוה במידה ניכרת מזה שמוטל על סולר או נפט. בתחילת שנת 2000 היה הבלו שהוטל על ליטר בנוזין גבוה בכ-1.9 ש"ח מזה שהוטל על ליטר סולר או נפט, בשעה שמחיריהם בלי הבלו דומים. בנוזין וסולר שאינם עומדים בתקן עלולים לפגוע בתקינות פעולתם של המנועים בכלי הרכב.

אספקת הדלק לתחנות נעשית על פי נהלים מפורטים שנועדו להבטיח כי הדלק במסוף המרכזי לאספקת הדלק (פי גלילות) יתאים לדרישת התקן, לפני שהוא מוזרם למכלית, וכי לאחר מכן יוזרם הדלק מן המכלית, באותה איכות, אל מכל האחסון בתחנת הדלק. הנהלים נועדו, בין היתר, להבטיח שתחנת הדלק תקבל דלק, לצורך מכירה לציבור, שמתאים לתקן הרשמי.

סמכויות הפיקוח על איכות הדלק נתונות למי שהוסמך בידי הממונה על התקינה (להלן - הממונה), בהתאם לסעיף 10 לחוק התקנים, וכן למי שהוסמך בידי השר לפי סעיף 31 לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.

1. את הפיקוח על איכות הדלק עושה משרד מינהל הדלק שבחיפה. לשם כך חילק מינהל הדלק את המדינה בשנת 1999 ל-40 צירי תנועה שנכללו בהם כל תחנות הדלק. הממונה על הבריקות במינהל הדלק מכין תכנית עבודה שבועית ובה הוא קובע אילו צירים ותחנות יבדקו. הצירים נבחרים בהתחשב בתאריך הבריקה האחרונה של התחנות ובגודלן. מינהל הדלק קבע שבכל תחנה

תיעשה לפחות בדיקה אחת בשנה, שהיא נטילת דגימה אחת או יותר מסוגי הדלק שבתחנה. לפי נתוני מינהל הדלק, בשנת 1999 נעשו 2,875 בדיקות בתחנות - שהן בממוצע 4 בדיקות בתחנה - ובכל תחנה נעשתה לפחות בדיקה אחת. באזור המרכז, שם נמצאות תחנות הדלק הגדולות, בעלות מחזורי מכירות גדולים, נעשו בדיקות רבות מהממוצע. לפי נוהלי מינהל הדלק, לכל בדיקה באים ברכב שני עובדים - פקח ונהג. הפקח, בנוכחות נציג התחנה, בוחר סוג דלק ומשאבה, ממלא צנצנת של ליטר, מכניס אותה למכל מתכת, חותם אותו בחותם נחושת ורושם בטופס נטילת הדגימה את מספרו של החותם; על הטופס חותמים הפקח ונציג התחנה. הבדיקות הן מדגמיות ובכל תחנה שנבדקת נלקחות דגימות רק מכמה סוגי דלק. המספר הכולל של דגימות שנלקח במשך שנה תלוי בהיקף התקציב השנתי של מינהל הדלק לבדיקות מעבדה. בשנת 1999 הגיעה ההוצאה על בדיקות לכ-1.1 מיליון ש"ח ונלקחו 4,867 דגימות, שהן 1.7 דגימות בממוצע בכל בדיקה, רובן ככולן בדיקות של בנוזין.

2. הדגימות שנלקחו מועברות בציון מספר החותם בלבד, ללא ציון שם התחנה, למעבדה בטכניון בחיפה, שאושרה בידי הממונה לצורך בדיקות התאמה לתקן הרשמי. לפי סעיף 12 לחוק התקנים, תעודת בדיקה שנתנה מעבדה מאושרת, אשר בדקה את מידת התאמתו של הדלק שבדגימה לתקן הרשמי, תשמש ראיה לתוכנה, כל עוד לא הוכח אחרת. אם המעבדה מצאה שהדלק אינו עומד בתקן, מינהל הדלק פותח בחקירה. הפקח שנטל את הדגימה חוקר את בעל התחנה, את עובדיו, את נהג המכלית שהביא את הדלק, את מנהל המתקן שממנו הובא הדלק ואת השומר במתקן הדלק. חומר החקירה מועבר לבחינת עורך דין חיצוני, שהוסמך בידי היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתבי אישום בעניינים אלה. לפי הראיות שבידו מחליט עורך הדין אם להגיש כתב אישום.

בשנים 1995-1999 נמצאו בכל שנה 5 עד 17 דגימות שלא התאימו לתקן. בפסקי הדין שניתנו בשנים 1999-2000 הוטלו על בעלי תחנות דלק אשר נמצא כי מכרו דלק שלא התאים לתקן קנסות שנעו בין 1,500 ל-10,000 ש"ח, ובממוצע קנס של כ-6,500 ש"ח.

3. על פי סעיף 10 לחוק התקנים ניתנו לממונה סמכויות כדי להבטיח שמצרכים יעמדו בתקנים רשמיים. הממונה רשאי בכל עת לעשות ביקורת כדי לבחון אם ממלאים את הוראות חוק התקנים. במסגרת ביקורת זו רשאי הממונה וכל אדם שהוא הסמיך לכך, ליטול דגימה מכל מצרך לשם בדיקה. על פי סעיפים 9 ו-17 לחוק זה, אפשר להעמיד לדין אם הבדיקה מראה שמצרך אינו עומד בתקן רשמי. על פי סעיף 20 לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, אפשר להעמיד לדין בעל תחנה המוכר בנוזין במחיר המרבי שנקבע לאוקטן מסוים, אם נמצא ששיעור האוקטן קטן מהמצוין על המשאבה שממנה נלקחה הדגימה. על פי שני חיקוקים אלה מעמיד מינהל הדלק לדין את העוברים על החוק.

**מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה שהממונה לא הסמיך עובדים במינהל הדלק לבצע את הבדיקות לפי חוק התקנים. בתשובתו של משרד התשתיות הלאומיות למשרד מבקר המדינה מיולי 2000 נאמר שעובדי מינהל הדלק רשאים, בתוקף סמכותם לפי סעיף 31 לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, לדרוש ממפעיל תחנת דלק דגימות כדי לבדוק אם הרכב המוצר מתאים למחיר שבו הוא נמכר. משרד מבקר המדינה העיר למינהל הדלק כי הואיל והבדיקה לא נעשתה לפי הסמכה על פי חוק התקנים, ספק אם אפשר להשתמש בתוצאות הבדיקה לצורך הרשעה בעבירה על פי חוק זה. בעקבות הביקורת פנה מינהל הדלק לממונה ובאמצע יולי 2000 חתם הממונה על כתבי הסמכה לכל הפקחים מטעם מינהל הדלק.**

## כמות הדלק

הפקודה מסדירה את הפיקוח על התקינות והדיוק של משקלות ומידות. הפיקוח על ביצוע הוראות הפקודה מופקד בידי המפקח על משקלות ומידות, המשנה למפקח ומבקרים של משקלות ומידות. בכל ארבעת המשרדים המחוזיים של המשרד פועלות יחידות למשקלות ולמידות. בפקודה יש הבחנה בין שלושה סוגי בדיקות: "אימות דיוק", שהוא בדיקה ובחינה של מד דלק חדש, או שנעשה בו שינוי או תיקון; "אימות דיוק מחדש", שהוא בדיקה ובחינה של מד דלק לאחר שכבר בוצע בו אימות דיוק; ו"ביקורת" שהיא כל בדיקה ומבחן שאינם אימות דיוק או אימות דיוק מחדש.

בדיקת אימות דיוק מחדש אינה מדגמית והיא נעשית לכל מדי הדלק שבתחנה. על פי סעיף 7(4) לפקודה, אין לחייב תחנה לבצע אימות דיוק מחדש יותר מפעם אחת בשנה. לכל בדיקה בתחנת דלק מגיע עובד המשרד עם כד תקני למדידת נפח של 20 ליטר; לעובד מתלווה טכנאי של חברת הדלק שמספקת את הדלק לתחנה, שהוא מומחה לכיול מד הדלק. עובד המשרד פותח את החותם שהתקין המשרד בכל אחד ממדי הדלק שבתחנה וממלא את הכד פעמיים (מילוי מהיר ומילוי אטי). על פי תקנות המשקלות והמידות, התשכ"ג-1963, מותרת טעות של 0.4% לכל היותר מהכמות שצוינה במונה במדידה אחת, וטעות ממוצעת של 0.2% לכל היותר בשתי המדידות, דהיינו 40 מיליליטר מתוך כמות של 20 ליטר. אם מתגלה טעות ממוצעת בשיעור גבוה או נמוך מהמותר, מכייל הטכנאי את מד הדלק וצוות הבדיקה עושה בדיקות וכיולים נוספים עד שהוא מגיע לשיעור הטעות המותרת, ולאחר מכן חותם עובד המשרד מחדש את מד הדלק. אין בודקים את הסיבה לטעות אלא אם כן החותם נמצא פתוח.

המשרד גובה אגרה על אימות דיוק ואימות דיוק מחדש; בעת הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה היה סכום האגרה 229 ש"ח למד דלק. האגרה נגבית בין שתוצאת הבדיקה נמצאה תקינה ובין שהיה צריך לכייל את המד. ביקורת, שהיא בדיקה וזהה מבחינה טכנית לאימות דיוק ולאימות דיוק מחדש, יכול המשרד לעשות בכל עת (בשונה מאימות דיוק מחדש שאי אפשר לחייב תחנה לעשות יותר מפעם אחת בשנה). המשרד אינו גובה אגרה על ביצוע ביקורת שלא נמצאה בה טעות גדולה מהמותר. לעומת זאת, אם נמצאה בביקורת טעות גדולה מהמותר, הוא פוסל את מד הדלק ולאחר מכן טכנאי מוסמך מכייל את מד הדלק, המשרד מבצע אימות דיוק, ועל כך גובה אגרה.

1. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות משרד התמ"ס לאימות דיוק מחדש בשנים 1998-1999. הבדיקה העלתה כי בארבע תחנות במחוז ירושלים ובשמונה תחנות במחוז חיפה לא נעשתה באותן שנים אפילו פעולה אחת של אימות דיוק מחדש. לטענת משרד התמ"ס, שתיים מארבע התחנות האמורות במחוז ירושלים נמצאות בלב אוכלוסייה עוינת והבודקים נרגמו באבנים ולא יכלו לבצע את משימתם. בעקבות הביקורת הודיע משרד התמ"ס כי בעתיד ישלח את הבודקים בליווי משטרה. באחת משתי התחנות האחרות לא נעשה אימות דיוק מחדש מאז ספטמבר 1996. מחוז ירושלים הסביר שהבדיקה לא נעשתה בשל סכסוך בין בעל התחנה לחברה המספקת לו דלק, ולא היה מי שמוכן לשלם בעד הבדיקה. בעקבות הביקורת הועבר העניין לטיפול הייעוץ המשפטי של משרד התמ"ס, אך טרם בוצע אימות הדיוק מחדש. מתשובת משרד התמ"ס מאוגוסט 2000 עולה כי במחוז חיפה יש עוד שתי תחנות דלק שהוא נמנע מלבצע בהן בדיקת אימות דיוק מחדש מאז 1997, מאותה הסיבה. לדעת משרד מבקר המדינה, אם בעל תחנת דלק יכול למנוע ביצוע בדיקות אצלו בכך שהוא מסרב לשלם בעדן, והרשות המפקחת אינה משתמשת בסמכויות האכיפה המתאימות, אין היא ממלאת כראוי את תפקידה.

2. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על תחנות הדלק במחוזות ירושלים ותל אביב - שהן יותר ממחצית תחנות הדלק בארץ - שבהן נמצאו בבדיקות אימות דיוק ואימות דיוק מחדש טעויות גדולות מן המותר, בשנים 1998-1999. להלן הנתונים המרוכזים: בוצעו בדיקות ב-421 תחנות דלק ובהן בסך הכול 12,867 מדי דלק; נמצאו 456 טעויות גדולות מן המותר הפוגעות בצרכן, ששיעורן הממוצע היה 0.49% מיחידת המדידה (שהן כ-0.1 ליטר מתוך יחידת המדידה של 20 ליטר); נמצאו 331 טעויות לטובת הצרכן, ששיעורן בממוצע היה כ-0.53% מיחידת המדידה. עובדות אלה מצביעות שיש להגביר את הביקורות היזומות, ולא להסתפק בביקורת רק בעקבות תלונה, כפי שעושות היום היחידות המחוזיות למשקלות ולמידות.

## מדי לחץ אוויר

כל תחנת דלק מצוידת במכשיר לניפוח אוויר בגלגלים של כלי הרכב. לדיוק לחץ האוויר בגלגלים יש היבטים בטיחותיים הקשורים ליציבות הרכב, והיבטים צרכניים הנוגעים לאורך חיי הצמיג. ארגוני הצרכנים וכמה עיתונים דנו בנושא התקינות והדיוק של מדי לחץ האוויר, והבדיקות שהם עשו הראו ש-90% ממדי לחץ האוויר היו בלתי תקינים: מקצתם לא פעלו כלל ומקצתם לא דייקו במדידות הלחץ. מברור שעשה משרד מבקר המדינה במשרד התחבורה ובמשרד התמ"ס עולה כי זה חמש שנים לפחות, אף גוף ממשלתי אינו מבצע בדיקה וכיול של מדי לחץ האוויר בתחנות הדלק.

הייעוץ המשפטי של משרד התחבורה המציא למשרד מבקר המדינה אסמכתאות משפטיות שמהן עולה שעד שנת 1996 היה הנושא בסמכות משרד התחבורה ובאותה שנה בוטלה הסמכות. מדברי המפקח על משקלות ומידות במשרד התמ"ס עולה שהאחריות לנושא זה אכן היתה בעבר בידי משרד התחבורה, אך הבדיקות עצמן נעשו בידי יחידת המשקלות והמידות, וממצאיהן הועברו למשרד התחבורה; אם הממצאים הצדיקו הגשת תביעה נגד תחנת הדלק היה משרד התחבורה מגיש את התביעה ועובד משרד התמ"ס היה עד במשפט.

בשל החשיבות הבטיחותית והכלכלית של לחץ האוויר בגלגלי כלי הרכב, אין להשאיר את הנושא הזה פרוץ, ומן הראוי שתינתן סמכות לרשות ממשלתית לבצע את הבדיקות ולאכוף את תקינות מדי לחץ האוויר. אין הדבר כרוך בהוצאה כספית גדולה, כיוון שעובדי משרד התמ"ס מגיעים ממילא לתחנות הדלק לבדיקת נכונות כמות הדלק, וניתן לשקול מסירת סמכות זו למשרד התמ"ס במסגרת הרביזיה בפקודת המשקלות והמידות, שבה דנה ועדה שהוקמה במשרד התמ"ס.

## תמיכות במרכזי תכנון טכנולוגיים

הממשלה מסייעת למשקיעים במפעלי תעשייה לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק). החוק קובע שני מסלולי סיוע: מסלול מענקים, המזכה את היזמים במענק על ההשקעה ובהקלות במס על פירותיה; ומסלול הטבות במס, המזכה בהקלות במס על פירות ההשקעה (להלן - המסלול החלופי). שר האוצר ושר התעשייה והמסחר יחדיו ממונים על ביצוע החוק. ביצוע החוק מופקד בידי מרכז ההשקעות (להלן - המרכז) שבמסגרת משרד התעשייה