

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



משרד הכלכלה והתעשייה

סוגיות בהגנה על הצרכן



סוגיות בהגנה על הצרכן

רקע

ציבור הצרכנים בישראל, בעיקר צרכנים מקרב אוכלוסיות הראויות לקידום, כמו עולים חדשים, קשישים וקטינים, מצויים במקרים רבים בעמדת נחיתות מול בעלי העסקים. עקב כך נחקקו חוקים שנועדו להבטיח את זכויות הצרכנים והוקמה מערכת אסדרה ממשלתית להטמעת ההוראות של החוקים בנושאי הצרכנות ולאכיפתן.

החקיקה הצרכנית בישראל כוללת כמה חוקים, שהמרכזי שבהם הוא חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (חוק הגנת הצרכן). החוק מטיל על בעלי העסקים חובות שעיקרן גילוי וסימון טובין והצגת מחירים על המוצרים, וכן הוא אוסר להטעות את הצרכן ולנצל את מצוקותיו.

שר או שרת הכלכלה והתעשייה (להלן: שר הכלכלה) מופקד על תחום הגנת הצרכן, והוא הגורם שאחראי ליישום הוראות חוק הגנת הצרכן וחוק המועצה הישראלית לצרכנות התשס"ח-2008 (חוק המועצה).

מתוקף חוקים הוקמו גופים ממשלתיים שתפקידם לפקח ולאכוף על חוקי הגנת הצרכן ולשמור על זכויותיו: הרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן (להלן: הרשות להגנת הצרכן) היא רשות עצמאית שהוקמה על פי תיקון 20 לחוק הגנת הצרכן בשנת 2006, ותפקידה, בין היתר, לאכוף את הוראות החקיקה הצרכנית, ובראשה חוק הגנת הצרכן. המועצה הישראלית לצרכנות (המועצה לצרכנות) היא חברה ממשלתית, המשמשת ארגון צרכנים על פי חוק המועצה, ומטרתה בין היתר לפעול להגנת הצרכנים ולשמירת זכויותיהם.

בנוסף, בידי שר האוצר, שר המשפטים, בנק ישראל וכמה משרדי ממשלה, ובהם משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התקשורת ומשרד האנרגיה, סמכויות וכלים שנועדו להבטחת זכויות הצרכנים.



נתוני מפתח

**מעל
76%
מהציבור**

נגרמה להם עוולה
צרכנית בשנים
2020 - 2021 (על פי
ממצאי סקר שיתוף
ציבור שערך משרד
מבקר המדינה)

**15
תובענות
ייצוגיות**

הוגשו על ידי
המועצה הישראלית
לצרכנות בשנים
2019 - 2021 מתוך
1,603 כלל
התובענות הייצוגיות
שהוגשו בנושא
צרכנות באותן שנים
(כ- 1% בלבד)

**31%
בלבד**

שיעור הגבייה של
העיצומים שהוטלו
על עסקים ע"י
הרשות להגנת
הצרכן בשנים
2018 - 2021 (נגבו
37 מיליון ש"ח
מתוך 119 מיליון
ש"ח שהוטלו)

**514
תיקי אכיפה**

פתחה הרשות
להגנת הצרכן
ב-2021 - הפחתה
בשיעור של 50%
לעומת שנת 2018.
מתוכם נפתחו
שלושה תיקים
פליליים

כ-20%

מהתלונות הפתוחות
במועצה הישראלית
לצרכנות באותה עת
נסגרו כדי להקטין
את מספר התלונות
הלא מטופלות
בשנים 2018 - 2020

כ-77%

מהצרכנים אינם
מודעים לתנאים
שבהם מותר לעצור
תשלומים שנעשו
בכרטיס אשראי

**כ-16.6
מיליון ש"ח**

אומדן השווי של
שוברים אשר
הצרכנים החברים
במועדונים אינם
מממשים מדי
שנה. מהם כ-6.3
מיליון ש"ח - שווי
השוברים שפג
תוקפם, אשר
מועדון הפיס
(2.9 מיליון ש"ח)
ומועדוני "טוב",
"חבר" ו"ביחד"
בשבילך" לא
החזירו לצרכנים
שלא מימשו אותם

**2.9
מתוך 5**

רמת שביעות הרצון
של הפונים למועצה
הישראלית לצרכנות
מפנייתם אליה.
מסקר שיתוף ציבור
שביצע משרד מבקר
המדינה עלה כי רמת
שביעות הרצון
הנמוכה מטיפול
המועצה בפניותיהם
היה - 40%



פעולות הביקורת



בחודשים יולי 2021 עד מרץ 2022 (להלן - תקופת הביקורת), בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו משרדי ממשלה וגופים נוספים בתחום הגנת הצרכן. הביקורת נערכה ברשות להגנת הצרכן, המועצה הישראלית לצרכנות, משרד הכלכלה, באגף התקציבים במשרד האוצר (אגף התקציבים) ובנק ישראל. בדיקות השלמה נעשו בהנהלת בתי המשפט, משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, ברשות התחרות וברשות החברות הממשלתיות. כמו כן, פגישות עם מומחים וחוקרים מהאקדמיה, גופי צרכנות פרטיים, מועדון חבר לאנשי הקבע וגמלאי הצבא ומועדון חבר צרכנות, מועדון טוב תרבות ופנאי לעובדי המדינה (מועדון טוב), מועדון ביחד בשבילך, מועדון קרנות השוטרים - קודם כל בשבילך (קרנות השוטרים) ומועדון צרכנות פיס פלוס (מועדון מפעל הפיס).

בדצמבר 2021 הביקורת ערכה סקר שיתוף ציבור הכלל למעלה מ-600 משיבים. השאלות בסקר עסקו בעוולות צרכניות וטיפול הרשויות בהן, התודעה הצרכנית ושיעור העוולות הצרכניות שחוזה הציבור בשנתיים האחרונות ברכישות מוצרים ושירותים בתחומים שונים (להלן: סקר שיתוף ציבור).

תמונת המצב העולה מן הביקורת



שיעור רצון הציבור מפעילות המועצה הישראלית לצרכנות והרשות להגנת הצרכן - מסקר שיתוף הציבור עלה כי רוב הציבור, 76% מהם, חוו עוולה צרכנית בשנים 2020 - 2021 25% מהמשיבים לסקר מסרו כי אינם מכירים את הגופים הצרכניים המרכזיים. עוד עלה כי יותר מ-60% מהפונים לגופים אלו קיבלו מענה (מהרשות להגנת הצרכן - 75%, ומהמועצה לצרכנות - 65%), אולם פחות מ-50% מהפונים היו מרוצים במידה רבה מהטיפול שקיבלו.



היקף האכיפה של הרשות להגנת הצרכן - בשנת 2021 קיימה הרשות ביקורים ב-2,664 (כ-0.5%) מכלל בתי העסק שחוק הגנת הצרכן חל עליהם (600,000 במספר) ופתחה 514 תיקי אכיפה פעילים (הפחתה בשיעור 50% במספר התיקים בשנת 2018). היקף העיצומים ברי הגבייה שהוטל על העסקים בשנים אלו עמד על 119 מיליון ש"ח (לאחר הפחתה), ושיעור הגבייה מהם עומד על 31% בלבד (37 מתוך 119 מיליון ש"ח). עוד עלה כי הרשות ממעטת להשתמש בכלי האכיפה הפליליים שבידיה, כך נמצא כי הרשות פתחה שלושה תיקים פליליים בלבד בשנים 2020 - 2021, אף שבשנים אלה היו 13 חברות מעוולות נוספות שהעיצום הכספי שלהן הוגדר כלא בר גבייה ולכן לא נפחו תיקים פליליים. לפיכך ייתכן שנפגעת יכולת ההרתעה של הרשות מול העסקים המפרים את חוקי הגנת הצרכן.



טיפול הרשות להגנת הצרכן בתלונות של צרכנים - ב-2020 גדל מספר הפניות לרשות להגנת הצרכן ב-58% לעומת שנת 2019: כ-19,450 פניות לעומת כ-12,300 בשנת 2019, אף על פי שבחוק הגנת הצרכן הוטל על הרשות לטפל בתלונות על הפרת החוק או על



פגיעה אחרת בצרכן, הרשות להגנת הצרכן אינה מטפלת בפניות אישיות ואינה מסייעת בהשבת כספים לצרכנים שנפגעו. מצב דברים זה, והמסקנות העולות מסקר שיתוף הציבור (ולפיהם 26% מהמשיבים דיווחו על שביעות רצון נמוכה מהמענה שקיבלו ו-30% דיווחו על שביעות רצון בינונית) מעלים חשש שלצרכנים אין אמון רב ברשות מפני שפעולותיה לטיפול בפניות פרטניות אינן ממוקדות דיין.

טיפול המועצה הישראלית לצרכנות בתלונות של צרכנים - מדוחות פעילות המועצה לשנים 2018 - 2020 עולה כי התקבלו כ-90,000 תלונות של צרכנים. עלה כי המועצה פעלה לסגור תלונות שהתחילה טיפול בהן, אולם מסיבות שונות לא הצליחה לקבל מענה לפניותיה מהגורמים המעורבים בתלונה במשך יותר מ-30 ימים. באופן זה נסגרו כ-5,300 תלונות בשנים 2018 - 2020 (המהווים כ-20% מהתלונות הפתוחות באותה עת). עוד עלה כי אף שהמועצה קבעה שיש להשיב על בקשה לייעוץ בתוך ארבעה ימים, עלה כי בממוצע, בשנים 2019 - 2021 נענו 46% מבקשות הייעוץ בתוך 30 יום. 13% מהבקשות נענו בתוך 60 יום, 8% נענו בתוך 90 יום, והיתר (כ-32%) - בפרק זמן העולה על 90 יום. פחות מאחוז אחד מבקשות הייעוץ נענו בתוך ארבעה ימים או פחות. כמו כן, מסקר שביעות רצון של המועצה הישראלית לצרכנות עלה כי רמת שביעות הרצון הממוצעת של הצרכנים מהמענה של המועצה הישראלית לצרכנות על תלונתם ב-2021 עמדה על 2.9 (מתוך 5). מסקר שיתוף ציבור עלה כי 40% העידו על שביעות רצון נמוכה ו-25% העידו על שביעות רצון בינונית מהטיפול בתלונותיהם.

שיתופי פעולה בין הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות - עלה כי אין נוהל מוסכם לעבודה משותפת של הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות, ושיתוף הפעולה ביניהן אינו מתנהל על פי הנחיות מוגדרות.

טיפול בנק ישראל בתלונות צרכנים, בהונאות ובשימוש לרעה בכרטיסי אשראי - בנק ישראל לא טיפל בתלונות שהעבירה אליו המועצה לצרכנות ובהן מידע על הטעיה של צרכנים באמצעות כרטיסי אשראי, לרבות בדבר הונאות קשישים. כמו כן, בנק ישראל לא בדק בכל הנוגע לתלונות אלו את פעולות חברות כרטיסי האשראי לעצירת סליקה של עוסקים שהטעו צרכנים או ביצעו הונאות באמצעות כרטיסי אשראי, לרבות של קשישים. עוד עלה כי בנק ישראל לא קבע רשימת "דגלים אדומים" וסעיפי התנהגות מדידים המאפיינים עסקים החשודים כמבצעים הונאה, ולא קבע פעולות שעל חברות האשראי לנקוט כדי לבסס חשד סביר לגביהם, כדי שניתן יהיה להפסיק את הסליקה במידת הצורך. הבנק גם לא ביקש דיווחים ולא ביצע ביקורות בחברות הסליקה לבחינת המשטר התאגידי שהנהיגו לעצירת סליקה לעסקים הפועלים תוך הונאה ועמידתן במשטר זה, ולא בחן את טיפול המנפיקים בבקשות צרכנים לביטולי עסקאות, לרבות מדיניותם, מערכותיהם, נוהליהם וטיפולם בסיכון האשראי הנובע מכך. עוד נמצא כי בנק ישראל לא הציב דרישות פיקוחיות פרטניות למנפיקים ולסולקים בתחומים האמורים.

רגולציה לגבי קריאה להחזרה (ריקול) - בישראל אין נוהל קריאה להחזרה של מוצרים שמסדיר את הכללים ואבני הדרך לאיסוף מוצרים אלה ולטיפול בהם, כפי שהדבר נעשה בתקן 10393 הבין-לאומי, ואין אחידות בהנחיות לקריאה להחזרה של המוצרים השונים. כמו כן, אין רגולציה המחייבת מתן סעד בעת קריאה להחזרה - העסק אינו מחויב לתת פיצוי לצרכן, ואופן איסוף המוצרים מהצרכנים אינו מוסדר. כמו כן, עלה כי קיימים בשוק מוצרים שתקן רשמי לא חל עליהם. במקרים אלה אין לממונה על התקינה סמכות לחייב



את הספק לבצע קריאה להחזרה, והוא לא מפרסם מוצרים אלה באתר האינטרנט של משרד הכלכלה. במוצרים אלו הספק אינו מחויב בדיווח לממונה על התקינה ואין מי שמבטיח כי שיווק המוצר נפסק, שהמוצר נאסף ומושמד.

מודעות הצרכנים לזכויותיהם הצרכניות - מסקר שיתוף ציבור עלו בין היתר הממצאים הבאים: (א) ביטול תשלומים בכרטיס אשראי: כ-77% מהמשיבים אינם מודעים לתנאים המתיירים להם לעצור תשלומים בכרטיסי אשראי, כ-34% מאלו שביקשו לבטל עסקה בכרטיס אשראי לא פנו לשום גוף, וכ-13% מהם לא ידעו למי לפנות או לא הכירו את זכויותיהם. כך נמצא כי, לא פורסם לציבור באמצעי התקשורת מידע על פעילות היחידה לפניות הציבור בחטיבת הפיקוח על הבנקים ישראל, בנושא "כשל תמורה" ו"הכחשת עסקה"; **(ב) התנתקות משירות:** לרשות ולמועצה הוגשו כ-1,300 תלונות בנושא התנתקות משירות בשנים 2017 - 2021. בסקר שיתוף ציבור עלה כי 48% מהמשיבים אינם מודעים לזכויותיהם בנוגע להתנתקות משירות, ובכלל זאת האפשרות לקבלת סעדים ללא הוכחת נזק שבתי משפט רשאים לפסוק לטובתם; **(ג) איחור בהגעת טכנאי:** בסקר עלה כי 38% מהמשיבים אינם מודעים לזכויותיהם לקבלת סעדים במקרה של איחור בקבלת שירות. **(ד) זמן המתנה למענה טלפוני:** בבדיקת צוות הביקורת עלה כי ספקי השירות בתחום האינטרנט לא עמדו בהוראות החוק למענה טלפוני ב-22% מהמקרים, וספקי השירות בתחום המים והביוב - ב-25%. בסקר שיתוף ציבור עלה כי 65% מהמשיבים אינם מודעים לחובה לתת מענה אנושי בטלפון בתוך שש דקות.

נגישות אתרי האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות לציבור - מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה קושי להגיש תלונות ע"י אנשים עם מוגבלות באתרי האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות. כך לדוגמה, עלה כי באתר הרשות יש קושי במילוי פרטי הפנייה ופרטי הפונה ובסיום הגשת התלונה לא ידע הפונה אם הצליח להגיש את הפנייה; באתר המועצה עלו קשיים להגיע עצמאית לעמוד שבו מגישים את התלונה המקוונת, ולהזין בטופס התלונה כמה שדות של פרטים אישיים. עוד עלה כי אתר המועצה אינו מותאם לגלישה באמצעות מכשירי טלפון ניידים. כמו כן, אתרי הרשות והמועצה מתורגמים לערבית באופן חלקי ואינם כוללים את מלוא המידע. בנוסף עלה כי אין אתר ממשלתי אחד ומרכזי בו הצרכן יכול להגיש את תלונתו. מצב הדברים שבו לצרכן הישראלי אפשרות להגיש את התלונה לשני גופים ממשלתיים ויותר, שכל אחד מהם מחייב מילוי פרטים שונים על התלונה אינו מתיישב עם המדיניות של הממשלה להקטנת הנטל הבירוקרטי



בשבעת הענפים שבהם פעלה הרשות להגנת הצרכן היא אמדה באופן מדיד את השפעת פעולותיה על העוסקים ומצאה כי ירדה שכיחות ההפרות, עלה רצון העוסקים לעבור לאכיפה עצמית ואף מוגרו תופעות של עוקץ.

מועדון צרכנים קרנות השוטרים מבצע מיצוי זכויות אקטיבי ומחזיר לעמיתיו במועדון כספים בגין שוברים שלא מומשו על ידם.



עיקרי המלצות הביקורת

נוכח רמת המודעות הנמוכה של הצרכנים לפעילות הרשות להגנת הצרכן (34%) ומהמועצה לצרכנות (37%), מוצע כי שר הכלכלה יבחן אילו צעדים לנקוט כדי להביא לידיעת הציבור את דבר פעילותו.



מוצע כי הרשות והמועצה יבחנו את רמת שביעות הרצון הנמוכה באופן יחסי המשתקפת בסקרים שנעשו בעניין זה, ויפעלו לשיפור מתן השירות לצרכנים.



מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות יבחנו את היעדר התיאום ושיתוף הפעולה ביניהן, את אי-ההבחנה של הצרכנים ביניהן לגבי טיפול בתלונות, ואת מורכבותו של תהליך הגשת תלונה. עוד מומלץ כי שר הכלכלה, האמון על יישום חוק הגנת הצרכן וחוק המועצה, יוודא כי שיתוף פעולה זה מתקיים. על שר הכלכלה לבחון דרכים שיבטיחו שיתוף פעולה, תיאום ויצירת ממשקים בין הרשות, המועצה וגופי ממשלה אחרים, בין השאר מומלץ לבחון הקמת אתר אינטרנט אחוד לפניות הצרכנים.



מוצע שמועדון הפיס, מועדון "ביחד בשבילך", מועדון "טוב" ומועדון "חבר", ישקלו לנקוט בפעולות יזומות (אף אם אין הוראה חוקית מפורשת בחוק מלבד הוראות עשית עושר שאינו במשפט) במסגרת כללי ההגיונות המסחרית, ולפעול באופן יזום להשבת לפחות חלק בכספים ששילמו העמיתים, הנאמדים בכ-6.3 מיליוני ש"ח, בגין שוברים שפג תוקפם.



על בנק ישראל לפעול בכלים שעומדים לרשותו לטיפול בתלונות בדבר עצירת חיובים שמקורם בהונאות בכרטיסי אשראי, ובפרט במקרים של הונאה שיטתית כלפי קשישים ואוכלוסיות ראויות לקידום. מומלץ כי חטיבת הפיקוח על הבנקים תמסד ממשקים באופן עיתי עם המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן כדי לקבל מהן סיוע בבירור תלונות אלה ובטיפול בהן. מומלץ לבנק ישראל לבצע ביקורות יזומות אצל המנפיקים והסולקים בנושא עצירת פעולות הסליקה לעסקים הפועלים להטעיה ולהונאה בכרטיסי אשראי.

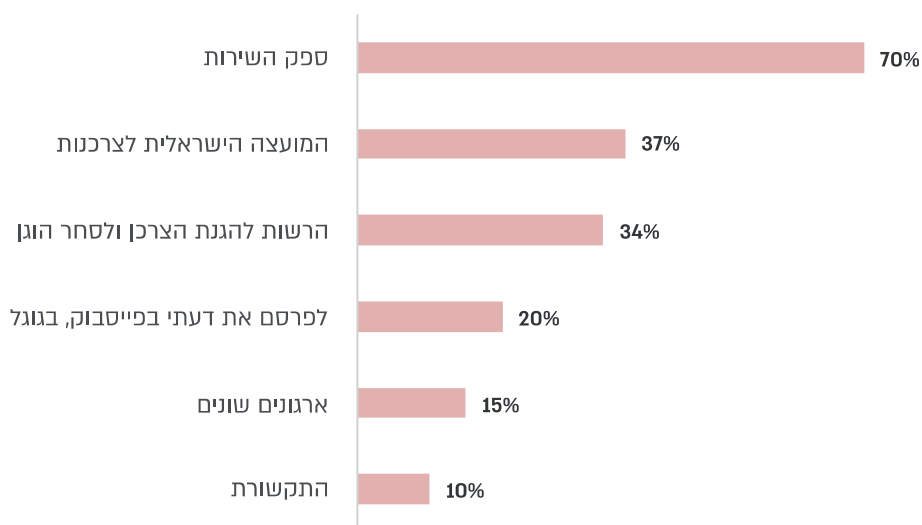


סימון המחירים הדיגיטלי עשוי לחסוך עלויות לקמעונאים ומקובל במדינות שונות בעולם. לצד זאת, מומלץ כי משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות יוודאו שהמתכונת שתיקבע תשמור על אינטרס הצרכנים. עליהם לוודא כי שינוי שיטת הסימון לא יהיה כר פורה למניפולציות במחירים לרעת הצרכנים, וכי החיסכון בעלויות יוגלגל גם לצרכנים. כמו כן נדרש לתת את הדעת על נגישות לכלל האוכלוסייה, ובפרט אוכלוסייה מבוגרת, אוכלוסייה שאינה דוברת עברית ואנשים עם מוגבלות. על משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות להמשיך לוודא כי השינוי בשיטת סימון המחירים עומד בהוראות חוק שוויון זכויות ובפרט בכל הנוגע לנגישות אנשים עם מוגבלות.





הגופים שהציבור חושב שניתן לפנות אליהם לגבי עוולה צרכנית (באחוזים)



על פי נתוני סקר שיתוף ציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

ציבור הצרכנים מצוי במקרים רבים בעמדת נחיתות מול בעלי העסקים, בין היתר בשל אי-הכרת החוקים המגינים על זכויותיו והקושי לקבל סיוע מגופים שאחראים ליישום חוקים אלה.

הביקורת העלתה ליקויים במגוון נושאים הנוגעים לשירות הניתן לצרכן ולאיכות המענה הניתן ע"י גופים ממשלתיים שונים במקרים של פגיעה בזכויותיו הצרכניות.

על הגורמים האמונים על סיוע והגנה לצרכנים, ובהם שר הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, המועצה הישראלית לצרכנות ומשרד הכלכלה והתעשייה, לפעול לתיקון הליקויים המפורטים בדוח ולבחינת יישום ההמלצות לצורך מניעת פגיעה בצרכנים, שיפור השירות והעלאת רמת שביעות הרצון ורמת האמון מהגופים האחראים על הגנה על זכויותיהם.



סוגיות בהגנה על הצרכן

מבוא

בעידן הצריכה של המאה העשרים ואחת, כל אדם כמעט הוא צרכן של מוצר כלשהו. ציבור הצרכנים בישראל נמצא לעיתים קרובות בעמדת נחיתות מול בעלי העסקים - בעיקר צרכנים מקרב האוכלוסיות הראויות לקידום, כמו עולים חדשים, קשישים וקטינים, בין היתר בשל תחכומם של מוצרים רבים והיעדר מידע מסודר עליהם. מכאן הצורך להגן על האינטרסים של הצרכנים. לשם כך חוקקו חוקים רבים שנועדו להבטיח את זכויותיהם, והוקמה מערכת אסדרה ממשלתית להטמעת ההוראות של החוקים בנושאי הצרכנות ולאכיפתן.

החקיקה הצרכנית בישראל כוללת חוקים רבים, שהמרכזי שבהם הוא חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן). החוק מטיל על בעלי העסקים חובות שעיקרן גילוי וסימון, וכן אוסר על הטעיית הצרכן ועל ניצול מצוקותיו. שר הכלכלה והתעשייה¹ (להלן - שר הכלכלה) הוא הגורם שאחראי ליישום הוראות חוק הגנת הצרכן וחוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המועצה). כמו כן משרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) מטפל בנושאים נוספים הנוגעים לתחום הגנת הצרכן. במסגרת החוקים הוקמו גופים שתפקידם לפקח על נושאי הגנת הצרכן, לאכוף את חוקי הגנת הצרכן ולשמור על זכויותיו. הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (להלן - הרשות להגנת הצרכן) היא רשות עצמאית שהוקמה מכח סעיף 19א לחוק הגנת הצרכן² ביוני 2006. המועצה הישראלית לצרכנות (להלן גם - המועצה) היא חברה ממשלתית³ המשמשת ארגון צרכנים על פי חוק המועצה. לשרי האוצר והמשפטים סמכויות הנוגעות ליישום הוראות חוקים אלה וכלים שעשויים להשפיע על טיפול הממשלה בסוגיות צרכניות. למשרדי ממשלה נוספים, כמו משרד הכלכלה, משרד התקשורת ומשרד האנרגיה, ולבנק ישראל סמכויות רגולטוריות בתחומים שהם מופקדים עליהם, לפעול בעניינים הנוגעים לפגיעה בציבור הצרכנים. נוסף על אלה, גופים לא-ממשלתיים שונים פועלים בתחומים שבהם לדעתם הרגולטורים לא נותנים מענה ראוי לציבור הצרכנים.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2021 עד מרץ 2022 (להלן - תקופת הביקורת), בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו משרדי ממשלה וגופים נוספים בתחום הגנת הצרכן. הביקורת נערכה ברשות להגנת הצרכן, המועצה הישראלית לצרכנות, משרד הכלכלה, באגף התקציבים במשרד האוצר (אגף התקציבים) ובנק ישראל. בדיקות השלמה נעשו בהנהלת בתי המשפט, במשרד המשפטים, פרקליטות המדינה, ברשות התחרות וברשות החברות הממשלתיות. כמו כן, נערכו פגישות עם מומחים וחוקרים מהאקדמיה, גופי צרכנות פרטיים - מועדון חבר לאנשי הקבע

1 בעבר נקרא שר התעשייה המסחר והתעסוקה.

2 תיקון 20 לחוק הגנת הצרכן, אשר תוקן במסגרת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006.

3 25% ממניות החברה מוחזקות על ידי מכון התקנים הישראלי, והיתר בידי המדינה.



וגמלאי הצבא ומועדון חבר צרכנות, מועדון טוב תרבות ופנאי לעובדי המדינה (מועדון טוב), מועדון ביחד בשבילך, מועדון קרנות השוטרים - קודם כל בשבילך (קרנות השוטרים) ומועדון צרכנות פיס פלוס (מועדון מפעל הפיס).

בדצמבר 2021 הביקורת ערכה סקר שיתוף ציבור שכלל למעלה מ-600 משיבים. השאלות בסקר עסקו בעוולות צרכניות שנגרמו וטיפול הרשויות בהן, בתודעה הצרכנית ובשיעור העוולות הצרכניות שחוזה הציבור בשנתיים שקדמו לסקר ברכישות מוצרים ושירותים בתחומים שונים (להלן - סקר שיתוף ציבור).

שער ראשון: אסדרה צרכנית בראייה מערכתית

במחצית השנייה של המאה העשרים הוכרו דיני הצרכנות כענף נפרד של כללים ועקרונות. הגידול בסחורות ובשירותים צרכניים הביא להרחבת דיני הגנת הצרכן, שנועדו לתת מענה לצורך בהסדרת היחסים שבין הצרכן לבין העוסק - זאת מתוך הכרה בנחיתותו של הצרכן בעסקאות אלו מול העוסק, שהוא בעל כוח כלכלי רב יותר ובעל ידע ומומחיות, ובצורך להגן על הצרכן מרכישת מוצרים או שירותים שאינם מתאימים לצרכיו או שאינם יכול להשתמש בהם באופן ראוי.

זכות ציבור הצרכנים לשמירת זכויותיו ולהגנה מפני העוסקים היא אחת מזכויות היסוד, והיא חשובה במיוחד עבור צרכנים בשכבות הסוציו-אקונומיות הנמוכות⁴. דיני הגנת הצרכן קיימים גם במשפט העברי - לדוגמה איסור על שימוש במידות ומשקלות שאינם מדויקים, איסור על הונאה במחיר הן במכר והן בשכירות, איסור על גניבת דעת ואף יש הלכות בעניין פיקוח על המחירים⁵.

בישראל התפתחו דיני הגנת הצרכן והסחר ההוגן בהדרגה משנות השבעים של המאה העשרים⁶. ב-1981 נחקק חוק הגנת הצרכן וחוקים נוספים בתחום⁷, אולם נותרו תחומים רבים שלא קיבלו מענה מספק. מתחילת שנות האלפיים נעשו תיקוני חקיקה שהסדירו נושאים נוספים, במסגרתם הורחבו סמכויות הרגולטורים⁸, לרבות האפשרות למתן סעדים משמעותיים לצרכנים.

חוק הגנת הצרכן נועד לתקן את האסימטריה של יחסי הכוחות בין העוסק לצרכן באמצעות הוראות, המגנות באופן מובהק על האינטרסים של האחרון. עם זאת, יש להדגיש כי זכויות הצרכן

4 מתוך דברי הסבר להצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ה-2005.

5 "כל המפקיע שערים שמוכר יותר מהראוי רשאים להלקותו ולענשו כפי הראוי", שולחן ערוך, חושן משפט, סימן רלא (שלא לרמות במדה ובמשקל כיצד יעשה אותם וכיצד ישקול וחייבים להעמיד ממונים על המדות ועל השערים), סעיף כה.

6 לדוגמה: חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957; פקודת המשקלות והמידות, 1947; חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973; חוק התקנים, התשי"ג-1953; וחוק שיפוט בתביעות קטנות, התשל"ו-1976.

7 חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981; חוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981; חוק הפיקוח על השירותים הפיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981; חוק החוזים האחדים, התשמ"ג-1982; חוק האחריות למוצרים פגומים, התש"ם-1980; חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983; חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986; חוק ההגבלים העסקיים, התשי"ט-1959 - שונה לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988.

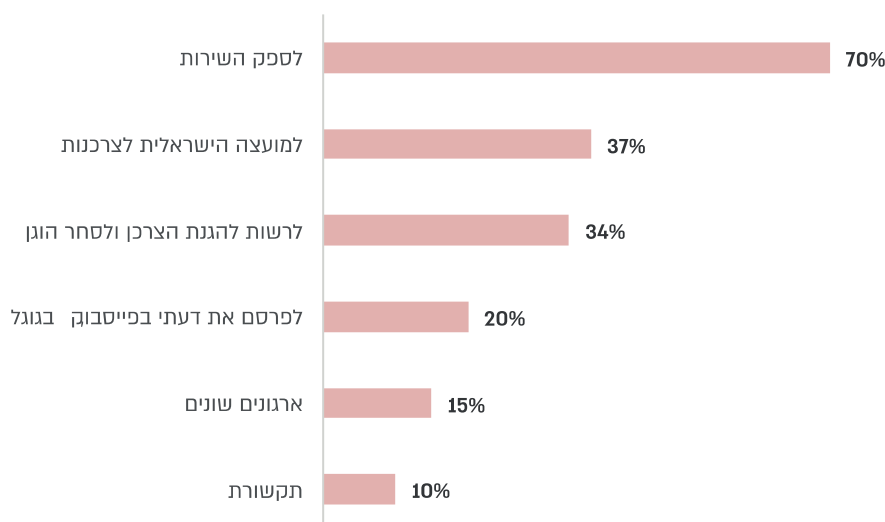
8 הרשות להגנת הצרכן, הרבנות הראשית, בנק ישראל ועוד.



אינן מוחלטות, והמחוקק ביקש ליצור מערכת שתגן על הצרכן, תוך שמירה על האינטרסים הכלכליים של העוסק⁹.

במסגרת הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה סקר שיתוף ציבור שבו נבדקו סוגיות הקשורות להגנת הצרכן ולגופים שאחראים לטיפול בסוגיות אלה. מהסקר עלה כי אף שהציבור מחשיב את עצמו כבעל מודעות צרכנית גבוהה, יש בקרבם בלבול וחוסר ודאות לגבי הגוף שיש לפנות אליו במקרה של פגיעה בצרכן, לגבי תחומי האחריות של כל גוף ולגבי הכלים שעומדים לרשותו לפתרון הבעיה. להלן תרשים המתאר את מידת המודעות של הציבור לגופים שאליהם יוכל לפנות בעניין עוולה צרכנית.

תרשים 1: הגופים שהציבור חושב שניתן לפנות אליהם לגבי עוולה צרכנית (באחוזים)¹⁰



על פי נתוני סקר שיתוף ציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מרבית הציבור (70%) נוטה לפנות לבית העסק אם נעשתה כלפיו עוולה צרכנית, וזאת אף שסקר¹¹ של ארגון צרכנים מ-2022¹² העלה כי 68% מהמשיבים לא היו מרוצים מטיפול בית העסק בתלונתם. עוד נמצא בסקר של ארגון הצרכנים כי כמחצית מהמשיבים היו צריכים לפנות לבית העסק לפחות שלוש פעמים בנוגע לאותה תלונה, וכי רבע מהמשיבים לא זכו למענה כלל. עוד עולה מהתרשים כי המודעות לרשות להגנת הצרכן ולמועצה לצרכנות

9 דיני הגנת הצרכן, כרך ב', סיני דיוטש.

10 משתתפי הסקר נשאלו: "ככלל, כאשר אתה מבצע/ת רכישות של מוצרים או מקבל/ת שירותים שונים ונעשתה לך עוולה, למי אתה חושב/ת שאתה יכול/ה לפנות כדי להתלונן?" (מספר המשתתפים: N=613).

11 ארגון אמון הציבור ערך סקר בקרב 1,630 צרכנים במטרה לאפיין את חוויית השירות שלהם מול עסקים ונותני שירותים בעת הגשת תלונה.

12 "אני רק רוצה שיקשיבו לי" - על אמון בין עסקים וצרכנים בישראל - ממצאי סקר הצרכנים הגדול, מרץ 2022, אתר האינטרנט של אמון הציבור.

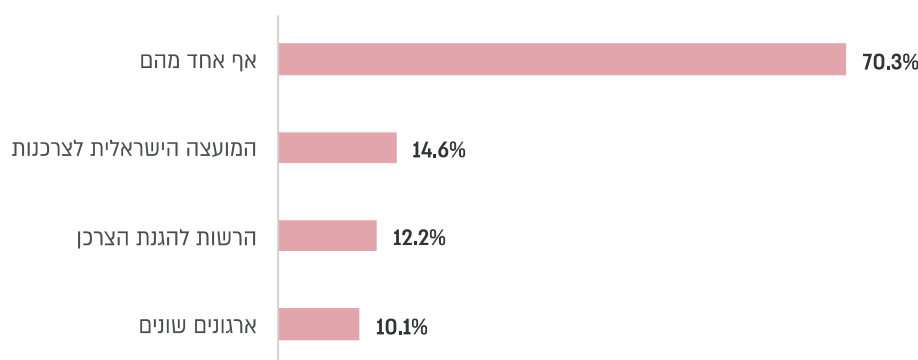


נמוכה - רק 34% ו-37% מהמשיבים ציינו כי הם חושבים שניתן לפנות לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות בהתאמה לגבי עוולה צרכנית, על אף שהן עשויות לסייע אם הטיפול בתלונה מול בית העסק לא צלח.

המועצה לצרכנות מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 (להלן - תגובת המועצה לצרכנות) כי בסקר שהיא ערכה בשיתוף חברת מחקר¹³ נבחנה מידת ההיכרות של הציבור עם הגופים המקדמים את האינטרס הציבורי. הציבור נשאל לגבי מידת היכרותו עם גופים אלה, הן בשאלה פתוחה והן בשאלה סגורה. 33% מהנשאלים השיבו כי הם מכירים את המועצה בתשובתם על השאלה הפתוחה, ו-73% השיבו שהם מכירים אותה בתשובתם על השאלה סגורה.

להלן תרשים המתאר את שיעור הצרכנים הפונים לגופים צרכניים בעקבות עוולה צרכנית.

תרשים 2: שיעור הפונים לגופים המטפלים בתלונות צרכניים, 2020 - 2021¹⁴



על פי נתוני סקר שיתוף ציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי רוב הציבור, 70% ממנו, לא פנה בשנתיים האחרונות לגוף צרכני, לרבות המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן. ציבור הצרכנים נוטה לפנות יותר למועצה לצרכנות (14.6%) או לרשות להגנת הצרכן (12.2%) על פני גופי צרכנות לא-ממשלתיים - שיעור הפונים לאלה יחד עומד על כ-10%.

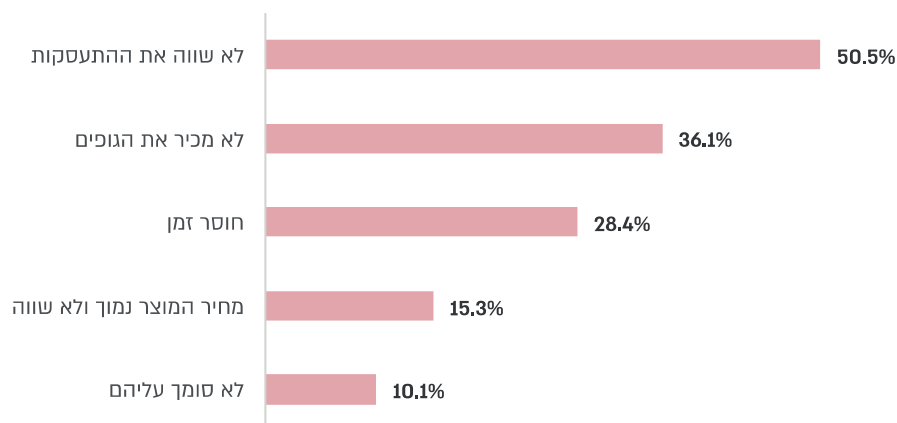
להלן תרשים המתאר סיבות אפשריות למיעוט הפניות לגופי הצרכנות, כפי שעלו בסקר שיתוף הציבור.

13 דיאלוג ייעוץ ארגוני, מחקר והדרכה בע"מ.

14 השאלה שהמשתתפים ענו עליה הייתה: "האם בשנתיים האחרונות פנית לאחד הגופים שלהן, שמטרתם לסייע לצרכן? (מספר המשתתפים: N=570)." 908 |



תרשים 3: הסיבות למיעוט הפניות לגופים צרכניים, 2020 - 2021¹⁵



על פי נתוני סקר שיתוף ציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים שנאספו בסקר עולה כי כמחצית מהמשיבים אינם מוצאים לנכון לעמוד על זכויותיהם הצרכניות בגלל הטרחה הרבה, הזמן הנדרש לכך ומחירו הנמוך של המוצר. עוד עולה כי 36% מהמשיבים לסקר אינם מכירים את הגופים הצרכניים המרכזיים ו-10% אינם סומכים עליהם.

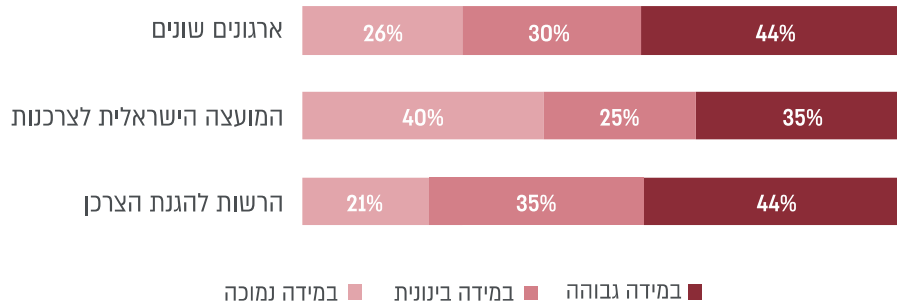
כמו כן נמצא כי בממוצע יותר מ-60% מהפונים לגופים צרכניים קיבלו מענה (הרשות להגנת הצרכן - 75%, והמועצה לצרכנות - 65%), אולם פחות מ-50% מהם היו מרוצים במידה גבוהה מהטיפול שקיבלו.

בתרשים שלהלן מתוארת רמת שביעות הרצון מפניות לגופים צרכניים בשנים 2020 - 2021:

15 השאלה שהמשתתפים ענו עליה הייתה: "מדוע לא פנית לאף אחד מהגופים האלו (מספר משתתפים: N=327).



תרשים 4: רמת שביעות הרצון מפניות לגופים צרכניים, 2020 - 2021¹⁶



על פי נתוני סקר שיתוף ציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נוכח רמת המודעות הנמוכה של הצרכנים לפעילות הרשות להגנת הצרכן (34%) ומהמועצה לצרכנות (37%), מוצע כי שר הכלכלה יבחן אילו צעדים לנקוט כדי להביא לידיעת הציבור את דבר פעילותו.

אסדרה בתחום הגנת הצרכן - סקירה בין-לאומית

האסדרה של זכויות צרכניות החלה להתגבש בעולם עוד בשנות השישים של המאה הקודמת. נשיא ארה"ב ג'ון קנדי, בנאומו על זכויות הצרכנים במרץ 1962¹⁷, עיצב את חמש הזכויות העיקריות של הצרכן¹⁸: הזכות להגנה על בריאות ועל בטיחות; הזכות להגנה על אינטרסים כלכליים; הזכות לתבוע פיצויים; הזכות לחינוך צרכני; והזכות לייצוג משפטי.

זכויות אלו התקבלו בקווים המנחים להגנת הצרכן של האו"ם¹⁹ ובהמשך עוגנו בדירקטיבות של האיחוד האירופי²⁰, נוסף על דיני הגנת הצרכן שהתגבשו בכל מדינה של האיחוד. מאוחר יותר

16 השאלה שהמשתתפים ענו עליה הייתה: "באיזו מידה היית מרוצה מהמענה ומהשירות שקיבלת מ- והרגשת שהם דאגו לשמור על האינטרס הצרכני שלך?" (מספר המשתתפים: N=57).

17 הנאום נשא ב-15.3.62. כדי להגביר את מודעות ציבור הצרכנים לזכויותיהם, יום זה נקבע ב-1983 כיום הצרכן הבין-לאומי. מתוך האתר של המועצה הישראלית לצרכנות.

18 זכויות צרכן אלה אושרו על ידי האו"ם ב-1985. (מתוך האתר של המועצה הישראלית לצרכנות).

19 United Nations Guidelines for Consumer Protection; הנחיות האו"ם להגנת הצרכנים (UNGCP) הן מערכת עקרונות להגדרת המאפיינים העיקריים של חקיקה אפקטיבית להגנת הצרכנים, מוסדות אכיפה ותיקון ומערכות לסיוע למדינות המעוניינות בגיבוש חוקים מקומיים ואזוריים, כללים ותקנות המתאימים לנסיבות הכלכליות והחברתיות והסביבתיות שלהם, וכן לקידום שיתוף פעולה בין-לאומי בין המדינות החברות ועידוד שיתוף החוויות להגנת הצרכנים. ההנחיות אומצו לראשונה באפריל 1985, לאחר מכן ביולי 1999 ולאחרונה בדצמבר 2015.

20 דירקטיבות מחייבות את המדינות החברות באיחוד האירופי להגיע לתוצאה, אך מתירות להן לקבוע איך להשיגה.



עיגן האיחוד שורה של דירקטיבות נוספות שהסדירו נושאים²¹ שונים בתחום הגנת הצרכן. חלק מדיקטיבות אלו שימשו בסיס לחקיקה הצרכנית בישראל משנות האלפיים.

הדין הישראלי בתחום הגנת הצרכן בהשוואה לאירופה וארה"ב

קיימים הבדלים רבים בין דיני הצרכנות בישראל, הדין האמריקאי והדירקטיבה הצרכנית האירופית. כמו כן קיים שוני גדול בחקיקה בין המדינות השונות בתוך האיחוד האירופי. להלן דוגמאות:

תובענות ייצוגיות

ישראל: הזכות להגשת תביעה ייצוגית מוסדרת בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן - חוק התובענות או חוק התובענות הייצוגיות). בין היתר, בתחום הגנת הצרכן שבה התובענה הייצוגית²² היא מעין אכיפה אזרחית של זכויות הצרכן בשל אכיפה בלתי מספקת²³.

האיחוד האירופי: תובענה ייצוגית אינה קיימת במשפט האירופי ברמת האיחוד אך קיימת בחלק ממדינות האיחוד. הגנת הצרכן באיחוד האירופי מבוססת על מעורבות הרשויות והארגונים שעוסקים בכך. באיחוד החלו לנקוט צעדים להכרה בתובענות קבוצתיות, אך עדיין אין ניסיון בהפעלתן.

ארה"ב: ה-FTC²⁴ והתובענה הייצוגית הם שני כלים משמעותיים להגנת הצרכן במדינה.

הזכות לסעד

ישראל: סעיף 31 לחוק הגנת הצרכן קובע שדין מעשה או מחדל בניגוד לפרקים שהוגדרו בחוק הגנת הצרכן כדין עוולה לפי פקודת הנזיקין [נוסח חדש] (להלן - פקודת הנזיקין), כלומר כל הנפגע או נזוק, יהיה זכאי לתרופה מידי עושה העוולה או האחראי לה. יש צורך להוכיח נזק וקשר סיבתי בין ההטעיה לבין הנזק, לרבות הסתמכות הצרכנים על ההטעיה הצרכנית²⁵.

21 חבילות טיול, תנאים לא הוגנים, Timesharing ביחידות נופש, מכר מרחוק, צווי מניעה, מכר של טובין צרכניים, ביטוח חיים, מכר צרכני ותעודת אחריות, פרסומת מטעה, עסקאות רכילות.

22 המוגדרת בחוק תובענות ייצוגיות, כתובענה המנוהלת בשם קבוצת בני אדם שלא ייפו את כוחו של התובע המייצג לכך, ואשר מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה.

23 סיני דויטש, **השוואה בין דיני הגנת הצרכן באירופה לבין דינים אלו בישראל** (עמ' 31).

24 נציבות הסחר הפדרלית (Federal Trade Commission).

25 סעיף 31א מקנה לצרכן, בתנאים מסוימים זכות לתבוע פיצוי ללא הוכחת נזק, בהפרות מסוימות כגון, אי השבת כסף או אי הפסקת חיובים מתמשכים, והכל בהתאם לכללים שנקבעו בחוק ועוד. כמו כן, סעיפים 18א(ג) ו-18א(ד) לחוק הגנת הצרכן מקנים לצרכן, במקרים מסוימים זכות לתבוע פיצוי ללא הוכחת נזק גם במקרה של איחור נותן שירות כגון, איחור בהספקת מוצר או איחור טכנאי בנסיבות המפורטות בסעיף.



עוד יצוין כי בחוק הגנת הצרכן יש הוראה שהסמיכה את בית המשפט להורות, בעקבות הרשעה, לדווח שפסק דין חלוט או על תיקון לפרסום מטעה²⁶, יפורסמו ברבים ויקבע מי יישא בהוצאות הפרסום. מסריקת תיקים שנדונו בבתי המשפט נראה כי לא היה שימוש רב בסעד מסוג זה²⁷.

האיחוד האירופי: באיחוד יש במקרים מסוימים התייחסות להוכחת נזק²⁸, ובמקרים אחרים אין צורך בהוכחה.

ארה"ב: במשפט האמריקאי אין צורך בהוכחת נזק בהיבט של השבת רווחים. סמכויות ה-FTC כוללות הוצאת תקנות, תביעה בענישה אזרחית נגד מי שהפרו את החלטותיה ותביעת פיצויים או השבה²⁹ מהעוסקים כאשר התנהגותם הייתה בלתי הוגנת. במשפט האמריקאי "הטעיה" היא כל מקרה שבו העוסק לא הצליח להוכיח את אמיתות מצגיו. סעד נוסף שפיתחה ה-FTC הוא פרסומת מתקנת³⁰. בהוראה הכללית³¹ ניתנה ל-FTC הסמכות למנוע תחרות בלתי הוגנת.

צווי מניעה

ישראל: סעיף 31 בחוק הגנת הצרכן (סעיף הפיצויים) קובע כי דין מעשה או מחדל בניגוד לפרקים שהוגדרו בחוק זה כדין עוולה לפי פקודת הנזיקין. בפקודה³² ניתן לדרוש צו עשה או לא תעשה. הסבירות לדרישה זו נמוכה, שכן העלויות הן גבוהות והתועלת האישית לצרכן נמוכה. במשפט הישראלי יש לבית המשפט ולבית הדין לחוזים אחידים סמכות לפסול תנאי מקפח בחוזה אחיד³³. החל מנובמבר 2020 ניתנה לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הסמכות להוציא צו מינהלי להפסקת הפרה, למניעת הישנותה ולתיקונה.

האיחוד האירופי: צווי מניעה הם סעד מקובל בדין במדינות האיחוד בתחום הגנת הצרכן, בעיקר לגבי תנאים לא הוגנים בחוזים אחידים. מי שמסמכים לדרוש צווי מניעה הם גופים ציבוריים מוסמכים³⁴ וכן ארגונים שמטרתם הגנת הצרכן (המוגדרים בדירקטיבה האירופית³⁵) ואשר אוסרים את המשך השימוש בתנאי המקפח.

ארה"ב: בידי ה-FTC נתונה הסמכות להוציא צווי מניעה. גוף זה מעסיק יותר מ-1,000 עובדים מקצועיים, רובם מתחומי המשפט, הכלכלה והחשבונאות. ה-FTC מטפלת בהטעיות כלפי הצרכנים ובהתנהגות בלתי הולמת של עוסקים. הוצאת צווי מניעה היא חלק עיקרי בסמכויותיה. בסמכותה להטיל צווי מניעה כדי להבטיח שמעשים דומים לא יישנו. הצו יכול

26 סעיף 33 לחוק.

27 מסריקה באתר נבו ב-26.04.22 על פי הפרמטרים: איזור חקיקה - סעיף 33, בחוק הגנת הצרכן, - נמצאו 2 תיקים.

28 בדירקטיבה המתייחסת לפרקטיקות מסחריות לא הוגנות (Unfair Terms in Consumer Contract Directive 1993).

29 בהשבה העוסק חייב להשיב את מה שהרוויח מפעילות בלתי הוגנת, ללא צורך בהוכחת נזק.

30 Corrective Advertising.

31 סעיף 45, פרק 2, סימן 15 של הקוד האמריקאי (15 U.C.S sec 45).

32 סעיפים 71-75 לפקודת הנזיקין.

33 לבית הדין לחוזים אחידים ניתנה הסמכות בסעיף 17(ג) לחוק החוזים האחדים, התשמ"ג-1982 וזאת על פי תיקון 5 לחוק- "לתת כל צו להבטחת קיום החלטתו כאמור, ובכלל זה לחייב את הספק להשתמש בנוסח המתוקן של החוזה האחד", מבדיקה שנעשתה בפסיקה, נראה שלא נעשה שימוש בסעד זה.

34 Qualified Entities.

35 Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council



לכלול מגוון רחב של מצגים מטעים של מוצרים או שירותים, ונוסף על צו המניעה - גם צו עשה שיחייב גילוי פרטים למניעת הטעיה. התערבות בית המשפט הפדרלי אפשרית רק במסגרת שיקולים מוגדרים³⁶ כבדי משקל ויוצאי דופן.

להלן לוח ובו עיקרי ההבדלים בין ישראל, האיחוד האירופי וארה"ב לגבי תובענות ייצוגיות, זכות לסעד וצווי מניעה.

לוח 1: אסדרה בתחום הגנת הצרכן - סקירה בין-לאומית

ארזה"ב	האיחוד האירופי	ישראל	
כלי משמעותי בהגנת הצרכן	לא קיימת ברמת האיחוד, קיימת בחלק ממדינות האיחוד	משמשת מעין אכיפה אזרחית	תובענות ייצוגיות
קיימת, לעיתים ללא צורך בהוכחת נזק	קיימת, לעיתים ללא צורך בהוכחת נזק	הסמכות הוקנתה לבית המשפט. במקרים מסוימים ללא הוכחת נזק	זכות לסעד
הסמכות הוקנתה לרשות הסחר הפדרלית בארה"ב (FTC)	הסמכות הוקנתה לגופים ציבוריים	הסמכות הוקנתה לבית המשפט. החל משנת 2020 היא הוקנתה גם לרשות להגנת הצרכן	צווי מניעה

פעילות הממשלה בתחום הגנת הצרכן

חוק הגנת הצרכן הוא החוק המרכזי להבטחת זכויותיהם של הצרכנים. מאז חוקק נעשו בו תיקונים רבים והותקנו מכוחו תקנות חדשות - לדוגמה, נוספו הוראות מיוחדות בדבר עסקה מתמשכת, עסקת מכר מרחוק ועסקה ברוכלות, והותקנו על פיו תקנות בדבר ביטול עסקה³⁷. החוק עוסק בכמה סוגיות, ובהן איסור הטעיה וניצול מצוקה (ובכלל זה מצוקה הנובעת מחולשה גופנית או שכלית או מאי-ידיעת השפה), וכן החובה לסמן טובין³⁸ ולהציג מחירים על המוצרים³⁹.

36 ההחלטה תשונה רק אם היא קפריזית או שרירותית או התקבלה תוך שימוש לרעה בשיקול הדעת.

37 תקנות הגנת הצרכן (ביטול עסקה), התשע"א-2010.

38 על פי סעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, טובין מוגדרים כנכסים מוחשיים שאינם מקרקעין.

39 ראו להלן בפרק "הצגת מחיר".



בחוק נקבעו מדרג עונשין וקנסות לפי חומרת העבירה, והוא נותן סעדים אזרחיים לצרכן בצד הענישה או במקומה.

הרשות להגנת הצרכן היא גוף מרכזי המופקד על תחום הגנת הצרכן, כמו כן בידי משרד הכלכלה⁴⁰ והמועצה לצרכנות יש כלים נוספים שמספקים מענה לסוגיות צרכניות שונות.

בחוק הגנת הצרכן נעשו במהלך השנים יותר מ-60 תיקונים⁴¹, שנועדו להתאימו למציאות הצרכנית המתפתחת ולספק מענה הולם לצרכנים. על פי סעיף 37 לחוק, שר הכלכלה אמון על ביצוע החוק ורשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו. חלק מהתיקונים לחוק הם תיקונים בסוגיות ספציפיות כגון רכישת שירותים במכון כושר ורכישה של יחידת נופש.

הרשות להגנת הצרכן היא בעלת סמכויות מינהליות ופליליות, ותפקידה בין היתר לאכוף את הוראות החקיקה הצרכנית, ובראשה חוק הגנת הצרכן. על פי החלטת ממשלה מ-1969⁴² הוקמה המועצה הישראלית לצרכנות, שהייתה יחידת סמך במשרד הכלכלה (לשעבר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה). מתוקף חוק המועצה הפכה המועצה לחברה ממשלתית עצמאית.

מסקר שיתוף ציבור עולה כי הצרכן הישראלי רואה את עצמו כבעל מודעות צרכנית גבוהה: כ-80% מהמשיבים ציינו כי הם בודקים חשבונות, בודקים חיוכים בכרטיסי אשראי, משווים מחירים ומקבלים כמה הצעות מחיר לפני רכישה של מוצרים.

אולם בבחינה פרטנית יותר עולה כי חלק ניכר מהמשיבים אינם מכירים את מרבית הזכויות שחוק הגנת הצרכן ותקנותיו מקנים להם כצרכנים⁴³. מבין אלה שציינו כי הם מכירים את החוק, 80% אינם משתמשים בכלים שהוא מספק כדי לדרוש פיצוי אם נעשתה להם עוולה צרכנית. להלן בחינת הפעילות של גופי הצרכנות בישראל:

פעילות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן

הרשות להגנת הצרכן הוקמה מכוח החלטת ממשלה 44167⁴⁴ מאוגוסט 2005. בעקבות החלטה זו מינתה ועדת השרים לחקיקה במרץ 2006 צוות בין משרדי לגיבוש תפיסת אכיפה לדיני הגנת הצרכן והסחר ההוגן בישראל, כדי שזו תשמש ותנחה את הרשות שתוקם. ביוני 2006 בעקבות ההחלטה תוקן חוק הגנת הצרכן⁴⁵ ונקבע בו כי תוקם רשות ממשלתית אשר תהיה עצמאית, תקציבית ומינהלית, ותהיה הזרוע הביצועית של שר הכלכלה בכל הקשור לזכויות הצרכן.

על פי החלטה זו הרשות תעסוק באכיפת חוק הגנת הצרכן וחוקים נוספים לפיהם מוסמך הממונה לפעול, וזאת על מנת למנוע נזקים העלולים להיגרם לצרכן אגב רכישת שירות או מוצר

40 לדוגמה: האגף למשקלות ומידות; מינהל התקינה.

41 תיקון 63 לחוק הגנת הצרכן, אפריל 2022.

42 החלטת הממשלה 206 (7.12.69).

43 26% מהם אינם מודעים לאפשרות של ביטול עסקה תוך 14 ימים; 33% אינם מכירים את החובה להציג מחיר על גבי כל מוצר; 48% אינם מכירים את האיסור לחייב צרכן שהודיע כי ברצונו להתנתק משירות; 62% אינם מכירים את חוק הטכנאים (תיאום שעת ההגעה); ו-65% אינם מכירים את חוק שש הדקות (זמני המתנה לשירות טלפוני).

44 החלטת הממשלה 4167, "הקמת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן" (11.8.05).

45 סעיף 25 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006.



לרבות נזקים אשר מקורם בפעולות מתווכמות של ספקים, לרבות בדרך של התקשרות לא הוגנת ותוצאתן פגיעה בציבור הצרכנים בישראל, שנזקן המצטבר מהותי למשק. חוק הגנת הצרכן נתן בידי הרשות כלים להבטיח שבעלי עסקים אינם מטעים את הצרכנים, ושהצרכנים יכולים לבצע רכישות מושכלות⁴⁶; לאתר כשלים בשווקים שמצדיקים את התערבות הרשות; לקדם מסחר הוגן בכל צורות השיווק והמכירה, על בסיס איזון בין האינטרסים הכלכליים של הצרכן ושל העוסק, תוך מתן הגנה לצרכן והעצמתו מול העוסק; להגביר את הצריכה הנבונה; לשכלל את התחרות ולהוריד את יוקר המחיה.

בראש הרשות עומד הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן (להלן - הממונה או הממונה על הגנת הצרכן) שנבחר למשך שש שנים⁴⁷. תפקידיו בהתאם לחוק הגנת הצרכן, הם לפקח על ביצוע הוראות חוק הגנת הצרכן; לחקור חשד לביצוע עבירה ולהביא את העברין לדין; לנקוט הליכי אכיפה מינהלית; לטפל בתלונות שראה בהן הפרת חוק זה או פגיעה אחרת בצרכן; לערוך וליזום סקרים ומחקרים בענייני צרכנות; לטפל בכבילות⁴⁸ בין עוסק לצרכן; ולטפל בכל עניין אחר הקשור להגנת הצרכן שלא הוטל על רשות אחרת. אם הגיעה לממונה תלונה בנושא שבפיקוח רשות אחרת, באפשרותו לטפל בה לאחר שיוועץ בה והוא אף רשאי להעביר אליה את התלונה, והרשות האחרת תודיע לממונה על תוצאות הטיפול בתלונה.

הממונה רשאי להסמיך מפקחים על פי רשימת קריטריונים המוזכרים בחוק. בנוסף באפשרותו להמציא צווים מינהליים: צו מינהלי לשמירת טובין במקום העסק⁴⁹ וצו מינהלי להפסקת הפרה, לתיקונה ולמניעת הישנותה. בסמכותו גם לחקור חשד לביצוע עבירה, להגיש כתבי אישום באמצעות תובעים עובדי הרשות המוסמכים לכך על ידי היועץ המשפטי לממשלה ולהטיל עיצום כספי על עוסק שהפר הוראה מחוק הגנת הצרכן.

46 כך נובע מהוראות החוק, כגון איסור הטעיה ואיסור הפעלת השפעה לא הוגנת.

47 בהתאם לנקבע בהחלטת הממשלה 4470, "רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפי"מ שנקבעה לגבי כל משרה" (8.2.09). תפקיד הממונה אויש בפעם האחרונה באפריל 2017.

48 כבילות הפוגעות ביכולת הצרכן לעבור מעוסק לעוסק.

49 סעיף 21 לחוק הגנת הצרכן: "עוסק לא סימן טובין בהתאם להוראות סעיף 17... לא יעשה כל שימוש בטובין האמורים והם יישמרו במקום העסק".

להלן תרשים המציג את המבנה הארגוני של הרשות להגנת הצרכן.

[illegible]

הרשות להגנת הצרכן מונה כמה אגפים מרכזיים:

1. לשכת הממונה אחראית לקידום ויישום של מדיניות לטווח הבינוני ולטווח הארוך; לקביעת סדרי עדיפויות של פעולות הרשות; לגיבוש תוכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות ולביצוען; ולפיתוח קשרי עבודה עם רשויות מקבילות בעולם וחברות והשתתפות בארגונים בין-לאומיים⁵⁰. עוד היא אחראית לתחום דוברות, תקשורת, הסברה והדרכת קהילה, לניהול יחסי הציבור של הרשות, להעלאת מודעות הציבור לפעילות האכיפה ולהוראות החקיקה הצרכנית ולפעילות הסברה לכלל ציבור הצרכנים.
2. היחידה המשפטית של הרשות פועלת לקידום חקיקה בנושאי צרכנות, לייעוץ משפטי לאגף החקירות וליווי מערך העיצומים הכספיים, לניהול מערך התביעה הפלילית, טיפול



בתובענות ייצוגיות - בדגש על הסדרי פשרה - והגשת עמדות בנושא לבתי המשפט, ולייעוץ משפטי כולל לפעילותה של הרשות.

3. יחידת חקירות ומודיעין מחולקת לאגף עבירות הליבה, אגף עבירות הקצה, מערך המודיעין ויחידת העיצומים הכספיים. יחידת החקירות והמודיעין פועלת לפיקוח על השוק ולאיתור וחקירה של עוסקים הנחשדים בביצוע עבירות על החקיקה הצרכנית. היחידה מבצעת ביקורות בבתי עסק על ידי חוקרים שהוסמכו לכך, ופועל בה מערך העוצמים, המוסמכים על פי החוק להטיל עיצומים כספיים והתראות מינהליות.

4. יחידת הכלכלנית הראשית מבצעת סקרים ומחקרים. היא מאתרת מגמות וכשלי שוק ובוחנת את השלכותיהם על הצרכן. היחידה אמונה על בדיקת אפקטיביות הרגולציה הקיימת והחדשה בנושאים צרכניים, ניתוח כלכלי של הרגולציה והכנת תחשיבי עלות-תועלת של כלי אכיפה ושינויים רגולטוריים.

5. יחידת אסדרה, מינהל וארגון אחראית להיבטים התפעוליים⁵¹ של הרשות להגנת הצרכן ולפניות הציבור, ובכלל זה מתן מענה לפניות וניתוחן.

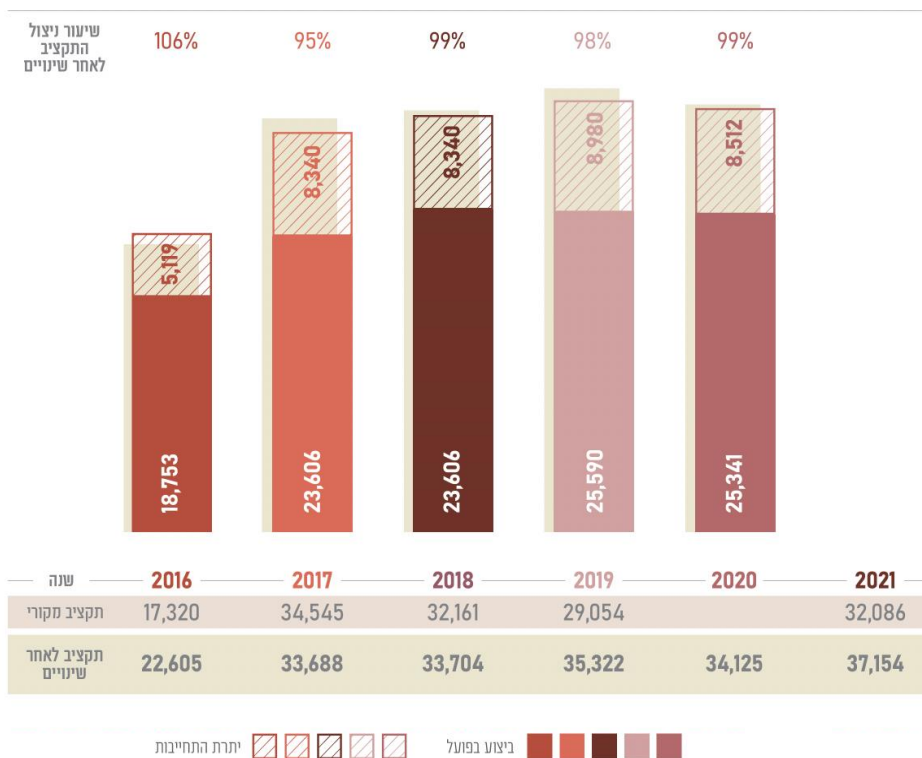
51 ניהול משאבי אנוש, רווחה, הדרכה, מיחשוב וניהול התקציב.



תקציב הרשות להגנת הצרכן

לפי סעיף 19ב לחוק הגנת הצרכן תקציב הרשות ייקבע בחוק התקציב השנתי, בסעיף נפרד. להלן נתונים על תקציב הרשות לשנים 2016 - 2021:

תרשים 6: תקציב הרשות להגנת הצרכן ושיעור ניצול התקציב, באלפי ש"ח, 2021 - 2016



על פי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * בשנת הכספים 2020 לא אושר בכנסת חוק התקציב, והממשלה התנהלה במשך כל השנה על פי הנחיות חוק יסוד משק המדינה ב"תקציב המשכי". לכן אין תקציב מקורי לשנה זו, והתקציב המאושר הוא התקציב המשכי לסוף השנה.
 ** טרם פורסם נתוני ביצוע לשנת 2021.

מהתרשים לעיל עולה כי בשנים 2016 - 2020 עלה תקציב הרשות בכ-50% - לכ-34 מיליון ש"ח ב-2020, אולם ניצולו בשנים אלה נותר ברמה דומה - כ-75% ביצוע בפועל במזומן והיתר כ-25% יתרת התחייבות לשנה העוקבת.



מומלץ כי הרשות תבחן דרכים להעלאת אחוז מימוש התקציב במזומן במהלך שנת העבודה השוטפת.

כלי האכיפה של הרשות להגנת הצרכן

בישראל כ-600,000 בתי עסק⁵² שחוק הגנת הצרכן חל עליהם. ב-2021 התקבלו ברשות להגנת הצרכן כ-19,450 פניות⁵³. בידי הרשות כמה כלי אכיפה, מינהליים ופיליימים:

כלי אכיפה מינהליים

1. עיצומים כספיים: סעיף 22ג(א) לחוק הגנת הצרכן מסמיך את הממונה להטיל עיצומים כספיים בגין הפרות שונות של הוראות החוק.

החוק מפרט את סכום העיצום אשר רשאי הממונה להטיל על עוסק שהפר הוראה מהוראות החוק, ואת המצבים שבהם העוסק מפר את ההוראות - בין היתר חובת גילוי פרטים מהותיים בעסקה⁵⁴. סעיף 22ג(ב) לחוק קובע כי בהפרות של סעיפים מסוימים, כדוגמת הפעלת השפעה בלתי הוגנת, רשאי הממונה להטיל עיצום כספי גבוה יותר. סעיף 22ד קובע כי על הפרה בנסיבות מחמירות הוא רשאי להטיל עיצום כספי גדול פי אחד וחצי מסכום העיצום הכספי שניתן להטיל בשל אותה ההפרה.

בהמשך מפרט החוק את תהליך הטלת העיצום הכספי. ראשית, הממונה ימסור למפר הודעה על הכוונה להטיל עליו עיצום כספי (להלן - כוונת חיוב⁵⁵). משקיבל העוסק הודעה זו, רשאי הוא לטעון את טענותיו לפני הממונה בתוך 45 יום, והממונה רשאי להאריך תקופה זו עד 45 יום לכל היותר⁵⁶. לאחר ששקל הממונה את טענות המפר, יחליט אם להטיל את העיצום הכספי⁵⁷, או להפחית את סכומו בהתאם להוראות החוק⁵⁸. במקרה של הפרה נמשכת⁵⁹ והפרה חוזרת⁶⁰ סכום העיצום יגדל⁶¹. אחרי 45 יום⁶² האחריות לגביית העיצום עוברת לרשות האכיפה והגבייה.

- | | |
|----|--|
| 52 | לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספר העוסקים בכל הארץ, ללא עסקים בתחום הפיננסי, הוא 598,336. |
| 53 | ראו להלן בפרק "הטיפול בתלונות הצרכן". |
| 54 | ראו סעיף 4(א)(3) לחוק הגנת הצרכן. |
| 55 | על פי סעיף 22 לחוק הגנת הצרכן, אם לממונה יש יסוד סביר להניח כי עוסק הפר הוראה ובכוונתו להטיל עליו עיצום כספי, עליו למסור למפר הודעה על כוונה זו (הודעה על כוונת חיוב). |
| 56 | ראו סעיף 22 לחוק הגנת הצרכן. |
| 57 | ראו סעיף 22 לחוק הגנת הצרכן. |
| 58 | ראו סעיף 22 לחוק הגנת הצרכן. |
| 59 | הפרה שאירעה לאחר שהמפר קיבל - בגין הפרת אותה הוראה - הודעת תשלום או התראה מינהלית. |
| 60 | הפרה שאירעה בתוך שנתיים מההפרה הקודמת של אותה ההוראה שבשלה הוטל על המפר עיצום כספי או שהורשע. |
| 61 | ראו סעיף 22 לחוק הגנת הצרכן. |
| 62 | 45 יום להגשת ערעור לרשות, ועוד 45 יום למתן תשובה לעוסק. |



2. התראה מינהלית: בהתאם לנוהל הרשות, התראות ניתנות במקרים של הפרת הוראה חדשה, שינוי מדיניות אכיפה וקיומה של מחלוקת בציבור בדבר פרשנות של חובה או איסור הקבועים בחוק.

סעיף 22 לחוק הגנת הצרכן מעניק לממונה את הסמכות להמציא למפר התראה מינהלית במקום הודעה על כוונת חיוב. בהתראה יציין מהו המעשה המהווה את ההפרה ויודיע למפר כי עליו להפסיק את ההפרה. אם המפר יחזור עליה הוא צפוי לעיצום בשל הפרה נמשכת או הפרה חוזרת. המפר רשאי לפנות לממונה בכתב בתוך 45 ימים בבקשה לביטול ההתראה מאחד הטעמים המפורטים בסעיף. הממונה רשאי לקבל או לדחות את בקשת הביטול. ההחלטה תינתן בכתב ותימסר למפר בצירוף נימוקים.

3. התחייבות להימנע מהפרה: בנסיבות מסוימות, רשאי הממונה להציע לעוסק שהפר את החוק להגיש לו כתב התחייבות להימנע מהפרה חלף העיצום הכספי שהיה ניתן להטיל עליו. המפר נדרש להתחייב בכתב שיפסיק את ההפרה הנוכחית ויימנע מהפרה נוספת של אותה הוראת חוק למשך תקופת ההתחייבות. לכתב ההתחייבות יצרף המפר עירבון כספי שיקבע הממונה ושהיה זהה לסכום העיצום הכספי שניתן להטיל על המפר בשל אותה הפרה.

לפי סעיף 22טז לחוק הגנת הצרכן, בנסיבות מסוימות רשאי הממונה להציע למפר להגיש לו כתב התחייבות ועירבון מסוג שייקבע בנהלים, במקום העיצום הכספי שהיה ניתן להטיל עליו. הממונה אף רשאי לדרוש כי המפר יכלול בכתב ההתחייבות תנאים נוספים שעליו לעמוד בהם בתקופת ההתחייבות לשם הקטנת הנוק שנגרם מההפרה או מניעת הישנותה, כגון השבת כספים ופרסום הודעה ברבים.

אם הופר תנאי מתנאי ההתחייבות⁶³, הממונה יחלט את העירבון וימציא דרישת תשלום בשל הפרה נמשכת או חוזרת בהתאם לנסיבות. אם עמד המפר בתנאי כתב ההתחייבות, העירבון יוחזר לו בתוספת הפרשי הצמדה וריבית.

4. צו מינהלי לשמירת טובין במקום העסק: בהתאם לסעיף 21ב לחוק הגנת הצרכן, אם עוסק לא סימן טובין בהתאם להוראות החוק, רשאי הממונה להורות בצו כי לא יהיה כל שימוש בטובין והם יישמרו במקום העסק באופן שיקבע הממונה. לאחר שהעוסק מודיע על סימון הטובין, הממונה או מפקח מטעמו בודק זאת, ואם נוכח כי סומנו כדין, מבוטל הצו.

5. צו מינהלי להפסקה או למניעה של הפעלת השפעה בלתי הוגנת: בהתאם לסעיף 21ג לחוק הגנת הצרכן, צו מינהלי זה יינתן ככל שיופרו הוראות סעיף 3(א), שעוסק באיסור הפעלת השפעה בלתי הוגנת וכן בשל הפרת כל הוראה חוקית אחרת באופן העלול לפגוע בשיקול הדעת של צרכן בעל מאפיינים מיוחדים או אם ההפרה בוצעה כלפי מספר רב של צרכנים או גרמה נזק משמעותי לצרכנים. הפר עוסק צו מינהלי להפסקת הפרה, יוטל עליו עיצום כספי הגדול פי שלושה מהסכום שניתן להטיל בשל ההפרה.

63 ראו סעיף 22יח לחוק הגנת הצרכן.



כלי אכיפה פליליים

בפסק דין של בית המשפט העליון מ-2002⁶⁴ צוין: "כעקרון העונש ההולם בעבירות כלכליות הוא מאסר בפועל. מבצעהן של עבירות כאלה - אנשים שומרי חוק בדרך-כלל, המוכרים בקהילותיהם כאנשים נשואי-פנים - אינם פועלים מתוך מצוקה כלכלית או סוציאלית, וכל מטרתם היא הפקת רווחים קלים על חשבון הציבור. לעונש של מאסר בפועל אפקט מרתיע במיוחד כלפי מגזר עברייני זה".

פרק ו', לחוק הגנת הצרכן, שכותרתו עונשין ותרופות, קובע עונשים פליליים לעבירות שונות המנויות בחוק, ובהן הטעיה, הפעלת השפעה בלתי הוגנת ופרסום פרסומת או נקיטת דרכי שיווק אחרות המכוונות לקטינים באופן שעלול להטעותם או לנצל את גילם, וכן הפרת הוראות בדבר חובת גילוי לצרכן לגבי רכישת יחידת נופש. החוק קובע כי עוסק שהפר אחת מהוראות אלה דינו מאסר שנה או קנס גדול פי שבעה מן הקנס האמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977⁶⁵.

סעיף 23 לחוק קובע כי אם נעברה בעבירת הטעיה או השפעה בלתי הוגנת בנסיבות מחמירות⁶⁶ דינו של עובר העבירה מאסר שלוש שנים או קנס גדול פי 20 מהקנס האמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין⁶⁷. באם העוסק הורשע רשאי בית המשפט, נוסף על כל עונש אחר, לצוות שיחולטו טובין של הנאשם הרלוונטיים לעבירה או דמי מכרם, כולם או מקצתם; שהעסק של הנאשם ייסגר לתקופה שיקבע בית המשפט ובדרך שיקבע; ושרישיון שניתן לנאשם יבוטל או יותלה לתקופה שיקבע בית המשפט.

על פי סעיף 25 לחוק, מעסיק, מורשה⁶⁸ ונושא משרה בתאגיד⁶⁹ חייבים לפקח ולעשות כל שניתן כדי למנוע ביצוע עבירה מהעבירות המנויות בסעיף 23 (כגון הטעיית צרכן, הפעלת השפעה בלתי הוגנת, פרסום מטעה ופרסום המכוון לקטינים) בידי עובד מעובדיו, מורשהו, התאגיד או עובד מעובדי התאגיד. אם הוא מפר הוראה זו, דינו קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין.

החוק העניק סמכות להשתמש בכלי אכיפה מינהליים ופליליים. עיצום כספי מוטל על העסק, ואילו הליך פלילי מופעל כנגד נושאי משרה בו או כנגד הבעלים באופן אישי, דבר שיכול להגביר את יכולת ההרתעה. לדברי הרשות ההליך המינהלי יעיל יותר מההליך הפלילי מבחינת הקצאת משאבים ומבחינת תוצאותיו.

64 ע"פ 2919/02 - יצחק אלוני נ' מדינת ישראל, פורסם במאגר ממוחשב מיום 1.10.02, פסק הדין עסק בהסדר כובל.

65 הקנס הקבוע בסעיף הוא עד סכום של 29,200 ש"ח.

66 נסיבות מחמירות מוגדרות כאחת מאלה: המעשה מתייחס למספר רב במיוחד של צרכנים; המעשה גרם נזק חמור במיוחד לצרכן או לקבוצת צרכנים; המפר הפיק רווחים או טובות הנאה גדולים במיוחד מהמעשה; העבירה נעברה או הייתה מכוונת כלפי קשישים, חסרי ישע או קטינים, או כלפי ציבור של צרכנים הנתונים במצב של חולשה שכלית, נפשית או גופנית, או כל מי שאינם יודעים את השפה שבה נקשרה העסקה במידה מספקת לשם הבנת העסקה.

67 קנס עד 226,000 ש"ח.

68 מי שהסמיך או ייפה את כוחו של אחר לפעול למענו או לייצגו.

69 נושא משרה בתאגיד: דירקטור, מנהל פעיל, שותף למעט שותף מוגבל, או בעל תפקיד האחראי מטעם התאגיד לתחום שבו נעברה העבירה.



עלה כי נוכח שיקולים שונים, הרשות להגנת הצרכן ממעטת להשתמש בכלי האכיפה הפליליים שבידיה. לדברי הרשות חסרות לה סמכויות כדי להשתמש בהם, ולשם כך היא פנתה למשרד המשפטים בבקשה להרחיב את סמכויותיה. הרשות ציינה בפני צוות הביקורת כי היא פעלה לקבלת סמכויות בתחומים שונים, לרבות סמכויות חיפוש מידע במחשב ותפיסתו וסמכות לדרוש נתוני תקשורת. בהיבט המינהלי, הרשות ביקשה סמכות להכרזה על עסק כ-"עוסק מפר בנסיבות מחמירות" (משמעות ההכרזה היא מתן היתר לחברות הסליקה לא להעביר כספים לבית העסק)⁷⁰. אולם נכון למועד סיום הביקורת לא קיבלה סמכויות אלה, בין היתר בשל התנגדות משרד המשפטים לחלק מההצעות.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 (להלן - תגובת הרשות להגנת הצרכן) כי לשם אכיפת הוראות רגולטוריות קיימת מגמה של הרחבת השימוש בכלים המינהליים וצמצום השימוש בכלים הפליליים. עוד נמסר כי ניהול הליכים פליליים מביא להכבדה בעומס המוטל על מערכת האכיפה, אשר פוגע ברמת האכיפה, באפקטיביות של הענישה, וכן עלותו גבוהה יחסית להליך המינהלי. לדעת הרשות, עונשי מאסר בפועל בגין עבירות על חוק הגנת הצרכן יוטלו רק בנסיבות חריגות וקיצוניות, אם אכן יוטלו.

משרד המשפטים מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 (להלן - תגובת משרד המשפטים) כי הוא גיבש עמדה עקרונית בשיתוף עם משטרת ישראל ולפיה ניתן יהיה להעניק לחלק מרשויות האכיפה - ובכללן הרשות להגנת הצרכן - סמכות חיפוש במחשב ביחס לעבירות מסוימות בהתאם לסעיף 23א לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, בכפוף לבחינה פרטנית של צורכי הגוף המבקש. מתן הסמכות מחייב תיקון חקיקה פרטני. משרד המשפטים הוסיף כי בהמשך לישיבות שהתקיימו עם הרשות ולסיכום האמור, הועבר לעיונם תזכיר חוק מטעם הרשות, והוא נמצא בבחינה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן ולמשרד המשפטים להשלים בחינת אסדרת הנושא, כדי שיהיו בידי הרשות הסמכויות הנוספות הנדרשות לה כדי לפעול כנגד מפרי חוק הגנת הצרכן במישור הפלילי.

פעולות האכיפה של הרשות להגנת הצרכן

הרשות להגנת הצרכן מבקרת בבתי העסק לצורכי ביקורת, לצורכי מודיעין ופעולות נוספות. לאחר איסוף המודיעין, המידע שנאסף מנותח יחד עם מידע נוסף, ועל בסיסו הרשות מחליטה באילו בתי עסק יש לעשות ביקורת מעמיקה יותר ומול אילו בתי עסק יש לפתוח תיקי אכיפה.

להלן לוח המציג את פעילות האכיפה של הרשות להגנת הצרכן בשנים 2018 - 2021:

70 החלטת הממשלה 450, "תכנית חירום לחיזוק המאבק נגד עוקץ וניצול צרכנים אזרחים ותיקים וצרכנים פגיעים אחרים במיוחד בעידן משבר הקורונה" (25.10.20).



לוח 2: פעילות האכיפה של הרשות להגנת הצרכן, 2018 - 2021

השנה	2018	2019	2020	2021	סה"כ
ביקורים בבתי עסק לצורך מודיעין וביקורות	4,096	3,553	3,277	2,664	13,590
מספר תיקי האכיפה שנפתחו	1,016	683	377	514	2,590
מספר תיקי האכיפה שנסגרו	1,016	676	368	425	2,485
מספר תיקי האכיפה עם ממצאים	721	514	276	364	1,875
שיעור תיקי האכיפה עם ממצאים	71%	76%	75%	* 86%	75%
מספר ההתראות המינהליות	14	27	12	3	56
מספר העיצומים	68	87	121	75	351

על פי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בשנת 2021 טרם נסגרו כ-17% מהתיקים, ולכן שיעור התיקים עם ממצאים היה 70% - 86%.

מהלוח עולה כדלהלן:

- בשנים 2018 - 2021 פחת בכ-50% מספר תיקי האכיפה (מ-1,016 ל-514) שפתחה הרשות. לדברי הרשות, ההפחתה במספר התיקים נובעת ממיקוד האכיפה בענפים ותחומים אשר הניבו תיקי חקירה גדולים ומורכבים, תוך דגש במתן הגנה לציבור הצרכנים החלש ביותר.
 - בשנת 2021 קיימה הרשות 2,664 ביקורים בבתי עסק, ששיעורם כ-0.5% מכלל בתי העסק שחוק הגנת הצרכן חל עליהם (600,000).
 - בשנים 2018 - 2021 יותר מ-75% מתיקי האכיפה העלו ממצאים, לכאורה, על הפרות חוק הגנת הצרכן.
- לאחר איסוף הממצאים, העוסקים שעלו לגביהם ממצאים חולקו לשתי קבוצות עיקריות: עוסקים עבריינים אשר מטרתם היא "עוקץ"⁷¹ ועוסקים נורמטיביים. בלוחות להלן מוצגים נתונים על

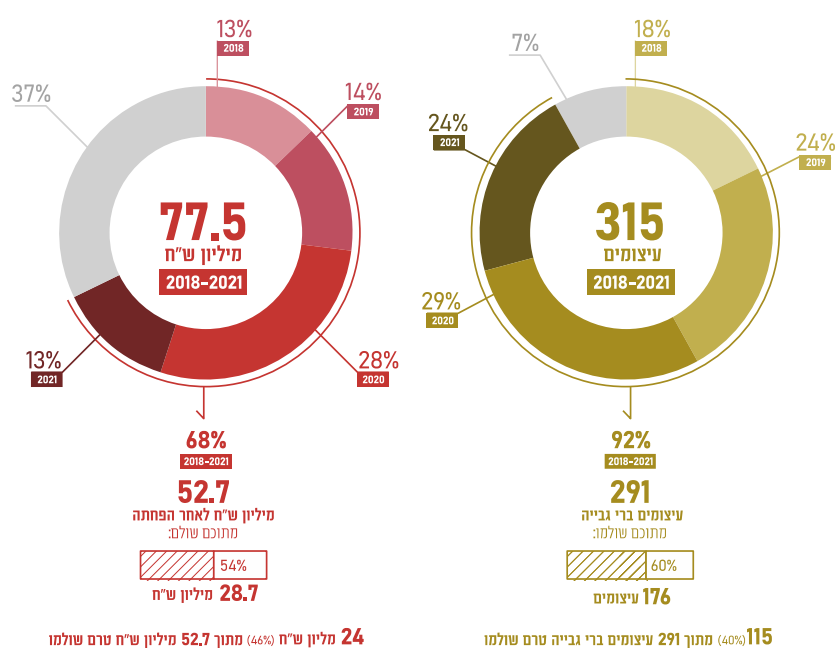
71 ניסיון מכוון להוליד שולל אדם או קבוצת אנשים, לרוב על מנת לגזול את כספם באמצעות יצירת אשליה ולפיה הם עשויים להרוויח אם יבחרו בדרך שמתווים להם מבצעי העוקץ.



העיצומים שהטילה הרשות על העוסקים. עיצומים בתחום עוקץ הקשישים⁷² והעוקץ הפיננסי⁷³ מוצגים בנפרד מהעיצומים שהוטלו על העסקים הנורמטיביים.

להלן תרשימים המציגים את פעילות האכיפה של הרשות בעסקים נורמטיביים:

תרשים 7: פעילות האכיפה של הרשות להגנת הצרכן בניכוי עיצומים שבוטלו ללא עיצומים בתחום עוקץ הקשישים והעוקץ הפיננסי (במיליוני ש"ח), 2021 - 2018



על פי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה כדלהלן:

- בשנים 2018 - 2021 סך העיצומים ברי הגבייה לאחר ההפחתה היה 25.7 מיליון ש"ח; מתוכם שולמו 13.9 מיליון ש"ח, ששיעורם 54% מהעיצומים האמורים.
- בשנים 2018 - 2021 הוטלו 315 עיצומים; מתוכם 29 (92%) מהעיצומים ברי גבייה.
- בשנים 2018 - 2021 הוטלו 291 עיצומים ברי גבייה; מתוכם שולמו 17.4 עיצומים, ששיעורם 60% מהעיצומים האמורים.

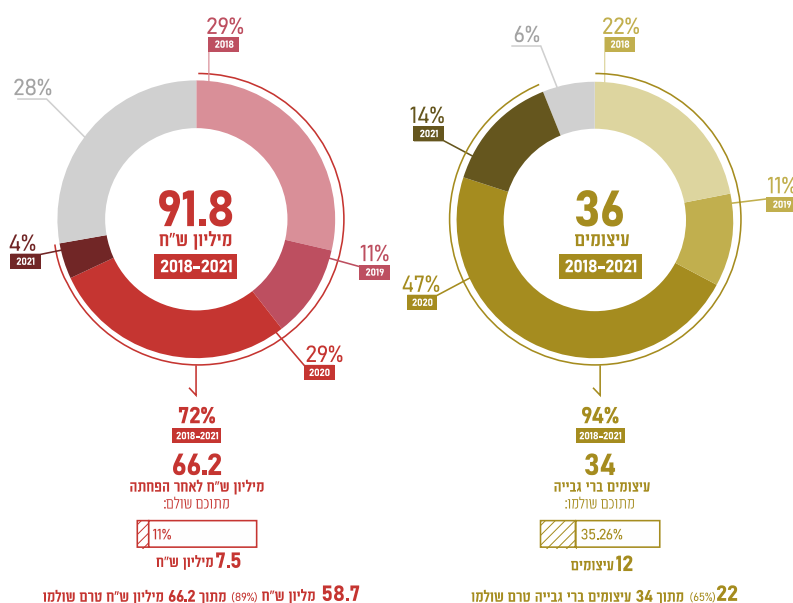
72 תופעת עושה של קשישים, בין היתר באמצעות שיווק טלפוני אגרסיבי.

73 תופעת עושה מתרחשת בעיקר בתחומים של תיווך להלוואות, מתן שירותים להחזרי מס, מתן שירות איתור כספים אבודים, תחום המשכנתאות וזכויות רפואיות.



להלן תרשימים המציגים את פעילות האכיפה של הרשות בעסקים בתחום עוקץ הקשישים והעוקץ הפיננסי:

תרשים 8: פעילות האכיפה של הרשות להגנת הצרכן בתחום עוקץ הקשישים והעוקץ הפיננסי בניכוי עיצומים שבוטלו (במיליוני ש"ח), 2018 – 2021



על פי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה כדלהלן:

- בשנים 2018 - 2021 סך העיצומים ברי הגבייה לאחר ההפחתה היה 66.2 מיליון ש"ח; מתוכם שולמו 7.5 מיליון ש"ח, ששיעורם 11% מהעיצומים האמורים.
- בשנים 2018 - 2021 הוטלו 36 עיצומים; 34 (94%) מהם עיצומים ברי גבייה.
- בשנים 2018 - 2021 הוטלו 34 עיצומים ברי גבייה; מתוכם שולמו 12 עיצומים, ששיעורם 35% מהעיצומים האמורים.

לדברי הרשות היא אוכפת 90 הוראות חוק שונות. במהלך פעולות האכיפה שהרשות מבצעת בבתי העסק נבדקות כעשר הוראות חוק, בממוצע נבדקים 50 מוצרים או צרכנים לכל הוראת חוק. בשנים 2018 - 2021 נפתחו 2,590 תיקי אכיפה לבתי עסק, לגביהם נבדקו 25,900 הוראות חוק, וזאת בהקשר ל-1,295,000 מוצרים וצרכנים.



נמצא כי מספר תיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2018 - 2021 עמד על 2,590. הרשות ביקרה לצורך אכיפה ב-13,590 (כ-2.3%) מתוך כ-600,000 בתי העסק שכפופים לחוק הגנת הצרכן. היקף העיצומים ברי הגבייה הכולל שהוטלו על העוסקים לשנים אלה היה כ-119 מיליון ש"ח לאחר הפחתה, ושיעור הגבייה מהם הוא 31% בלבד (37 מיליון ש"ח).

לדברי הרשות להגנת הצרכן, שיעור הגבייה הנמוך נובע מהיעדר אפשרות להשתמש במנגנון של הרמת מסך⁷⁴ ולדרוש את תשלום העיצום הכספי מבעל העסק אם העסק נסגר. כמו כן הדגישה הרשות בתגובתה כי שיעורי הגבייה של ההליכים שהיא מנהלת גדולים (יותר מ-70%), אך שיעורי הגבייה של העיצומים המוטלים במסגרת האכיפה בתיקי העוקץ הפיננסי ועוקץ הקשישים נמוכים בשל אופי החברות והתנהלותן הכוללת הברחת נכסים וסגירת חברות. לעניין זה הקניית הסמכות להשתתף עיצום על נושא משרה בתאגיד או הרמת מסך יסייעו במיציא הדין ובגביית עיצומים אלו.

נוכח הקושי לגבות עיצומים מחברות מעוולות כדוגמת החברות שפעלו בתחום עוקץ קשישים והעוקץ הפיננסי, האכיפה המינהלית עשויה להיות פחות יעילה בהסדרת מקרים אלה. עלה כי הרשות ממעטת להשתמש בכלי האכיפה הפליליים שבידיה. למשל, נמצא כי הרשות פתחה רק שלושה הליכים פליליים בשנים 2020 - 2021, אף שבשנים אלה היו עוד 13 חברות מעוולות שהעיצום הכספי שהושת עליהן הוגדר כלא בר גבייה. לדברי הרשות חסרות לה סמכויות כדי לעשות שימוש יעיל בכלי אכיפה הפליליים, ולפיכך ייתכן שנפגעת יכולת ההרתעה של הרשות מול העוסקים המפרים את חוקי הגנת הצרכן.

מומלץ כי משרד המשפטים ישלים את בחינת בקשות הרשות להרחבת סמכויותיה, בדרך שתאפשר את הרחבת השימוש בכלי האכיפה העומדים לרשותה במישורים המינהלי והפלילי.

לאחר משלוח דרישת תשלום לעוסק הוא נדרש לשלמה בתוך 45 יום. אם לא שילם מועברים העיצומים למרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה, שמטרתה גביית העיצום בתוספת ריבית הפיגורים שנצברה והכל בהתאם לפרקטיקה הקיימת.

על פי הרישומים שהועברו מרשות האכיפה והגבייה לידי צוות הביקורת, במרכז לגביית קנסות בשנים 2018 - 2021 נקלטו 230 קנסות מהרשות להגנת הצרכן, בסכום כולל של 72.1 מיליון ש"ח, מתוכם נסגרו 117 (51%) מהתיקים, בסכום כולל של 12.2 מיליון ש"ח (17%) בלבד. מספר התיקים הפעילים⁷⁵ בשנים אלו היה 94 (41% מהתיקים) בסכום כולל של 43.5 מיליון ש"ח (60%).

רשות האכיפה והגבייה מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 (להלן - תגובת רשות האכיפה והגבייה) כי הרשות להגנת הצרכן העבירה בשנים 2018 - 2021 את התיקים כאשר החוב בהם חלוט. לדברי הרשות להגנת הצרכן, נוכח החלטות בית משפט שדן בתיקים אלה,

74 הרמת מסך היא כלי משפטי המאפשר לייחס את החובות והזכויות של חברה בעירבון מוגבל לבעליה.

75 תיק פעיל מוגדר כתיק שעדיין לא שולם, לא הוקפא ולא הוחזר לגוף העוצם.



הרשות להגנת הצרכן ביקשה להחזיר לטיפול 64 (כ-16%) מהתיקים שהועברו לגבייה. נוסף על כך, חמישה תיקים בערך כספי של 11 מיליון ש"ח הוקפאו על ידי הרשות להגנת הצרכן.

עוד מסרה רשות האכיפה והגבייה כי יש שיתוף פעולה מלא בין צוות המרכז לגביית קנסות ובין הרשות להגנת הצרכן.

כדי להבטיח כי הקנסות שמטילה הרשות על החברות המעוולות משיגות את יעדי האכיפה, על הרשות להגנת הצרכן ורשות האכיפה והגבייה לפעול יחדיו לגבייה של כלל הקנסות שהוטלו.

השפעת האכיפה של הרשות להגנת הצרכן

מספר בתי העסק הנתונים לפיקוחה של הרשות להגנת הצרכן הוא כ-600,000, הנחלקים ל-146 ענפים. הרשות מבצעת פעולות מודיעין על מנת להתמקד בחקירות ובתיקי אכיפה שיש בהם להערכתה כדי להשפיע באופן המיטבי על האכיפה בתחום הצרכנות והתמקדות בהם תביא להפקת תועלת משמעותית ותקדם את ההגנה על זכויות הצרכן.

במאי 2022 פרסמה הרשות להגנת הצרכן את הדוח "אינדיקציות להשפעה בשטח"⁷⁶, שעניינו קביעת מדדים לאכיפה יעילה בתחום הגנת הצרכן. הרשות ניתחה שבעה תחומים שבהם היא פעלה בשנים 2015 - 2021 והציגה מדדים לרמת ההשפעה שלה בתחומים אלו: ענף המזון, עוקץ הקשישים (תחום הטלמרקטינג), העוקץ הפיננסי, ענף התקשורת, ענף הנדל"ן, ענף חברות שילוח ופרסום סמוי.

להלן חלק מהמסקנות שציינה הרשות:

1. **ענף המזון:** חלה ירידה בשכיחות ההפרות מצד העוסקים, בהיקף התלונות שמוגשות לרשות, הוגשה לבג"ץ עתירה שהגישו הרשתות הקמעונאיות נגד חומרת הענישה של הרשות, גדל מספר בקשות העוסקים להקלה באכיפה וכן גבר הרצון של רשתות קמעונאיות לעבור למדיניות של אכיפה עצמית.
2. **עוקץ הקשישים:** מיגור העוקץ, שהתבטא במכירת מוצרי צריכה לקשישים, בעקבות שיתוף פעולה עם משטרת ישראל ואכיפה מוגברת מצד הרשות.
3. **העוקץ הפיננסי:** אכיפה מוגברת של הרשות, הגורמת להפחתה בשיעור הגידול שלו.
4. **ענף התקשורת:** הפחתה הדרגתית בהיקף התלונות המוגשות לרשות, רצון של חברות תקשורת לעבור לאכיפה עצמית ותגבור מערכי בקרה פנימיים שהפעילו רוב חברות התקשורת.

76 הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, "אינדיקציות להשפעה בשטח" (18.5.22).



5. **ענף הנדל"ן:** בעניין הטעיות בשיווק קרקעות שאינן זמינות לבנייה. מעורבות הרשות באסדרת התחום⁷⁷ והגברת אכיפתו. הפחתה בהיקף ההפרות (בשנת 2017 נמצאו בסקר 80% הפרות בתחום שיווק הקרקעות, ובבדיקה חוזרת בשנת 2021 - 20% הפרות).

6. **ענף חברות השילוח:** בוצעה אכיפה מוגברת. נמצא כי בשנת 2017 ב-90% מהחברות נמצאו הפרות, בבדיקה חוזרת בשנת 2021 נמצא כי ב-28% מהחברות נמצאו הפרות.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולתה של הרשות לאמוד באופן מדיד את השפעת פעולותיה על העוסקים. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן למדוד את השפעתן הרוחבית של פעולותיה גם על ענפים ותחומים שבהם לא מיקדה אכיפה.

בשנים 2015 - 2021 התמקדה הרשות בשבעה (כ-5%) מתוך 146 הענפים שבפיקוחה. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן ולשר הכלכלה לבחון את השפעת האכיפה הרוחבית של שבעת הענפים שנבדקו על ענפים נוספים ולשקול בחינה דומה בענפים נוספים.

מומלץ לשר הכלכלה, האחראי ליישום חוק הגנת הצרכן, לבחון את עבודת הרשות ואת מדיניותה, לרבות את פעילות האכיפה שלה, וכמו כן לבחון את המשאבים שהוקצו לה לנוכח היקף הפעולות הנדרשות לביצוע תפקידה למול פעילותה בפועל והיקף הגופים שהיא מפקחת עליהם.

הטיפול בתלונות הצרכן

בסעיף 20(א)(2) לחוק הגנת הצרכן מוגדר כי תפקיד הממונה על הגנת הצרכן לטפל בתלונות שראה בהן ממש על הפרת החוק או על פגיעה אחרת בצרכן. בדברי ההסבר לחוק מצוין: "יוכל צרכן בלי הקשיים שהוא נתקל בהם כיום, להשיג פיצוי על הנזק שנגרם לו"⁷⁸. בנוסף באחריות הממונה כל נושא נוסף בתחום הגנת הצרכן, אשר לא הוטל בדיון על רשות אחרת.

לדברי הרשות להגנת הצרכן, פניות אליה מוגשות באמצעות אתר האינטרנט או בטלפון, ובמקרים מועטים גם בפקס או בדואר אלקטרוני. טופס הגשת התלונה באתר הרשות הוא בשפה העברית. לעומת זאת במענה הטלפוני ישנם נציגים דוברי עברית, אנגלית, ערבית ורוסית. פנייה שהתקבלה עוברת להתחלת טיפול, ולצרכן נשלח החומר המשפטי הרלוונטי. הרשות מעבירה את הפניות למחלקת חקירות, ושם משתמשים בתלונות כדי לגבש ראיות לעולות צרכניות. הרשות מבקשת במהלך השנה מהמועצה לצרכנות ומגופים נוספים את הפניות שקיבלו, כדי שישמשו כמודיעין למחלקת החקירות. להלן תרשים המציג את מספר הפניות שהתקבלו ברשות להגנת הצרכן בשנים 2019 - 2020 ופירוט תחומים נבחרים⁷⁹.

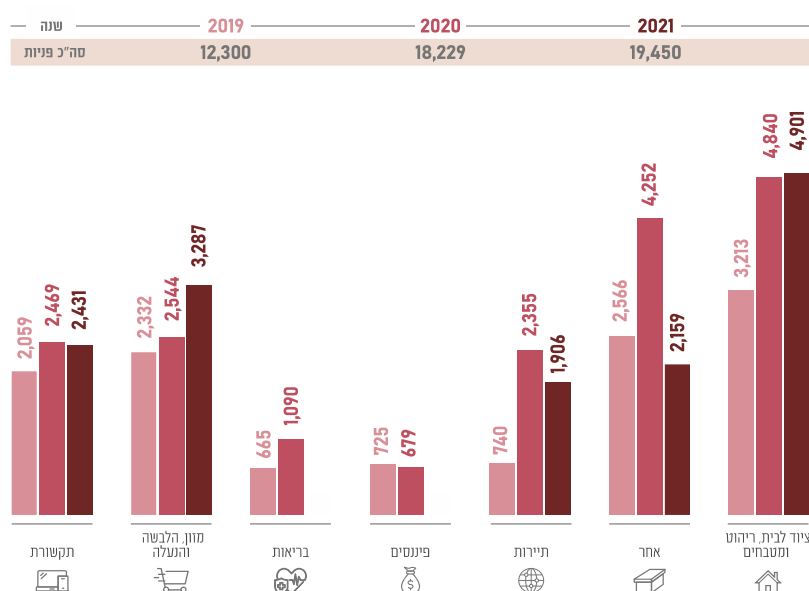
77 תקן 22, תקן שמאי ותקנות גילוי קרקע שאינה זמינה לבנייה.

78 הצעת חוק הגנת הצרכן, התש"ס-1980, הצ"ח 302, 303.

79 הרשות להגנת הצרכן מסווגת את הפניות לפי 24 תחומים. לשם הפשטות הוצגו בתרשים זה רק תחומים נבחרים.



תרשים 9: מספר הפניות שהתקבלו ברשות להגנת הצרכן ופירוט תחומים נבחרים, 2019 - 2021



על פי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ב-2021 גדל מספר הפניות לרשות להגנת הצרכן ב-58% לעומת שנת 2019 (כ-19,400 פניות ב-2021 לעומת 12,300 פניות ב-2019). אחת הסיבות היא פרוץ מגפת הקורונה, אשר גרמה לגידול משמעותי במספר הפניות, ובמיוחד בתחומי התיירות והמכר מרחוק.

על פי חוק הגנת הצרכן, בסמכות הרשות להעביר תלונה לרשות אחרת בעניין שבו לפי חיקוק יש לאותה רשות סמכות לפיקוח ולנקיטת אמצעים בעקבות בירור התלונה. בכל מקרה עליה להיוועץ ברשות זו לפני שהיא עצמה מטפלת בתלונה כזו. מבדיקת משרד מבקר המדינה ברשות להגנת הצרכן עולה כי הרשות אינה מטפלת בתלונות פרטניות של צרכנים ואינה מבצעת פעולות להשבת כספם⁸⁰. המתלוננים ברשות מקבלים רק הודעה ובה מפורט הבסיס החוקי הרלוונטי להפירה והנחיות לאן לפנות להמשך הטיפול. לדברי הרשות היא אוספת, ממיינת ומתעדפת את התלונות, ואם מצטברות די תלונות בנושאים מסוימים היא פותחת בחקירות נגד העוסקים כדי למנוע את הישנות העבירה.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי המידע המועבר לצרכן בשלב הראשוני לפנייתו חשוב במיוחד, שכן במקרים רבים הצרכן אינו מכיר את החוק ואת זכויותיו, מידע זה מניע אותו לפעולה,

80 על פי חוק הגנת הצרכן, במסלול האכיפה הפלילי ניתן לדרוש פיצויים לצרכן.



ולעיתים הדבר מביא להסדרת הבעיה. נוסף על כך הרשות מפנה את המתלוננים למי שיכולים לסייע בהגשת תביעה אזרחית.

לשם הגברת האמון של המתלוננים בגופי האכיפה על תחום הגנת הצרכן ולייעול הטיפול בתלונות, מומלץ כי הרשות תבחן להעביר ביוזמתה את התלונות לגורמים הרלוונטיים, לא תסתפק בהפניית המתלוננים לגופים אחרים ולא תגרום להם להגיש תלונה פעם נוספת.

הרשות מסרה בפגישה בדצמבר 2021 כי המחלקה המשפטית, המופקדת על ליווי האכיפה המינהלתית והפלילית, היא מצומצמת. אף שבידיה המידע וההוכחות כנגד עוסקים שהפרו את החוק, כדי שתטפל גם בצרכן באופן פרטני ותסייע לו לקבל פיצוי ראוי נדרשים לה משאבים להקמת מחלקה לכך.

מסקר שיתוף ציבור עולה כי רק 34% מהמשיבים⁸¹ יפנו לרשות להגנת הצרכן אם נגרמה להם עוולה צרכנית. בפועל בשנתיים האחרונות לפני מועד ביצוע הסקר, פנו לרשות רק 9% מהמשיבים שצינו שנגרמה להם עוולה צרכנית, ומהם 25% ציינו כי לא קיבלו מענה. 56% מהפונים לרשות דיווחו כי אינם שביעי רצון מהמענה שקיבלו. עוד עולה מהסקר כי 66% מהמשיבים (לא יפנו אל הרשות אם נעשתה להם עוולה צרכנית; כך גם 58% מבני ה-50 ומעלה ו-84% מבין המשיבים בני ה-21 - 29).

אף על פי שבחוק הגנת הצרכן הוטל על הרשות לטפל בתלונות על הפרת החוק או על פגיעה אחרת בצרכן הרשות להגנת הצרכן אינה מטפלת בפניות אישיות ואינה מסייעת בהשבת כספים לצרכנים שנפגעו. מצב דברים זה, והמסקנות העולות מהסקר (26% דיווחו על שביעות רצון נמוכה ועוד 30% דיווחו על שביעות רצון בינונית מהמענה שקיבלו), מעלים חשש שלצרכנים אין אמון רב ברשות, מפני שפעולותיה לטיפול בפניות אינן ממוקדות דיין.

מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן בהתייעצות עם שר הכלכלה יבחנו את סוגיית הטיפול בתלונות של הצרכנים ויפעלו לגיבוש מתווה, כך שפניות שמגיעות לרשות יטופלו, על ידי הגורם המתאים, גם באופן פרטני והצרכנים יקבלו את המענה הנדרש. כמו כן, על הרשות לפעול להגברת המודעות של האוכלוסייה הצעירה לפעילותה. עוד מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן תגבש תכנית שתעודד את הצרכנים לפנות אליה בכל פעם שהם חשים כי נעשתה פגיעה בזכויותיהם הצרכניות.

הרשות מסרה בתגובתה כי חשוב מאוד לעודד הקמת ארגוני צרכנים נוספים בשוק, שיסייעו לציבור הצרכנים בסוגיות פרטניות. עם זאת הרשות מייחסת חשיבות להשלמת הטיפול בצרכנים פגיעים גם בהיבט האזרחי, ובכלל זה למתן סעד ישיר למתלונן, ולשם כך נדרשים תקציב ותקנים. דרישות בעניין זה הועברו לאגף תקציבים באוצר.

במרץ 2022 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את המענה הטלפוני ברשות להגנת הצרכן. נמצא כי נתב השיחות הינו בעברית. מוקדנים שהתבקשו לשוחח בערבית או ברוסית ענו כי

81 המשתתפים בסקר נשאלו, "ככלל, כאשר אתה/מבצע/רכישות של מוצרים או מקבל/ת שירותים שונים ונעשתה לך עוולה, למי אתה/חושב/ת שאתה/ יכול/ה לפנות כדי להתלונן?".



עובדים דוברי שפות אלה יהיו זמינים ביום אחר, והציעו לשלוח את התלונה בערבית או ברוסית דרך האתר או הדואר האלקטרוני האישי של המוקדן. עוד עלה כי אתר האינטרנט של הרשות, כאמור, מוצג בעברית בלבד.

הטיפול בתלונות הצרכן הוא אחת המטרות המרכזיות של הרשות. על אף שהרשות נדרשת להיות נגישה לכלל האוכלוסייה, הרי שנתב השיחות פועל בשפה העברית בלבד. מצב שבו נמנע מדוברי שפות שונות להגיש תלונות באופן עצמאי לרשות שתפקידה לדאוג לזכויותיהם הצרכניות, פוגע בשירות לצרכנים וגם באמון הציבור בטיפול הרגולטורים בעולות צרכניות.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הרשות תבחן את הדרכים לתת מענה למתלוננים שאינם דוברי עברית, בין אם במענה טלפוני על ידי מוקדנים דוברי שפות זרות ובין אם על ידי הפעלת האתר בשפות נוספות.

הוועדה המייעצת

הוועדה המייעצת לממונה על הרשות להגנת הצרכן פועלת מכוח סעיף 22א לחוק הגנת הצרכן, שהתווסף לחוק במסגרת תיקון 20 משנת 2006⁸². הסעיף מגדיר את תפקיד הוועדה וקובע כללים להרכב שלה. על פי הסעיף, שר הכלכלה - בהסכמת שר האוצר - ימנה ועדה שתיעץ לממונה, לפי דרישתו, בכל עניין הנוגע להגנת הצרכן. כמו כן היא תסייע לממונה בהכנת הדין וחשבון השנתי ובהכנת תוכנית העבודה של הרשות. הרכב הוועדה: עובד משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה⁸³, בדרגה שאינה פחותה מדרגת סגן מנהל כללי; עובד משרד האוצר, בדרגה שאינה פחותה מדרגת סגן מנהל כללי; שני חברי הסגל האקדמי של מוסדות מוכרים להשכלה גבוהה כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958; ונציג ארגון צרכנים כהגדרתו בסעיף 31(ג) לחוק הגנת הצרכן, שיקבע שר הכלכלה. שר הכלכלה - בהסכמת שר האוצר - ימנה את אחד מחברי הוועדה לעמוד בראשה.

משרד מבקר המדינה בדק את פעילות הוועדה המייעצת ב-2020. הוועדה מונתה בדצמבר 2017, וחבריה היו שני נציגי אקדמיה, נציג ארגון צרכנים, נציג עוסקים, נציג משרד הכלכלה ומשקיפה מטעם אגף התקציבים⁸⁴ במשרד האוצר. יושב ראש הוועדה היה אחד מנציגי האקדמיה.

באותה השנה (2020) התקיימו שתי ישיבות של הוועדה: הראשונה בפברואר, בנוכחות חמישה נציגים מבין השישה (לא נכחה נציגת העוסקים); והשנייה במאי, בנוכחות מלאה של כל הנציגים. במאי 2020 התפטר יו"ר הוועדה המייעצת מתפקידו, ובנובמבר אותה השנה פקע תוקף המינויים של כל חבריה⁸⁵.

82 אשר תוקן כאמור במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006.

83 עפ"י החוק השר האחראי לחוק הוא שר התעשייה המסחר והתיירות ולכן גם החבר בוועדה הוא סמנכ"ל במשרד. כיוון שהסמכויות בחוק הועברו לשר הכלכלה, גם הנציג בוועדה צריך להיות סמנכ"ל במשרד הכלכלה.

84 על פי החוק נדרש נציג בכיר, ומכיוון שלא מונה נציג, הוחלט על משקיפה.

85 לפי סעיף 22א(ד) חברי הוועדה ימונו לתקופה של שלוש שנים וניתן לחזור ולמונותם, ובלבד שלא יכהנו שלוש תקופות רצופות.



יו"ר הוועדה המייעצת בשנים 2017 - 2020 והממונה לשעבר על התחרות⁸⁶, מסר לצוות הביקורת באוגוסט 2021 כי לוועדה המייעצת אין סמכויות אופרטיביות של ממש. לדבריו, אין לה אפילו סמכות לדרוש ולקבל מידע על פעולות הרשות, ואין כל חובה שהממונה יתייעץ עימה בעניין תוכניות העבודה של הרשות. יו"ר הוועדה לשעבר ציין כי אומנם בשל היכרותו המוקדמת עם הממונה נוצרו לו יחסי עבודה טובים עימו ועם צוותו, אך ברמה המוסדית הוועדה המייעצת אינה ממלאת תפקיד בעל תוכן ממשי - לא כמייעצת ולא בבקרה ממשית, ודאי לא משמעותית, על פעילות הרשות. לדבריו, אם הוועדה אינה מעורבת בליבת הפעילות של הרשות, ואינה מתכנסת לפחות אחת לרבעון ובאופן קבוע - אין ערך גדול לפעילותה. הביטוי המוחשי ביותר לקשיי הוועדה במילוי תפקיד של ייעוץ הוא בכך שאין היא מקבלת מהרשות להגנת הצרכן חומרי עבודה, ולו ברמה הגנרית (ללא פרטים של תיקים ואנשים ספציפיים). עוד ציין כי יש לתקן את סעיף החוק המסדיר את פעולת הוועדה המייעצת וסמכויותיה, וכי כבר הוכן, בסיועו ובמעורבותו, סעיף מתקן מתאים, אך מסיבות שאינן נהירות לו, לא בוצע התיקון הנקודתי המתבקש בחקיקה.

הרשות מסרה בתגובתה כי היא פעלה בשיתוף פעולה מלא עם צוות הוועדה המייעצת, וכי היא מייחסת חשיבות רבה להיוועצות איתה.

ביוני 2021 החלה שרת הכלכלה בבחינת מועמדים לאיוש הוועדה. לדברי הממונה על הרשות להגנת הצרכן, אין נוהל לעניין המינויים לוועדה; הוא מתזכר את לשכת שר הכלכלה בצורך לבחור מועמדים לאיוש תפקידים בוועדה ולהעביר את פרטיהם לעיונה של היועצת המשפטית של הרשות, זו בוחנת את מידת התאמתם לפי דרישות חוק הגנת הצרכן והיבטים הנוגעים למניעת ניגוד עניינים. חוות דעתה משמשת את הוועדה לבדיקת מינויים⁸⁷ ברשות החברות הממשלתיות⁸⁸, שתפקידה לאשר סופית את המועמדים.

נכון לינואר 2022 הוגשו לבחינת היועצת המשפטית של הרשות פרטים של ארבעה מועמדים כדי שתבדוק בעניינם היבטי ניגוד עניינים. לדברי הרשות, טרם הוגשו לבדיקתה פרטי מועמדים של נציגת העוסקים ושל נציג משרד האוצר. ארבעת המועמדים שאישרה הרשות מחכים לאישור הוועדה לבדיקת מינויים של רשות החברות הממשלתיות. שרת הכלכלה לא החליטה על זהות נציג העוסקים.

לפי החוק, הוועדה המייעצת צריכה לייעץ לממונה על הגנת הצרכן בתחומים הקשורים לתוכנית העבודה של הרשות. עלה כי ב-2020 הוועדה התכנסה פעמיים עד שבמאי 2020 התפטר יו"ר הוועדה ובנובמבר אותה השנה פקעו תוקף המינויים של חבריה. בכך הפסיקה הוועדה המייעצת את פעילותה ונכון למועד סיום הביקורת לא מונה יו"ר ולא מונה חברים חדשים. משרד האוצר לא מינה נציג בכיר כנדרש בחוק. עוד עלה כי היעדר אסדרה של פעילות הוועדה המייעצת וסמכויותיה לרבות בעניין שיתוף הפעולה ומסירת מסמכים מהרשות פגעו בפעילותה.

86 על פי שיחה עימו מיום 15.8.21.

87 הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות פועלת מכוח סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית.

88 רשות החברות הממשלתיות הוקמה ופועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות. הרשות אחראית לכ-100 חברות. עבודתה נחלקת לשלושה תחומים מרכזיים: הפרטה, בקרה ופיקוח, ומתבצעת באמצעות ארבע יחידות נפרדות.



על שר הכלכלה ושר האוצר להשלים תהליך מינוי הוועדה המייעצת ועל הוועדה להתכנס בתדירות הנדרשת. עוד מומלץ כי שר הכלכלה יפעל לאסדרת פעילותה של הוועדה המייעצת וסמכויותיה. על הרשות להגנת הצרכן לשתף פעולה עם הוועדה המייעצת, לספק לה את כל החומרים הדרושים לה כדי שתוכל למלא את תפקידה, לתרום לטיפול בסוגיות הנוגעות להגנת הצרכן.

פעילות המועצה הישראלית לצרכנות

מאז חקיקת חוק המועצה ב-2008, המועצה היא חברה ממשלתית המשמשת ארגון צרכנים ומסייעת בין היתר לצרכנים הפונים אליה לממש את זכויותיהם האזרחיות הקבועות בחוק הגנת הצרכן. כמו כן המועצה מביעה את עמדתה בסוגיות צרכניות העולות לדיון בבתי המשפט. בהיותה חברה ממשלתית, המועצה מחויבת לפעול גם על פי הכללים שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות).

חוק המועצה קובע כי המועצה תפעל על פי שיקולים של טובת הצרכן בלבד. תפקידי המועצה מוגדרים בסעיף 2 לחוק, ובהם: קידום חינוך והסברה למודעות צרכנית; מתן חוות דעת בנושאי צרכנות; ייזום תיקוני חקיקה בענייני צרכנות; ומתן שירותים וסיוע לצרכנים הנאבקים עם גופים פרטיים וציבוריים, ובכלל זה ייעוץ לצרכנים, ייצוגם בבתי המשפט ונקיטת הליכים משפטיים נגד המפירים את הוראות החקיקה הצרכנית, דוגמת עתירות לבג"ץ והגשת תובענות ייצוגיות.

כמו כן, בתי המשפט נדרשים מפעם לפעם לחוות דעת מקצועית בסוגיות צרכניות הניצבות לפניהן. לעיתים בית המשפט מבקש מהמועצה לצרכנות להציג את עמדתה בהליכים משפטיים או לייצג צרכנים בבית המשפט לתביעות קטנות בהליכים שהוגשו נגד אותו עוסק.

המועצה מסרה בתגובתה כי היא החלה ביצירת שיתופי פעולה עם מגוון גופים, רגולטורים ומשרדי ממשלה, כגון רשות התחרות, הרשות להגנת הצרכן, מחלקת דירוג אשראי בבנק ישראל, הנהלת בתי המשפט, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לשוויון חברתי, מחלקת האכיפה במשרד התקשורת ומינהל המזון במשרד הבריאות, וכן היא מקיימת שיתוף פעולה פורה והדוק עם ועדות הכנסת ובראשן ועדת הכלכלה ותת-הוועדה לנושאי צרכנות. כמו כן, המועצה פועלת בנושא יוזמות חקיקה עצמאיות, הצטרפות ומתן חוות דעת לתהליכי חקיקה בכנסת וכן מייעצת לשר הכלכלה בנושאים שונים אשר יש בהם נגיעה לתחום הצרכנות. המועצה היא נציגת הצרכנים בגופים סטטוטוריים רבים, כגון מכון התקנים⁸⁹ (נציג מטעמה חבר בוועד הפועל של מכון התקנים), והיא מאיישת את ועדות התקינה השונות - במינהלת תו תקן; במועצת החלב; במועצת הלול; במועצת הצמחים; במועצת שמאי הרכב; בוועדה המייעצת לרשם המתווכים. המועצה ציינה כי "לפעמים בין הרשות למועצה קיימות מחלוקות עקרוניות או ספציפיות, הדבר טבעי, מקובל ברחבי העולם (בין ארגוני צרכנים לרגולטור) ויש לאפשר את קיום הדעות העצמאיות. הדבר מתחזק עוד יותר, לאור העובדה כי הרשות פועלת בעיקר במישור החקיקה הממשלתית והמועצה בעיקר בחקיקה הפרטית".

89 לדברי המועצה, היא איישה את כלל ועדות התקינה במכון התקנים במתנדבים ומנהלת מעקב ופיקוח בעניין עבודת המתנדבים בוועדות אלו.



תקציב המועצה

בדברי ההסבר להצעת חוק המועצה מ-2005⁹⁰ צוין: "לאור מאבקה האמיצים והמקצועיים של המועצה לצרכנות, רבו לאחרונה הניסיונות מצד גורמים פוליטיים ועסקיים לרסן את פעולת המועצה על ידי מינויים פוליטיים, לחץ תקציבי ועוד. מכאן, שאין לאפשר עוד את המשך קיומו של ניגוד עניינים מובנה זה וכן את המשך ההתערבות בפעילות המועצה לצרכנות, אלא יש להביא לכדי עצמאות מוחלטת של ארגון הצרכנים הייצוגי והעיקרי בישראל. כל זאת, במטרה להבטיח את המשך ההגנה על ציבור הצרכנים, את השמירה על זכויותיו ואת קידום ענייניו מול גופים פרטיים וממלכתיים".

תקציב המועצה בספרי התקציב של המדינה נקבע מדי תקופה במסגרת חוק התקציב. תקציב המשקף כראוי את תוכנית העבודה מאפשר לארגון לפעול ברמת ודאות גבוהה, יוצר רציפות תפעולית וחלוקה התואמת את פעילות היחידות בארגון, ואף מאפשר רמת ביטחון גבוהה בתשלומים לספקים ולעובדים. בשנים 2015 ו-2019 הוגשו שתי הצעות חוק⁹¹ שמטרתן לעגן את תקציב המועצה. כדי להבטיח תקציב מאוזן של המועצה הוצע כי תקציבה לא יפחת בכל שנה "ממכפלת אזרחי ישראל בשני שקלים חדשים"⁹². הצעות החוק לא אושרו בשל פיזור הכנסות. בפברואר 2022 הוגשה הצעת חוק זהה להצעות הקודמות. נכון למועד סיום הביקורת הצעה זו⁹³ הינה בדיונים לקראת גיבוש הצעת חוק.

תקציב המועצה לצרכנות מגיע כולו מתקציב המדינה, ואין היא גובה כל תשלום מהצרכנים על פעילותה. התקציב בנוי מסעיף אחד, ללא תקנות משנה, בשונה מתקציביהן של רשויות פיקוח אחרות. להלן נתונים על תקציב המועצה לשנים 2015 - 2022.

- | | |
|----|--|
| 90 | ראה בדברי הסבר להצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ה-2005, ה"ח 148. |
| 91 | הצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות (תיקון - ודאות תקציבית), התשע"ו-2015; הצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות (תיקון - ודאות תקציבית), התש"ף-2019. |
| 92 | צמוד למדד המחירים לצרכן. |
| 93 | הצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות (תיקון - ודאות תקציבית), התשפ"ב-2022. |



לוח 3: נתוני התקציב של המועצה הישראלית לצרכנות,
2015 - 2022 (באלפי ש"ח)⁹⁴

השנה	התקציב המקורי	התקציב לאחר השינויים במהלך השנה	שיעור השינוי בתקציב במהלך השנה	ביצוע	שיעור הניצול מהתקציב על שינויי
2015	10,046	10,823	8%	10,823	100%
2016	9,711	9,484	-2%	9,226	97%
2017	12,158	9,359	-23%	8,090	86%
2018	14,098	9,861	-30%	8,026	81%
2019	10,291	5,885	-43%	4,068	69%
2020	*	6,330		6,481	102%
2021	8,346	8,000	-4%	7,866	98%
*2022	7,442	8,600			

על פי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר (תקציב מקורי ולאחר השינויים לכל השנים וכן נתוני ביצוע לשנים 2015 - 2020) והמועצה הישראלית לצרכנות (נתוני ביצוע משוערים לשנת 2021), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בשנת הכספים 2020 לא אושר בכנסת חוק תקציב, והממשלה התנהלה במשך כל השנה על פי הנחיות חוק יסוד משק המדינה ב"תקציב המשכי". לכן אין תקציב מקורי לשנה זו, והתקציב המאושר הוא התקציב המשכי לסוף השנה.

מהלוח עולה כי התקציב המקורי של המועצה הצטמצם בין השנים 2015 ו-2022 בכ-25% (יחסית לשנת 2018 הצמצום היה אף גבוה יותר, ועמד על כ-47%), כך שבשנת 2022 הוא עמד על כ-7.4 מיליון ש"ח.

להלן נתונים כספיים מתוך הדוחות הכספיים של המועצה בשנים 2015 עד 2021, באלפי ש"ח.



לוח 4: נתונים נבחרים מתוך הדוחות הכספיים של המועצה הישראלית לצרכנות, 2015 - 2021 (באלפי ש"ח)⁹⁵

שנה	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*2021	2015-2021
תקציב המועצה	10,823	9,225	8,055	8,026	4,817	6,037	8,083	55,066
סך הוצאות השכר	8,056	7,565	5,763	6,114	5,621	5,156	5,716	43,991
סך כל הוצאות	10,444	10,013	8,247	7,917	8,190	8,300		53,111
יחס שכר לתקציב	74.43%	82.01%	71.55%	76.18%	116.69%	85.41%	70.71%	79.89%
יחס שכר להוצאות	77.14%	75.55%	69.88%	77.23%	68.63%	62.12%		82.83%

על פי נתוני הדוחות הכספיים של המועצה הישראלית לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נכון למועד סיום הביקורת, הדוח לשנת 2021 טרם נחתם.

בלוח ניתן לראות כי בשנים 2015 - 2021 הוצאות השכר לעובדים היו יותר מ-80% בממוצע מהכנסות המועצה. הוצאות השכר פחתו בכ-30%: מסכום של 8,056 אלפי ש"ח בשנת 2015 ל-5,716 אלפי ש"ח ב-2021. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי השכר הממוצע (ברוטו) לעובד למשרה מלאה במועצה בשנת 2022 הוא בשיעור של 50% מהשכר הממוצע למשרה מלאה בקרב חברות ממשלתיות ובשיעור של 70% מהשכר הממוצע בקרב משרדי ממשלה בשנת 2019.

בשנים 2017 - 2019 לא אוישו תפקידים רבים בשדרה הניהולית במועצה, לרבות מנכ"ל קבוע, וכן לא גויסו עובדים חדשים⁹⁶. בעקבות זאת בשנים אלה פחתו הוצאות השכר באופן ניכר, והסכום שהמועצה השתמשה בו לפעילותה (ביצוע) היה נמוך מהתקציב שלה אף לאחר שינויו.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי מ-2016 אין למועצה תקציב מוסדר שנקבע על פי יעדים ותוכניות ארוכות טווח, והתקציבים השנתיים הופחתו ב-25% (מכ-10 מיליון ש"ח בשנים 2015 - 2016 לכ-7 מיליון ש"ח ב-2021).

מומלץ כי המועצה תגבש תקציב רב שנתי אשר ילווה בתוכנית עבודה עם יעדים ומדדים.

95 נתוני התקציב בלוח זה אינם זהים לנתונים בלוח הקודם בשל עיתוי ההכרה בהכנסה לפי כללי חשבונאות מקובלים.

96 בחלק מהתקופה היה מנכ"ל זמני ולא היה ביכולתו למנות עובדים במועצה.



עוד עלה כי המשאב העיקרי של המועצה, שמרכז את רוב פעילותה, הוא כוח האדם; על כן כ-80% מתקציבה מופנה לתשלום משכורות לעובדיה. שינויים בתקציב המועצה עשויים להשפיע באופן ישיר על מצב כוח האדם בה ועל הטיפול שלה בנושאים שבאחריותה.

המועצה מסרה בתגובתה כי בשנים 2017 עד 2021 היא פעלה בהרכב ניהולי חסר. השדרה הניהולית אוישה במלואה רק בסוף שנת 2021, אולם לא הוגדלה "עוגת התקציב" הדרושה למועצה לשם מימונה, קל וחומר הרחבת פעילותה כנדרש בחוק, כפי שמתאפשר בעקבות איש ההנהלה וכי ללא הגדלת תקציב המועצה (אם מתקציב המדינה אם ממקורות חלופיים אחרים), לא תהיה למועצה האפשרות להרחיב את פעילותה מעבר למה שמבוצע היום.

מומלץ למשרד האוצר לקבוע, בהתאם לתוכנית סדורה שימציא דירקטוריון המועצה, את תקציב המועצה הישראלית לצרכנות, באופן שיאפשר לה לפעול למען המטרות המפורטות בחוק המועצה כנדרש, בעצמאות, ביציבות וברמת ודאות גבוהה. הקטנה משמעותית בתקציב המועצה משמעה שמרבית התקציב או אפילו כמעט כולו מופנה לתשלום משכורות לעובדים ולא נותר תקציב לפעילות המועצה.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 (להלן - תגובת אגף התקציבים) כי המסקנה ולפיה יש לקבוע תקציב בהתאם לתוכנית מסודרת שתוצג לאוצר ראויה ונכונה, אך חשוב לוודא כי לא תהיה חפיפה בין תוכניות העבודה של המועצה הישראלית לצרכנות ובין תוכניות העבודה של הרשות להגנת הצרכן, זאת לצד עמידה ביעדים.

דירקטוריון⁹⁷ המועצה לצרכנות

לפי חוק החברות הממשלתיות, תפקידי הדירקטוריון בחברה ממשלתית הם: לקבוע את המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה, ואת פעולותיה הפיננסיות; לקבוע מדי שנה את תקציבה השנתי של החברה ואת דרך ביצועו והשימוש במקורות העומדים לרשותה; לקבוע את תוכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ואת תוכניותיה לטווח הארוך; לקבוע את תקן עובדי החברה והמועסקים בשירותה; לעקוב ברציפות אחרי הגשמת המדיניות, התוכניות והתקציבים של החברה, לפקח על סדרי מינהל תקין ועוד.

הרכב הדירקטוריון

לפי חוק המועצה⁹⁸, שרי הכלכלה והאוצר ימנו לדירקטוריון המועצה לצרכנות 11 חברים, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות הממשלתיות. 5 מהם ייבחרו מתוך רשימה של 10 מועמדים שעליהם המליצה הוועדה לאיתור מועמדים (להלן - ועדת האיתור)⁹⁹. הרכב חוקי של הדירקטוריון יכול לכלול לא פחות מ-5 דירקטורים, ובהם שניים שמונו בהמלצת ועדת

97 דירקטוריון הוא ההנהלה העליונה, בתאגיד, חברה וגם עמותה, והוא הגוף הקובע את יעדי הארגון והאסטרטגיה העסקית שלו. הוא גם מפקח על הדרך לעמידה ביעדים אלה ולהגשמתם.

98 ראו סעיף 3 לחוק המועצה הישראלית לצרכנות.

99 ועדה בת שלושה חברים, ואלה הם: (א) שופט בדימוס של בית המשפט העליון או של בית המשפט המחוזי, שימנה שר המשפטים בהסכמת שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום שר הכלכלה והתעשייה), והוא יהיה היו"ר; (ב) שני נציגי ציבור, שהם אנשי משק וכלכלה או אנשי סגל במוסדות להשכלה גבוהה, בעלי מומחיות בתחומים הנוגעים לתחומי פעילותה של המועצה. נציגי הציבור ימונו על ידי יו"ר הוועדה.



האיתור. ב-2008 בחרה ועדת האיתור 10 מועמדים שלדעתה כשירים לכהן בדירקטוריון המועצה; כל הכשירים לדירקטוריון הם למעשה עתודה למינוי לדירקטוריון. אם אחד הדירקטורים מהרשימה סיים את תפקידו, שרי הכלכלה והאוצר יכלו למנות במקומו מועמד אחר מהרשימה ללא צורך בכינוס מחדש של ועדת האיתור. יתר הדירקטורים נבחרו מבין רשימת המועמדים שהגישו שרי הכלכלה והאוצר.

משרד מבקר המדינה בדק את איש דירקטוריון המועצה מינואר 2015 עד דצמבר 2021.

עלה כי בכשליש מהתקופה מ-2015 עד 2021 ההרכב בדירקטוריון לא היה קוורום כפי שנקבע בחוק¹⁰⁰. נכון לתחילת 2022 מכהנים בדירקטוריון המועצה 5 דירקטורים; תוקף כהונת אחד מהם פג במרץ 2022 ואז שוב לא יהיה הרכב חוקי לדירקטוריון. תוקף כהונת דירקטור נוסף פג ביולי 2022. כמו כן לא נותרו מועמדים כשירים להחלפתם כעתודה מרשימת ועדת האיתור מ-2008.

במהלך הביקורת, בנובמבר 2021, פנתה שרת הכלכלה לשר המשפטים בבקשה¹⁰¹ שימנה שופט בדימוס שיעמוד בראש ועדת איתור (להלן - יו"ר הוועדה) אשר תבחר רשימת מועמדים חדשה לכהונה בדירקטוריון המועצה. בינואר 2022 הוסכם בין משרד הכלכלה למשרד המשפטים להקים ועדה כאמור בראשות שופט בדימוס. במועד סיום הביקורת (מרץ 2022) נבחרו החברים בוועדה ע"י יו"ר הוועדה, אך היא לא החלה את עבודתה.

חוק המועצה וחוק החברות הממשלתיות מטילים על שר הכלכלה ושר האוצר אחריות למנות דירקטוריון למועצה. על השרים ורשות החברות הממשלתיות לוודא כי דירקטוריון המועצה מאוּש והקוורום מתקיים.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 (להלן - תגובת רשות החברות הממשלתיות) כי בנובמבר 2021 היא התריעה לפני שרי הכלכלה והאוצר על בעיית היעדר הקוורום, וכי נדרש לכנס את ועדת האיתור לצורך מינוי דירקטורים כנדרש בחוק.

להלן כמה תחומים לדוגמה שתפקוד המועצה בהם נפגע בשל אי-איש הדירקטוריון:

קביעת מדיניות, בקרה ותוכניות עבודה

חוק החברות הממשלתיות קובע¹⁰² כי הדירקטוריון יקבע את המדיניות הכללית של החברה, את תוכנית הפעולה שלה לאותה שנה ואת תוכניותיה לטווח הארוך. כמו כן הוא יעקוב ברציפות אחרי הגשמת המדיניות של החברה. בתקופות שבהן לא היה למועצה לצרכנות דירקטוריון, ובהיעדר תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות, לא הייתה בקרה יעילה על תפקוד הנהלת המועצה ועל השגת יעדיה, דבר שפוגע בפעולות למען הצרכן.

100 ינואר 2015 - פברואר 2016, מרץ 2018 - יולי 2018, אוגוסט 2019 - דצמבר 2019, ספטמבר 2020 - אוקטובר 2020.
101 "מינוי שופט בדימוס לוועדה לאיתור מועמדים לדירקטוריון המועצה הישראלית לצרכנות", 24 באוקטובר 2021, שרת הכלכלה והתעשייה.
102 ראו סעיף 32(א) לחוק החברות הממשלתיות.



סעיף 34(א) לחוק החברות הממשלתיות קובע כי יו"ר הדירקטוריון יגיש לרשות החברות הממשלתיות, לשר האוצר ולשר הכלכלה את התקציב השנתי של החברה ואת תוכניות העבודה שלה לשנה הקרובה ולטווח הארוך.

נציגי המועצה מסרו לצוות הביקורת בדצמבר 2021 כי המועצה אינה מתכננת את פעילותה לטווח הארוך בשל אי-ודאות תקציבית בעשור האחרון.

בביקורת עלה כי מ-2016 אין למועצה תוכניות עבודה רב-שנתיות כפי שנקבע בחוק החברות הממשלתיות, ודירקטוריון המועצה אינו מדווח לשרי הכלכלה והאוצר על תוכניותיה לשנים הבאות.

היעדר דיווח לשרים הממונים על תוכניות לטווח הקצר ולטווח הארוך אינו עולה בקנה אחד עם דרישות החוק. הוא אף מקשה על השרים לפקח על פעילות המועצה ולבחון אם פעולותיה נותנות מענה ראוי למטרות שנקבעו לה בחוק, ועלול להקשות על משרדים אלה להחליט על התקציב הנדרש לפעילות השוטפת של המועצה.

על המועצה לגבש תוכניות לטווח הקצר והארוך להגישן כנדרש לרשות החברות הממשלתיות ולשרי הכלכלה והאוצר.

תובענות ייצוגיות¹⁰³

על פי חוק המועצה¹⁰⁴, אחד מתפקידיה הוא לסייע לצרכנים במימוש זכויותיהם מול גופים פרטיים וציבוריים באמצעות הגשת תובענות ייצוגיות. לפי חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006¹⁰⁵, (להלן - חוק התובענות או חוק התובענות הייצוגיות), המועצה תהיה רשאית להגיש בקשה לאישור תובענה כתובענה ייצוגית גם אם אין קושי להגישה בידי אדם שיש לו עילה בתביעה¹⁰⁶.

סעיף 15 לחוק התובענות, העוסק באפשרות של גורמים נוספים להשתתף בדיונים, קובע כי כל ארגון הפועל לקידום מטרה ציבורית בעניין שבו עוסקת התובענה הייצוגית יכול לבקש מבית המשפט אישור להשתתף בדיונים. סעיף 18(ד) לחוק, העוסק בגורמים הרשאים להגיש התנגדות להסדרי פשרה, קובע כי כל ארגון הפועל לקידום מטרה ציבורית בקשר לעניין שבו עוסקת התובענה הייצוגית יכול להגיש התנגדות מנומקת להסדר פשרה, וזאת לנוכח החשיבות הרבה שמייחס המחוקק להרחבת היקף הגורמים הרשאים להתנגד להסדר פשרה. מאז בוצע תיקון

103 תובענה ייצוגית היא "תובענה המנוהלת בשם קבוצת בני אדם, שלא ייפו את כוחו של התובע המיצג לכך, ואשר מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט, המשותפת לכלל חברי הקבוצה כלי משפטי זה נועד למצבים שבהם תאגיד או רשות פוגעים בציבור גדול, ואף שלכל פרט בציבור הנפגעים נגרם נזק קטן, אשר אינו מצדיק הגשת תביעה על ידו, סך הנזק הנגרם לכלל ציבור הנפגעים הוא רב. כלי התובענה הייצוגית משרת לא רק את האינטרס הפרטי של הנפגעים, אלא גם את האינטרס הציבורי, מכיוון שהוא משמש כלי הרתעה.

104 ראו סעיף 2(ב) לחוק.

105 ראו סעיף 4(א) לחוק.

106 זאת בשונה מארגון המגיש תובענה ייצוגית בשם החברים, שם יש צורך שבית המשפט ישתכנע כי בנסיבות העניין קיים קושי להגיש את התובענה בידי אדם פרטי (ראו סעיף 4(א) לחוק התובענות).



מס' 10 לחוק התובענות משנת 2016¹⁰⁷, כל אדם הפועל לטובת עניינם של חברי הקבוצה רשאי להגיש התנגדות (ולא רק חבר קבוצה, ארגון, רשות ציבורית והיועץ המשפטי לממשלה).

יש כמה גורמים מקשים על השתתפות ארגונים צרכניים נוספים בייצוג צרכנים בתובענות ייצוגיות, ובהם משך התהליך, עלותו הגבוהה, הפוטנציאל לעימות עם גופים חזקים בתעשייה, ופוטנציאל לניגוד עניינים בין מייצג התובענה לציבור הצרכנים שהוא מייצג (ישנו חשש לפשרה בלתי סבירה בה הנהנים המרכזיים מהתובענה הם התובע ועורך הדין ולא כלל הצרכנים הרלוונטיים).

בשל חשיבות הנושא וחשיפת המועצה לעלויות בגינו, בתחילת שנות ה-2000 החליט דירקטוריון המועצה כי היא תוכל להגיש תובענה ייצוגית רק לאחר שהתקיים דיון בדירקטוריון בעילת התביעה והוא אישר את הגשתה.

להלן לוחות ובהם מידע לגבי התובענות הייצוגיות שהגישה המועצה בשנים 2014 עד 2021 וכן מידע לגבי מספר התובענות הייצוגיות שהוגשו בשנים 2019 עד 2021 בכלל ובנושא הצרכנות בפרט:

לוח 5: מספר התובענות הייצוגיות שהגישה המועצה הישראלית לצרכנות, 2021 - 2014

השנה	מספר התובענות
2014	3
2015	1
2016	1
2017	1
2018	0
2019	6
2020	8
2021	1

על פי נתוני המועצה הישראלית לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

107 חוק תובענות ייצוגיות (תיקון מס' 10) התשע"ו-2016.



לוח 6: מידע על כלל התובענות הייצוגיות שהוגשו, 2019 - 2021 ומתוכן מספר התובענות שהגישה המועצה הישראלית לצרכנות

השנה	כלל הבקשות לתביעות הייצוגיות שהוגשו	הבקשות לתביעות ייצוגיות בנושא צרכנות מכלל הבקשות	שיעור התובענות בנושא צרכנות מכלל התובענות	מספר התובענות הייצוגיות שהגישה המועצה הישראלית לצרכנות	שיעור התובענות שהגישה המועצה התובענות מכלל התובענות בנושא צרכנות
2019	890	382	43%	6	1.6%
2020	2,252	592	26%	8	1.4%
2021	1,510	629	42%	1	0.2%

על פי נתוני הנהלת בתי המשפט והמועצה הישראלית לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוחות עולה כי מ-2019 ועד 2021 הגישה המועצה 15 בקשות לתובענות ייצוגיות - גידול של מאות אחוזים ביחס למספר הבקשות שהגישה בשנים 2014 - 2018. עם זאת, חלקן של הבקשות שהגישה המועצה מתוך ככל התביעות עומד על 0.2% - 1.6% בלבד.

המועצה הישראלית לצרכנות מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה כי רובן של התובענות הייצוגיות המוגשות מסתיים בהסתלקות, רק חלק קטן (16%) מסתיימות בפשרה או שאושרו כייצוגיות לעומת כמעט 100% מהבקשות לתובענות ייצוגיות המוגשות ע"י המועצה המאושרות כייצוגיות. עוד מסרה המועצה בתגובתה כי רק 41% מהתובענות נסובו סביב נושאים צרכניים - מנדט המועצה לפי חוק המועצה. כחלק ממדיניות המועצה, המועצה מציפה עוולות רוחביות המתבצעות כנגד ציבור הצרכנים, בין השאר באמצעות כלי התקשורת, וזאת על מנת לעודד הגשת תובענות ייצוגיות באמצעות השוק הפרטי. המועצה מלווה את ההליך, ובמקרה של הסכם פשרה שאינו תואם את האינטרס הצרכני מגישה התנגדות. במקרים בהם סבורה המועצה כי ניתן לסייע לביהמ"ש בהצגת מידע שהצטבר אצלה היא מגישה בקשה להצטרפות כ"דיד בית משפט"¹⁰⁸ ובכך משפיעה על התנהלות התביעה בשלבים שונים, גם לאחר שהתובענה אושרה כתובענה ייצוגית. בדרך זו מעודדת ורותמת המועצה את המגזר הפרטי להגיש תובענות ייצוגיות בנושאים צרכניים ומאפשרת למועצה לגרום לטיפול בשורה ארוכה יותר של עוולות צרכניות, בעוד המועצה עצמה מתמקדת בתביעות לפי התיעודף שלה.

ב-2015 לא היה לסירוגין הרכב חוקי של הדיקטטוריון, ועל כן לא הייתה אפשרות לאשר הגשת בקשות לתובענות ייצוגיות. באין דיקטטוריון פנתה המועצה לרשות החברות הממשלתיות בבקשה לאשר לה להגיש בקשה לתובענה באמצעות החלטה שתקבל אסיפת בעלי המניות,

108 ידיד בית המשפט הוא מוסד משפטי שמטרתו לסייע לבית המשפט בסוגיה כלשהי על ידי מי שאינו צד ישיר לסכסוך הנדון.



כדי לסייע לה למלא את תפקידה בהתאם לחוק המועצה; אולם אישור זה לא התקבל. בתקופות שבהן לא היה הרכב חוקי לדירקטוריון, לא הגישה המועצה תובענות ייצוגיות.

באוגוסט 2019 התכנס דירקטוריון המועצה כדי לדון, בין השאר, בשינוי ההחלטה הקודמת מתחילת שנות ה-2000 בדבר הצורך באישור דירקטוריון להגשת תובענות ייצוגיות. הדירקטוריון ציין כי המצב הקיים פוגע בתפקוד המועצה באחד התחומים שהוא בליבת העשייה שלה. המנכ"ל בפועל דאז ציין בפני חברי הדירקטוריון כי המצב הקיים גורם לפעילות מועטה ובלתי אפקטיבית של המועצה בתביעות ייצוגיות, זאת למרות המעמד המיוחד שניתן לה בנושא זה. בסוף הדיון אישר הדירקטוריון למועצה להגיש תובענות ייצוגיות גם ללא אישור הדירקטוריון ובכפוף לאישור המנכ"ל¹⁰⁹.

חוק המועצה העניק למועצה מעמד מיוחד בכל הקשור להגשת תובענות ייצוגיות. בביקורת עלה כי מאז החלטת הדירקטוריון ב-2019 לבטל את הצורך באישורו להגשת תובענות ייצוגיות ועד 2021, הגישה המועצה 15 בקשות לתובענות כאלה. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המועצה לצרכנות על פעילותה בתחום התובענות הייצוגיות, שיש בה כדי לסייע לצרכנים. עם זאת, מומלץ כי המועצה תבחן הצורך להרחבת היקף התביעות הייצוגיות המוגשות מטעמה ותפעל בהתאם לממצאי הבחינה.

המועצה הישראלית לצרכנות מסרה בתגובתה כי היא שמה דגש על הגשת תובענות ייצוגיות בייחוד כאשר פערי הכוחות בין הצרכן לעוסק גדולים מאוד, כאשר היקף הנזק רחב במיוחד או כאשר מדובר בסוגיה צרכנית רוחבית. המועצה הוסיפה כי בכוונתה להרחיב באופן ניכר את הטיפול בתובענות ייצוגיות ולשם כך גייסה עורך דין נוסף. יש לזכור שהגשת תובענה ייצוגית רק פותחת הליך משפטי הנמשך בדרך כלל כמה שנים, ובהיעדר דאיות תקציבית מתקשה המועצה להבטיח שתוכל לטפל במספר רב של תביעות בטווח הארוך. תוספת תקציבית, ובעיקר דאיות תקציבית, תאפשר למועצה לפעול בהיקף נרחב יותר ומתודולוגית.

מינויים במועצה לצרכנות

חוק החברות הממשלתיות קובע כי מנכ"ל חברה ממשלתית ימונה על ידי דירקטוריון החברה, והמינוי יאושר על ידי שר האוצר והשר האחראי על ענייני החברה, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. בחירת מנכ"ל היא החלטה מהותית שעל דירקטוריון החברה לקבל. על המנכ"ל הנבחר לנהל, להוביל ולעצב את החברה בהתאם למדיניות הדירקטוריון.

נמצא כי משנת 2015 עד אפריל 2021, אז נכנס לתפקידו המנכ"ל הנוכחי, תפקיד מנכ"ל המועצה לצרכנות לא היה מאויש באופן קבוע, ובחלק מהזמן לא אויש כלל.

יצוין כי בין מרץ 2019 לאוגוסט 2020 היה מנכ"ל בפועל, אולם במכתב ההמלצה¹¹⁰ של ועדת האיתור לדירקטוריון המועצה צוין כי מצופה ממנכ"ל בפועל לא לחולל שינויים מהותיים ובלתי

109 פרטוקול ישיבת דירקטוריון, המועצה הישראלית לצרכנות, 1.8.19.

110 "החלטת הוועדה בנוגע למועמדותו של [...] לתפקיד מנכ"ל בפועל של המועצה הישראלית לצרכנות בע"מ", הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות, 12.3.19.



הפיכים, ולכן אחד התנאים להעסקתו היה שלא יפטר עובדים או יקלוט עובדים חדשים. באפריל 2021 מונה מנכ"ל קבוע למועצה.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת לא אוישו במועצה משרות כדלקמן: (א) סמנכ"ל המועצה פרש מתפקידו באוגוסט 2018, ומאז לא מונה לו מחליף; (ב) כלכלן המועצה פרש מתפקידו באפריל 2019, ומאז לא מונה לו מחליף; (ג) מתחילת 2019 חסרים חמישה בעלי תפקידים במחלקה לטיפול בפניות הציבור, מתוך תקן של 18 עובדים.

היעדר מנכ"ל קבוע מנע מהמועצה לאייש תפקידי מפתח נוספים ופגע בתפקודה. כדי להבטיח את תפקודה המלא של המועצה על הדירקטוריון שלה לוודא כי תפקידי מפתח במועצה מאוישים כנדרש בחוק, לרבות מנכ"ל קבוע ובמשרה מלאה. על המועצה לפעול לאיזש כלל בעלי התפקידים.

סיוע לצרכנים במימוש זכויותיהם

המועצה הישראלית לצרכנות מפעילה מערך לטיפול בפניות הציבור שעניין תלונות על גופים פרטיים וציבוריים, ובבקשות ייעוץ בנושאי צרכנות שונים (להלן - פניות הציבור).

למועצה אתר אינטרנט ובו מידע על נושאים צרכניים שונים. ניתן למשל להוריד מהאתר מכתבים סטנדרטיים לשליחה לבתי עסק הקשורים לסוגיות צרכניות שעלו במהלך משבר הקורונה¹¹¹. באתר גם חדשות ועדכונים בנושאי צרכנות¹¹², פירוט זכויות של צרכנים¹¹³, לרבות של אוכלוסיות מיוחדות, מדריך לביטול עסקה, זכויות בנושא מכר מרחוק ועוד¹¹⁴. בשנים 2018 - 2020 ביקרו באתר האינטרנט של המועצה כ-2 מיליון גולשים¹¹⁵. בשנים 2019 ו-2020 התקבלו במועצה באמצעי התקשורת שונים¹¹⁶ כ-190,000 פניות, מהן כ-80,000 תלונות. בשנים 2018 - 2020 טיפלה המועצה בכ-240,000 פניות צרכנים באפיקים השונים¹¹⁷. כשני שלישים מהתלונות נמצאו מוצדקות.

111 למשל מכתב התראה וכתב תביעה כנגד חברות תיירות בגין אי-השבת כספים לצרכן על טיסות שבוטלו בתקופת הקורונה, ומכתב דרישה להארכת תוקף של תווי קנייה.

112 ובין היתר: תלונות על דואר ישראל בנושא אובדן חבילות וכן חשש להטעיית צרכנים בערכה לבדיקות קורונה.

113 ובין היתר: זכויות הצרכן בזמן מלחמה ובשעת חירום; החזר מקדמה בשל ביטול אירוע; טיפים למתחתנים בעידן פוסט קורונה.

114 עוד באתר סוגיות הקשורות למכשירי חשמל, סלולר וטלפוןיה, טלוויזיה וכבלים, רהיטים ומוצרי בית, ביגוד והנעלה, לימודים וקורסים, תיירות ונופש, רשויות חשמל, מים וגז.

115 438,000 גולשים ב-2018, 717,000 ב-2019 ו-914,000 ב-2020. למועצה כ-27,000 עוקבים בפייסבוק ו-24,000 מנויים לעדכונים חודשיים בדואר אלקטרוני. המועצה מוזכרת בממוצע כ-60 פעמים בחודש בכלי תקשורת עיקריים ומאות פעמים באמצעי מדיה מקומיים.

116 באמצעות מערכת המידע של המועצה, בפורום המועצה, בעמוד הפייסבוק של המועצה, בטלפון, במערכת המבינה דיבור (מאמצע 2019), בפקס ובדואר אלקטרוני.

117 כ-90,000 פניות שנקלטו באמצעות מערכת המידע של המועצה, כ-22,000 פניות שנקלטו בפורום המועצה באתר האינטרנט, כ-16,000 פניות שנקלטו בעמוד "צור קשר" ובאתר הפייסבוק, כ-55,000 פניות שנענו באמצעות המענה הטלפוני, כ-12,000 פניות שנענו בצ'אט בוט, וכ-45,000 פניות שנקלטו במערכת מבינה דיבור.



המועצה לצרכנות מסרה בתגובתה כי נוסף על יתר פעילותיה היא עוסקת במתן ייעוץ משפטי לצרכנים, לארגוני צרכנים ולמוסדות בתחום קידום זכויות הצרכן. המועצה מייעצת גם למשרדי ממשלה שונים בפעילות העשויה להשפיע על ציבור הצרכנים¹¹⁸ וכן לוועדות הכנסת, ובעיקר לוועדת הכלכלה ולתת-הוועדה לנושאי צרכנות. כמו כן באתר המועצה מידע רב על זכויות הצרכן וכן מכתבים וכתבי תביעה לדוגמה שבהם הצרכנים עושים שימוש רב¹¹⁹.

כמו כן, באוגוסט 2021 הקימה המועצה יחידה למניעת הטעויות בפרסום, איתרה 336 הטעויות והביאה מאז הקמתה לכך שיותר מ-218 פרסומים מטעים תוקנו או שחברות המפרסמות קיבלו את עמדת המועצה וחידדו הנחיות לפרסומים עתידיים¹²⁰.

כמו כן, המועצה מסרה בתגובתה כי היא מייחסת חשיבות עצומה להנגשת שירותיה לאוכלוסיות מוחלשות אשר עדיין מתקשות לפנות אליה באמצעות המערכת הממוחשבת, ועל כן היא החלה בפילוט ראשוני של קבלת קהל בחיפה לאוכלוסייה מוחלשת. במסגרת הפילוט אזרחים ותיקים יכולים להגיע למשרדי המועצה ולקבל ייעוץ ואף סיוע בהגשת התלונה באמצעות המערכת הממוחשבת. בכוונת המועצה להרחיב את קבלת הקהל לאוכלוסיות מוחלשות אף לערים נוספות כירושלים, באר שבע, קצרין ותל אביב. הדבר מותנה בקבלת תקציב מתאים.

החלטת הממשלה 1212201 מאוגוסט 2010 גיבשה הנחיות למשרדי הממשלה בעניין שיפור השירות הממשלתי לציבור. בהמשך להחלטה זו התקבלו החלטות ממשלה נוספות¹²², לרבות החלטה 1232097, שבה הוסמכה היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור לקבוע בין היתר את המדיניות בתחום השירות ולגבש סטנדרטים לשירות ולביצוע בקרה על כך.

ביוני 2021 פרסם משרד הדיגיטל הלאומי¹²⁴ מתווה מדיניות להטמעת סטנדרטים למתן שירות ממשלתי לציבור¹²⁵. המתווה גובש כדי להעניק הכוונה מקצועית למשרדי הממשלה ויחידות הסמך ולשמש מצפן ארגוני בתחום השירות הממשלתי. הוא בנוי משמונה תחומים, לרבות אמנת שירות, ניהול פניות לקבלת שירות, אופן הטיפול בתלונות ציבור ומדדי שירות נוספים. אמנת

118 המשרד להגנת הסביבה, משרד התקשורת, משרד האנרגיה ועוד.

119 בממוצע כ-3,000 כניסות בחודש למדור "מכתבים ותביעות להורדה".

120 במקרים שבהם שידור הפרסומת הסתיים.

121 החלטת הממשלה 2201, "שיפור השירות הממשלתי לציבור" (8.8.10).

122 החלטת הממשלה 2985, "שימוש במידע הממשלתי, עיבודו מחדש ופיתוחו על ידי הציבור ולטובת הציבור" (14.3.11); החלטת הממשלה 3058, "הקמת יחידת מטה ותקשוב ממלכתי במשרד האוצר" (27.3.11); החלטת הממשלה 4028, "חיוק יכולת המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה" (25.12.11); החלטת הממשלה 4515, "הצטרפות לשותפות בינלאומית לממשל פתוח ומינורי הפורום הישראלי לממשל פתוח" (1.4.12); החלטת הממשלה 5111, "שינויים ביחידה להפחתת הנטל הבירוקרטי ושיפור השירות הממשלתי לציבור - תיקון החלטות ממשלה" (20.9.12); והחלטת הממשלה 1046, "המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" (15.12.13).

123 החלטת הממשלה 2097, "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" (10.10.14).

124 היום היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור נמצאת ברשות התקשוב הממשלתי.

125 "מתווה מדיניות להטמעת סטנדרטים למתן שירות ממשלתי לציבור", אתר האינטרנט של משרד הדיגיטל הלאומי.



שירות היא מעין חוזה המייצר תיאום ציפיות בין נותן השירות ללקוחותיו¹²⁶, ובו נותן השירות מציג את רמות השירות שהוא מתחייב להן באספקת השירותים, תוך שימוש במונחים ברורים ומדידים.

המתווה מנחה כל משרד ממשלתי, לרבות יחידת סמך, ולפי העניין אגף או יחידת משנה המהווה חלק ממנו, להגדיר אמנת שירות ביחס לשירותים ממשלתיים שהוא מספק לציבור. אמנת השירות תכלול עקרונות מובילים של המשרד למתן שירות ואת משך הטיפול בתהליכי העבודה ופניות השירות. המתווה מציע מדדי שירות נוספים, כדוגמת משך ההמתנה למענה טלפוני, מועדי קבלת קהל, זמן המתנה בערוץ הפרונטלי ומועדי המענה הטלפוני. כמו כן במדריך לכתיבה והטמעה של אמנת שירות ארגונית במשרדי הממשלה צוין כי אחת התועלות המרכזיות של האמנה היא ביצירת שקיפות ובניית אמון בין הציבור לממשלה¹²⁷.

שביעות רצון של הציבור מטיפול המועצה בפניותיו

הטיפול בפניות הציבור הוא בין תפקידיה המרכזיים של המועצה לצרכנות והוא ממלא חלק משמעותי מייעודה בהגנה על הצרכנים, בשמירת זכויותיהם וביצירת הרתעה. הוא אף משמש למועצה מקור חיוני וייחודי למידע על תופעות ועוולות צרכניות. במקרה של פגיעה בזכויותיו של צרכן¹²⁸ באפשרותו לפנות אל המועצה לבקשת ייעוץ ומידע או להגשת תלונה כנגד בית עסק או מוסד שלטוני. ניתן לפנות אל המועצה דרך אתר האינטרנט שלה, בפקס, בדואר אלקטרוני, בדואר או בטלפון, בפייסבוק ודרך מערכת המבינה דיבור. לגבי בקשת ייעוץ המועצה מתחייבת לפי הנוהל לספק תשובה לצרכן תוך ארבעה ימים (ראו להלן).

אם המועצה מוצאת כי התלונה מתאימה לבירור, היא בודקת את עובדות המקרה ומבקשת את התייחסותו של בית העסק. בעבר היו חלק מהתלונות עוברות אל מחלקת אכיפה אזרחית במועצה, אשר סייעה לצרכנים בניסוח כתב תביעה לבית המשפט לתביעות קטנות¹²⁹; ב-2021 נסגרה המחלקה, ובמקביל גיבשה המועצה מאגר של כ-200 כתבי תביעה לדוגמה המקיפים את מרבית הנושאים הצרכניים השכיחים.

כמו כן, המועצה עונה באופן שוטף על שאלות צרכנים בפורום המשפטי שבאתר האינטרנט שלה.

126 היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, **המדריך לכתיבה והטמעת אמנת שירות ארגונית במשרדי הממשלה** (מרץ 2019).

127 שם.

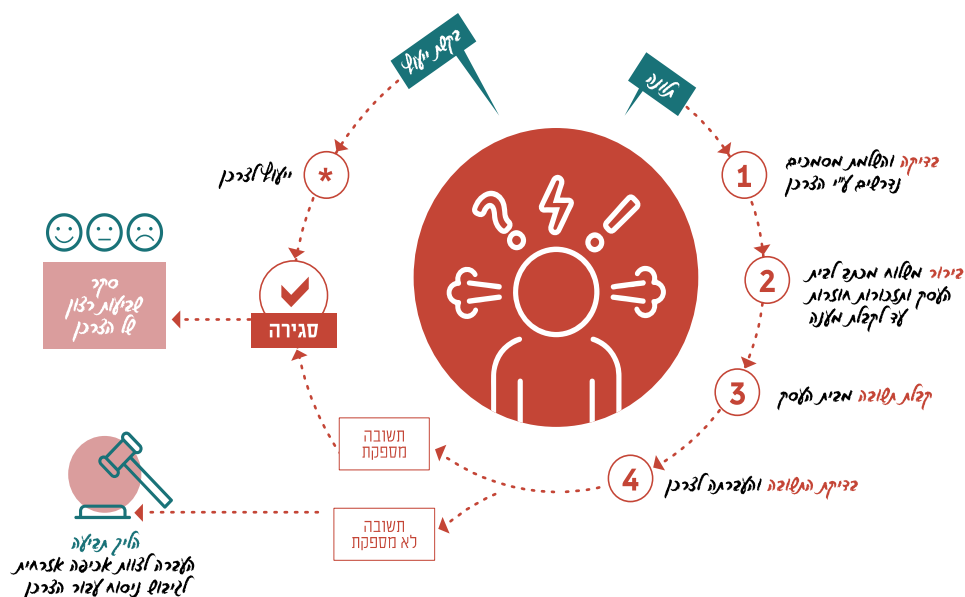
128 צרכן מוגדר בחוק הגנת הצרכן כ"מי שקונה נכס או מקבל שירות מעוסק במהלך עיסוקו לשימוש שעיקרו אישי, ביתי או משפחתי".

129 תביעות על רקע סכסוכים אזרחיים (כגון בנושאי צרכנות) שניתן להגיש, עד סכום מסוים, לבית המשפט לתביעות קטנות בהליך פשוט, שאינו מצריך ידע משפטי או ייצוג של עורך דין.



להלן תרשים המתאר את השלבים העיקריים בטיפול המועצה בפניות צרכנים.

תרשים 10: שלבים עיקריים בטיפול המועצה בפניות צרכנים



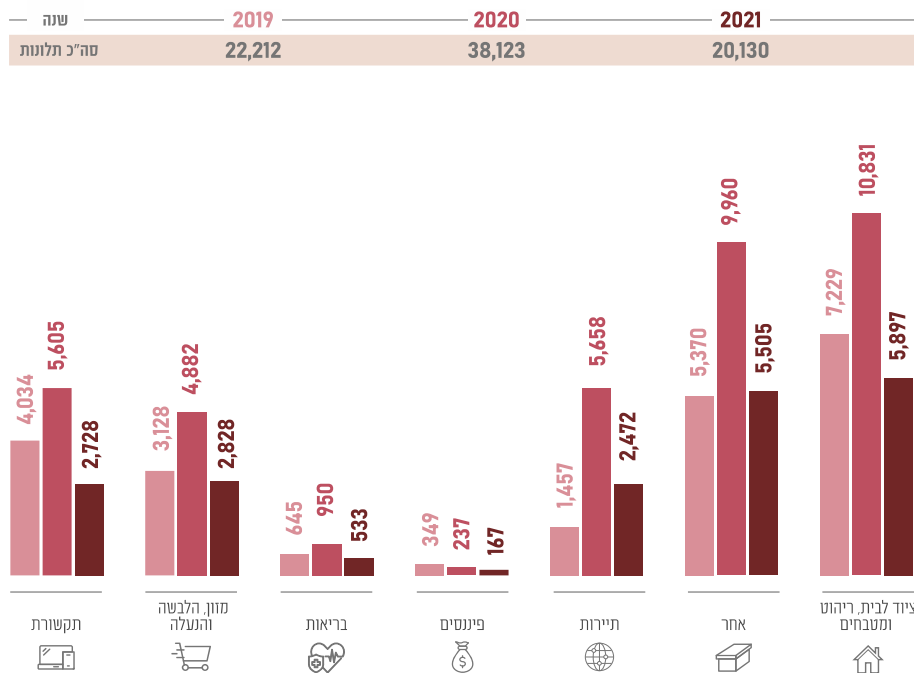
על פי נתוני המועצה הישראלית לצרכנות, דוח פעילות שנתי לשנת 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מדוחות פעילות המועצה לשנים 2018 - 2020 עולה כי התקבלו כ-90,000 תלונות של צרכנים. פעילות המועצה הביאה להחזר כספי לצרכנים בסך כ-8 מיליון ש"ח בממוצע בכל אחת מהשנים. מעיון בתלונות עולה כי התחומים הבולטים בפניות הציבור למועצה הם תקשורת, מוצרי חשמל, ריהוט ומטבחים, ביגוד והנעלה, תיירות ותחבורה - כל אלה מהווים יחד כמחצית מהפניות. המועצה השיבה כי היא מטפלת בכל פניה ופניה באופן אישי, נותנת מענה אישי לצרכן, ובמקביל בוחנת תופעות רחב לצורך אכיפה אזרחית.



להלן תרשים ובו מידע על התלונות שהוגשו למועצה לצרכנות בשנים 2019 - 2021.

תרשים 11: תלונות שהוגשו למועצה הישראלית לצרכנות, לפי תחומים, 2019 - 2021¹³⁰



על פי נתוני המועצה הישראלית לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ביחס לשנת 2019 חל בשנת 2020 ו-2021 גידול במספר התלונות בתחומים שונים ביחס ל-2019. לדוגמה, בתחום התיירות בשנים 2020 ו-2021 חל גידול של 280% ו-70% בהתאמה ביחס לשנת 2019, זאת עקב מגפת הקורונה והמגבלות שהוטלו בגינה.

כמו כן, בביקורת נמצא כי המועצה בודקת באופן שוטף את רמת שביעות הרצון של הפונים אליה. מבדיקתה בקרב כ-6,000 אנשים¹³¹ (כ-23% מהפונים אליה) עלה כי רמת שביעות הרצון הממוצעת ב-2021 עמדה על 2.9 (מתוך 5). מסקר שיתוף ציבור עלה כי 40% העידו על חוסר שביעות רצון ו-25% העידו על שביעות רצון בינונית מהטיפול בתלונותיהם¹³².

130 תחום "תקשורת" כולל חברות תקשורת בתחומי הסלולר, האינטרנט והטלוויזיה.

131 לסקר ענו כ-6,000 אנשים מבין כ-26,000 פונים (כ-23%).

132 השאלה שהמשתתפים ענו עליה הייתה: "באיזו מידה היית מרוצה מהמענה ומהשירות שקיבלת מ[...] והרגשת שהם דאגו לשמור על האינטרס הצרכני שלך?" (מספר המשתתפים: N=57).



מומלץ למועצה לבחון את רמת שביעות הרצון הנמוכה באופן יחסי המשתקפת בסקרים שנעשו בעניין זה, ולפעול לשיפור מתן השירות לצרכנים.

משך הזמן לטיפול בפניות הציבור

המועצה אימצה "נוהל טיפול בתלונות", אשר נכתב על ידיה בשנת 2000 ועודכן ב-2015, שמטרתו לקבוע עקרונות בטיפול בתלונה. בנוהל נכתב כי נדרש להתחיל טיפול בתלונה חדשה תוך 10 ימים, וכן נדרש לענות על בקשת ייעוץ חדשה לא יאוחר מארבעה ימים מיום קבלתה. משרד מבקר המדינה בחן את מאגר הפניות שהתקבלו במועצה הישראלית לצרכנות בין 2019 ל-2021.¹³³ להלן מידע לגבי סוגי התלונות ומשך הטיפול בהן.

לוח 7: נתונים על התלונות שהתקבלו במועצה לצרכנות ומשך הטיפול בהן, 2021 - 2019

שנה	2019	2020	2021
מספר תלונות	20,546	36,716	19,218
מספר תלונות מוצדקות	7,194	15,263	5,536
זמן טיפול ממוצע לתלונה (בימים)	81	97	59
תלונות שהופנו למחלקה לתביעות קטנות	197	340	56
החזר כספי שהצרכנים קיבלו כתוצאה מסיוע המועצה (מיליוני ש"ח)	14.5	12	15
מספר תלונות שנסגרו מסיבת "צמצום פערים" ¹³⁴		5,276	
מספר בקשות ייעוץ	797	252	97

על פי נתוני המועצה הישראלית לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן פירוט ממצאי בדיקת משרד מבקר המדינה במאגר הפניות למועצה הישראלית לצרכנות:

- 1. זמן הטיפול בתלונות:** נוהל הטיפול בתלונות במועצה אינו קובע את מסגרת הזמן לסיום הטיפול בתלונות, אלא רק את פרק הזמן שבו על המועצה להתחיל לטפל בהן מרגע קבלתן. זמן הטיפול בתלונה עומד על כ-80 ימים בממוצע.
- 2. סגירת תלונות מסיבת "צמצום פערים":** המועצה פעלה לסגור תלונות שהתחילה טיפול בהן אולם מסיבות שונות לא הצליחה לקבל מענה לפניותיה

¹³³ המאגר כולל פניות עד אמצע אוקטובר 2021.

¹³⁴ נתון זה הינו לגבי השנים 2018 - 2020; 1,105 תלונות ב-2018, 2,308 ב-2019 ו-1,863 ב-2020.



מהגורמים המעורבים בתלונה במשך יותר מ-30 ימים. באופן זה נסגרו כ-5,300 תלונות בשנים 2018 - 2020 (המהווים לכל הפחות כ-20% מהתלונות הפתוחות באותה עת).

3. **זמן הטיפול בבקשות ייעוץ:** אף שהמועצה קבעה שיש להשיב על בקשה לייעוץ תוך ארבעה ימים, הבדיקה העלתה כי בממוצע, בשנים 2019 - 2021, נענו 46% מבקשות הייעוץ תוך 30 יום. 13% מהבקשות נענו תוך 60 יום, 8% נענו תוך 90 יום, והיתר (כ-32%) - בפרק זמן העולה על 90 יום. פחות מאחוז אחד מבקשות הייעוץ נענו תוך ארבעה ימים או פחות.

המועצה הישראלית לצרכנות מסרה בתגובתה כי היא מקבלת את הביקורת העוסקת בפניות הציבור אך מדגישה כי היא הגוף היחיד אשר פעילותו מביאה בפועל לכך שהצרכן יקבל את כספו בחזרה. המועצה, שפעילותה ממומנת מכספי ציבור, החזירה לציבור בשנת 2021 סכום כפול מהתקציב השנתי שלה.

המועצה הוסיפה כי בכל רגע נתון יש לפחות 5,000 פניות הממתינות במערכת הממוחשבת ומאות צרכנים הממתינים לייעוץ טלפוני. כדי לתת על כך מענה, היא זקוקה לחמישה מטפלים נוספים שיטפלו בפניות הציבור, אולם בשל אי-ודאות תקציבית אין באפשרותה לגייסם. כמו כן המועצה נאלצת מפעם לפעם לסגור תלונות, ולמרות פניותיה החוזרות ונשנות למתלוננים לקבלת המסמכים החסרים הנחוצים לטיפול בתלונות, המתלוננים בוחרים מסיבות שונות להפסיק את הטיפול בתלונה, לרוב גם בלי להביא את הדבר לידיעת המועצה.

הטיפול בתלונות ציבור הוא אחת המטרות המרכזיות של המועצה לצרכנות והוא מרכיב חשוב ברמת האמון שנותן הציבור במועצה. מומלץ למועצה לייעל ולשפר את מערך הטיפול בתלונות ובבקשות ייעוץ של צרכנים. כמו כן עליה להבטיח עמידה בזמנים שהיא קבעה בנוגע למתן ייעוץ. על המועצה גם לבחון את הסיבות להימשכות הטיפול בחלק מתלונות הצרכנים ואת הדרכים לקצרו, וכן לקבוע בנוהל את משך הזמן לטיפול בתלונות ובקשות.

נוהל טיפול בפניות ציבור

במאי 2019 פרסמה מבקרת הפנים של המועצה דוח ביקורת פנימית בנושא "הטיפול בפניות הציבור" (להלן - הביקורת הפנימית). הביקורת הפנימית העלתה ליקויים שונים בנוהל הטיפול בפניות הציבור ובהנחיות. בסיכומה נכתב: "הביקורת... במערך הטיפול בפניות הציבור העלתה שורה של לקויים מהותיים במבנה המערך ובבקרה אחר מתן השירות ולפיכך דורשים טיפול מדי במערך עצמו ובמחלקתו השונות. עיקר ממצאי הדוח נגעו לארגון הנהלים וההנחיות במערך, חלוקת העבודה והגדרת התפקידים בתוך המחלקות, מדדים נמוכים של שביעות רצון הצרכנים ומתן מענה ראוי לפניות הצרכנים".

המועצה ציינה בתשובתה לביקורת הפנימית בפברואר 2019, כי גיבוש נוהל חדש לטיפול בפניות הציבור נמצא בשלבים אחרונים לקראת אישורו.



נמצא כי מ-2019 ועד מועד סיום הביקורת (פברואר 2022) לא הושלם גיבוש הנוהל החדש לטיפול בתלונות. מומלץ למועצה לצרכנות להשלים את גיבושו ואישורו של נהל מעודכן לטיפול בפניות הציבור, ולוודא כי נהל זה ישמש כלי בהקמתה של מערכת ממוחשבת (ראו להלן).

מערכת ממוחשבת לקליטת פניות הציבור ולטיפול בהן

המועצה משתמשת במערכת CRM¹³⁵ שרכשה לפני יותר מעשור ופיתוחה הופסק לפני שנים רבות כדי לטפל בתלונות ולעקוב אחריהן. המערכת מרכזת את כלל התלונות ובקשות הייעוץ של הצרכנים עם האסמכתאות הנדרשות, וניתן להפיק ממנה דוחות מסוימים לשם קבלת החלטות. המערכת היא כלי מרכזי המסייע לעובדי המועצה בניהול תלונות הצרכנים, והיא אמורה לייעל את תהליך הטיפול בהן.

מערכת CRM צריכה לשקף בכל רגע נתון את הפעולות שנעשו במהלך הטיפול בתלונות, את שלב הטיפול בו נמצאות התלונות, זמנים וסיבות לסגירתן. מניתוח תהליך טיפול בתלונות עולה כי קיים קושי לנתח בצורה יעילה את אופן הטיפול בהם. כך לשם בחינה אילו תלונות קשורות לתחום הצגת המחירים עולה כי יש צורך במעבר פרטני על כל תלונה כדי לבחון אם היא שייכת לנושא זה. בבדיקה נמצא כי קיים קושי לזהות את הסיבות לסגירת התלונות, ביוזמת מי נסגרו, והאם הטיפול בהם נותן מענה לצרכנים שהתלוננו.

במהלך 2021 פרסמה המועצה פנייה לציבור לקבלת מידע על הקמת מערכת חדשה. תהליך איסוף המידע הסתיים בדצמבר 2021.

נמצא כי המערכת הקיימת אינה נותנת מענה מספק לצרכים הקיימים של המועצה. חסרים בה כלים שונים שנחוצים לניהול מיטבי של הטיפול בתלונות, כגון: שליחת דואר אלקטרוני, ממשקים עם ארגונים אחרים¹³⁶, עלות התחזוקה השוטפת שלה גבוהה, חסרות בה יכולות של בינה מלאכותית שקיימות במערכות עדכניות, ורמת ההגנה שלה מפני מתקפת סייבר לוקה בחסר. במועד סיום הביקורת לא פורסם מכרז להקמת מערכת חדשה.

המועצה מסרה בתגובתה כי היא מקבלת את הביקורת לגבי מערכת המחשוב המיושנת וציינה כי ישנו צורך דחוף בתקצוב להחלפתה. מערכת מחשב מתקדמת, תאפשר קליטה של כל הפניות באפיקים השונים והפיכתן לתלונות הניתנות לטיפול באמצעות המערכת. המערכת תוכל לסייע לצרכנים באופן אוטומטי ע"י הפנייתם למאגרי המידע הנמצאים באתר המועצה (המחייב כאמור שדרוג בפני עצמו). כן תאפשר המערכת בצד מחקרים, ניתוח נתונים, ומעקב יעיל של מנהלים אחר הטיפול בתלונות.

135 מערכת ממוחשבת לניהול קשרי לקוחות (Customer Relationship Management).

136 למערכת אין אפשרות לטפל בפניות המגיעות למועצה בדרכי ההתקשרות כמו: פניות טלפוניות או פניות באמצעות הפורום באתר האינטרנט של המועצה.



מענה טלפוני

במהלך ינואר ומרץ 2022 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את המענה הטלפוני במועצה¹³⁷. נעשו כמה ניסיונות להתקשר למוקד הטלפוני לאזרחים ותיקים וכן למוקד הטלפוני לייעוץ מעורך דין; המענה הקולי הציע אפשרות לשיחה חוזרת בשל זמני המתנה ארוכים, אך בפועל לא התקבלה שיחה חוזרת. כמו כן, נמצא כי המידע באתר האינטרנט של המועצה לגבי שעות המענה הטלפוני אינו תואם לשעות שמפרסמת המועצה במענה הטלפוני עצמו.

גם הביקורת הפנימית בדקה ב-2019 את זמינות המענה הטלפוני במועצה; בוצעו כמה ניסיונות התקשרות בשלושה ימים שונים בשעות הפעילות, אך לא התקבל מענה.

ליקויים בטיפול המועצה לצרכנות בתלונות הציבור. הסקרים שבוצעו והליקויים שעלו בעניין תפקודה של המועצה בטיפול בתלונות הציבור מצביעים על כך שהציבור אינו שבע רצון (65%) מטיפול בפניותיו¹³⁸. עוד עלה כי במועד סיום הביקורת המועצה לא גיבשה אמנת שירות, שלא בהתאם למתווה שגובש בעקבות החלטות הממשלה.

הטיפול בתלונות הצרכן הוא אחת המטרות המרכזיות של המועצה. היעדר מענה טלפוני זמין לפניות הצרכנים פוגע באיכות השירות שהמועצה מעניקה לציבור, ובעקבות זאת נפגע גם האמון שהציבור נותן בטיפול בעוולות צרכניות.

מומלץ למועצה לבחון את זמינות המענה הטלפוני שלה ולוודא כי היא נותנת מענה זמין וראוי לפניות הטלפוניות, וכי המידע על שעות הפעילות במוקד הטלפוני מעודכן. כמו כן עליה לפרסם אמנת שירות ולבחון צעדים לשיפור השירות שהיא מספקת לציבור.

המועצה הישראלית לצרכנות מסרה בתגובתה כי "המענה הטלפוני במועצה החל לפעול לבקשת שר הכלכלה, ודירקטוריון המועצה. אולם על אף ההחלטה, למועצה לא הוקצו משאבים נוספים לצורך הקמת מוקד טלפוני, ועל כן, המוקד אויש על ידי עובדי המועצה שהחלו לספק מענה וייעוץ טלפוני במקביל לתפקידם". המענה כיום מאוּש על ידי שתי עובדות המספקות מענה ראשוני ושני עו"ד המספקים ייעוץ משפטי. המועצה הוסיפה כי ללא הקצאה משאבים מתאימה, היא תתקשה לקצר את זמן המענה לצרכן, ולתקן את הליקויים במענה.

מעורבות המועצה בתובענות ייצוגיות

בעניין תובענות ייצוגיות המועצה מייצגת את ציבור הצרכנים מול גופים פרטיים וציבוריים במספר מישורים בקשר ל: (א) הגשת תובענות ייצוגיות; (ב) במסגרת הליכי אישור הסדרי פשרה בבתי המשפט; (ג) השתתפות בדיונים שמתנהלים בבתי משפט¹³⁹ במטרה לסייע לו בהליכים

137 בינואר התבצעו חמישה ניסיונות התקשרות בארבעה ימים שונים, ובמרץ עוד ניסיון אחד.

138 השאלה שהמשתתפים ענו עליה הייתה: "באיזו מידה היית מרוצה מהמענה ומהשירות שקיבלת מ... והרגשת שהם דאגו לשמור על האינטרס הצרכני שלך?" (מספר המשתתפים: N=57).

139 בכפוף לאישור בית המשפט - סעיף 15 לחוק תובענות ייצוגיות.



ייצוגיים. לדברי המועצה לצרכנות היא מטפלת כעת ביצירת מנגנון שוטף של הפניית הסדרי הפשרה לעיונה באופן קבוע.

ב-2019 הוגשו 6 תובענות ייצוגיות¹⁴⁰; שתיים מהן הסתיימו בהסדר פשרה, שתיים נמחקו ושתי תובענות עדיין בהליך משפטי. ב-2020 בחנה המועצה 18 הצעות להגשת תובענות ייצוגיות ובעקבות זאת הוגשו 9 תובענות ייצוגיות. המועצה הגישה גם 3 בקשות להצטרף כ"ידיד בית המשפט"¹⁴¹ והגישה 4 עמדות לגבי בקשות להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות¹⁴².

ב-2018 ו-2019 זכו הצרכנים בסכום כולל של כ-18 מיליון ש"ח בבית המשפט לתביעות קטנות בתביעות שניסחה המחלקה לאכיפה אזרחית במועצה.

תובענות ייצוגיות בתחום הצרכנות

"החוק מציב את הליך התובענה הייצוגית בראש וראשונה כמכשיר חברתי וכלכלי רב-עוצמה, שנועד להגשים את זכות הגישה לערכאות באמצעות יצירת מסגרת דיונית למי שנוקם האישי אינו מצדיק כלכלית הגשת תביעה כנגד המזיק; להביא לאכיפת הדין ולהרתעה מהפרתו"¹⁴³.

לדברי המועצה לצרכנות, החברות הגדולות מורתעות מביצוע עוללות אשר בגינן עלולות להיות מוגשות תביעות ייצוגיות. עלות התגוננות של חברה גדולה מפני תביעה ייצוגית נאמדת ב-100,000 ש"ח - 200,000 ש"ח, וזאת עוד מבלי להביא בחשבון את העלות הכרוכה בתוצאת ההליך. עלות ההתגוננות מפני תביעה ייצוגית של המועצה גבוהה אף יותר, שכן המועצה אינה זקוקה לאישור בית המשפט בדבר היותה תובע ייצוגי. כך פעילות המועצה למניעת הטעיות בפרסומות הביאה לכך שיותר מ-80% מהפניות לחברות הגדולות לגבי חשש שהפרסומות שלהם עלולות להטעות את הצרכנים נענות בחיוב, וההטעיה מוסרת מחשש מפני תביעה ייצוגית.

140 חשוב לציין כי לא כל בקשה להגשת תובענה ייצוגית מתקבלת, ועל פי מחקר של הרשות השופטת בשיתוף הבינתחומי הרצלייה פחות מ-2% מהבקשות לתובענות ייצוגיות מאושרות; ת"צ (ירושלים) 9519-07-19 **המועצה הישראלית לצרכנות נ' טורקיש איירליינס** (פורסם במאגר ממוחשב, 31.1.2021). ההליך הסתיים בהסדר פשרה;; ת"צ (מרכז) 33768-08-19 **המועצה הישראלית לצרכנות נ' מנורה מבטחים** - טרם ניתן פסק דין בהליך זה. ת"צ (מרכז) 38271-11-19 **המועצה הישראלית לצרכנות נ' סלקום ישראל** (30.1.2022) - התובענה נמחקה. - ת"צ (מרכז) 25820-12-19 **המועצה הישראלית לצרכנות נ' ש. שלמה רכב** - טרם ניתן פסק דין בהליך. ת"צ (תל אביב יפו) 2844-12-19 **המועצה הישראלית לצרכנות נ' בזק בינלאומי** - התובענה נמחקה. ת"צ (ירושלים) 53773-12-19 **המועצה הישראלית לצרכנות נ' ארקיע קווי תעופה ישראליים** (פורסם במאגר ממוחשב, 23.11.2020). ההליך הסתיים בהסדר פשרה.

141 בית המשפט אישר בקשה אחת, דחה בקשה אחת וטרם נתן תשובה על בקשה אחת; ידיד בית המשפט הוא מוסד משפטי שמטרתו לסייע לבית המשפט בסוגיה כלשהי על ידי מי שאינו צד ישיר לסכסוך הנדון.

142 כאמור, בסעיף 4 לחוק התובענות הייצוגיות נקבע כי ארגון שאחת ממטרותיו הציבוריות שבהן הוא עוסק קשורה לנושא התביעה יכול להגיש לבית המשפט בקשה לתובענה ייצוגית ובלבד שבית המשפט שוכנע כי בנסיבות העניין קיים קושי להגיש את הבקשה בידי אדם פרטי. לא זה הדין לגבי המועצה, שרשאית להגיש את הבקשה בכל מקרה אף אם אין קושי לאנשים פרטיים לפנות לבית המשפט בכוחות עצמם. המועצה הישראלית לצרכנות הוקמה במטרה לפעול באופן עצמאי לטובת ציבור הצרכנים בישראל ולכן יש לה מעמד מיוחד בכל הנוגע להגשת תובענות ייצוגיות ויש לה סמכויות בעניין זה שאין לאף גורם אחר. לפי חוק המועצה, המועצה רשאית להגיש בקשות לתובענות ייצוגיות, ולנקוט בהליכים משפטיים לרבות בקשות להשתתפות בדיונים כידיד בית המשפט או הגשת התנגדויות להסדרי פשרה **אף אם אין קושי לאנשים פרטיים לפנות לבית משפט בכוחות עצמם**.

143 ע"מ 2978-13 מי הגליל תאגיד הביוב האזורי בע"מ נ' יוסף אחמד יונס. פורסם במאגר ממוחשב, 23.07.2015.



לעיתים תובענה ייצוגית בנושא מסוים משמשת זרז לצעד רגולציה של הרשות להגנת הצרכן, או מביאה לתיקון חקיקה באותו נושא. למשל, נושא תוקף תווי הקנייה עלה בתובענה ייצוגית חורב נ' שופרסל¹⁴⁴, שם נקבע בהסדר פשרה מ-2013 כי תוקף התווים יוארך¹⁴⁵. נוסף על כך תיקון 36 לחוק הגנת הצרכן, העוסק בין היתר בתוקפם של תווי קנייה, נכנס לתוקפו בינואר 2014 לגבי תווים שהונפקו לאחר יולי 2014.

סעיף 6 לחוק התובענות קובע כי אדם המגיש בקשה לאישור תובענה ייצוגית ישלח הודעה למנהל בתי המשפט בדבר הגשת הבקשה, בצירוף העתק הבקשה ונוסח התובענה, לשם רישומה בפנקס התובענות הייצוגיות¹⁴⁶.

עוד קובע החוק¹⁴⁷ כי בעת שמוגשת לבית המשפט בקשה לאישור הסדר פשרה ובית המשפט לא מצא טעם לדחות אותו על הסף, על בית המשפט להורות על פרסום הודעה בדבר הגשת הבקשה (להלן - ההודעה). עם פרסום ההודעה כאמור יש לשלוח את ההודעה, בצירוף העתק מהבקשה, מההסדר ומהתובענה, ליועץ המשפטי לממשלה, למנהל בתי המשפט ולכל גוף או בעל תפקיד אחר שיקבע השר, ובית המשפט רשאי להורות על משלוח כאמור גם לאדם אחר.

בדברי ההסבר לתזכיר החוק צוין כי רישום הבקשה בפנקס נועד ליצור תיאום בין תובענות ייצוגיות באותם עניינים וכן לשמש מקור מידע מרוכז על תובענות ייצוגיות, אשר יהיה נגיש לציבור. כיום בחלק מההסדרים הספציפיים מופיעה החובה למסור הודעה על דבר הגשת תובענה ייצוגית גם למוסד ממוסדות המדינה המפקח על יישומו ואכיפתו של החוק שבו מופיע ההסדר. למשל, בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 - לממונה על התחרות; בפקודת הבנקאות 1941 - למפקח על הבנקים; בחוק החברות, התשנ"ט-1999 - לרשות ניירות ערך; ובחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 - למפקח על הביטוח. על פי תקנה 3 לתקנות התובענות הייצוגיות, התש"ע-2010, על מגיש הבקשה לאישור תובענה כייצוגית לשלוח הודעה על הגשת הבקשה לתובענה כנגד עוסק, בקשר לעניין שבינו לבין הלקוח, אל הממונה על הגנת הצרכן בצירוף העתק הבקשה ונוסח התובענה¹⁴⁸.

עוד צוין בדברי ההסבר לעניין הסדרי פשרה, כי משלוח הודעה לגופים המנויים לעיל נועד לאפשר פיקוח יעיל על הסדרי פשרה ולאפשר לכל אחד מאלה לשקול הגשת התנגדות להסדר הפשרה או לבקש להשתתף בדיון בעניינו.

הרשות להגנת הצרכן מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2021 כי כמו שנקבע בחוק התובענות הייצוגיות ובתקנות מכוחו, היא מקבלת העתק מכל בקשה לתובענה ייצוגית ומכל בקשה להסדר פשרה בתחום הצרכנות, ובהתאם לצורך מביעה את דעתה דרך היועץ המשפטי לממשלה.

144 ת"צ (מרכז) 5763-09-11 חורב נ' שופרסל בע"מ ואח', פורסם במאגר ממוחשב, מיום 29.9.13.

145 על פי הסכם הפשרה תוקפם של התווים יוארך ב-18 חודשים, לחלופין המחזיקים בתווים יוכלו להחליפם לתווי קניה חדשים על גבי כרטיס מגנטי שיהיו בתוקף למשך 54 חודשים לפחות ממועד הנפקתם.

146 פנקס התובענות הייצוגיות מנוהל לפי סעיף 28 לחוק. הפנקס מכיל מידע המתקבל בנוגע לתובענות ייצוגיות שהוגשו, בקשות לאישור שאושרו על ידי בתי המשפט, הסדרי פשרה ופסקי דין. הפנקס פתוח לעיון הציבור ומטרתו לאפשר גישה, למידע המצוי בו.

147 ראו סעיף 18(ג) לחוק התובענות.

148 ראו תקנה 3 לתקנות תובענות ייצוגיות, התש"ע-2010, ובתוספת השנייה בחוק התובענות הייצוגיות.



הרשות טיפלה ב-170 בקשות להסדרי פשרה ב-2020. ב-10 תיקים הוגשו עמדות הרשות כרגולטור, ב-17 תיקים הוגשו התנגדויות להסדרי פשרה, בתיק אחד הוגשה עמדת יועץ¹⁴⁹ כבר בשלב בקשת האישור לניהול התביעה¹⁵⁰, ובשאר התיקים הוחלט שלא להתערב.

בסעיף 4 לחוק התובענות הייצוגיות נקבע כי ארגון שאחת ממטרותיו הציבוריות קשורה לנושא התביעה¹⁵¹ יכול להגיש לבית המשפט בקשה לתובענה ייצוגית, ובלבד שבית המשפט שוכנע כי בנסיבות העניין קיים קושי להגיש את הבקשה בידי אדם פרטי. כאמור המועצה לצרכנות הוקמה כדי לפעול באופן עצמאי לטובת ציבור הצרכנים בישראל ויש לה מעמד מיוחד בכל הנוגע להגשת תובענות ייצוגיות. לפי חוק המועצה, היא יכולה על פי שיקול דעתה להגיש בקשות לתובענות ייצוגיות אף אם אנשים פרטיים אינם מתקשים לפנות לבית המשפט בכוחות עצמם, לבקש להשתתף בדיונים¹⁵² כידיד בית המשפט ולהגיש התנגדויות להסדרי פשרה¹⁵³.

לדברי המועצה הישראלית לצרכנות היא בוחנת באופן שיטתי נושאים צרכניים, העולים בין היתר מתלונות הציבור, לצורך הגשת תובענות ייצוגיות. כמו כן ציינה המועצה כי היא נאלצת לבדוק מפעם לפעם באופן יזום בפנקס התובענות הייצוגיות אילו בקשות לתובענות ייצוגיות הוגשו לבית משפט, ואז היא שוקלת אם להתערב בהן. להלן דוגמאות לתובענות ייצוגיות שהמועצה לצרכנות הביעה את עמדתה בהן:

1. במסגרת תובענה ייצוגית העוסקת בטענה כי חברת תעופה מכרה כרטיסי טיסה שכללו מועדי טיסה פיקטיביים¹⁵⁴ שלא אושרו על ידי רשות שדות התעופה, הוגשה בקשה לאישור הסדר פשרה. בתגובה הוגשו כמה התנגדויות להסדר הפשרה¹⁵⁵, בין היתר על ידי המועצה לצרכנות.

2. בהסדר הפשרה התחייבה חברת התעופה בשלושה סוגי תשלומים נוסף על הסרת המחל: הסדר קופונים ב-3.41 מיליון ש"ח; תרומה של 600,000 ש"ח; וקיום טיולים לקבוצות נזקקות בעלות של חצי מיליון ש"ח.

המועצה הגישה התנגדות לבקשה לאישור ההסדר וביקשה למנות בודק לבחינת הנזק. בהסתמך על תלונות צרכנים שהתקבלו אצלה בעניין, הראתה המועצה כי הסדר הקופונים שהוצע כבר פורסם באתר חברת התעופה, כך שהוא מהווה כלי שיווקי. בית המשפט קיבל את עמדת המועצה וציין בהחלטתו בנושא הסדר הקופונים: "אין בחלק ההטבה שבהסדר פיצוי מספק לציבור, הן משום אופי ההטבה בנסיבות העניין, הן משום שמדובר בהטבה

149 הכוונה לעמדת הרשות להגנת הצרכן המוגשת על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

150 הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, דוח לשנת 2020, באתר האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן.

151 סעיף 4(א)(3) לחוק התובענות הייצוגיות: "ארגון... שבתחום אחת המטרות הציבוריות שבהן עוסק הארגון - בשם קבוצת בני אדם אשר אותה תביעה או אותו ענין מעוררים שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל החברים הנמנים עימה".

152 מכוח הוראות סעיף 15 לחוק התובענות.

153 מכוח הוראות סעיף 18(ד) לחוק התובענות.

154 ת"צ 9852-07-16 **אודין נ' השטיח** המעופף בע"מ, פורסם במאגר ממוחשב, מיום 30.8.2020.

155 על ידי תובע לשעבר בת"צ שבה אושר הסדר הפשרה, המועצה הישראלית לצרכנות, היועץ המשפטי לממשלה ועמותת נציגי הציבור (ע"ר).



קיימת אשר מוצעת לכל הצרכנים זה תקופה ארוכה, ללא קשר להסדר הפשרה בתובענה הייצוגית¹⁵⁶.

3. בקשה לתובענה ייצוגית¹⁵⁷ הוגשה על יד כמה אנשים (להלן - המבקשים) לגבי קניית משקאות קלים במכונות אוטומטיות באמצעות כרטיס אשראי. טענתם הייתה כי המכונות מחייבות את הצרכן המשלם בכרטיס אשראי בעמלה נוספת על מחיר המוצר המוצג בחזית המכונה, זאת בניגוד לחובה להציג את "מחירו הכולל" של המוצר. המועצה לצרכנות פנתה אל בית המשפט וביקשה להצטרף להליך כידיד בית המשפט. המועצה טענה כי אי-סימון המחיר הכולל על מוצרים הנמכרים במכונות אוטומטיות לממכר משקאות וגביית סכום נוסף על המחיר המוצג לצרכן היא סוגיה צרכנית חשובה, ויש לה השלכה על ציבור גדול של צרכנים המשתמשים במכונות אלה, ובהם חיילים, תלמידים, סטודנטים ומאושפזים בבתי החולים. בית המשפט אישר את בקשת המועצה להצטרף להליך כידיד בית המשפט.

המועצה לצרכנות הסתייגה בפני בית המשפט מהפתרון שהציעו המבקשים - ולפיו יוצגו בחזית המכונה מחיר במזומן ומחיר בכרטיס אשראי - בטענה כי אין בהצגת שני מחירים שונים על גבי המוצרים כדי לעמוד בהוראות חוק הגנת הצרכן.

בית המשפט סבר כי עמלת כרטיס האשראי אינה תשלום נלווה שניתנת לצרכן אפשרות מעשית לוותר עליו, ולפיכך לא ניתן להציגה בנפרד ממחיר המוצר, והוא קיבל את עמדת המועצה שלפיה אין מקום לאפשר הצגת שני "מחירים כוללים" למוצר אחד בהתאם לאמצעי התשלום.

החוק נותן למועצה מעמד מיוחד בכל הנוגע להגשת תובענות ייצוגיות. פעילות המועצה במסגרת תובענות ייצוגיות נשאת בחובה פוטנציאל לתרומה ממשית לציבור הצרכנים כולו. אולם המועצה אינה מיועדת באופן שוטף בדבר תובענות ייצוגיות הקשורות לצרכנות, ולא בדבר בקשות להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות, ולכן מתקשה להיות שותפה בדיונים ולהביע את דעתה על הסדרי פשרה. היא עושה כך רק כאשר תובענות ייצוגיות מובאות לידיעתה על ידי התובעים, או שהמועצה בדקה באופן יזום את פנקס התובענות הייצוגיות והחליטה שהיא מעוניינת לקחת חלק באחת מהן.

המועצה מסרה בתגובתה כי היא מתכוונת להרחיב באופן ניכר את הטיפול בתובענות הייצוגיות, ולשם כך גייסה, בימים אלו, עורך דין נוסף למחלקת אסטרטגיה ואכיפה אזרחית. אולם יעילות ההליך המשפטי הארוך תלויה בין השאר בוודאות התקציבית של המועצה.

משרד המשפטים מסר בתגובתו כי "היועץ המשפטי לממשלה מקבל הסדרי פשרה מכוח הסמכות הקבועה בדין¹⁵⁸ והוא אינו ממציא הסדרי פשרה לארגונים אחרים. פנקס התובענות הייצוגיות נועד לשקף לציבור הרחב, לרבות המועצה ולכל ארגון אחר על הגשתן של תובענות ייצוגיות ועל פרסום הסדר פשרה והוא מנוהל בהנהלת בתי המשפט. כמו-כן, ישנם פרסומים בעיתונות אודות הסדרי פשרה".

156 עניין **אחדין**, לעיל ה"ש 138, בעמ' 15.

157 ת"צ 52230-12-18 **שלו ואח' נ' מ-ש-קר בע"מ**.

158 סעיף 18(ג) לחוק התובענות הייצוגיות.



על פי חוק התובענות הייצוגיות למועצה הישראלית לצרכנות מעמד מיוחד בכל הנוגע להגשת תובענות ייצוגיות. כדי שהמועצה תוכל למלא את תפקידה ביעילות ובאופן עצמאי כפי שנקבע בחוק המועצה, מוצע כי שר הכלכלה האחראי ליישום חוק זה בהתייעצות עם שר המשפטים יבחן דרכים שיאפשרו למועצה להיות מיועצת ואף שותפה להליכים שונים (שיש בהם כדי להבטיח את זכויות הצרכנים), ולהביע את עמדתה בנושאים צרכניים לרבות בהסדרי פשרה בתובענות הייצוגיות.

מתן שירותים וסיוע לארגוני צרכנים

אחת ממטרות המועצה על פי חוק היא לסייע לארגוני צרכנים חוץ-ממשלתיים שפועלים שלא למטרת רווח להבטחת זכויותיהם של הצרכנים, בהגנה על זכויות הצרכן וקידום ענייניו מול גופים פרטיים וציבוריים, לרבות ייעוץ בתחומי הצרכנות, הכלכלה והמשפט. מבדיקה של משרד מבקר המדינה עם המועצה ועם כמה ארגוני צרכנים עולה כי סיוע כאמור לא ניתן¹⁵⁹.

נמצא כי המועצה לצרכנות אינה מייעצת או מסייעת לארגוני צרכנים. לדברי המועצה היא מוכנה להיפגש עם ארגונים כאלה כדי לייעץ בנושאי צרכנות ולדון באפשרויות לשיתופי פעולה. על המועצה לשתף פעולה באופן יזום עם ארגוני צרכנים לשם מתן ייעוץ, שיתופי ידע ושיתופי פעולה, בהתאם למטרותיה על פי חוק המועצה לצרכנות.

קידום חינוך והסברה

אחת ממטרותיה של המועצה לצרכנות המוגדרות בחוק היא לפעול לקידום חינוך והסברה למודעות צרכנית. לדברי המועצה, עד 2018 עסקה בהכנת תוכניות לימוד לחינוך והסברה, בעיקר בבתי הספר¹⁶⁰, וקיימה הרצאות, הדרכות וימי עיון בשפות שונות, לרבות לאוכלוסיות ראויות לקידום. אולם לדברי המועצה, מ-2018 פעילותה בתחום החינוך¹⁶¹ וההסברה מזערית בשל בעיות תקציב.

בפרסומים באינטרנט, המועצה לצרכנות מעודדת את ציבור הצרכנים להזמינה לאירועים שונים להרצאות בתחום הצרכנות. בעקבות זאת, בשנים 2018 - 2020 קיימה כ-250 סדנאות ופעילויות¹⁶² שהתמקדו באוכלוסיות שונות בנושאי צרכנות נבונה.

159 המועצה צינה שהיא משתפת פעולה עם ארגוני חברה אזרחית - שירות ייעוץ לאזרח, קליניקות משפטיות באוניברסיטאות ומרכזי גישור.

160 וכן בשיתופי פעולה עם רשויות מקומיות.

161 לדברי המועצה, תוכניות הלימוד שלה מאושרות כחלק מתוכניות הלימוד בבתי ספר בשלל כיתות וגילאים במקצועות שונים.

162 בשל משבר הקורונה והנחיות הממשלה, ב-2020 הועברו חלק מהסדנאות באמצעות תוכנת זום.



משרד מבקר המדינה מציין את פעילות המועצה במסגרות שונות בתחום החינוך לצרכנות. עם זאת מומלץ שהמועצה תמשיך את פעילות החינוך בתוכניות הלימוד בבתי הספר, כמו שנעשה עד 2018. עוד מומלץ למועצה להרחיב את פעילות החינוך וההסברה בתוכניות הלימוד בבתי הספר ולפעול לגיבוש קורס מקוון בנושא ולפעול להפצתו.

המועצה מסרה בתגובתה כי היא מאמצת את המלצת המבקר לגבי המשך והרחבה של פעילותה בתחומי החינוך וההסברה, אך לשם כך יש צורך בהקמתה מחדש של מחלקת חינוך והסברה שנסגרה בשל היעדר תקציב. המועצה פעלה שנים רבות בתחום החינוך, ובין היתר הכינה מערכי הסברה לבתי ספר והרבתה להרצות לפני קהלים שונים בנושא צרכנות נבונה. פעילות זו חשובה מאוד להסברה בקרב הציבור בנושא זכויותיו הצרכניות ותתרום להפחתת הבלבול בציבור בנוגע לסוגיות מרכזיות.

יזום הצעות לחקיקה

על פי חוק, המועצה צריכה לפעול ליזום הצעות חקיקה בתחום הגנת הצרכן. בשנים 2018 - 2021 הופיעה המועצה בפני ועדות בכנסת ובפני גופים ממשלתיים ציבוריים כ-85 פעמים, והביעה את עמדתה בנושאים אלה: תחרותיות בתחומי החקלאות; עמלת פירעון מוגדל; תיקון לחוק הגנת הצרכן המסדיר את תחום המבצעים; טעינת כרטיסי רב-קו; פיצוי בשל איחור טכנאים; שיווק סדנאות לגמילה מעישון; הסדרת הפיקוח על יחידות האירוח הכפרי; היבטים חוזיים עקב משבר הקורונה; ודמי פיקדון על מכלי משקה בתקופת הקורונה¹⁶³. המועצה גם מביעה את עמדתה לגבי הצעות לתיקון חוקים למען הצרכן¹⁶⁴ ומביעה את עמדתה בוועדות ממשלתיות¹⁶⁵ ובראשן ועדת הכלכלה ותת-הוועדה לנושאי צרכנות.

המועצה מסרה בתגובתה, כי החלה ביצירת שיתופי פעולה פוריים עם מגוון גופים, רגולטורים ומשרדי ממשלה, כגון: רשות התחרות, הרשות לסחר הוגן והגנת הצרכן, מחלקת דירוג אשראי בבנק ישראל, הנהלת בתי המשפט, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לשוויון חברתי, מחלקת האכיפה במשרד התקשורת ומנהל המזון במשרד הבריאות.

הצטרפות לארגונים בין-לאומיים

על פי חוק המועצה, על המועצה לפעול להצטרף לארגוני צרכנות בין-לאומיים. שיתופי פעולה עם ארגוני צרכנות כאלה עשויים להניב מידע על הגנת הצרכן במדינות אחרות ולתרום להגנת הצרכן בישראל. בשנים 2010 ו-2013 הצטרפה המועצה לשני ארגוני צרכנים בין-לאומיים

163 למשל, המועצה פנתה אל המשרד לשוויון חברתי בהצעה לשיתוף פעולה בתחום ההסברה בנושא הסחר המקוון. היא פנתה גם למשרד הבריאות בבקשה לבטל את ההוראה להפסקת איסוף מכלי המשקה על ידי רשתות השיווק, וכן לגבי החשש לניצול הציבור בשיווק חומרי חיטוי והחשש להטעיית הציבור בשיווק סדנאות לגמילה מעישון.

164 כך למשל הצעת חוק המכר (דירות) (תיקון מס' 9) התשע"ו-2016, הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון מס' 28) (דחיית מועד הפירעון החודשי של הלואה לדירור בנסיבות מיוחדות), התשע"ח-2018 וכן הצעת חוק לתיקון פקודת הבנקאות (מס' 33) (הסכם הלואה לדירור ללא עמלת היוון בשל פירעון מוקדם), התשע"ח-2018.

165 למשל המועצה השתתפה בדיון בנושא הרחבת רפורמת הרב-קו לגוש דן והפסקת טעינת כרטיסי רב-קו אצל נהגי האוטובוסים; בדיון בנושא קריסת החקלאים; ובדיון בנושא כשלים ביישום החוק לטיפול סביבתי בציוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות ב-2018.



גדולים¹⁶⁶. המועצה מקבלת דוחות סיכומי פעילות של החברים בארגונים, וכך היא בוחנת כיצד מדינות אחרות בעולם מתמודדות עם סוגיות צרכניות. למשל, בתקופת הקורונה למדה המועצה בדרך זו איך ארגוניי בין-לאומיים מתמודדים עם בעיות צרכניות שעלו. פעם בשנה משתתפת המועצה בכנס צרכנות בין-לאומי.

סקירה של ארגוני צרכנים בעולם

בעולם ישנם ארגוני צרכנים רבים שהתאחדו לארגונים יציגים במדינותיהם¹⁶⁷ ואף לארגונים בין-לאומיים המאגדים ארגונים יציגים מכמה מדינות. הארגונים היציגים מתוקצבים על ידי הארגונים החברים בהם ועל ידי המדינות שבהן הם פועלים, וזאת לצידן של רשויות ממשלתיות¹⁶⁸ העוסקות בנושאים של הגנה על הצרכן. מרבית הארגונים הצרכניים פועלים כארגונים אשר החברים בהם¹⁶⁹ בוחרים את נציגיהם באופן דמוקרטי.

להלן דוגמאות לארגוני צרכנים בכמה מקומות בעולם:

ארה"ב: (א) BBB¹⁷⁰ - ארגון פרטי המלווה את הצרכן היחיד אל מול בעלי עסקים. הארגון מפעיל מוקד תלונות לצרכנים המעוניינים להתלונן על הפגיעה בהם או לברר מידע על תנאי מסחר הוגנים, וכן מתווך ומגשר בין הלקוח לבעל העסק עד הסדרת המחלוקת; (ב) HGRBS¹⁷¹ - ארגון צרכנים פרטי המייצג לצרכנים ומדריך אותם בקבלת החלטות מושכלות בחתימה על חוזי שכירות ושיפוץ בתים.

האיחוד האירופי: (א) ECC NET¹⁷² - ארגון ציבורי שמפעיל מוקד להגשת תלונות צרכנים ופלטפורמת גישור לפתרון סכסוכים מחוץ לכותלי בית המשפט, השייכים למדינות האיחוד, כדי להקל על ציבור הצרכנים; (ב) TEST ACHATS - ארגון צרכנים פרטי בלגי העוסק בהענקת ידע, ניהול משא ומתן מול בתי עסק וכן ביצוע רכישות קולקטיביות; (ג) EURO COOP - ארגון ציבורי שמטרתו לארגן ולקדם את האינטרסים של ארגוני הצרכנים באיחוד האירופי. בארגון כ-19 מיליון חברים, והוא ממומן על ידי הארגונים החברים בו בהתאם לגודלם היחסי. הוא אף מתוקצב על ידי האיחוד האירופי על השתתפותו בפעולות צרכניות כלל-אירופיות.

ארגוני צרכנות בין-לאומיים: (א) Consumers International - ארגון צרכנים בין-לאומי פרטי שחברים בו יותר מ-250 ארגוני צרכנות מיותר מ-120 מדינות. מטרתו לקדם את זכויות הצרכנים; (ב) ICRT¹⁷³ - ארגון פרטי שהוא ארגון-גג של ארגוני צרכנים המשתפים פעולה במחקר ובדיקה

166 BEUC - Bureau Européen des Unions de Consommateurs - המשרד האירופי של ארגוני הצרכנים, שהוא ארגון המאגד 46 ארגוני צרכנים מ-32 מדינות. תפקידו לייצג את הצרכנים ולוודא כי החלטות האיחוד משפרות את חיי הצרכנים; וארגון Consumers International, שחברים בו כ-200 ארגוני צרכנות מכ-100 מדינות.

167 למשל קיימים ארגוני צרכנות ברמת המדינה בצרפת, גרמניה, אירלנד, קליפורניה ופרו, וארגוני-גג צרכניים בארה"ב ואירופה.

168 במדינות מסוימות הרשות המטפלת בנושאים הקשורים להגנת הצרכן עוסקת גם בנושאים הקשורים לתחרות.

169 בארגונים אזוריים החברים הם החברים בארגון, ובארגונים יציגים - נציגי הארגונים האזוריים.

170 Better Business Bureau.

171 Honor Guard Residential Business Services.

172 European Consumer Centers Network.

173 International Consumer Research & Testing.



של מוצרי צריכה ושירותי צריכה. הארגון עוסק בהשוואת מוצרים ושירותים לצרכן כדי לאפשר לו רכישה מושכלת.

פעולות הרשות והמועצה בתקופת הקורונה

נגיף הקורונה (COVID-19) התפרץ בישראל בסוף הרבעון הראשון של 2020. בעקבות זאת הטילה ממשלת ישראל על אזרחיה מגבלות חמורות, לרבות סגירת מערכת החינוך, הגבלות על יציאה מהארץ ומהבית וכן הגבלה על מספר האנשים במקומות העבודה.

הגבלות אלו גרמו לצרכנים להגביר את פעילות הקניות המקוונות ולהשתמש בשירותי משלוחים.

משבר הקורונה האיץ את המסחר המקוון באינטרנט. עוסקים רבים שלא עבדו במרחב האינטרנטי פתחו חנויות מקוונות, ואחרים הרחיבו מאוד את פעילותם. לצד מגמה חיובית זו נצפו עוסקים שפגעו בזכויות הצרכן. למשל, נקטו הטעיה בתנאי ביטול העסקה שהוצגו לצרכנים (הבטיחו אספקה תוך ימים בודדים ובאופן שיטתי לא עמדו בכך); איחרו בחודש או יותר לספק את המוצרים, או שהמוצרים לא הגיעו כלל; לא אפשרו ביטול עסקה באתר אלא רק בחנות הפיזית; לא הציגו קישור ייעודי לביטול עסקה באתר. בתקופה זו צרכנים התקשו לבטל עסקאות, נצפה קושי ביצירת קשר עם החברות, וקרה גם שאושרה בקשת ביטול אך הכסף לא הוחזר לצרכן¹⁷⁴.

פעולות המועצה הישראלית לצרכנות

בדוח המועצה לצרכנות לרגל יום הצרכן הבין-לאומי¹⁷⁵, החל ב-15 במרץ, צוין כי ב-2020 חלה עלייה של 70% במספר פניות הצרכנים למועצה בכלל התחומים ביחס ל-2019. עליות חדות נרשמו בפניות בתחומי התעופה (259%), מכוני הכושר (140%), אולמות האירועים (59%) והמזון והפארם (54%).

המועצה הישראלית לצרכנות פעלה בכמה מישורים בתקופת הקורונה. למשל, המועצה השתתפה ביוזמות חקיקה שונות, השתתפה בדיונים לגבי השבת כספים לצרכנים שטיסתם בוטלה בשל הנגיף ופעלה להסדרת נושא השבת הכספים מאולמות האירועים לצרכנים שחתונתם בוטלה, פרסמה באתר האינטרנט שלה הוראות שונות הקשורות לתקופת הקורונה - למשל "טיפים למתחתנים בעידן פוסט קורונה" ו"מיצוי זכויות הצרכנים בביטול עסקת תיירות בעקבות וירוס הקורונה", וכן מדריכים ספציפיים על זכויותיו של הצרכן, בין היתר בתחומי אולמות האירועים, חדרי הכושר והמעונות והגנים הפרטיים.

כמו כן, המועצה הקימה קו ייעוץ ייעודי בנושא הקורונה והופיעה פעמים רבות בכלי התקשורת על מנת לענות על שאלות הצרכנים.

174 הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, דו"ח לשנת 2020.

175 המועצה הישראלית לצרכנות, דו"ח המועצה לצרכנות לרגל יום הצרכן: עליה של 70% מכמות התלונות בשנת 2020 (15.3.21), אתר המועצה הישראלית לצרכנות.



פעולות הרשות להגנת הצרכן

הרשות להגנת הצרכן פעלה לטיפול בתופעות שנבעו מהמצוקה שאליה נקלעו ציבור הצרכנים וציבור העוסקים עקב משבר הקורונה. לכן מיקדה את האכיפה במוצרים ושירותים שהיקפי רכישתם גדלו במהלך המשבר.

להלן דוגמאות להפרות צרכניות שהרשות עסקה בהן במהלך תקופה זו:

1. ייחוס סגולות נגד מחלת הקורונה למוצרים שונים, ובכלל זה חיסונים - ישנם עוסקים ששווקו לציבור הצרכנים, תוך הטעייתם וניצול מצוקתם, מוצרים לטיפול במחלת הקורונה וחיסוני קורונה. נגד אלו נוהלו הליכים מהירים וכל הפרסומים הוסרו. נשלחו לעוסקים כוונות חיוב¹⁷⁶ בסך 1,452,500 ש"ח.

2. הרשות ערכה, בשיתוף מינהל התמרוקים במשרד הבריאות, מבצע אכיפה שבו נבדקו כ-60 מוצרים של ג'ל אלכוהולי. החקירה העלתה כי ההצהרות המופיעות על כ-40% מהמוצרים מוטעות, ובכ-30% מהמוצרים ישנה הטעיה לגבי שיעור האלכוהול במוצר. נמצאה הטעיה לגבי קיומו של רישיון משרד הבריאות למוצר, ואף נמצאו הטעיות בהצהרות המופיעות על גבי המוצר, הנוגדות את תנאי הרישיון. נשלחו הודעות על כוונות חיוב בסך 2,550,000 ש"ח.

בתקופת משבר הקורונה פעלה הרשות להגנת הצרכן גם למתן הקלות לעוסקים. לדוגמה: הנחיות בחוק הגנת הצרכן לאי-אכיפה לחובת הצגת מחירים¹⁷⁷ על גבי מוצר, לגבי חנות מזון וחנות אחרת, רק לעניין מוצרים חיוניים (לא חל על חנות מקוונת); אי-אכיפה של חובת חזרה לצרכן (שהשאיר הודעה) לפי תקנות הגנת הצרכן (מתן שירות טלפוני), התשע"ב-2012, לגבי חברות התקשורת; גילוי דעת¹⁷⁸ לסעיף 18א(ו) לחוק הגנת הצרכן (המכונה חוק הטכנאים) בעניין משלוח מוצרי מזון¹⁷⁹. לגבי זכות הביטול במכר מרחוק, הרשות לא הסכימה עם צמצום זכות

176 על פי סעיף 22 לחוק הגנת הצרכן, אם לממונה יש יסוד סביר להניח כי עוסק הפר הוראה ובכוונתו להטיל עליו עיצום כספי, עליו למסור למפר הודעה על כוונה זו (הודעה על כוונת חיוב).

177 במרץ 2020 פרסם הממונה על הגנת הצרכן "הנחיית אי אכיפה - הצגת מחירים בחנות פיזית - מגפת הקורונה". הוא הבהיר כי לנוכח תחלופת מוצרי המזון ומוצרי צריכה מסוימים על המדפים בחנויות, ינחה את עובדי הרשות שלא לאכוף בעת הזו את ההוראה הקבועה בסעיף 17ב(א) לחוק הגנת הצרכן בדבר חובת הצגת מחיר על גבי טובין או אריזתם, ובלבד שישנו שלט מחיר ברור צמוד למדף שעליו מונח המוצר ובסמוך לו, לרבות שלט דיגיטלי.

178 גילוי דעת 12/3/20, ובו צוין: "הוראות חוק הטכנאים [תיקון לחוק הגנת הצרכן המכונה כך] בעניין חובת פיצוי ללא הוכחת נזק היא הוראה אזהרנית ועל כן גילוי דעת זה אינו מהווה הנחית אי אכיפה. כמו כן, גילוי דעת זה אינו יכול לתת פטור מתביעות אזרחיות וכל כולו הוא בגילוי דעתו של הממונה על הגנת הצרכן ולסחר הוגן באשר לפרשנות הראויה של החריג בחוק הטכנאים לאור משבר הקורונה ומתוך הרצון לאזן בין אינטרסים".

179 במרץ 2020 פרסם הממונה על הגנת הצרכן "גילוי דעת בעניין סעיף 18א(ג) לחוק הגנת הצרכן - המכונה חוק הטכנאים - בעת משבר נגיף הקורונה". הממונה גילה דעתו לגבי משלוח מוצרי מזון, כי "מכיוון שמדובר בעת משבר ובמוצר צריכה חיוני וכן לאור חוסר הוודאות באשר להיקף ומשך תקופת המשבר, דעתי היא כי יש להחיל בתקופה זו את הוראת סעיף 18א(ו) לחוק הגנת הצרכן... אני סמוך ובטוח כי עוסק המוכר מוצרי מזון אונליין עושה כל שאל יד כדי להגביר את מערך המשלוחים שלו... בנסיבות הקיימות, בין אם בעת קביעת המועד ובין אם באופן כללי ומתוך ראיה רחבה, קיים חוסר וודאות באשר לסיבת האחרור (והיכולת לעמוד בחוק הטכנאים), היקפה ומשכרה".



הביטול, וכן יצאו הבהרות בדבר התנהלות עוסקים מול צרכנים בשל משבר הקורונה - ביטול עסקה והטעיות. כל ההקלות היו מוגבלות בזמן, ותוקפן פג במהלך 2021¹⁸⁰.

כמו כן, הרשות הייתה מעורבת בקביעת כללים וניסוח של חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (נגיף הקורונה החדש - הוראת שעה - תיקון) התש"פ-2020¹⁸¹, בשל ההיבטים הצרכניים החשובים של חוק זה. מהות הוראת השעה הוא צמצום בזכויות הצרכן לגבי טיסות שבוטלו ושמועד ההמראה שלהן הוא בטווח תאריכים מסוים¹⁸².

הרשות פעלה במישורים נוספים בתקופת הקורונה, כגון עריכת סקר צרכנים למיפוי ואמידה של נקי הקורונה; והשתתפה בגיבוש מתווים, כגון המתווה של ועדת קמיניץ¹⁸³ לבחינת קיום התחייבויות חוזיות בתחומים של אולמות אירועים וגני ילדים. כמו כן ההקלות שניתנו לעוסקים בתחילת משבר הקורונה נבחנו תוך התייחסות לעומק המשבר ולצורך לשמור על ציבור הצרכנים. ההקלות ניתנו לזמן קצוב ונתחמו בהיקפן.

בתקופת משבר מתמקדים הציבור והרגולטורים בהתמודדות עם השלכותיו, והסוגיות הצרכניות עלולות לקבל משקל נמוך יותר בתהליכי קבלת ההחלטות ובתשומת הלב הציבורית. תקופת הקורונה והגבלות הממשלה העלו סוגיות צרכניות שלא היו קיימות בעבר, וחלקן חייבו את הרשות האמונה על חוק הגנת הצרכן במתן הקלות לעוסקים על חשבון הצרכנים (כגון: אי-אכיפה לגבי חובת הצגת המחירים ולגבי חוק הטכנאים).

משרד מבקר המדינה מציין את פעילותה של הרשות בגיבוש הקלות קצובות בזמן לעוסקים שהתמודדו עם האתגרים שהציב המצב המיוחד, תוך שמירה על זכויות של הצרכנים.

שיתוף פעולה של הרגולטורים בתחום הגנת הצרכן

שיתוף הפעולה בין הרשות למועצה

משרד מבקר המדינה עמד כמה פעמים בעבר על היעדר שיתוף פעולה הולם בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות. לדוגמה, בדוח בנושא "הגנת הצרכן וסחר הוגן"¹⁸⁴ מ-2013 (להלן - הדוח מ-2013) הומלץ לרשות ולמועצה להגביר את שיתוף הפעולה ביניהן בביצוע משימותיהן, כדי לנצל באופן מיטבי את הידע והיכולות של שני הגופים ואת התקציבים העומדים לרשותם.

180 גילוי הדעת לגבי סעיף 18א(ו) לחוק הגנת הצרכן המכונה חוק הטכנאים בעניין משלוח מוצרי מזון אינו הנחיית אי-אכיפה ואינו תחום בזמן.

181 ראו חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה), התשע"ב-2012.

182 טווח התאריכים הראשון היה 1.3.20 - 31.8.20, ולאחר מכן היו הארכות עד 31.3.21.

183 המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת השפעת הקורונה על חוזים: הקורונה היא אירוע לא צפוי אך אינה פוטרת אוטומטית מקיום חוזים.

184 מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2013), עמ' 460.



תשובת הרשות להגנת הצרכן לדוח מ-2013 הייתה כי היא והמועצה דנו ארוכות בהסדרת תהליכי העבודה ושיתוף הפעולה ביניהן, על פי הסמכויות הקבועות בחוק, וכי מסגרת הפעילות שנקבעה "נכנסה זה מכבר לעבודה שוטפת".

בתשובת שר הכלכלה לאותו דוח צוין שכדי להבטיח שמירה על אינטרס ציבור הצרכנים, על הרשות והמועצה לחזק את התיאום ביניהן, ושלצורך כך יזם השר הקמת מטה בראשותו לטיפול בנושאים צרכניים, והמטה התכנס פעמים מספר כדי לקדם תיאום זה. עוד הביע בתשובתו תקווה שתגבור הרשות, חזיון המועצה והקמת המטה יובילו לתיקון הליקויים שעליהם הצביע דוח מבקר המדינה.

דוח מבקר המדינה מ-2017 בנושא "פעילות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות"¹⁸⁵ (להלן - הדוח מ-2017) צוין כי אף שבעבר התקיים נוהל לעבודה משותפת בין הגופים, הוא לא נמצא בידי הרשות להגנת הצרכן או המועצה במועד סיום הביקורת, והן לא מכירות את תוכנו ולא פעלו על פיו. משרד מבקר המדינה העלה כי העובדה ששיתוף הפעולה ביניהן אינו מתבצע על פי הנחיות מוגדרות משפיעה לרעה על התיאום ביניהן, על הסדרת פעילותן ועל זכויות הצרכנים.

לידי צוות הביקורת הועבר מסמך משנת 2017 שגובש ברשות להגנת הצרכן, המפרט את דרכי העברת תלונות מהמועצה הישראלית לצרכנות לידי הרשות ואת דרכי העדכון לגבי הטיפול בהן. לדברי הרשות, המסמך משמש נוהל עבודה בין הגופים ועודכן במשך השנים, אבל בעקבות חילופי תפקידים במועצה, המועצה אינה פועלת לפיו. בתגובת המועצה צוין כי היא אינה מכירה נוהל זה, וכי הם לא היו שותפים בגיבוש.

כמו כן, הרשות העבירה לצוות הביקורת תכתובות בינה לבין המועצה מחמש השנים האחרונות, בנושאים שונים¹⁸⁶, המעידים על עדכונים מהרשות למועצה. מנגד, המועצה הישראלית לצרכנות מסרה לצוות הביקורת כי שיתוף הפעולה הוא חלקי בלבד ומסתכם בהעברת מידע מהמועצה לרשות.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית אין נוהל מוסכם לעבודה משותפת של הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות ושיתוף הפעולה ביניהן אינו מתנהל על פי הנחיות מוגדרות.

בפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם נציגי הרשות והמועצה בינואר 2022 צוין כי מנכ"ל המועצה והממונה על הרשות פועלים למיסוד שיתוף הפעולה ביניהם, וכן הוקמו צוותי עבודה של הרשות והמועצה שנפגשו כדי להסדיר את יחסי העבודה בין הגופים.

המועצה הישראלית לצרכנות מסרה בתגובתה כי בניגוד לגופי ממשלה שונים שהיא בקשר איתם, הרשות אינה מעבירה למועצה חומרים של חקירות. המועצה מבקשת זאת על מנת שתוכל

185 מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2017), עמ' 670.

186 כגון עדכונים מהרשות למועצה לגבי הנעשה עם חומרים שהועברו מהמועצה לרשות, לגבי פניות שהגיעו לרשות והועברו למועצה ולגבי עדכונים מהרשות למועצה לגבי תהליכי חקיקה, גילויי דעת וכו'.



לפעול בכלים אזרחיים כדי למצות את הדין עם גופים מעוולים במקרים שבהם כלי האכיפה המינהליים אינם מספיקים.

נוכח היעדר שיתוף הפעולה בין הרשות למועצה, עשוי להיווצר מצב שהן פועלות באופן לא מתואם מול חברות מעוולות, דבר שעשוי לפגוע ביעילות העבודה. לדברי המועצה, ניתן להסמיק מספר מצומצם של בכירי המועצה כשותפי סוד לחקירות, דבר שייעל את עבודת שני הגופים ואת שיתוף הפעולה ביניהם.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה, כי היא מביאה לידיעת המועצה את אופן הטיפול בכל תלונה המועברת אליה. במהלך חקירה הרשות אינה מעבירה מידע מתוך תיקי החקירה.

על הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות לעבוד בשיתוף פעולה בכל תחומי עבודתן, ובכלל זה בטיפול בתלונות צרכנים והפקת לקחים מהן. שיתוף פעולה בין המועצה לרשות עשוי להגביר באופן משמעותי את יעילות האכיפה והטיפול בעסקים המעוולים. כדי למצות את הידע והיכולות של שני הגופים ובכך להגביר את אפקטיביות השמירה על זכויות הצרכן, מומלץ כי הרשות והמועצה, בשיתוף שר הכלכלה, יגבשו נוהל המסדיר את יחסי העבודה ביניהן ויפעלו בהתאם לנוהל זה.

כפילויות בביקורות גופי הפיקוח בשווקים

בישראל מוטל על עסקים נטל בירוקרטי גבוה בכמה תחומים. הרשויות המינהליות במדינה קובעות, כל אחת בתחומה, את הקריטריונים שעל פיהם תיערך ביקורת בבית עסק.

הפיקוח בשווקים נועד בין היתר להגנה על שלום הציבור ובטיחותו, לשמירה על זכויות הצרכן ולשמירה על המשאבים הציבוריים. מנגד, פיקוח של גורמים שונים שכל אחד מהם בודק רק את התחומים המצומצמים שעליהם הוא מופקד גורם לנטל על העסקים.

ישנן כמה יחידות אכיפה שעורכות ביקורות בשווקים. להלן דוגמאות:

1. הרשות להגנת הצרכן: הרשות אוכפת בשווקים הוראות של חוקים שונים, ובהם:

א. הוראות חוק הגנת הצרכן והתקנות מכוחו, ובין היתר: איסור הטעיה והשפעה בלתי הוגנת; דרך פרסום והטעיה בפרסומת¹⁸⁷ (לרבות בדיקת אמיתות מבצעים¹⁸⁸); חובת גילוי מידע לצרכן, הצגת מחיר על טובין בכלל וליחידת מידה (לרבות בדיקת אמיתות המידע¹⁸⁹); חובת גילוי משקל של מוצר; חובת הצגת מכשיר שקילה במקרים מסוימים; חשיפה נאותה של מצרכי מזון בפיקוח; איסור על הצבת שילוט לגבי היעדר אחריות לנזקי גוף; וחובת גילוי מדיניות החזרת טובין.

187 וכן הצגת מוצר במבצע, ובכלל זה בדיקת מחיר הייחוס, סייגים למבצע ומחירו של המוצר במבצע.

188 מבצע נקרא בחוק הגנת הצרכן "מכירה מיוחדת", ומוגדר כ"מכירת סוף עונה, מכירת חיסול מלא או חלקי, מכירה לרגל אירוע כלשהו, מכירה שבה מוצעת לצרכן הטבה נוסף על הטובין או על השירותים שבעבורם שילם, או כל מכירה אחרת שבה מוצעים הטובין או השירותים של העסק, כולם או חלקם, במחירים מוזלים לתקופה מסוימת, שלא בדרך מתן הנחה לצרכן פלוני".

189 בוחנים אם יש הבדל בין המחיר על המוצר לזה המופיע בקופה.



- ב. הוראות פרק ג' לחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 (להלן - חוק המזון) בנושא שקיפות מחירים¹⁹⁰.
- ג. הוראות סעיפים 12 ו-13 לחוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996¹⁹¹.
- בעקבות פעילות יחידת האכיפה של הרשות ב-2020 - 2021 נשלחו כוונות חיוב והוטלו עיצומים כספיים לגבי כ-200 עוסקים בסך כ-62 מיליון ש"ח¹⁹², ומהם נגבו 13.3 מיליון ש"ח.

לוח 8: ביקורות בבתי עסק של הרשות להגנת הצרכן, 2019 - 2021

השנה	2019	2020	2021
ביקורים בבתי עסק לצורך מודיעין וביקורות	3,553	3,277	2,664
מספר הוראות החוק שנבדקו בבתי העסק בשנה	6,830	3,770	5,140
מספר המוצרים שנבדקו בשנה	341,500	188,500	257,000
מספר תיקי האכיפה שנפתחו	683	377	514
מספר תיקי האכיפה שנסגרו	676	368	425
מספר תיקי האכיפה עם ממצאים	514	276	364
שיעור תיקי האכיפה עם ממצאים	76%	75%	* 86%

על פי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מחלקת המודיעין של הרשות להגנת הצרכן נועדה לייעל את עבודת האכיפה ובאמצעותה הם יודעים להגיע בצורה ממוקדת לעוסקים שקיימים לגביהם חשש וסבירות גבוהה שעוברים על חוקי הגנת הצרכן. ניתן לראות כי בשנים 2019 - 2021 ב-79% מתיקי האכיפה נמצאים ממצאים לעבירות על חוק הגנת הצרכן.

2. **מינהל אכיפה ומדידה במשרד הכלכלה**¹⁹³: היחידה אוכפת בין היתר את הוראות פיקוח המחירים המרביים של מוצרי חלב, ביצים, לחם ומלח, שהם בפיקוח ממשלתי¹⁹⁴; את מחירי

190 סעיף 30(א) לחוק המזון קובע כי "קמעונאי גדול יפרסם לציבור, באינטרנט, בנפרד לגבי כל אחת מחנויותיו, את המחיר הכולל העדכני במועד הפרסום של כל מצרך שהוא מוכר בחנויותיו".

191 איסור לעסוק בתיווך מקרקעין או להעסיק אדם אחר בתיווך מקרקעין למי שאינו בעל רישיון בתוקף על פי חוק המתווכים במקרקעין.

192 סכום עיצומים בני גבייה לאחר הפחתות.

193 על פי אתר האינטרנט של משרד הכלכלה, המינהל פועל לשיפור הקשר שבין האזרח, משרד הכלכלה, ארגוני הצרכנים, ארגוני המסחר, המשטרה והרשויות המקומיות; זאת כדי לרכז את מרב הפעולות בתחומי האכיפה לקידום ההיבט הצרכני, לצמצום יוקר המחיה ולשיפור השירות לאזרח.

194 מכוח חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.



המוצרים המיובאים במכסות פטורות ממכס¹⁹⁵; ואת המשקלות והמידות¹⁹⁶ - בקרה על מכשירי המדידה ואיסור מכירת צעצועים מסוכנים¹⁹⁷.

בעקבות פעילות יחידת האכיפה של המינהל, בשנים 2020 - 2021 הוגשו 45 כתבי אישום נגד בתי עסק שהפרו הוראות שונות שמשרד הכלכלה אמון על אכיפתן; נפסקו על ידי בתי המשפט 37 גזרי דין; הוטלו על בתי עסק קנסות בסכום של 335,000 ש"ח; וניתנו על ידי בתי עסק התחייבויות כספיות על סך 654,000 ש"ח שלא לחזור על עבירות.

להלן פירוט לגבי הביקורות בבתי עסק בשנים 2019 - 2021 במינהל אכיפה ומדידה:

לוח 9: ביקורות בבתי עסק של מינהל אכיפה ומדידה במשרד הכלכלה, 2021 - 2019

השנה	תחום הפעילות	הפעילות	הכמות
2019	אכיפה במסחר משקלות ומידות	בתי עסק שבוקרו	4,902
		בתי עסק שבוקרו	2,140
		בדיקות משקלים	22,652
		פסילות משקלים*	2,606
2020	אכיפה במסחר משקלות ומידות	ביקורות בבתי עסק	2,216
		בתי עסק שבוקרו	2,549
		בדיקות משקלים	27,350
		פסילות משקלים	2,490
2021	אכיפה במסחר משקלות ומידות	ביקורות בבתי עסק	2,960
		בתי עסק שבוקרו	2,742
		בדיקות משקלים	33,762
		פסילות משקלים	2,470

על פי נתוני מינהל אכיפה ומדידה במשרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* משקל שנפסל על ידי מפקח משקלות ומידות אסור בשימוש עד לתיקון ובדיקה חוזרת.

195 נכון לדצמבר 2021 מדובר בבקר, גבינה צהובה, שמן זית ושעועית.

196 מכוח הוראות פקודת המשקלות והמידות 1947.

197 מכוח צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איסור ייצור, יבוא ומכירה של צעצועים מסוכנים), התשמ"ז-1986. אכיפה זו מבוצעת בדרך כלל בשיתוף פעולה עם משטרת ישראל ובמבצעים ממוקדים בתקופות שבהן הסיכון מצעצועים מסוכנים גובר.



מהביקורת עולה כי תכנית הביקורת אינה נבנית על בסיס מודיעין סדור וניתן לראות כי כ-12% מהמשקלים שנבדקו נפסלו.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 (להלן - תגובת משרד הכלכלה) כי הביקורות נעשות על פי הקריטריונים "תדירות הביקור" ו-"תדירות השימוש במשקל"¹⁹⁸. עוד ציין המשרד כי מינהל אכיפה ומדידה משיק רפורמה חדשה בתחום משקלות ומידות, שקובעת כי אחריות כיוול המשקל היא של בעל העסק, כלומר בית עסק אשר ימצא ברשותו משקל שלא עבר אימות מחדש יפתח נגדו הליך פלילי או יוטל עליו עיצום כספי.

3. **משרד האנרגיה:** יחידת האכיפה של אגף אנרגייה מקיימת¹⁹⁹ במשרד האנרגייה פועלת לאכיפת חוק מקורות האנרגיה, התש"ן-1989 (להלן - חוק מקורות האנרגיה), והתקנות מכוחו²⁰⁰. היחידה אוכפת הוראות לגבי פיקוח על צריכת האנרגייה וחובת ביצוע בדיקות תקופתיות למדידת יעילות אנרגטית, וכן חובות שונות לגבי יבוא, ייצור ושיווק של מכשירי חשמל ביתיים. פעילות יחידת האכיפה בשווקים היא בדיקת קיומה של תווית המעידה על צריכת אנרגייה על גבי מכשירי חשמל ביתיים²⁰¹.

בעקבות פעילות היחידה של משרד האנרגייה בשווקים, ב-2020 נפתחו 13 תיקי אכיפה והוטלו קנסות על סך 20,000 ש"ח²⁰², וב-2021 נפתחו 26 תיקי אכיפה והוטלו קנסות ע"ס 65,000 ש"ח²⁰³. ב-2021 בוצעו 184 ביקורות ב-184 עסקים.

להלן דוגמאות לכפילויות באכיפה בשווקים:

1. **בדיקות מצרכי מזון בפיקוח ממשלתי:** חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח) מסמיך את השר הממונה על תחום מסוים²⁰⁴, יחד עם שר האוצר (להלן - השרים), להחיל את פיקוח המחירים על מצרך או שירות שמקיימים בו תנאים מסוימים הקשורים בתחרות²⁰⁵ או שניתנת לגביו תמיכה מתקציב המדינה. כמו כן, השרים רשאים להחיל את פיקוח המחירים מטעמים חברתיים²⁰⁶ או מדיניים²⁰⁷. חוק הפיקוח קובע כי שרי האוצר והכלכלה ממונים על ביצוע חוק זה.

- 198 למשל, ברשתות שיווק ובתחנות התדלוק, השימוש במשקלים הוא יום-יומי, ולכן תדירות הבדיקה היא אחת לשנה.
- 199 אגף אנרגייה מקיימת פועל לצמצום צריכת האנרגיה והפחתת פליטות גזי החממה, במסגרת ההתמודדות עם משבר האקלים ותהליך העיור המואץ.
- 200 למשל תקנות מקורות האנרגיה (התייעלות אנרגטית ומידע על צריכת אנרגיה של מכשירי קירור), התשס"ד-2004, ותקנות מקורות האנרגיה (פיקוח על יעילות צריכת אנרגיה), התשנ"ג-1993.
- 201 ראו סעיף 2 לתקנות מקורות אנרגיה (צריכת אנרגיה מרבית למכשיר חשמל ביתי), התש"ע-2009.
- 202 שמונה עוסקים קיבלו קנס בגובה 2,500 ש"ח כל אחד. ליתר לא ניתן קנס בשל משבר הקורונה.
- 203 לכל אחד ניתן קנס בגובה 2,500 ש"ח.
- 204 למשל: לעניין החלת מחיר בפיקוח על מוצרי חקלאות - שר החקלאות; לעניין נסיעות באוטובוסים - שר התחבורה.
- 205 הוכרו לגביו מונופולין; קיים לגביו ריכוז באספקה או ברכישה; בין ספקיו או בין רוכשיו אין תחרות או שהיא מועטה.
- 206 המוצר חיוני ויש צורך בפיקוח על מחירו משיקולים של טובת הציבור או בשל מחסור בו עקב נסיבות יוצאות דופן.
- 207 יש צורך בפיקוח על מחירו מטעמים של בלימת אינפלציה או השגת יעדי מדיניות כלכלית-חברתית של הממשלה.



סעיף 4ד לחוק הגנת הצרכן, ותקנות הגנת הצרכן (חובת גילוי וחשיפה נאותה של מצרך מזון בפיקוח), התשע"ב-2012, מחייבים את הרשות להגנת הצרכן בשלוש בדיקות על מצרך מזון בפיקוח ממשלתי:

- א. חשיפה נאותה: עוסק המוכר מצרך מזון בפיקוח צריך להקצות לו שטח מכירה ייעודי.
- ב. חובת גילוי: על העוסק להציב שלט סמוך ככל האפשר למצרך המזון שבפיקוח, במקום בולט לעין ובאותיות ברורות, שמגלה לצרכן את רשימת מצרכי המזון שבפיקוח ומחיריהם.
- ג. כיתוב על גבי האריזה: על היצרן לגלות לצרכן מהו מצרך מזון בפיקוח באמצעות הכיתוב "מחיר בפיקוח ממשלתי" שיופיע על אריזתו של מצרך המזון.

בסעיף 22 לחוק הגנת הצרכן נקבע כי הממונה על הגנת הצרכן רשאי להטיל עיצום כספי על מפר הוראות אלו. אף שלרשות להגנת הצרכן יש סמכויות אכיפה פליליות כנגד הפרת הוראות האמורות ניתנו בידה סמכויות מינהליות בלבד. לעומת זאת מינהל אכיפה ומדידה במשרד הכלכלה והתעשייה הפועל על פי סעיף 11 לחוק הפיקוח בודק את איסור על מכירת מצרך במחיר שעולה על המחיר בפיקוח שנקבע. סעיף 34 לחוק הפיקוח קובע כי המפר הוראה זו דינו מאסר שלוש שנים או קנס על פי חוק העונשין התשל"ז-1977.

כך יוצא שלגבי אותם מוצרים יש שני צוותי אכיפה מינהל אכיפה ומדידה במשרד הכלכלה ומהרשות להגנת הצרכן שבדקים אותם בשווקים. יתרה מכך, אם אחד הצוותים מזהה כי נעברה עבירה שלא בתחום אחריותו, אין בידי הכלים לפעול לתיקונה, למעט עדכון של הצוות השני וביצוע ביקורת נוספת אצל אותו עוסק.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי נושא זה טרם קיבל מענה בחוק. יש מקרים שבהם המוכר מבצע כמה עבירות צרכניות אך אין ביכולתו של מנהל אכיפה ומדידה לכלול בתיק הפלילי את ההפרות שאינן בתחום אחריותו²⁰⁸.

2. **משקלות ומידות:** הוראות שונות נקבעו לגבי הפיקוח על משקלים. חוק הגנת הצרכן והתקנות מכוחו חייבו את הרשות להגנת הצרכן בשלוש בדיקות הקשורות למשקל:

- א. הצגת משקל לצרכן: תקנות הגנת הצרכן (חובת גילוי משקל של מוצר), התשע"ה-2015, קובעות: "עוסק חייב לגלות את משקלו של מוצר הנמכר על פי משקל, על ידי העמדת מכשיר השקילה באופן המאפשר לצרכן לראות על נקלה ובלא הפרעה את פעולת השקילה ואת תוצאותיה".

208 משרד הכלכלה הביא בתגובתו דוגמה - מצב שבו מוצר בפיקוח ממשלתי שנמכר במחיר הגבוה מהמחיר שנקבע. נוסף על כך - מחיר המוצר לא הוצג עליו, וקיים הפרש בין המחיר על המדף למחיר בקופה. במצב זה הטיפול בעבירה של הפקעת המחיר היא בידי המינהל, אך אין ביכולתו של המינהל להרחיב את התיק הפלילי ולכלול בתוכו את ההפרות הנוספות אשר נמצאות באחריות הרשות להגנת הצרכן.



- ב. הצבת מכשיר שקילה: סעיף 17ח(ב) לחוק הגנת הצרכן קובע כי קמעונאי גדול²⁰⁹ המוכר מצרכים לפי משקל שלא ניתן לגביהם שירות שקילה לפני התשלום, חייב להציב במקום עסקו מכשיר שקילה אחד לכל הפחות.
- ג. מחיר מוצר הנארז בבית העסק: סעיף 17ב לחוק הגנת הצרכן קובע את חובת הצגת המחיר על גבי המצרף. בדצמבר 2012 פרסמה הממונה על הגנת הצרכן דאז הנחיה לגבי מכירת מוצר הנארז בבית העסק²¹⁰, ולפיה על העוסק לשקול את המצרף ללא אריזתו²¹¹.

בסעיף 22 לחוק הגנת הצרכן נקבע כי הממונה על הרשות להגנת הצרכן רשאי להטיל עיצום כספי על מפר הוראות אלו. לעומת זאת, בפקודת המשקלות והמידות 1947 נקבע כי מבקר משקלות ומידות²¹² של משרד הכלכלה רשאי לערוך בכל זמן סביר ביקורת לאימות דיוקם של משקלים וימסור לעוסק אישור על הביקורת. בסעיף 11 לפקודה נקבע כי הסנקציה בגין עבירות אלו היא קנס או מאסר.

כך יוצא שלגבי אותו משקל המוצב בבית עסק ישנם שני צוותי אכיפה בשווקים שבודקים אותו: הרשות להגנת הצרכן בודקת את עצם הצבתו ואת צורת הצבתו ובודקת אם משקל האריזה נכלל במחיר המוצר; ויחידת האכיפה של משרד הכלכלה בודקת את דיוקו.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי במדינת ישראל קיים תפקיד סטטוטורי ייחודי - "המפקח על משקלות ומידות". ייעודו ותפקידו של המפקח הם להגביר את אמון הצרכנים בבתי העסק באמינות מכשיר המדידה לשימוש מסחרי. מנהל אכיפה ומדידה אחראי לתקינות מכשיר השקילה, החל בשלב הייבוא, אישור הדגם, אישור השחרור מהמכס, ביצוע אימות הדיוק הראשוני וכלה בשלב התקנתו בבית העסק וביצוע אימות דיוק מחדש בהתאם לתדירות שנקבעה.

עוד ציין משרד הכלכלה בתגובתו כי קיים תזכיר חוק משקלות ולפיו יש להקים גוף אחד, בעל מומחיות, ידע וציוד, וזאת בפריסה ארצית. מכאן שהגורם המוביל הוא מכשיר השקילה ולא הצגת המחיר, משום שאם מכשיר השקילה מעוול, תוצאת השקילה מושפעת מכך. בד בבד המליצה המפקחת על המשקלות והמידות להתיר את הרשמיות של תקן 1059 (העוסק בבדיקת משקל של תכולה באריזה); זאת לנוכח השינויים הטכנולוגיים והצורך בהתאמה לסטנדרטיים בין-לאומיים עדכניים במסחר.

209 כהגדרתו בחוק המזון - קמעונאי המחזיק בשלוש חנויות לפחות והוא בעל מחזור מכירות של יותר מכ-250 מיליון ש"ח, או שיש לו חנות מקוונת והוא בעל מחזור מכירות של יותר מכ-250 מיליון ש"ח.

210 אתר האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן, הנחיות ממונה - מכירת מוצר הנארז בבית העסק (25.12.12).

211 בהנחיה נכתב כי בכל מקרה על העוסק להניח את האריזה על גבי המשקל ולאפס אותו, ורק אז להניח את המוצר בכמות שביקש הצרכן.

212 סעיף 6 בחוק מקורות האנרגיה קובע כי שר הכלכלה ימנה מפקח על משקלות ומידות, והלה ימנה מבקרי משקלות ומידות.



3. **סימון מכשירי חשמלי בתווית דירוג אנרגטי:** חוק מקורות האנרגיה, מחייב את משרד האנרגיה בבדיקות שונות לגבי מכירת מכשירי חשמל, לרבות חובת סימון המכשירים²¹³ בתווית דירוג אנרגטי²¹⁴.

חוק הגנת הצרכן²¹⁵ מטיל על העוסק חובת הסימונים שעליו להציג על המוצרים שהוא מוכר, ובין היתר שם המצרך, כינוי המסחרי וארץ הייצור שלו, אורך האחריות ותאריכי ייצור ותפוגה. הרשות להגנת הצרכן אחראית על האכיפה של הוראות אלה.

כך יוצא שלגבי אותו מוצר חשמלי יש שני צוותי אכיפה שבדקים את הסימונים שעליו: יחידת האכיפה של משרד האנרגיה בודקת את הימצאות תווית הדירוג האנרגטי, והרשות להגנת הצרכן בודקת את הימצאותם של סימונים אחרים.

מהביקורת עולה כי יחידות האכיפה בשווקים אינן מתאמות ביניהן את תוכניות הביקורת. מצב דברים זה גורם לחוסר יעילות של הפיקוח, לבזבז משאבי היחידות המפקחות ולנטל מיותר על העוסקים.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי לדעתו הגעתם של שני מפקחים שונים לאותו בית עסק לבדיקת נושאים שונים אינה כפילות, לאור המומחיות הנדרשת ממפקחים אלה. עוד מסר המשרד כי הוא פועל על מנת לוודא שאין כפילות בבדיקת נושאים זהים על ידי מפקחים שונים ובד בבד פועלים לשיפור אפקטיביות הפיקוח ולמניעת כפילויות.

משרד האנרגיה מסר בתגובתו מיוני 2022 כי אם תתקיים חשיבה מערכתית מקיפה לגבי איחוד סמכויות האכיפה של משרדי הממשלה והרשויות השונים, ניתן יהיה לכלול בחשיבה גם את סמכויות מפקחי משרד האנרגיה.

גם בדוח מבקר המדינה מ-2017²¹⁶ צוין כי היעדר התיאום בעניין זה בין הרשות להגנת הצרכן ומשרד הכלכלה מקשה על פעילות בתי העסק וגורם להוצאות מיותרות על נסיעות ולאיבוד זמנם של הפקחים, שבמקום לקיים ביקורים כפולים יכלו לבדוק בתי עסק אחרים או עמדה בחוקים אחרים.

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן מסרה למשרד מבקר המדינה כי על מנת למנוע בלבול מהציבור, אי-ודאות וכפילויות באחריות, היא ממליצה לאגם ברשות את כל הכלים והסמכויות בתחום הגנת הצרכן והסחר ההוגן בהתאם לרציונל שעליו מבוססת החלטת הממשלה 4167²¹⁷ משנת 2005.

213 בחוק נקבע כי אדם העוסק בשיווק או במכירה של מכשיר חשמלי בישראל ידביק או יטביע על המכשיר המוצע למכירה, במקום בולט לעין, תווית שבה מצוין הדירוג האנרגטי של המכשיר.

214 תווית שעליה סימן המשקף את הדירוג האנרגטי של אב הטיפוס של המכשיר החשמלי. ראו סעיף 3 לחוק.

215 ראו סעיף 17.

216 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2017), "פעילות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות", עמ' 671.

217 החלטת הממשלה 4167, "הקמת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן" (אוגוסט 2005).



משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן, למשרד הכלכלה ולגופי הסמך שלו ולמשרד האנרגיה לשקול דרכים לייעל את תהליך הפיקוח על העסקים, ולתאם ביניהם במידת האפשר את תוכנית הביקורת ולבחון דרכים לשיתוף פעולה. כל זאת כדי שניתן יהיה לצמצם את הכפילות בביקורות ובהשקעת המשאבים, לקיים פיקוח יעיל ואף להרחיב את היקף הביקורות למספר גדול יותר של עוסקים.

מאגרי מידע כפולים והיעדר סנכרון מידע

בהמשך להחלטות הממשלה מ-2010 ומ-2014²¹⁸ פרסם צוות שהוקם ברשות התקשוב הממשלתי דוח בנושא שיפור העברת המידע בין משרדי ממשלה ויחידות סמך²¹⁹ - דוח שעל פי המצוין בו, מטרתו להקל את הנטל הבירוקרטי על הציבור בבואו לקבל שירות, ובכך לשפר את השירות הממשלתי לציבור ולהגביר את מיצוי הזכויות. צונו גם תועלות נוספות, כמו "יעילות בעבודת הממשלה כתוצאה מהעברת מידע באופן מקוון ומשימוש אפקטיבי במידע לקבלת החלטות" ו"טיוב נתונים שיגדיל מהימנות הנתונים וימנע כפילויות, פערי מידע וסתירות".

נמצא כי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות אינן חולקות זו עם זו את פניות הצרכנים שמובאות בפניהן ואת אופן הטיפול בהן.

ב-2016 התקבלה החלטת ממשלה²²⁰ שעניינה שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור. מטרת ההחלטה לייעל את עבודת משרדי הממשלה לשם שיפור השירות הממשלתי לציבור, לרבות קביעת מדיניות "פעם אחת בלבד" (Ask Once)²²¹.

בעת שלצרכן ישנה מחלוקת עם בית עסק לגבי עסקה ביניהם, עומדת בפניו האפשרות לפנות לכמה גופים, חלקם ממשלתיים וחלקם פרטיים. לדוגמה, צרכן שנעשתה לו עוולה בתחום התקשורת יכול לפנות אל המועצה לצרכנות, הרשות להגנת הצרכן ומשרד התקשורת, ואף ייתכן שיפנה אל ארגונים צרכניים פרטיים²²² ואל חברת האשראי והפיקוח על הבנקים בבנק ישראל.

218 החלטת הממשלה 2201, "שיפור השירות הממשלתי לציבור" (8.8.10), והחלטת הממשלה 2097, "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" (10.10.14).

219 "יחידת סמך" מוגדרת בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, כ"יחידה במשרד שוועדת השירות העניקה לו סמכויות מנהליות של משרד, בהתאם לכללים הנהוגים בשירות המדינה"; זוהי יחידה מינהלית בתוך משרד ממשלתי הפועלת כגוף עצמאי.

220 החלטת הממשלה 1933, "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (30.8.16).

221 מדיניות שייעודה להביא לכך שצרכן יפנה לגופים ממשלתיים פעם אחת בלבד, והעברת המידע בין משרדי הממשלה תתנהל ללא מעורבותו. מתוך אתר gov.il, רשות התקשוב הממשלתי.

222 אין הגדרה בחוקים השונים למונח "ארגון צרכנים יציג". המונח "ארגון צרכנים" מתייחס בנפרד לגבי כל חוק. למשל, סעיף 31(ג) לחוק הגנת הצרכן מגדיר ארגון צרכני לעניין חוק זה ולעניין חוק החוזים האחדים כ"המועצה הישראלית לצרכנות או ארגון אחר ששר המשפטים אישר לעניין זה", וסעיף 1 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, מגדיר "ארגון צרכנים" כ"ארגון המייצג צרכנים שאישר שר המשפטים לעניין חוק זה".



מרבית התלונות מוגשות לרשות ולמועצה באמצעות אתרי האינטרנט שלהן - לכל אחת בנפרד.

עלה כי באתר הרשות, המתלוננים מקבלים בתום תהליך הגשת התלונה מייל חוזר שמודיע שהרשות אינה מייצעת משפטית ואינה מסייעת באופן פרטני, ושלצורך כך אפשר לפנות למועצה הישראלית לצרכנות.

מומלץ כי הרשות תעדכן את המתלונן מבעוד מועד, בטרם התחלת ההליך של הגשת תלונה, על כך שהרשות אינה מתכוונת לטפל בתלונות פרטניות ועליו לפנות לשם כך למועצה.

בשנים 2018 - 2020 התקבלו ברשות כ-35,000 פניות פרטניות שהערך הכספי של המוצרים והשירותים הקשורים בהן עמד על כ-111 מיליון ש"ח. הרשות משתמשת בפניות לצורכי מודיעין וחקירות ובוחנת בעיקר נושאים שיש להם השפעה רחבה על הציבור.

משרד מבקר המדינה בחן מדגם אקראי של 576 תלונות ממאגר התלונות שהתקבלו במועצה בשנים 2018-2020. עלה כי בשנים אלה רק כ-6% מהתלונות שהוגשו לרשות הוגשו גם למועצה; כלומר 94% מהתלונות שמוגשות לרשות אינן זוכות לטיפול פרטני, כי הצרכנים אינם מגישים אותן למועצה לצרכנות. עוד עלה כי אין העברת תלונות יזומה מהרשות למועצה.

ב-2018 - 2020 טיפלה המועצה במישור האזרחי (אכיפה אזרחית) בכ-29,000 תלונות שהערך הכספי שלהן עמד על כ-130 מיליון ש"ח. בעקבות טיפולה הוחזרו לציבור כ-44 מיליון ש"ח, שהם כ-34% מהערך הכספי של התלונות בשנים אלה. בהתאמה, אם התלונות שהוגשו לרשות היו מועברות למועצה ומטופלות על ידה במישור האזרחי, סביר להניח כי הסכום שהיה מוחזר לציבור הצרכנים, היה גבוה יותר ומוערך ב-35 מיליון ש"ח נוספים²²³.

יתרה מכך, סקר שיתוף הציבור מצביע על כך שהצרכנים אינם מודעים לפעילותן של המועצה והרשות, ובמידת הצורך רק חלק קטן מהציבור יפנה אליהן לקבלת סיוע, וכן על כך שיותר מ-50% מאלה שפנו לקבלת סיוע מרשויות אלה לא היו שבעי רצון מהטיפול. החסמים לפנייה לגופים אלה הם "חוסר זמן" ותפיסה שלפיה מחיר המוצר והסעד שהצרכן עשוי לקבל אינם מצדיקים את מורכבות תהליך הגשת התלונה.

מצב שבו לצרכן אפשרות לפנות לכמה גופים במקביל כדי להתלונן גורם לכך שתלונתו נרשמת בכמה מאגרי מידע, ובכל אחד מהם נקלט מידע שונה לגבי אותה התלונה. כל גוף מתייחס אחרת לתלונות ואין דרך להצליב את המידע בין המאגרים ולסנכרנו.

כדי שיטפלו בתלונתו הצרכן יכול לבחור אם להגיש את התלונה למועצה או לרשות, אלא שעולה כי מרבית הצרכנים אינם מודעים לקיומן של רשויות אלה, וקיימת סבירות גבוהה לכך שאין בציבור מודעות גם להבדלים ביניהן ובאופן הטיפול של כל אחת מהן בתלונות פרטניות;

223 מכפלת סכום הפניות שהוגשו לרשות בקיזוז פניות שהתקבלו בשני הגופים, בשיעור ההחזר בפועל בשנים 2018 - 2020 במועצה.



הצרכנים אינם יודעים שתלונה המוגשת למועצה עשויה להיות מטופלת באופן פרטני, ואילו ברשות היא תשמש לצורכי מודיעין ותטופל במסגרת בדיקה מערכתית.

נמצא כי אין אתר ממשלתי אחוד ומרכזי בו הצרכן יכול להגיש את תלונתו. מצב הדברים שבו לצרכן הישראלי אפשרות להגיש את התלונה לשני גופים ממשלתיים ויותר, שכל אחד מהם מחייב מילוי פרטים שונים על התלונה אינו מתיישב עם המדיניות של הממשלה להקטנת הנטל הבירוקרטי, בעניין Ask Once, ועלול לפגוע באמון הצרכנים במידת המחויבות של גופים אלה לטפל בתלונותיהם, ולהביא אותם להימנע מהגשת תלונות בעתיד.

הרשות מסרה בתגובתה כי נוכח הידע הנדרש, מאגר זה צריך להימצא ברשותה, וכי היא תבחן את הפניות ובמקרה הצורך תנתב את הפנייה לגורם הרלוונטי תוך הבאת הדבר לידיעת הפונה.

המועצה הישראלית לצרכנות מסרה בתגובתה כי היא סבורה שהקמת מערכת מרכזית לטיפול בתלונות היא הפתרון הטוב ביותר. ראוי כי המערכת תפותח באופן מרכזי כחלק ממערך המחשוב הממשלתי ותוך סיוע של ישראל דיגיטלית, השייכת למשרד הכלכלה. אם מערכת זו לא תפותח, הכרחי שלמועצה תהיה מערכת חדשה לניהול תלונות.

היעדר תיאום ושיתוף פעולה בין הרשות למועצה, אי-המודעות של הצרכנים לאופן טיפולו של כל גוף בתלונותיהם ומורכבות תהליך הגשת התלונה - כל אלה מחייבים בחינה של הנושא על ידי שר הכלכלה, האמון על יישום חוקים מרכזיים שמסדירים את זכויות הצרכנים.

מוצע כי שר הכלכלה יוודא כי השמירה על זכויות הצרכנים מטופלת בהתאם לחוק, וכי יש תיאום ושיתוף פעולה בין הגופים שאמונים על הגנת הצרכן, להכפלת כוחם.

עוד מוצע כי שר הכלכלה, בשיתוף רשות התקשוב הממשלתי, יבחנו את האפשרות להקים אתר אינטרנט אחד לפניות הצרכנים שישמש שער כניסה, ברוח החלטת הממשלה 1933 - אתר שהפניות אליו ינותבו לפי נושאן וסיווגן לרגולטורים הרלוונטיים, ובכך יתאפשר טיפול יעיל יותר בפניות הצרכנים. כך אף יגבר שיתוף הפעולה בין הרשות, המועצה ומשרדי ממשלה רלוונטיים, יגברו ההרתעה והפיקוח על העוסקים שמפירים את חוק הגנת הצרכן, והדבר יתרום לאמון הצרכנים במועצה וברשות.

נגישות אתרי האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות לאנשים עם מוגבלות

לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות), אדם עם מוגבלות הוא "אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים". נכון ל-2019 חיו בישראל אנשים עם מוגבלות בשיעור של 17% מכלל האוכלוסייה ובשיעור של 21%



מקרב בני ה-20 ומעלה²²⁴, כמחצית מהם בני 18 עד 64. נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הוקמה מכוחו של החוק, ותפקידה בין היתר לקדם שוויון ולמנוע הפליה של אנשים עם מוגבלות.

באוקטובר 2017 נכנס לתוקפו תיקון לתקנות הנגישות²²⁵ המחייב בעלי אתרי אינטרנט לבצע הנגשה²²⁶ ב"שירות אינטרנט"²²⁷, לפי תקן ישראלי 5568 נגישות אינטרנט²²⁸.

בעקבות התיקון, התקנות אימצו את ההנחיות הבין-לאומיות לנגישות לאתרי אינטרנט (Web Content Accessibility Guidelines) של ארגון W3C²²⁹. לפי התקנות, אתר נגיש הוא אתר שערך בין היתר לאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתמש בו בתמיכת תוכנה קוראת מסך, ושתפעולו אפשרי באמצעות מקשים מסוימים²³⁰. כמו כן יש בו שימוש בכותרות לשם גלישה נוחה ואפקטיבית יותר לקוראי מסך, הוספו כותרות לסרטונים בו והוא מדגיש קישורים בכמה אופנים²³¹.

על פי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, נכון ל-2019 קיים בישראל אי-שוויון בשימוש באינטרנט ובמחשב, בין אנשים עם מוגבלות לשאר האוכלוסייה: 93% מבני ה-20 - 64 בקרב הישראלים ללא מוגבלות דיווחו כי השתמשו באינטרנט באמצעות מחשב או טלפון נייד ברבעון שקדם למחקר, לעומת 82% מבני גילים אלה עם מוגבלות. 54% מבני ה-20 - 64 ללא מוגבלות דיווחו כי השתמשו באינטרנט באמצעות מחשב או טלפון נייד ברבעון שקדם למחקר לצורך קבלת שירותי ממשלה, לעומת 38% מבני גילים אלה עם מוגבלות²³². אתרים שאינם נגישים מונעים מאנשים עם מוגבלות ליהנות מיתרונות האינטרנט; אתרים נגישים הם עבור אוכלוסייה זו בגדר שינוי חיובי ומספקים הקלה ניכרת בהתנהלותם היומיומית.

עיון בנתונים שמפרסמת המועצה מעלה כי השימוש באמצעי התקשורת האינטרנט עלה בעשרות אחוזים בשנים 2019 - 2020, ולעומת זאת חלה ירידה של כ-70% בפניות אליה באמצעות הטלפון.

224 "אנשים עם מוגבלות בישראל 2020, נתונים סטטיסטיים נבחרים", מצגת שהכין מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל עבור משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, והיא מוצגת באתר האינטרנט של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

225 תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות) (תיקון), התשע"ח-2017.

226 למעט לעניין יישומים (אפליקציות) ומדיה המבוססת על זמן (וידאו ואודיו).

227 "שירות אינטרנט" - תכנים בכל תצורה (פורמט), ובכלל זה כתב (טקסט), מסמכים ותמונות או וידאו המועברים על תשתית המרשתת ומוצגים למשתמש באמצעות אתרי האינטרנט, מסמכים או יישומים (אפליקציות) שנועדו לספק למשתמש שירות ציבורי או מידע על שירות כאמור. "שירות ציבורי" - המוגדר כאחד מאלה (א) שירות לרבות שירות מהשירותים המנויים בתוספת השנייה לחוק (כגון מסחר, בריאות, בידור, חינוך, רווחה, ספורט) המיועד לכלל הציבור או לחלק בלתי מסוים ממנו. או שירות הניתן לציבור מטעם גוף ציבורי (משרד ממשלתי, רשות מקומית ועוד); או שירות הניתן במקום ציבורי - לרבות מקום מהמקומות המנויים בתוספת הראשונה לחוק (משרדים, בנקים, מסעדות, חנויות ועוד) העומד לשימוש של הציבור או חלק בלתי מסוים ממנו.

228 תקן ישראלי 5568 - קווים מנחים לנגישות תכנים במרשתת.

229 The World Wide Web Consortium - קהילה בין-לאומית שכותבת הנחיות ותקנים שייעודם הוא שהמרשתת תפעל בצורה טובה.

230 לדוגמה מקש ה-TAB ומקשי החיצים, ללא שימוש בעכבר.

231 חלק מבעלי האתרים פטורים מהנגשה מסיבות שונות (מחזור כספי, מגבלות טכנולוגיות ועוד).

232 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

נוכח השימוש הגובר במסלול הגשת התלונות באמצעות האינטרנט בחן משרד מבקר המדינה את נגישות האתרים של המועצה והרשות ללקיית ראייה.

נגישות אתר הרשות להגנת הצרכן

אתר האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן הוא חלק מאתר gov.il, שיחידת ממשל זמין של רשות התקשוב הממשלתי במשרד ראש הממשלה אחראית להקמתו והפעלתו. על פי הצהרת הנגישות המעודכנת²³³ באתר היחידה, היא מקפידה שנכסיה הדיגיטליים יעמדו בדרישות תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג 2013 (להלן - תקנות הנגישות), ברמת AA, וכן מיישמת את המלצות מסמך WCAG2.0²³⁴ מאת ארגון W3C.

בפברואר 2022 בדק משרד מבקר המדינה אם יצליח אדם לקיית ראייה (להלן - הבדוק) להגיש תלונה לרשות להגנת הצרכן באופן מקוון ובסיוע תוכנה להקראת מסך. מהבדיקה עלה כי בטופס הדיגיטלי להגשת התלונה יש קושי במילוי פרטי הפנייה ופרטי הפונה (לדוגמה - עיר מגורים ותחום הפנייה). בשדות אחרים של טופס התלונה לא הייתה הקראה נכונה של שמותיהם על ידי התוכנה לקריאת מסך. בסיום הגשת התלונה הופיעה על מסך המחשב הודעה על כך שהטופס נקלט בהצלחה במערכות הרשות והוצג מספר סימוכין של הפנייה, אולם מידע זה לא הוקרא על ידי התוכנה לקריאת מסך, ולכן הבדוק לא ידע אם הצליח להגיש את הפנייה.

נגישות אתר המועצה הישראלית לצרכנות

מבדיקת אתר האינטרנט של המועצה עולה כי הוא מונגש באופן חלקי. לדברי המועצה, בעקבות כניסת התקנות לתוקף ב-2017, האתר שודרג על ידי חברה חיצונית על פי הכללים שהיו מקובלים באותה התקופה.

בפברואר 2022 בדק משרד מבקר המדינה באמצעות הבדוק (בדומה לבדיקת אתר הרשות להגנת הצרכן), האם יצליח להגיש תלונה למועצה לצרכנות באופן מקוון. הבדוק לא הצליח להגיע עצמאית לעמוד שבו מגישים את התלונה, בשל הקראה לא נכונה על ידי התוכנה לקריאת מסך, וכן לא הצליח להזין בטופס התלונה כמה שדות של פרטים אישיים.

עוד נמצא כי אתר המועצה אינו מותאם לגלישה באמצעות מכשירי טלפון ניידים, אף על פי שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה קבעה כי ב-2020 כ-86% מאוכלוסיית ישראל גלשה באינטרנט באמצעות הטלפון הנייד.

בפברואר 2022 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה כי אתר האינטרנט שלה עבר שינויים מינוריים מאז הקמתו ב-2008. המועצה פועלת להחליפו באתר עדכני ומודרני שמותאם גם למכשירי טלפון ניידים, ושיוכל לשרת גם את האנשים עם מוגבלויות, אולם מסיבות של היעדר תקציב הנושא מתעכב.

233 ההצהרה מעודכנת לתאריך 11.3.21.

234 Web Content Accessibility Guidelines - הנחיות נגישות תוכן אינטרנט.



כמו כן, תקן 5568 קובע כי "הסדר שבו מוצג תוכן משפיע על המשמעות של התוכן". הבודק מצא כי הסדר הלוגי של המידע המוצג באתר הרשות ובאתר המועצה מבלבל, והיה לו קושי של ממש להתמצא באתרים אלה.

על פי חוק שוויון זכויות ותקנות הנגישות, אתרי ממשלה שמשרתים את הציבור חייבים להיות מונגשים גם לאוכלוסיות עם מוגבלויות. מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה קושי להגיש תלונות על ידי אנשים עם מוגבלות באתרי האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות.

על הרשות והמועצה לפעול לתיקון הליקויים ולפעול להנגשה מלאה של אתרי האינטרנט לאנשים עם מוגבלות לכל האוכלוסיות בהתאם לחוק שוויון זכויות ולתקנות מכוחו.

המועצה לצרכנות מסרה בתגובתה כי היא מקבלת את הביקורת בכל הנוגע להיעדר נגישות מספקת של אתר האינטרנט שלה לאנשים עם מוגבלות, אך ציינה כי נושא זה אינו מתוקצב למרות בקשותיה. עוד ציינה המועצה כי בשנה האחרונה היא החלה לפעול להחלפת אתר האינטרנט באתר מודרני ונגיש ואף יצאה למכרז בעניין.

תרגום אתרי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות לשפה הערבית

אתרי האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות משמשים כלי מרכזי להנגשת התכנים והסוגיות שגופים אלה עוסקים בהם, ועל כן קיימת חשיבות לתרגומם לשפה הערבית ולשפות שונות נוספות, כך שהתכנים יהיו נגישים לכלל האוכלוסייה.

בדיקת התרגום לערבית באתר הרשות להגנת הצרכן

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי אתר הרשות להגנת הצרכן בערבית אינו מכיל את מלוא המידע כמו בשפה העברית; המידע בו מצומצם ודל. בפרטי הקשר של הרשות באתר המתורגם מופיעים פרטי הקשר של משרד הכלכלה. אין אפשרות להגיש תלונה באופן מקוון בשפה הערבית, הדבר פוגע ביכולתם של דוברי ערבית להגיש תלונה.

בסקר שיתוף הציבור נמצא כי רק 21% מהנשאלים מהחברה הערבית יפנו אל הרשות אם נעשתה להם עזולה צרכנית, לעומת 38% בקרב החברה היהודית.

בדיקת התרגום לערבית באתר המועצה לצרכנות

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי אתר האינטרנט של המועצה מתורגם לערבית באופן חלקי ואף אינו מעודכן. כמו כן לא ניתן להגיש תלונה בשפה הערבית ותפריט הנגישות אינו זמין בערבית.

בסקר שיתוף הציבור נמצא כי רק 12% מהנשאלים מהחברה הערבית יפנו אל המועצה אם נעשתה להם עזולה צרכנית, לעומת 43% בקרב החברה היהודית.



מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן והמועצה יפעלו להנגיש את שירותיהם לדוברי השפה הערבית ושפות נוספות.



מתמונת המצב עולה כי בשנים 2018 - 2021: הרשות ביקרה לצורך אכיפה ב-13,590 (2.3%) מבתי העסק; פחת כ-50% מספר תיקי האכיפה שפתחה הרשות; נפתחו 2,590 תיקי אכיפה והוטלו 325 עיצומים ברי גבייה, אולם שיעור הגבייה מהם עומד על 42% בלבד. הרשות אינה מטפלת בתלונות פרטניות ואינה פועלת להשבת הכספים לצרכנים שנפגעו. למועצה לצרכנות מגיעות אלפי תלונות מדי שנה, היא פועלת להשבת הכספים לצרכנים אולם הטיפול בחלק מתלונות אלה לא הושלם (כ-20% מהתלונות הפתוחות באותה עת נסגרו מסיבת "צמצום פערים" בשנים 2018 - 2020). קיימת חפיפה בין התחומים שארגוני הצרכנות מטפלים בהם, ואין שיתוף פעולה בין הרשות לבין המועצה.

עוד עולה כי בקרב הצרכנים אין מודעות לפעילות הגופים הצרכניים והאמון בהם נמוך: רק 22% מהם פונים לקבלת סיוע מארגונים אלה במקרה שזכויותיהם הצרכניות נפגעו. רק חלק קטן מכלל ציבור הצרכנים מודע לפעילותן של הרשות להגנת הצרכן (34%) והמועצה הישראלית לצרכנות (37%).

היעדר תיאום ושיתוף פעולה בין הרשות למועצה, אי-המודעות של הצרכנים לאופן טיפולו של כל גוף בתלונותיהם ומורכבות תהליך הגשת התלונה - כל אלה מחייבים בחינה של הנושא על ידי הרשות, המועצה ושר הכלכלה, האמון על יישום חוקים מרכזיים שמסדירים את זכויות הצרכנים. מומלץ כי שר הכלכלה יפעל לבחון דרכים שיבטיחו שיתוף פעולה, תיאום ויצירת ממשקים בין הרשות, המועצה וגופי ממשלה אחרים; זאת בין השאר באמצעות הקמת אתר אינטרנט אחד לפניות הצרכנים שישמש שער כניסה, ברוח החלטת הממשלה 1933, לטיפול בסוגיות הקשורות להגנה על הצרכנים (כמו פעולות למניעת העבירות והעוולות הצרכניות, פעולות להגברת המודעות של הצרכנים, פעולות להגברת האכיפה הפלילית וסיוע בהליכים האזרחיים שבאמצעותם מושבים כספים לצרכנים); כל אלה יגבירו את יכולת ההרתעה של הרשות, ישפרו את השירות לצרכנים ואת רמת שביעות הרצון שלהם, ויתרמו לעלייה ברמת האמון בגופים אלה.

שער שני: הטיפול בסוגיות צרכנות נבחרות

בחלק זה של הדוח מובאות סוגיות נבחרות בנושאי צרכנות הנוגעים לאוכלוסיות נרחבות.

נבדקה למשל ההתנהלות של מועדוני צרכנות שבהם חברים מאות אלפי אנשים - מדיניותם בביטול עסקאות, אופן הצגת תוקף הקופונים שהם מציעים ומדיניות השבת כספים בגין קופונים שפג תוקפם.

הגידול בהיקף המסחר בישראל וגידול הסחר הבין-לאומי, המרחיב את האפשרויות של הצרכנים לרכוש מוצרים ושירותים גם מחוץ למדינה, הביא לגידול בשימוש בכרטיסי אשראי. נבדקו הגנות



שניתנות לצרכנים בביצוע עסקאות בכרטיסי אשראי, פיקוח בנק ישראל על עסקאות אלה וההתנהלות המקובלת בתחום זה במדינות אחרות.

נבדקו גם הקושי של הצרכנים לבטל עסקאות, האפשרות להתנתק משירות, איחורים במתן שירות (חוק הטכנאים²³⁵), זמני המתנה ארוכים למענה בשירותים טלפוניים, החזר על פיקדונות ועוד.

ביטול עסקה ששולמה בכרטיס חיוב²³⁶ ובאמצעי תשלום נוספים

בשנת 2020 נעשו בישראל עסקאות בכרטיסי אשראי בהיקף של כ-23 מיליארד ש"ח. עסקה בכרטיס אשראי, כמוה כחובה בין כמה צדדים - העוסק (או הספק), הצרכן הקונה, מנפיק²³⁷ אמצעי התשלום וסולק העסקה²³⁸. ביטול עסקה בכרטיס אשראי, על פי דרישת הצרכן, אפשרי לפי שני חוקים מרכזיים: חוק הגנת הצרכן וחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019 (להלן - חוק שירותי תשלום)²³⁹. בכרטיסי האשראי הנפוצים בישראל ניתן לבצע עסקאות קרדיט, חיוב נדחה בתשלום אחד ועסקאות תשלומים - מה שמגדיל את מגוון אפשרויות החיוב שבידי הצרכן ובית העסק ותורם להגברת השימוש בכרטיסי אשראי במדינה.

חוק שירותי תשלום מגדיר פעולת תשלום מובטחת כפעולת תשלום שבה נותן שירותי תשלום למשלם (לצרכן) מתחייב, במישרין או בעקיפין, כלפי נותן שירותי תשלום למוטב (העסק), ואם נותן שירותי התשלום למשלם נותן גם שירותי תשלום למוטב במסגרת אותה פעולת תשלום - גם כלפי המוטב, להעביר לו את הכספים במסגרת פעולת התשלום, בלי תלות בקבלת הכספים

235 סעיף 18א(ו) לחוק הגנת הצרכן, מכונה חוק הטכנאים.

236 כרטיס חיוב כהגדרתו בחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019 הוא: (א) כרטיס אשראי (לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת ספק בלא תשלום מיידי של התמורה); (ב) כרטיס בנק (לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים למשיכת כסף באמצעות מכשירי בנק ממוכנים או לרכישת נכסים בדרך חיוב מיידי של חשבון הלקוח בתאגיד בנקאי וזיכוי אדם אחר על ידי שימוש בכרטיס במכשיר המיועד לכך במקום עסקו של הספק); (ג) כרטיס תשלום (לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת הספק, שניתן לצבור בהם ערך כספי בדרך של טעינה חוזרת, למעט לוחית או חפץ כאמור הניתנים לטעינה בכסף מזומן בלבד ולא ניתן לחייב באמצעותם את חשבון הלקוח). חוזה כרטיס חיוב על פי חוק שירותי תשלום הוא: חוזה בין לקוח ובין מנפיק לשימוש בכרטיס חיוב.

237 מנפיק - מי שעוסק בהנפקה של כרטיסי חיוב. חוזה כרטיס אשראי על פי חוק שירותי תשלום הוא: חוזה בין לקוח ובין מנפיק שלפיו מתחייב הלקוח לשלם למנפיק את תמורת הנכסים שרכש מספק באמצעות כרטיס האשראי, והמנפיק מתחייב כלפי הלקוח לשלם את התמורה לספק; התשלום של הלקוח למנפיק יכול שיהיה בדרך חיוב חשבונו של הלקוח בתאגיד בנקאי או בכל דרך אחרת.

238 סליקה של עסקאות בכרטיס חיוב על פי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 הוא: תשלום של הסולק לספק, של תמורת הנכסים שרכש לקוח מאותו ספק באמצעות כרטיס חיוב, כנגד קבלת תמורת הנכסים ממנפיק כרטיס החיוב, ואם התשלום לספק כאמור נעשה בידי המנפיק - כנגד קבלת תמורת הנכסים ישירות מהלקוח; סליקה צולבת, של עסקאות בכרטיס חיוב על פי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 היא: סליקה המבוצעת בידי מי שאינו המנפיק של כרטיס החיוב שבאמצעותו בוצעה העסקה.

239 חוק זה מחליף את חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986.



בפועל מהמשלם ובכפוף לתנאים שנקבעו ביניהם, פעולת תשלום באמצעות כרטיסי אשראי היא פעולת תשלום מובטחת.

פעולות הסולק יכולות להיעשות הן עבור המנפיק והן עבור העסק, וייתכן שלכל אחד מהם יש סולק אחר. פעילות סולק עבור העסק יכול שתכלול שירותים הנקראים תפעול סליקה, והכוללים איתור הונאות וניהול סיכונים, רישום חשבוני של עסקאות בחשבון הסולק, גביית עמלות שירותים מבית העסק, שירותים נלווים ושירותי ערך מוסף לבית העסק (שירותי התאמות, מועדוני לקוחות, הפקת דוחות לבית העסק, ניהול מוקד שירות לקוחות לבית העסק), תפעול כספומטים ומסופים (לרבות חיבור פיזי, תוכנה, שירותי תחזוקה וניטור) ושירותי סליקה וסילוקין²⁴⁰.

ביטול עסקה אצל מנפיק כרטיס האשראי

עפ"י חוק הגנת הצרכן והתקנות מכוחו, בכל אחד מהמקרים שבהם הצרכן מודיע לבית העסק על ביטול העסקה ואין מחלוקת בין העסק לצרכן על התאמת הביטול להוראות חוק הגנת הצרכן, בית העסק חייב לבטל את העסקה ולהחזיר לצרכן את הכסף. אם העסקה נעשתה בכרטיס אשראי, בית העסק יכול לזכות את כרטיס האשראי שבו בוצעה הרכישה, והכסף יוחזר לחשבוננו של בעל הכרטיס. אם לבית העסק אין כספים צבורים באותה העת אצל הסולק שמהם ניתן לבצע את היזכי, על בית העסק לזכות את הצרכן במזומן או בצ'ק שניתן לפדותו במזומן באופן מיידי.

תקנות הגנת הצרכן (ביטול עסקה), התשע"א-2010 מאפשרות ביטול עסקה לרבות עסקה שנעשתה בכרטיס אשראי, וקבלת התמורה בחזרה, ובלבד שהצרכן יציג חשבונית, קבלה או פתק החלפה שמעידים על ביצוע העסקה. או כל הוכחה אחרת לביצוע העסקה עם הספק, על מועד ביצועה, על סכום העסקה ועל אופן התשלום. לכן במכירה טלפונית, בעסקה משמעותית, רצוי שהצרכן ידרוש הצעה מפורטת בדואר האלקטרוני לפני שימסור את כרטיס האשראי שלו.

ביטול עסקה שהתשלום בה בוצע באמצעות כרטיס אשראי אפשרי גם לפי חוק שירותי תשלום, ולהוראות הפיקוח על הבנקים לחברות שהוא מפקח עליהן²⁴¹. חוק שירותי תשלום מסדיר בין היתר את ההתקשרות בין הבעלים של הכרטיס למנפיק אמצעי התשלום ואת התנאים שבהם רשאי המנפיק לפעול לבירור מחלוקת בין הצרכן לבית העסק. כאשר צרכן מבקש לבטל עסקה כאמור שלא מכוח זכותו לפי חוק הגנת הצרכן והעסק מסרב לבטל את העסקה ולזכות אותו בהתאם, יכול הצרכן לפנות אל מנפיק כרטיס האשראי בבקשה להשבת הסכום ששילם, או

240 שירותי סולק למנפיק יכול שיכללו גם שירותים הנקראים תפעול המנפיק, כגון פתיחה וניהול של חשבונות מחזיקי הכרטיס (לרבות מעקב אחר ניצול מסגרת האשראי), טיפול באישור העסקאות מטעם המנפיק, איתור הונאות וניהול סיכונים, הפקת דוח חיובים (Statements) למחזיקי הכרטיס, הפעלת מוקד שירות הלקוחות, טיפול בהחזרי חיוב וגביית מלקוחות, תחזוקת מערכת חשבונית, ייצור כרטיס החיוב, פרסונליזציה, הפצת כרטיס החיוב ושירותי סליקה וסילוקין. תחומי הפעילות המותרים לסולק מוסדרים ברישיון הסליקה שלו או בהיתר השליטה שניתן לבנק השולט בו.

241 המפקח על הבנקים נוהג לתת הוראות לגופים שהוא מפקח עליהם בתחומים שונים. הוראותיו משקפות את עמדתו לגבי הנורמות הנדרשות לניהול בנקאי תקין בתחומים שונים, כגון מדידה והלימות הון, אשראי והשקעות, ניהול ובקרה וסיכונים פיננסיים.



להפסקת החיוב ביתרת התשלומים, תלוי במקרה, והמנפיק יהיה מחויב לעשות כן, בהתקיים העילות והתנאים לכך לפי חוק שירותי תשלום.

התנאים שבהם חייבת חברת האשראי לבטל חיוב בגין עסקה מכוח חוק שירותי תשלום²⁴²:

1. "הכחשת עסקה": (א) עסקה במסמך חסר - עסקה שבה כרטיס האשראי עצמו לא נכס בעת ביצוע העסקה מול המסוף, ולכאורה אין ראיה לכך שבוצעה העסקה (למשל - עסקה שלא הוצג בה כרטיס האשראי, היעדר חתימה או היעדר פרטים אחרים המעידים עליה). דוגמאות מובהקות לעסקאות במסמך חסר הן עסקאות המבוצעות באופן טלפוני או אינטרנטי. אם הבעלים של הכרטיס איתר חיוב בגין עסקה במסמך חסר, שלא הוא ביצע אותה (או שביצע אותה בסכום נמוך יותר), והוא הודיע על כך לחברת האשראי במועדים הקבועים בחוק, תשיב לו חברת האשראי את סכום החיוב (במלוואו או ההפרש, תלוי במקרה). (ב) עסקה במסמך מלא - עסקה שבה כרטיס האשראי נקרא פיזית (כלומר - הכרטיס נסלק במכשיר סליקה באמצעות קורא כרטיסים מגנטי, או באמצעות מסוף הפועל לפי תקן).²⁴³ EMV, או עסקה שבה ניתנה הוראת התשלום באמצעות פרט אימות מוגבר²⁴⁴ ותועדה הסכמת הבעלים של הכרטיס לביצוע פעולת התשלום. אם התשלום נעשה שלא על ידי הבעלים של הכרטיס ותוך שימוש לרעה בכרטיסו והוא הודיע על כך לחברת האשראי, היא תשיב לו את סכום החיוב בניכוי סכום מסוים המפורט בחוק, בהתאם למועד הדיווח.

לפי אתר האינטרנט של המועצה לצרכנות, בעסקה עם מסמך מלא הצרכן יידרש להוכיח שלא הוא ביצע את העסקה, ובעסקה במסמך חסר חובת ההוכחה של ביצוע העסקה חלה על בית העסק (כגון התכתבות עם הלקוח, הקלטה טלפונית או קבלה מהלקוח של פרט אימות מוגבר הידוע רק ללקוח).

בכל מקרה של הכחשת עסקה, המנפיק פותח בהליך בירור מול הסולק של בית העסק. ככלל ובהתאם לנסיבות המקרה, מחזיק הכרטיס יזכה באופן זמני עד להשלמת תהליך הבירור. סטואציה של הכחשת עסקה עוזרת למנפיקים ולסולקים לאתר ניסיונות מרמה - מצדם של ספקי סחורות ושירותים, אך גם מצד צרכנים, שבפועל ביצעו את העסקה אך מנסים להכחישה ולהימנע מתשלום. אם כבר בוצעה סליקה והכחשת העסקה נמצאה מוצדקת והצרכן טרם זוכה, נותן שירותי תשלום של העסק ישלם את הסכום שנסלק לנותן שירותי התשלום של הצרכן, והצרכן יקבל בחזרה את הכספים שיצאו מחשבוננו. לעיתים

242 האמור כאן לגבי חובות חברות האשראי חל על כלל נותני שירותי התשלום כהגדרתם בחוק שירותי תשלום ביחסים עם לקוחותיהם.

243 תקן טכני העוסק במידע שיימצא על אמצעי התשלום, לרבות כרטיסי אשראי, וביכולת קריאתו על ידי המסוף של העסק. הטכנולוגיה כוללת הטמעת שבב בכרטיס האשראי, לאבטחה מוגברת ומניעת הונאות. התקן קרוי לפי האות הראשונה בשמה של כל אחת משלוש החברות ששיתפו פעולה ביצירתו: Europay, Mastercard ו-Visa. התקן דורש מהלקוח להקיש את הקוד הסודי שלו במסוף התשלום (במקום לחתום על הקבלה, חתימה שקל לזייף). והוא יושם ברוב ארצות אירופה באופן מלא כבר בשנת 2006. בנובמבר 2019 הודיע בנק ישראל כי השימוש בתקן בישראל יתחיל בנובמבר 2020 בבתי עסק גדולים. במאי 2020 הודיע כי לאחר המעבר לתקן, עסקאות באשראי שסכומן עד 300 שקל לא ידרשו הקשת קוד סודי. יישום התקן בישראל אפשר גם תשלום באמצעות הטלפון הנייד, על ידי שימוש באפליקציות.

244 פרט אימות מוגבר - פרט אימות ייחודי למשלם, המאמת את זהותו של המשלם ברמת ודאות גבוהה, כגון משלוח SMS על ידי חברת כרטיסי האשראי לצרכן ואישור הצרכן בהודעה חוזרת כי הוא מסכים לחיוב כרטיס האשראי.



בית העסק כבר קיבל את הכספים, אך מאחר שהמשלם טרם חויב, נותן שירותי התשלום למשלם יפסיק את ביצוע פעולת התשלום ובמקרים מסוימים אין לסולק של העסק ממי להיפרע.

2. "כשל תמורה": כאשר תאריך האספקה חלף והצרכן לא קיבל מבית העסק את התמורה, או חלקה, או כשמוצר לא סופק גם אם לא חלף מועד האספקה, אבל יש הוכחות לכך שהספק נקלע לקשיים והפסיק לספק את שירותיו - במקרים אלה, כשברור כי הספק לא יממש את העסקה ולא יעמוד בהתחייבותו, חברות האשראי מחויבות לעצור את התשלומים העתידיים כדי למנוע פגיעה כלכלית בלקוחות. כך גם במקרה שבית עסק נקלע לקשיים ונמצא בהליך פשיטת רגל או שהוגשה נגדו בקשה למתן צו פירוק או כינוס נכסים²⁴⁵. על הצרכן להודיע לעסק על ביטול עסקת הרכישה, אם ניתן להודיע לו על כך²⁴⁶.

3. סופק הנכס או השירות במסגרת עסקת היסוד²⁴⁷ באופן חלקי, יחולו הוראות סעיפים א' ו-ב' שלהלן, בשינויים המחויבים, ביחס לחלק שלא סופק, ובלבד שהחויב בעד הנכס או השירות שלא סופק ניתן להפרדה.

כשצרכן מתלונן על "כשל תמורה" המנפיק מברר עם העוסק אם המוצר או השירות סופקו; אם הספק ממציא אסמכתה לאספקת המוצר (למשל, תעודת משלוח חתומה על ידי הקונה), המנפיק יפנה ללקוח ויציג לו את טענות הספק, והוא רשאי על פי החוק לבטל את הזיכוי הזמני (אם בוצע) על דרך חיוב של הלקוח אם מצא שהספק עומד בדרישות העסקה. אם המוצר לא סופק, הזיכוי הזמני שהמנפיק זיכה את הצרכן הופך למוחלט.

בסקר שיתוף ציבור שערך משרד מבקר המדינה (להלן - סקר שיתוף ציבור) נבחנו הרצון של הצרכנים לביטול עסקה ולעצירת התשלומים בכרטיסי אשראי והסיבות לכך. כמו כן נבחנו מודעות הצרכנים לתנאים שבהם הם זכאים לעצור תשלומים שנעשו באמצעות כרטיס אשראי.

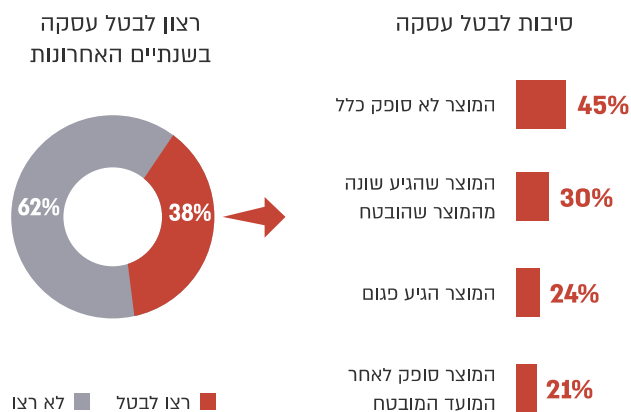
245 עם זאת לפי אתר האינטרנט של המועצה לצרכנות, יש להמציא לחברת האשראי את הבקשה כדי שזו תפסיק להעביר כספים לספק, עד החלטת בית המשפט בעניין. אם ניתן אחד מן הצווים שלעיל, על חברת האשראי להשיב ללקוח את כל התשלומים שבוצעו מיום הודעתו. במקרה שבית המשפט ידחה את הבקשה למתן צו, תמשיך חברת האשראי להעביר את התשלומים לספק.

246 פעולת תשלום בכרטיס אשראי הינה פעולת תשלום מובטחת אשר סעיפים 17 ו-18 בחוק שירותי תשלום עוסקים בה. לפי סעיף 17 אין חובת השבה על ידי נותן שירותי התשלום של כספים שהמשלם כבר חויב בהם אלא רק עצירה של חיובים עתידיים שטרם חויב בהם. גם סעיף 18 עוסק בעצירה של תשלומים שטרם הועברו לידי בית העסק שנכנס להליך של חדל"פ. למשלם עדיין יש זכות לקבל את הכספים שחויב בהם או שכבר הועברו לבית העסק, לפי העניין, וזאת בעילה ישירה מול בית העסק ולא באמצעות חובה החלה על נותן שירותי התשלום.

247 עסקה בין משלם למוטב למכירת נכס או למתן שירות.

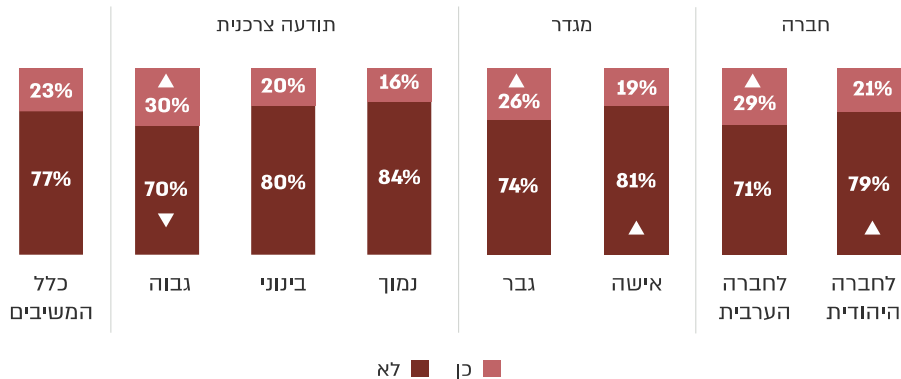


תרשים 12: רצון לביטול עסקאות ועצירת תשלומים בכרטיסי אשראי והסיבות לכך, 2020 - 2021²⁴⁸



המקור: סקר שיתוף ציבור.

תרשים 13: מודעות הצרכנים לתנאים המתירים להם לעצור תשלומים על עסקאות בכרטיסי אשראי



המקור: סקר שיתוף ציבור.

מהתרשימים שלעיל עולה כי כ-45% מהמקרים שבהם ביקשו צרכנים לבטל עסקה הסיבה הייתה אי-קבלת המוצר, ושמרבית הצרכנים - כ-77% בממוצע - אינם מודעים לתנאים המתירים להם לעצור תשלומים על עסקאות בכרטיסי אשראי.

²⁴⁸ המשיבים נשאלו "האם בשנתיים האחרונות רצית לבטל עסקה ולעצור תשלומים בכרטיס אשראי?" אם כן - מה הסיבה לכך? (מספר המשיבים N=613, מספר המשיבים "כן" N=279).



כאמור, ביטול חיוב בכרטיס אשראי שלא בהסכמת המוטב, כפוף לחוק שירותי תשלום, במקרים של "הכחשת עסקה" או "כשל תמורה". יחידת פניות הציבור בפקוח על הבנקים בבנק ישראל אחראית בין השאר לטיפול בתלונות ובפניות ציבור שעניינן עבירה על חוק שירותי תשלום של תאגידים בנקאיים ובהם חברות האשראי.

נמצא כי לא פורסם לציבור באמצעי התקשורת מידע על פעילות יחידת פניות הציבור בפקוח על הבנקים שבבנק ישראל, בנושא "כשל תמורה" ו"הכחשת עסקה" והתנאים שלפיהם רשאי הצרכן לבטל חיובים בגין עסקאות לפי חוק שירותי תשלום.

בנק ישראל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2022 (להלן - תגובת בנק ישראל) כי מתוך תחושת אחריות לאומית ורצון לסייע לציבור, בנק ישראל פעל במישור ההסברתי במגוון רחב של דרכים: פרסום סקירה של פניות הציבור באתר הבנק מדי שנה, פרסום דף באתר בנק ישראל המכיל מידע בנושא אופן השימוש בכרטיסי אשראי ובנושא ההסדרים הצרכניים המגנים על הלקוחות כאשר הכרטיס נגנב, אובד, מתבטל וכיו"ב.

המפקח על הבנקים הוא המאסדר האחראי על תקינות פעילות התאגידים הבנקאיים ובהם חברות האשראי לפי חוק שירותי תשלום ומומלץ שיפעל לפרסום זכויות הצרכן ואת האפשרות לפנות לבנק ישראל לקבלת סיוע במקרים המתאימים, תוך הנגשת הנושא ככל הניתן לציבור הרחב.

מחלוקות בעסקאות שבוצעו באמצעי תשלום: השוואה בין-לאומית

"סכמה" היא דרך הביצוע ומערכת הכללים בעסקאות בכרטיסי אשראי, המגדירים עבור הגורמים המשתתפים בתהליך את אופן התנהלות העסקאות, ובפרט הסדרים טכנולוגיים ועסקיים, כללי התחשבות וחלוקת האחריות לנזק²⁴⁹.

חוק הוגנות בחיובי אשראי²⁵⁰ בארה"ב נותן לצרכן בתחומים מסוימים הגנות רחבות יותר מאלו הניתנות בישראל על ידי חוק שירותי תשלום וחוק הגנת הצרכן, אם העסקה נעשתה בכרטיס אשראי. על פי החוק האמריקאי, לצרכן ניתנים 60 יום ממועד קבלת הדיווח מהמנפיק לבחון את הדיווח; אם מצא חיובים מוטעים שלדעתו אינם צריכים להשתלם על ידו, הוא רשאי להודיע עליהם למנפיק. חיובים מוטעים ייתכן שיהיו: (א) בגין רכישות שלא נעשו על ידי הצרכן או שנעשו בסכום אחר מזה שבו הספק חייב את הצרכן בגינם; (ב) סכומים שלגביהם הצרכן מבקש

249 עם המשתתפים בתהליך ביצוע עסקה בכרטיס אשראי ניתן למנות בנקים, סולקים, מנפיקים, יצרני מסופים, מפצים של תוכנה וחומרה לסליקת עסקאות, ארגונים בין-לאומיים לכרטיסי חיוב ועוד. הסכמה מתארת איזה מידע יקבל הגוף ואיזה מידע יעביר לגוף שאחריו בשרשרת ביצוע העסקה. עוד היא מגדירה אילו בירורים יערוך כל גוף אם תהיה תלונה של אחד הצדדים לעסקה או של גוף בשרשרת ביצוע העסקה, וכן מי יישא בנזק הכספי בעת טעות או תקלה בתהליך.

250 The Fair Credit Billing Act (FCBA) is a United States federal law enacted in 1974 as an amendment to the Truth in Lending Act (codified at 15 U.S.C. § 1601 et seq.). Its purpose is to protect consumers from unfair billing practices and to provide a mechanism for addressing billing errors in "open end" credit accounts, such as credit card or charge card accounts.



הבהרות מהמנפיק או מסמכי ראיות לעסקה; (ג) רכישות שלא התקבלו כלל בידי הצרכן או שהתקבלו שלא בהתאם להסכם שעשה עם הספק; (ד) כשל של המנפיק בכל הנוגע להכללת תשלום שנעשה על ידי הצרכן או אשראי שניתן לו; (ה) טעות חישוב של המנפיק; (ו) טעות של המנפיק במשלוח החיובים לצרכן לכתובת שגויה.

על פי החוק האמריקאי במהלך 30 יום מקבלת תלונת הצרכן, על המנפיק לבצע בדיקה של הטענות, וגם - אם הצרכן מבקש זאת - להציג בפני הצרכן העתקי ראיות שאסף. אם טענת הצרכן היא שחויב בגין מוצר שלא קיבל והוא מבקש זאת, על המנפיק להציג בפניו הצהרה או מסמכים המעידים שהספק סיפק את המוצר או שלח אותו אל הצרכן. על המנפיק נאסר לגבות מהצרכן סכומי עסקאות כל עוד נמשך הבירור לגביהם.

בחוק הגנת הצרכן בישראל נקבע כי חובת בירור עסקה מתמשכת חלה על העסק (הספק)²⁵¹ גם בעסקה באמצעות כרטיס חיוב. בעסקה מתמשכת²⁵², שבה מחייב הספק את חשבונו של הצרכן בתשלומים לפי הרשאה לחיוב, אם צרכן טוען כי הספק גבה ממנו סכום נוסף על הנקבע בתנאי ההתקשרות (סכום עודף), יברר הספק את טענתו בתוך עשרה ימי עסקים; אם מצא הספק כי אכן גבה סכום עודף, ישיבו לצרכן בתוך ארבעה ימי עסקים, בתוספת הצמדה וריבית הנקובים בחוק. על הספק גם לשלוח לצרכן תשובה מנומקת בכתב על ממצאי הבירור בתוך 21 ימי עסקים מיום פנייתו. לפי חוק שירותי תשלום, לצרכן יש אפשרות לפנות למנפיק רק בטענה של "הכחשת עסקה", כלומר אם כלל לא ביצע את העסקה, או בטענה של "כשל תמורה", שלפיה לא קיבל תמורה כלל או קיבל תמורה חלקית שניתנת להערכה כספית בצורה קלה וברורה. אם הספק אינו מקבל את טענת הצרכן, מופנה הצרכן בישראל לבתי המשפט בהליך משפטי כנגד הספק כדי לקבל החזר על רכישותיו.

חברות הסליקה הבין-לאומיות²⁵³ וכן חברות סליקה כגון PayPal²⁵⁴ מפרסמות את הכללים שלפיהן הן מטפלות במחלוקות לגבי חיובי הצרכן בעסקאות בכרטיסי אשראי. החברות אימצו את ההגנות הנוספות לצרכן הקיימות בחוק ההגנות בחיובי אשראי האמריקאי, ואף מחייבות את הספקים לפרסם את מדיניות החזרת המוצרים²⁵⁵. חברת ויזה, לדוגמה, מסווגת את המחלוקות כלהלן: (א) הונאה, כגון טענות הצרכן (בעסקאות שבהן כרטיס האשראי נוכח) על שימוש בכרטיס אשראי גנוב, או ביצוע עסקה ללא העברת הכרטיס בקורא המכשירים בצורה נאותה; (ב) עסקאות שבוצעו ללא הסכמת הלקוח; (ג) טעויות עיבוד, כגון טעות בסוג מטבע העסקה וסוג עסקה שגוי; (ד) מחלוקות בנוגע לעסקת היסוד, כגון אי-קבלת תמורה, חיובים חוזרים שהצרכן ביקש לבטל, אספקת מוצר מזויף או פגום והטעיות מצד הספק.

251 ראו סעיף 1713 לחוק הגנת הצרכן.

252 עסקה לרכישה של טובין או שירותים באופן מתמשך, לרבות כל שינוי בעסקה או תוספת לה שאינם מהווים עסקה חדשה, והכול בין אם העסקה היא לתקופה קצובה ובין אם לתקופה בלתי קצובה, ולמעט עסקה לאספקת גז.

253 כגון ויזה, מאסטרקארד ואמריקן אקספרס.

254 PayPal (פייפאל) הוא שירות מסחר אלקטרוני המאפשר העברת כספים וביצוע תשלומים באינטרנט.

255 ראו את מסמכי מדיניות פתרון המחלוקות באתרי האינטרנט של ויזה, מאסטרקארד ואמריקן אקספרס.



יוצא שההגנות הניתנות לצרכן על ידי חברות הסליקה הבין-לאומיות רחבות מאלו הניתנות על ידי חברות סליקה הישראליות הפועלות על פי הדין הישראלי, והן כוללות דרישה מהספקים להראות כי חיוב הצרכן נעשה בהתאם לתנאי עסקת היסוד שהוסכמה בין הצדדים לרבות במקרה של טענה לאספקת מוצר שאינו מקורי או פגום והטעיות מצד הספק וכי ניתן לצרכן גילוי נאות לפני ביצועה.

לדוגמה, צרכן ישראלי שרכש מוצר א' בצבע מסוים באמצעות כרטיס אשראי של מנפיק ישראלי, אם יקבל מוצר אחר או אותו מוצר בצבע אחר וירצה לבטל את הרכישה, יכול לפנות לעסק בבקשה לבטל את העסקה ואם העסק מסרב על הצרכן לפנות לבית המשפט לפתרון הסכסוך. לעומת זאת אם אותה עסקה שולמה בכרטיס של מנפיק בחו"ל או באמצעות PayPal, ידרוש המנפיק להחזיר לצרכן את כספו עד בירור העניין, ויבחנו את עסקת היסוד והגילוי שניתן לצרכן לאפשרות שיספק מוצר בצבע שונה מהמוזמן. אם לא היה גילוי נאות מהספק, העסקה תבוטל ויוחזר כספו של הלקוח.

ממצאי הביקורת מעלים כי לצרכנים ישראלים שרוכשים מוצרים מספקים בחו"ל באמצעות כרטיס אשראי שהנפיקו חברות האשראי הפועלות תחת ה"סכמה" הבין-לאומית, או שרוכשים באמצעות PayPal (גם אם יש שימוש בכרטיס אשראי שהונפק ופועל תחת הסכמה בישראל) - ניתנות בפועל הגנות נוספות על אלו שנהנים מהן צרכנים ישראלים שרוכשים מוצרים בכרטיס אשראי של מנפיק שפועל תחת סכמה ישראלית, כגון הקפדה על גילוי נאות הניתן לצרכן לפני ביצוע העסקה.

באוקטובר 2021 מסרו נציגי המועצה לצרכנות לצוות הביקורת כי לדעתם ניתן ליצור מנגנון של בורות במקרים של מחלוקת בין הצרכן לבין העסק בנוגע למוצר ולשירות שהתקבלו (עסקת היסוד). במסגרת זו גם יכול שיתבררו נושאי עצירת התשלום והשבת כספים.

נציגי בנק ישראל מסרו בדצמבר 2021 לצוות הביקורת כי עמדתם היא שאין לכלול הוראה המטילה על המנפיק מעורבות יתר בעסקת היסוד ובחינת מקרים אשר דורשים שיקול דעת ונטילת תפקיד של "שפיטה". המצב כיום בישראל מקל על פעולת המנפיקים ודורש מהם בחינה של מקרים ברורים של הכחשת עסקה וכשל תמורה בלבד. עם זאת בנק ישראל תומך באפשרות הקיימת שלפיה על המנפיק להחזיר חלק מהסכומים שבהם חיוב הלקוח אם קיבל חלק מהמוצרים, ובלבד שהחיוב בעד הנכס או השירות שלא סופק ניתן להפרדה באופן פשוט וברור. לדעת בנק ישראל קיימים שיקולים נוספים על אלו של הגנת הצרכן, ויש להבטיח גם את יעילותם ואמינותם של אמצעי התשלום. כדי לפתור את המחלוקות הנוגעות להגנת הצרכן עומדים לרשות הרשות להגנת הצרכן ובתי המשפט.

משרד המשפטים מסר בתגובתו דברים דומים לאלו שמסר בנק ישראל לצוות הביקורת בדצמבר 2021, ונוסף על כך מסר המשרד כי במסגרת חקיקת התיקון לחוק שירותי תשלום עלתה הטענה כי יש מקום לאמץ את ההסדר שבדין האמריקני, אך הגנות אלה חלות רק על עסקאות קרדיט²⁵⁶ - עסקאות יקרות יותר, הנושאות ריבית אשר מגלמת גם את ההגנות הנוספות שהלקוח מקבל. עוד עלה כי השיעור של עסקאות אלה בישראל קטן יחסית, בשל העובדה שבישראל לקוחות

256 עסקאות שבהן גובה מנפיק כרטיס האשראי ריבית מהצרכן בגין פער הזמן בין מועד זיכוי העסק לבין מועד חיוב חשבון הצרכן.



יכולים לשלם בתשלומים נדחים (דביט נדחה)²⁵⁷ ללא עלות (differ debit). לעומת זאת, בארה"ב הלקוחות צריכים לבחור בין קרדיט לדביט²⁵⁸ בכל תשלום.

עוד מסר משרד המשפטים שחוק שירותי תשלום, אשר מסדיר את החובות המוטלות על נותני שירותי תשלום, מבוסס למעשה על הדין הבין-לאומי ועל האמנה האירופאית בתחום זה (Payment Services Directive 2). יתרה מזו, חוק שירותי תשלום אף קבע הגנות צרכניות משמעותיות יותר מאשר אלה שבדירקטיבה האירופאית. למשל, בעוד הדירקטיבה האירופאית קבעה חריג להגנה על הלקוח אם מתבצע שימוש לרעה כאשר הלקוח התרשל ברשלנות רבתית, חוק שירותי תשלום לא עיגן את ההחרגה הזאת וקבע הסדר אחריות ביטוחי חלף זאת.

בנק ישראל מסר בתגובתו כי חוק שירותי תשלום הוא חוק צרכני, שבין היתר מגן מפני הונאת לקוחות באמצעי תשלום, ובכלל זה בכרטיסי אשראי. בנק ישראל היה מיוזמי החוק והשקיע משאבים רבים בגיבושו ובקידומו בכנסת בשיתוף עם משרד המשפטים. כמו כן, בהתאם לדין הישראלי (המבוסס על הדירקטיבה האירופאית בתחום שירותי התשלום²⁵⁹) קיימת הפרדה בין עסקת היסוד ובין עסקת התשלום, וזאת למעט במקרים חריגים של כשל תמורה או פשיטת רגל. החוק הוא הדין הבסיסי במערכת היחסים שבין נותן שירותי תשלום ולקוחותיו, והוא אשר קובע את חלוקת האחריות ביניהם.

מוצע כי בנק ישראל ומשרד המשפטים בשיתוף הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות, יבחנו מידי תקופה את מועילות ההגנות החלות על הצרכן בישראל בהשוואה למצב בארה"ב. אימוץ הגנות דומות, בשינויים מתחייבים, לאלה שבארה"ב יתרום למניעת פגיעה בצרכנים ויעודד הקפדה על שירות הוגן מצד בתי העסק. בכלל זאת, מוצע לאפשר לצרכן הישראלי את יכולת הבחירה לקבלת הגנה מוגברת מהמנפיקים תמורת תוספת תשלום.

שיתוף גופי צרכנות בהסדרי ביצוע עסקאות

הבנק העולמי²⁶⁰ (World Bank) המליץ כי לצורך גיבוש אסטרטגיה לאומית מכלילה לשירותי תשלום קמעונאיים יש לשותף את בעלי העניין בבנייתה²⁶¹.

257 עסקאות שבהן מנפיק כרטיס האשראי אינו גובה ריבית מהצרכן בגין פער הזמן בין מועד זיכוי העסק לבין מועד חיוב חשבון הצרכן.

258 עסקאות שבהן מחויב חשבון הצרכן במועד ביצוע העסקה.

259 הדירקטיבה האירופית הוצגה ביוני 2017 בוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל ובספטמבר 2016 בוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים.

260 World Bank, *Developing a Comprehensive National Retail Payments Strategy* (October 2012).

261 Strong cooperative mechanisms are crucial for effective oversight. These include mechanisms whereby stakeholders may voice their views to authorities on the design and evolution of retail payment systems, and mechanisms to coordinate regulatory functions amongst the various authorities. Although the central bank should be expected to lead oversight activities, the overall framework should also consider the role of other authorities, where applicable, in attaining the public policy objectives for the retail payments market.



בבנק ישראל פועל פורום המועצה הלאומית לתשלומים בהובלת מנכ"ל בנק ישראל המייעצת לנגיד בקשר לעניינים אלו²⁶². לפי פרסומי הבנק²⁶³, פעילות המועצה הורחבה כדי להתאים את השוק להתפתחויות הטכנולוגיות והרגולטוריות, תוך שיתוף כלל הגורמים המעורבים בתחום. מטרת דיוני המועצה היא לקדם יוזמות להטמעת תשתיות למערכות תשלומים; לעודד תחרות בין המשתתפים במערכות; לבצע תכנון אסטרטגי של מערכות התשלומים; לעקוב אחר יישום רפורמות; ולשתף מידע. המשתתפים בדיונים הם נציגי הבנקים; חברות כרטיסי האשראי; הבורסה לניירות ערך; רשות ניירות ערך; משרד האוצר; הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור; רשות המיסים; משרד ראש הממשלה; המועצה הלאומית לכלכלה; רשות התחרות; משרד המשפטים; הרשות הלאומית להגנת הסייבר; ורשות האכיפה והגבייה.

המועצה הלאומית לתשלומים של בנק ישראל התכנסה פעמיים בשנת 2017, ולא התכנסה מתום שנת 2018 עד למועד סיום הביקורת במרץ 2022.

בנק ישראל בחן ב-2016 את תהליך ביצוע עסקה בכרטיסי חיוב. לשם כך הוקם צוות שכלל נציגי יחידת הפיקוח על מערכות התשלומים, נציג אגף הפיקוח על הבנקים ונציג המחלקה המשפטית (להלן - צוות הבחינה). ביולי 2016 פרסם הבנק את תוצאות עבודת הצוות במסגרת דוח²⁶⁴.

הדוח קבע כי כדי לשפר את יעילותו של שוק כרטיסי החיוב בישראל ולעודד את התחרות בו, תוך שמירה על יציבותו, נדרשים כמה שינויים, ואלה העיקריים שבהם:

1. הרחבת הפעילות וההשתתפות בעלי עניין רלוונטיים נוספים בדיונים במועצה הלאומית לתשלומים, בהתאם למודל שהציע הבנק העולמי, וקיום דיון פתוח על צורכי השוק ועל תכנון אסטרטגיית התשלומים.
 2. הקמת ועדת כרטיסי חיוב, שתכלול שחקנים ורגולטורים רלוונטיים בשוק כרטיסי החיוב אשר תשמש פלטפורמה לכלל השחקנים בשוק זה על מנת לדון בנושאים המקצועיים והטכנולוגיים הנוגעים לדרך הפעילות וכללי הביצוע של העסקאות ("הסכמה").
- נציגי המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן מסרו בינואר 2022 לצוות הביקורת כי לדעתם מן הראוי שישתתפו בגיבוש אסטרטגיה לאומית מכלילה לשירותי תשלום קמעונאיים. בכלל זה יהיו שותפים לבחינת התהליכים בחו"ל, ובמסגרת התוויית ההסדרים העסקיים יציגו את הנושאים שהם אמונים עליהם.

262 בהתאם לסעיף 6(1) לפקודת הבנקאות, 1941 פרום מייעץ נקרא ועדה מייעצת. הסעיף קובע כי הנגיד רשאי למנות ועדה מייעצת לייעץ לו בעניינים הנוגעים לעסקי בנקאות.

263 פרסומי יחידת הפיקוח על מערכות תשלומים, אגף מערכות תשלומים וסליקה, בנק ישראל, **דוח סקירת הפיקוח על מערכות תשלומים מבוקרות, צעדים עיקריים שקודמו בשנים 2016 - 2019**.

264 בנק ישראל, **שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב** (יולי 2016).



מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נציגי הגופים הצרכניים, לרבות הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות, לא הוזמנו לדיוני המועצה הלאומית לתשלומים או לוועדת כרטיסי חיוב אשר עסקה בגיבוש ה"סכמה", כללי ביצוע העסקאות וכללי התחשבות וחלוקת האחריות לנזק, ועמדתם לא נשמעה. עוד נמצא כי המועצה לצרכנות, הרשות להגנת הצרכן או כל גוף צרכני אחר לא הוזמנו לישיבות המועצה הלאומית לתשלומים, זאת שלא בהתאם להמלצת הבנק העולמי וצוות הבחינה מיולי 2016 לצרף לישיבות אלה ארגונים צרכניים. עוד נמצא כי בין מטרות המועצה הלאומית לתשלומים לא נכללות ההגנה על הצרכן ומניעת שימוש בסכמה לביצוע פעולות באמצעי תשלום, ככלי לביצוע הונאת צרכנים.

לצורך גיבוש אסטרטגיה לאומית מכלילה לשירותי תשלום קמעונאיים מומלץ לשתף את בעלי העניין בבנייתה, כפי שהמליצו הבנק העולמי וצוות הבחינה. מומלץ כי בנק ישראל יפעל לכנס באופן עיתי את המועצה הלאומית לתשלומים וכי יזמן לדיונים את נציגי המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן כדי שיציגו את עמדתם, כבעלי עניין בהגנת הצרכן, בנוגע לבניית אסטרטגיה לאומית מכלילה לשירותי התשלום הקמעונאיים, ובכלל זה שיציגו נושאים בתחום הגנת הצרכן, מניעת הונאות ועידוד התחרות.

בנק ישראל מסר בתגובתו כי להבא הוא יזמין את הרשות להגנת הצרכן ומהמועצה לצרכנות כאשר יועלו בוועדות סוגיות הרלוונטיות לפעילותן.

הונאות ושימוש לרעה בכרטיסי אשראי

תפקידיו המרכזיים של הפיקוח על הבנקים הם תמיכה ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה (בנקים, תאגידי עזר בנקאיים וסולקים), כדי למנוע פגיעה בכספי מפקידים ובציבור; פיקוח על ניהולם התקין; ושמירה על אינטרסים של הלקוחות.

בסוף שנת 2019 מנתה אוכלוסיית האזרחים הוותיקים מעל גיל 65 בישראל 1,093,000 איש, שהם כ-12% מהאוכלוסייה. כ-40% מהאזרחים הוותיקים הם בני 75 ומעלה. במועצה לצרכנות מתקבלות תלונות צרכנים רבות מאזרחים ותיקים ובני משפחותיהם, המצביעות על מקרים רבים של הונאה, ניצול ופגיעה - לעיתים אף שיטתית - בקשישים. לדברי נציגי המועצה לצרכנות רק מיעוט הנפגעים מתלונן. לכן חובה על הרגולטורים לעשות כל שביכולתם כדי לצמצם במידה ניכרת תופעות אלו.

חוק הגנת הצרכן אוסר על עסקים לפעול תוך הטעיה או תוך הפעלת השפעה בלתי הוגנת על צרכנים. החוק קובע כי הטעיה היא מעשה או מחדל של עסק, בכתב או בעל פה או בכל דרך אחרת, לרבות לאחר מועד ההתקשרות בעסקה - העלול להטעות צרכן בכל עניין מהותי בעסקה (להלן - הטעיה).

סמכות המפקח על הבנקים לקבוע הוראות ניהול בנקאי תקין מעוגנת בסעיף 5(ג1) לפקודת הבנקאות, 1941 (להלן - פקודת הבנקאות), ובהתאם לסמכות זו נוהג המפקח לקבוע אף הוראות שנועדו לשמור באופן ישיר על עניינם של לקוחות המערכת הבנקאית. בסעיף 8א(א) לפקודת הבנקאות, נקבע כי המפקח על הבנקים בבנק ישראל מחויב לשלוח הודעה לתאגיד בנקאי על פגמים בהתנהלותו אם הוא סבור שישנם כאלו.



נוהל בנקאי תקין 311 שהורה בנק ישראל את חברות הסליקה, קובע את דרכי הפעולה שעל תאגיד בנקאי, לרבות סולקים, לנקוט בנוגע לסיכון אשראי. סיכון אשראי הוא הסיכון שלוה, או צד נגדי, של התאגיד הבנקאי לא יעמוד בהתחייבויותיו כלפי התאגיד, כפי שסוכמו. תאגיד בנקאי צריך לנהל את סיכון האשראי הגלום בתיק האשראי בכללותו, כמו גם את סיכון האשראי הנובע מאשראי ספציפי או מעסקה ספציפית.

עוד קובע הנוהל כי ההנהלה הבכירה של הסולק אחראית ליישום אסטרטגיית ניהול האשראי שהתווה הדירקטוריון, ולפיתוח מסגרת לניהול סיכון האשראי, שתעוגן במסמך מדיניות ובנהלים לזיהוי סיכון האשראי, מדידתו, מעקב אחריו ופיקוח ובקרה עליו. מדיניות ונהלים אלו צריכים להתייחס לסיכונים האשראי בכל הפעילויות בתאגיד הבנקאי, ולחול הן על האשראי הבודד והן על התיק בכללותו.

בנוהל בנקאי תקין 472 שהורה בנק ישראל את חברות הסליקה²⁶⁵, נעשה ניסיון להקטין את הסיכון לסולק מהתנהלות החברות. בין היתר הנוהל מקטין את הפגיעה מחברות שפועלות תוך הונאת צרכנים באמצעות הטעייתם או בהפעלת השפעה בלתי הוגנת עליהם.

הנוהל קובע בסעיף 7 כי קושי בביצוע החזר חיוב, בשל חדלות פירעון או הונאה של בית עסק, חושף את הסולק לסיכונים שונים, לרבות סיכון אשראי, ולפיכך:

1. הסולק יקבע מדיניות למתן השירות ונהלים לאישור בתי עסק חדשים, וכן תהליכי סקירה שוטפים להערכת המצב הפיננסי והתפעולי של בתי העסק הנסלקים. התהליכים יתייחסו להיבטים כגון אירועי הונאה, רווחיות, היקף מכירות, רמת השירות של בית העסק והחזרי החיוב.
2. הסולק יקיים מדיניות, מערכות ונהלים הולמים לניטור המגמות בהחזרי החיוב והיכולת של בית העסק לשלם את החזרי החיוב.
3. הסולק ינקוט אמצעים הולמים, היכן שמצבו של בית העסק מעורר חשש מהיבט סיכון האשראי (לדוגמה, תמחור מחדש ודרישת ביטחונות או ערבויות).
4. בהסכמי סליקה צולבת, הסולק יתקשר במנגנון בוררות משותף לסולקים ומנפיקים בישראל לעניין החזרי החיוב.

בדצמבר 2018 פרסמה המפקחת על הבנקים דאז חוזר לעדכון נוהל 472. בחוזר צוין כי קיימת תופעה רחבה של גביית אלפי שקלים מלקוחות, ובפרט מקשישים, באמצעות מעשי הונאה, הטעיה והשפעה בלתי הוגנת של בתי עסק. כדי לחזק את יכולת חברות הסליקה, שאינן צד לעסקת היסוד, לסרב לתת שירותים לבתי עסק שאינם פועלים בהתאם לחוקי הגנת הצרכן, נקבעו בחוזר תבחינים הנוגעים להפרות מצד בית העסק ודרכי פעולה לבירור העניין.

נציגי בנק ישראל מסרו בינואר 2022 לצוות הביקורת כי הבנק נקט בשנים האחרונות פעולות אסדרה נוספות שיש בהן משום הגברת ההגנה לצרכן גם בהיבטים של הונאות תוך שימוש בכרטיסי אשראי של הלקוח; למשל הכללת סעיפים המגינים על הלקוח בחוק שירותי תשלום שפורסם בינואר 2019, והכנסה לשוק והטמעה של תקן EMV, שנועד להפחית את השימוש לרעה

265 נוהל בנקאי תקין 472, סולקים וסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב.



ולהגביר את הביטחון של לקוחות בביצוע עסקאות באמצעות כרטיסי אשראי. כן נציגי בנק ישראל השתתפו בגיבוש עמדת המדינה בהליכים שנקטו תובעים פרטיים בתביעות ייצוגיות כנגד סולקים.

תלונות על חברות מעוולות

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בתלונות על מכירה טלפונית שהוגשו למועצה לצרכנות נטענו טענות שלפיהן אנשי המכירות הפעילו לחץ כבד על הצרכנים, תוך שימוש בשיטות שיווק אגרסיביות - זאת בעיקר כלפי אזרחים ותיקים, שמתקשים להתמודד עימם, להבין את העסקה או להתנגד לה, אף שלעיתים קרובות אין להם כל צורך במוצרים המוצעים ואין להם אפשרות כלכלית לרכוש אותם. להלן נתונים על מספר החברות הפעילות בתחום השיווק מרחוק באמצעות הטלפון והיקפי התלונות נגד חברות בנושא ביטולי עסקאות ועל תרמיות באמצעות כרטיסי אשראי, שהתקבלו בהרשות להגנת הצרכן, בבנק ישראל ובמועצה לצרכנות.

הרשות להגנת הצרכן

הרשות להגנת הצרכן איתרה בשנת 2020 כ-280 עסקים המאוגדים כחברות בע"מ או כעוסקים מורשים המפרים את חוק הגנת הצרכן או עסקים שיש סבירות גבוהה שהם פעילים בתחום עוקץ צרכנים, בתחום השיווק מרחוק באמצעות הטלפון, ולשם כך מתקשרים בהסכם לסליקת מכירותיהם בכרטיסי אשראי עם חברות הסליקה. להלן מספרי עסקים אלה שפעלו ב-2020.

לוח 10: מספר העסקים המפרים את חוק הגנת הצרכן, הפעילים בתחום השיווק מרחוק באמצעות הטלפון, 2020

מספר העסקים	תחום העיסוק
102	טלמרקטינג
73	שירות ואחריות
107	פיננסי
282	סה"כ

על פי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בנק ישראל

להלן לוח המתאר תלונות שטופלו בבנק בנושא עסקאות בכרטיס חיוב ותרמיות בכרטיס חיוב, בשנים 2019 - 2020.



לוח 11: תלונות שטופלו בבנק ישראל בנושא ביטולי עסקאות בכרטיס חיוב ותרמית שבוצעה בכרטיס חיוב, 2019 - 2020

שנת 2020	שנת 2019	
50	35	מספר התלונות שהתקבלו ושטופלו על ידי הפיקוח על הבנקים
27.8%	11.8%	שיעור התלונות המוצדקות, כפי שקבע הפיקוח על הבנקים, מבין התלונות שהתקבלה הכרעה לגביהן
31	12	מספר התלונות שטופלו על ידי היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים ושהטיפול בהן הסתיים ללא קביעת עמדה
כ-47.7%	כ-37.5%	שיעור הפונים שקיבלו סעד ²⁶⁶
כ-149,000	כ-71,000	הסכום שהוחזר לציבור בעקבות טיפול הפיקוח בתלונות פרטניות (בש"ח)

על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנים 2019 - 2020 הוגשו ליחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים רק 85 תלונות שעסקו בביטולי עסקאות בכרטיסי אשראי ובתרמיות באמצעות כרטיס חיוב של צרכן.

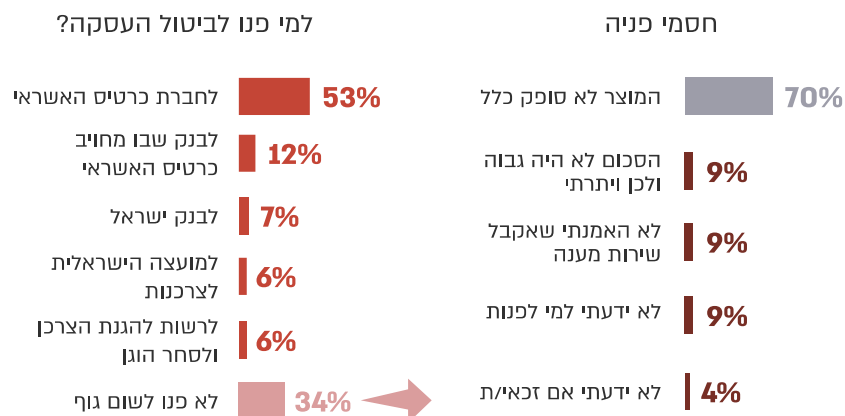
עוד עולה כי היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים טיפלה בכל התלונות האלו, ושיעור הפונים שקיבלו סעד עולה על שיעור התלונות שנמצאו מוצדקות - כלומר נציגי היחידה לפניות הציבור הצליחו להשיג סעד עבור חלק מהפונים לפני משורת הדין, והפיקוח על הבנקים סיים את הטיפול בתלונה בלא שקבע שהייתה מוצדקת.

יש לציין כי סקר שיתוף ציבור העלה ששיעור הצרכנים שיפנו לבנק ישראל לצורך ביטול עסקה הוא נמוך. להלן תרשים המציג את התפלגות הגופים שאליהם פנה הצרכן בבקשה לביטול עסקה ולעצירת תשלומים. כמו כן התרשים מציג את הסיבות לכך שחלק מהצרכנים לא פנו לשום גוף בבקשות אלה.

²⁶⁶ לדברי בנק ישראל, הסעדים שניתנו הם השבת כספים (גם לפני משורת הדין), קבלת המוצר שהובטח ו/או קבלת פיצוי מוסכם שווה ערך.



תרשים 14: הגופים שצרכנים פנו אליהם בבקשה לביטול עסקה ולעצירת תשלומים בכרטיס אשראי והסיבות לכך שחלק מהצרכנים לא פנו בבקשה זו²⁶⁷



המקור: סקר שיתוף ציבור.

מהתרשים עולה כי 34% מהצרכנים שביקשו לבטל עסקה בכרטיס אשראי לא פנו לשום גוף, ו-13% מהם כלל לא ידעו למי לפנות או לא הכירו את זכויותיהם.

המועצה לצרכנות

מתחילת 2015 ועד סוף 2018 התקבלו במועצה כ-1,700 תלונות נגד חברות הפועלות בשיטת הטלמרקטינג (שיווק מרחוק באמצעות הטלפון), המעלות חשש לעבירות חמורות כגון הטרדה טלפונית, התחזות, שיווק אגרסיבי ולעיתים גם חיוב ללא הסכמתו המפורשת של הצרכן לעסקה, או אספקת מוצרים או שירותים שכלל לא רכש.

טיפול בנק ישראל בתלונות בנושא צרכנות

בדצמבר 2014 פנתה המועצה לצרכנות לבנק ישראל כדי להתריע על תופעת הונאת קשישים ולבקש מהבנק לנקוט את כל האמצעים הדרושים לסייע במיגורה. המועצה ביקשה מסגנית המפקח על הבנקים דאז לבחון ביצוע מעקבים אחר מקרים המעלים חשש לפגיעה בקשישים, וכן לבחון את האמצעים שיש לנקוט להפסקת הפגיעה בצרכנים ולמניעת פעילות שאינה עולה בקנה אחד עם הדין ועם הצדק.

²⁶⁷ המשיבים נשאלו "למי פנית כאשר רצית לבטל עסקה ולעצור תשלום בכרטיס אשראי?" (מספר משיבים 613=N), אלו שהשיבו כי לא פנו לשום גוף נשאלו "מה הסיבה שלא פנית לשום גוף כדי לעצור את התשלומים?" (מספר המשיבים 47=N).



באותה הפנייה פירטה המועצה לצרכנות תמצית של שש תלונות, ומסרה כי יש בידיה עשרות תלונות נוספות של צרכנים כנגד כמה חברות שעוסקות בשיווק ישיר ומוכרות את המוצרים תוך כדי הונאה, הטעיה והפעלת השפעה בלתי הוגנת. המועצה ביקשה כי בנק ישראל יפעל לעצירת הסליקה של העסקים המעורבים.

להלן דוגמאות לתלונות אופייניות:

1. הטרדה טלפונית: צרכנים רבים דיווחו כי סוכני מכירות פנו אליהם בטלפון פעם אחר פעם, עד שנאלצו לבצע את העסקה, לטענתם בשל הלחץ הכבד שהופעל עליהם וכדי להפסיקו.
2. אספקת מוצרים או שירותים אחרים מאלו שתוארו בשיחת המכירה, או כאלה שלא סוכם על רכישתם או במחיר שונה מזה שהוסכם עליו.
3. שימוש חוזר בפרטי אשראי ללא ידיעתו וללא הסכמתו של הצרכן לאספקת מוצרים או שירותים שלא הוזמנו כלל: צרכנים רבים או בני משפחותיהם דיווחו כי עוסק השתמש בכרטיס האשראי של הצרכן אף שסירב לבצע את הרכישה כאשר פנו אליו מהחברה. חלק מהצרכנים התלוננו על חיוב בעסקה של אלפי שקלים ללא ידיעתם וללא הסכמתם, על ידי חברה שאין להם כל קשר איתה ואשר אינה מוכרת להם, מה שמעלה חשש כי פרטי כרטיס האשראי הועברו.
4. סירוב בתי עסק לבקשת צרכנים לבטל עסקת מכר מרחוק.
5. יצירת רושם כי צרכן זכה או יזכה בפרס או בהטבה אחרת, או נקיטת אמצעי הפחדה כלשהו כלפי הצרכן.

בתחום הרוכלות²⁶⁸ קיבלה המועצה לצרכנות מתחילת 2015 ועד סוף 2018 יותר מ-800 תלונות נגד עוסקים המשווקים מוצרים ברוכלות: שואבי אבק או מטהרי מים שעלותם אלפי שקלים, שירותי אחזקה למערכות מטהרי מים, מינוי לשירותי תיקונים למוצרי חשמל ביתיים, אביזרים למוצרי חשמל ועוד.

לדוגמה, בתלונה שהתקבלה במועצה ב-2015 נטען כי אזרח ותיק שמסר לעוסק את פרטי כרטיס האשראי שלו כדי לשלם דמי משלוח על פרס שלכאורה זכה בו, גילה בהמשך שכרטיסו ממשיך להיות מחויב על רכישות שכלל לא ביצע. החיובים הסתכמו בכ-47,000 ש"ח. אף שפנה לחברת כרטיסי האשראי ודיווח על ההונאה, לטענתו לא זכה למענה²⁶⁹.

268 לפי סעיף 8 לחוק הגנת הצרכן, רוכלות היא הצעת עסקה לצרכן מאת עוסק, או מי מטעמו, שבא שלא לפי הזמנה למקום מגוריו, שירותו הצבאי, עבודתו או לימודיו או לקרבתם, וכן לכל מקום שאינו בית עסק של העוסק או של מי מטעמו (להלן - מקום הצרכן), או פנייה יזומה של עוסק לצרכן בכל דרך שהיא, שבעקבותיה הגיע העוסק, או מי מטעמו, למקום הצרכן כדי לקשור עסקה.

269 דוגמא זו כמו דוגמאות רבות אחרות הוצגו על ידי המועצה הישראלית לצרכנות במסגרת ת"צ (תל אביב יפו) 50533-07-18 **קשת נ' כרטיסי אשראי לישראל**, ראו בקשה מטעם המועצה לצרכנות להצטרף להליך בקשת האישור כידידת בית המשפט: ת"צ (תל-אביב-יפו) 50533-07-18 **המועצה הישראלית לצרכנות נ' כרטיסי אשראי לישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 24.10.2021). המחלוקת נשוא ההליך היא בשאלת האחריות של חברות האשראי לנוכח השימוש הפסול בפלטפורמת המסחר שהן מציעות ללקוחותיהן.



ניתוח התלונות המוגשות למועצה לצרכנות העלה כי משפנו קשישים או בני משפחותיהם לחברות כרטיסי האשראי בבקשה לעצור את חיובי הכרטיס שלהם מפני שלדעתם העסקאות נעשו תוך ביצוע הונאה, תשובת החברות במרבית המקרים הייתה שעל לקוחות לפנות להליך משפטי מול הספק.

הנימוק שסיפקו החברות היה שהצרכן הקשיש מסר את פרטי כרטיס האשראי במהלך עסקת המכירה, ולכן אם יש חילוקי דעות בקשר למוצרים שסופקו או שממשיכים להיות מסופקים, עליו להתמודד עם הספק בבתי המשפט. לדברי המועצה לצרכנות, החברות פעלו וסייעו בביטול חלק מן החיובים כאשר הופעלו עליהן לחצים כבדים מצד בני משפחה או ארגוני צרכנים שנרתמו לסייע לנפגע.

המועצה לצרכנות שלחה לסגנית המפקחת על הבנקים דאז בבנק ישראל פנייה נוספת באוגוסט 2017, בבקשה שתורה על בדיקת אופן טיפול חברות האשראי בתלונות המתקבלות אצלן בעניין חיוב כרטיס אשראי ללא ידיעתו וללא הסכמתו של הלקוח. עוד ביקשה שבנק ישראל ינחה את חברות האשראי להעניק את הסיוע הנדרש למתלוננים בביצוע הליך של הכחשת עסקה במקרים המתאימים, ולהימנע ממתן שירותי סליקה לחברות שתלונות חוזרות נגדן מצד לקוחות בעניין שימוש בפרטי אשראי ללא הרשאה מתבררות כנכונות. לפנייה צירפה המועצה פירוט של 25 תלונות צרכנים ובהן פרטי הצרכנים ותצלומי חיובי כרטיסי האשראי.

אחד הכלים העומדים לרשות הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל לקידום ההוגנות במערכת הבנקאית הוא טיפול בתלונות הציבור, הן ברמה הפרטנית והן באיתור ותיקון כשלים רוחביים כתוצאה מהמידע המתקבל מהציבור. בנוסף, הוראת המפקח על הבנקים, ניהול בנקאי תקין A308 שעניינה "טיפול בתלונות ציבור" קובעת את חובתו של בנק או חברת כרטיסי אשראי להטמיע תרבות ארגונית המבוססת על שמירת ההוגנות ביחסים שבינו לבין הלקוח. כך, קובעת ההוראה כללים שמטרתם להבטיח טיפול נאות, יעיל והוגן של התאגיד הבנקאי בתלונות לקוחותיו, כחלק מהחובות החלות עליו בקשריו העסקיים עם לקוחותיו.

המועצה לצרכנות מסרה באוקטובר 2021 לצוות הביקורת כי לא זו בלבד שהתופעה לא הופסקה, אלא שהיא התרחבה, ונכנסו לשוק חברות חדשות הפועלות בתחום לפי אותן השיטות; אחת מחברות האשראי אף פרסמה בדוחות האשראי שנשלחו לצרכנים את אחת מחברות השיווק הישיר שנגדה התקבל המספר הרב ביותר של תלונות עוד ב-2015. כמו כן, היו מקרים רבים של עוסקים שסירבו לבטל עסקה אף שהודעות הביטול נמסרו במועד הנקוב בחוק, וזאת בטענה שכבר היה שימוש במוצר. נמצאו גם מקרים שבהם ביקשו עוסקים לגבות דמי ביטול העולים על הסכומים הקבועים בחוק.

המועצה לצרכנות ציינה כי בשנים 2018 - 2021 קיבלה כ-500 תלונות מצרכנים קשישים על הטעיות והונאות בכרטיסי חיוב.

בנק ישראל מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2022 כי לא איתר אצלו את קבלת הפנייה של המועצה לצרכנות מדצמבר 2014. עם זאת אותרה קבלת הפנייה בדצמבר 2015, כשנה לאחר מכן, ועליה הכותרת "תזכורת". לדברי הבנק, תיאורי המקרים שהופיעו במכתב המועצה נועדו לתת סימנים במקרים שהובילו לגיבוש המכתב על ידי המועצה, ולא התבקשה העברת הטיפול בהם לידי הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל. לא נמצאה בבנק פנייה למועצה לצרכנות בעקבות



מכתב זה בקשר לטיפול בתלונות המצויות בו. ביולי 2017 התקיימה פגישה בהשתתפות מנכ"ל המועצה דאז והמפקחת על הבנקים דאז, והועלו בה מגוון נושאים, ובהם גם הונאות קשישים בעסקאות בכרטיסי אשראי. סוכם אז כי המועצה לצרכנות תעביר מכתב מפורט בצירוף תלונות לדוגמה, ויבדק משפטית אופן הטיפול בכך. בהתאם לכך העבירה המועצה באוגוסט 2017 מכתב מפורט בצירוף 23 דוגמאות לתלונות שהתקבלו אצלה כנגד עוסקים ואשר נועדו להמחיש את התופעה. המועצה ציינה במכתבה, כי החברות המעוולות נהגו בין היתר, להתחזות לנציגי חברות האשראי, עשו שימוש בפרטי כרטיסי האשראי ללא ידיעתו וללא הסכמתו של הצרכן לאספקת מוצרים שלא נרכשו, העבירו פרטי כרטיסי אשראי מחברה לחברה וכן שלא ניתן מענה הולם על ידי חברות כרטיסי האשראי בחלק מהמקרים בהם פנו אליהן בתלונה.

בנק ישראל הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שלא הוסכם בין הגופים כי הטיפול בפניות האמורות יועבר מידי המועצה לפיקוח על הבנקים. לאחר בחינת מכתב זה הוחלט כי הדרך המתאימה לטיפול בתופעה היא קידום עדכון להוראת נוהל בנקאי תקין 472, ואכן בתקופה שלאחר מכן שקד הפיקוח על העדכון עד פרסומה ב-23.12.18.

בדצמבר 2018 עדכן בנק ישראל את נוהל 472 והוסיף לנוהל תבחינים ברמת עקרונות שיכולים לסייע לבסס חשש ממשי כי בפעילותו של בית עסק יש משום הונאת לקוחות. עוד הוסף לנוהל כי בנסיבות שבהן התעורר אצל סולק חשש ממשי כי בפעילותו של בית עסק יש משום הונאת לקוחות, הוא רשאי לסרב לתת לבית העסק שירותי סליקה או לבצע עבורו פעולה מסוימת והדבר ייחשב סירוב סביר.

נמצא כי בנק ישראל לא טיפל בתלונות שנשלחו במכתב שהעבירה אליו המועצה לצרכנות ובהן מידע על הטעיה של צרכנים באמצעות כרטיסי אשראי, לרבות בדוגמאות הפרטניות להונאות קשישים. כמו כן, בנק ישראל לא בדק בכל הנוגע לתלונות אלו את פעולות חברות כרטיסי האשראי בקשר לעצירת סליקה של עוסקים שהטעו צרכנים או ביצעו הונאות באמצעות כרטיסי אשראי, לרבות של קשישים. עלה כי בסוף 2018 פעל הבנק לעדכון נוהל בנקאי 472 והוסיף לנוהל תבחינים ברמת עקרונות שיכולים לסייע לבסס חשש ממשי כי בפעילותו של בית עסק יש משום הונאת לקוחות.

בנק ישראל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי אין בידיו אסמכתאות המעידות על קבלת פנייה מהמועצה בשנת 2014, וכי לדעתו לא הייתה ציפייה לכך שיתייחס לפנייה מיולי 2017. עם זאת, לאחר בחינת המכתב השני מאוגוסט 2017 הוחלט כי הדרך המתאימה לטיפול בתופעה היא קידום מיידי של עדכון לנוהל 472.

על בנק ישראל לפעול בכלים שעומדים לרשותו לטיפול בכלל התלונות בדבר עצירת חיובים שמקורם בהונאות בכרטיסי אשראי, ובפרט במקרים של הונאה שיטתית כלפי קשישים ואוכלוסיות ראויות לקידום. מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימסד ממשקים עיתיים עם המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן לשם סיועו בברור ובטיפול בתלונות אלו.

בנק ישראל מסר בתגובתו כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה לעניין מיסוד הממשקים, וכי לאחרונה התקיימה פגישה עם המועצה לצרכנות, במסגרתה סוכם על קיום מפגשים רבעוניים. עוד מסר הבנק כי הוא יציע לקיים מפגשים רבעוניים גם עם הרשות להגנת הצרכן.



עצירת שירותי סליקה

חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 קובע לגבי שירותים מסוימים, כי חובה על תאגיד בנקאי לתת אותם לבקשת לקוח. אולם, תאגיד בנקאי רשאי לסרב לתת גם שירותים אלה, אם מדובר בסירוב סביר. בהתאם לכך, נקבע בפסיקה כי בכל מקרה תאגיד בנקאי רשאי להפסיק שירותי סליקה מסיבה סבירה²⁷⁰. כמו כן הפסיקה הכירה בחשש ממשי ל"התנהגות בלתי הוגנת או רשלנית מצד הלקוח בניהול חשבונו, באופן הגורם נזק לבנק או לציבור" כטעם מספק לסרב לתת לו שירות²⁷¹.

ב-2020 התקבלו בבנק ישראל שתי תלונות שעניינן עסקאות בכרטיסי אשראי שאינן עוסקות בהונאה ויש להן השפעה רוחבית בתחום כרטיסי האשראי: (א) תלונה מלקוח שגילה עסקה חדשה בכרטיס האשראי שביטל כמה שנים קודם לכן. בבדיקה רוחבית שבצע הבנק נמצאו מקרים נוספים אצל אותו מנפיק (12,000 חיובים שנעשו בכרטיסים שבטלו, בהיקף של כ-4 מיליון ש"ח) וכמה מאות חיובים כאלו אצל מנפיקים אחרים של כרטיסי אשראי. בעקבות ביקורת זו הוחזרו הכספים ללקוחות, ובנק ישראל הטיל קנסות על חברות כרטיסי האשראי; (ב) בדיקה רוחבית נוספת בוצעה בנושא שיווק כרטיסי אשראי שהם גם כרטיסי מועדון, במעמד התשלום על ידי הלקוחות בקופות הרשמות של העסקים, ולא בדוכן נפרד - פעולה המנוגדת להנחיות בנק ישראל.

לדברי בנק ישראל חברות הסליקה החליטו במקרים בודדים לסרב לתת שירותי סליקה לבתי עסק הפועלים תוך הונאת לקוחות, ובתגובה לכך לעיתים הן נתבעות על ידי אותם בתי עסק ונאלצות להתמודד עם הנושא בערכאות משפטיות. באותם מקרים, בנק ישראל התייצב לצד הסולקים ותמך בסגירת החשבון של העסק על מנת למנוע מעשי הונאה נוספים.

בנק ישראל מסר בתשובתו כי תופעת הניצול של צרכנים, בדגש על צרכנים מקרב אוכלוסיית הקשישים, הקטינים והעולים החדשים, היא למעשה גניבה ועושה אשר מבוצעת על ידי עבריינים, וכי ראוי שיטפלו בה בראש ובראשונה הגופים האמונים על אכיפת הדין הפלילי ועל חוק הגנת הצרכן. בנק ישראל הוא אחד הגורמים הרלוונטיים לטיפול בתופעה הנדונה, אולם יכולתו לסייע מוגבלת ונוגעת למקטע הצר של שירותי התשלום המפוקחים על ידי הפיקוח על הבנקים וכפופה לדין החל בנושא.

עוד מסר בנק ישראל כי במרבית המקרים הנדונים שהוצגו לפניו ההונאה איננה מתבצעת במסגרת מערכת היחסים שבין התאגיד הבנקאי ללקוח, כי אם במסגרת היחסים שבין העוסק ללקוח. כלומר, הלקוח מסכים להעברת הכספים במסגרת ההונאה. חברות כרטיסי האשראי מחויבות לשמש תשתית "שקופה" להעברות כספים. אם תורחב האפשרות להפעלת שיקול דעת ולחסימת פעילויות, הוודאות והשקיפות יתעמעמו, ועלולה להיות לכך השפעה על האמון של בתי העסק במערכת התשלומים. ערעור הוודאות עלול להסיט את בתי העסק הלגיטימיים להימנע מקבלת תשלומים באמצעות כרטיסי אשראי בנסיבות מסוימות ולדרוש מלקוחותיהם לשלם בדרכים אחרות, נוחות ויעילות פחות. החוק אינו מטיל על המנפיק באופן ישיר חובות בדיקה בנוגע לשלב שבו ניתנה הוראת תשלום של הלקוח (לרבות באמצעות המוטב), אך טרם

270 ראו: תא (ת"א) 62364-06-17 צריכה ומיגון ישיר בע"מ נ' לאומי קארד בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 25.7.2017).

271 ראו: רע"א 6582-15 עמותת איעמאר לפיתוח וצמיחה כלכלית נ' בנק הדואר, חברת דואר ישראל בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 1.11.2015).



ניתנה התחייבות המנפיק לבצעה. בשלב זה חלה על מנפיק שמפוקח על ידי הפיקוח על הבנקים חובה לנהל סיכונים, באופן דומה לחובות שחלות על סולק. לנוכח זאת, אם ניתנה הוראת תשלום מובטחת באמצעות כרטיס אשראי, בנק ישראל סבור כי יש לבחון את החלת סעיפים 17 ו-18 לחוק, שיאפשרו את הפסקת ביצוע פעולת התשלום בהתרחש כשל תמורה או חדלות פירעון, וייתכן שאלו יסייעו במקרים מסוימים ללקוחות שרומו על ידי בתי עסק מעוולים. על אף הרצון הברור לסייע ללקוחות שנוצלו, אם הלקוח נתן את הוראת התשלום והוא מבקש לבטל אותה בדיעבד, בלי שהתקיימו הנסיבות הקבועות בחוק, יש קושי להטיל על המנפיק את החובה לעשות כן, ללא תיקון החוק.

נציגי חברת כרטיסי האשראי א' מסרו לצוות הביקורת ביוני 2022 כי בכדי לאפשר הגנה טובה יותר על הצרכנים, נדרשים תיקוני חקיקה שייתנו כלים רבים יותר בידי חברות כרטיסי האשראי לסרב להתקשר עם חברות בנסיבות מסוימות במסגרת ניהול הסיכונים שהן מבצעות, או לחלופין להפסיק את הסליקה של חברות שלדעת חברות כרטיסי האשראי מבצעות הונאה.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2022 (להלן - תגובת המשרד לשוויון חברתי) כי הוא בוחן תיקון חקיקה שיחייב את נותני שירותי התשלום לדווח לגורמים המוסמכים אם מתעורר חשש ממשי לניצול כלכלי של הצרכן, אם מתבצעת פעילות חריגה של העסק באמצעות אמצעי תשלום, או אם נותני השירות מחליטים לסרב למתן השירות או לסיים את מתן השירות לבתי עסק בשל פעילות שיש בה חשש לניצול כלכלי של צרכנים. לשם כך, המשרד לשוויון חברתי בוחן את ההגנות שייתנו לנותני שירותי התשלום במקרים אלו.

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים ישקלו הסדרת כלים לנותני שירותי התשלום שיאפשרו להם להגן ביעילות על הצרכנים ועל עצמם, ויבחנו את ההגנה הניתנת לחברות כרטיסי האשראי כנגד תביעות, כך שבמקרים של הונאת לקוחות יהיו בידיהן כלים נוספים כדי להתגונן כנגד תביעות שמוגשות נגדם על ידי עסקים שהונאו לקוחות וחברות האשראי סרבו לתת להם שירותי סליקה.

פיקוח של בנק ישראל על חברות הסליקה

ועדת באזל לפיקוח בנקאי²⁷² קובעת בתקנים הבין-לאומיים חובות רגולטוריות ברמת עקרונות (principle based), בלי לפרט במדויק את האופן שבו עקרונות אלה אמורים להיות מיושמים (הוראות ציות rules based). הוראות הפיקוח על הבנקים לניהול בנקאי תקין הן ברובן הוראות ברמת עקרונות, וכך גם הוראות נהל 472 כפי שנקבעו במסגרת עדכון הנהל. לדעת בנק ישראל יתרון מרכזי של קביעת עקרונות על פני ספים כמותיים נוגע לגמישות ביישום העיקרון, בהתאם לסביבה המשתנה. קביעת עיקרון מטילה על הגוף המפוקח חובה רחבה לבחון את מצב הדברים באופן שוטף ולבצע שינויים בטיפול בהתאם לעיקרון, והדבר יכול לסייע כאשר החברות המעוולות משנות אף הן את אופן התנהלותן בתגובה לקשיים בהם הן נתקלות.

²⁷² The Basel Committee on Banking Supervision (BCBS). הוועדה קובעת תקני רגולציה לניהול תקין וזהיר של עסקי בנקאות. הוועדה משמשת פורום לשיתוף פעולה וידע בנושא רגולצית בנקאות, וחברים בה 45 נציגים ונגידי בנקים מרכזיים, מ-28 בנקים מרכזיים.



בנק ישראל מסר בתשובתו כי בסכמות הבין-לאומיות מפורטים תבחינים שונים כדוגמת שיעור charge backs, במספרים מדויקים, ובנק ישראל הסתמך גם על קיומו של מנגנון זה. על הדירקטוריון וההנהלה של התאגיד הבנקאי, מוטלת האחריות להפעיל שיקול דעת ביישום זהיר ונאות של עקרונות אלה. במסגרת תהליכי ביקורת והערכה של הפיקוח על הבנקים נבחנת, בין היתר, סבירות שיקול הדעת שהפעיל הדירקטוריון ומועלות לפני התאגיד הבנקאי דרישות פיקוחיות פרטניות.

נמצא כי על אף התבחינים ברמת עקרונות שנקבעו בנוהל 472 בנק ישראל לא אפיין פרופיל עסקאות מדיד של חברות העוסקות בהונאה, בנק ישראל לא קבע רשימת דגלים אדומים וסיפי התנהגות מדידים המאפיינים עסקים החשודים כמבצעים הונאה, ולא קבע פעולות שעל חברות האשראי לנקוט כדי לבסס חשד סביר לגביהם, כדי שניתן יהיה להפסיק את הסליקה במידת הצורך. הבנק גם לא ביקש דיווחים ולא ביצע ביקורות בחברות הסליקה לבחינת המשטר התאגידי שהנהיגו לעצירת סליקה לעסקים הפועלים תוך הונאה ועמידתן במשטר זה, ולא בחן את טיפול המנפיקים בבקשות צרכנים לביטולי עסקאות, לרבות מדיניותם, מערכותיהם, נוהליהם וטיפולם בסיכון האשראי הנובע מכך. עוד נמצא כי בנק ישראל לא העמיד דרישות פיקוחיות פרטניות למנפיקים ולסולקים בתחומים האמורים.

חלק מהמאפיינים של חברות כאלו נדון בבית המשפט. במסמך עמדה של היועץ המשפטי לממשלה שהוגש לבית המשפט באחד ההליכים²⁷³ צוין כי שיעור החזרי החיוב בעסקאות במסמך חסר בעבור החברה שנידונה עמד על 12.58% מסך העסקאות בשנת 2020. בבית המשפט בדיון בהליך אחר²⁷⁴ הוצג כי שיעור החזרי החיוב הממוצע בכלל העסקאות מסוג זה אצל כלל בתי העסק אצל אותו הסולק עומד על כ-0.08%. שיעור התלונות שקיבלה חברת כרטיסי האשראי בגין החברה הנדונה ביחס למחזור עמד על כ-16.63%.

נציגי הרשות להגנת הצרכן מסרו בינואר 2022 לצוות הביקורת כי על פי בדיקתם אצל חברות האשראי בישראל, שיעור החזרי חיוב העולה על 2% מאפיין חברה שיש לבחון אם פעולתה כרוכה בהונאת לקוחות.

נציגי בנק ישראל מסרו בפברואר 2022 לצוות הביקורת כי ב-2021 טיפלו בהונאה באמצעות כרטיסי אשראי כנגד עולים מחבר העמים שפותו למסור קוד שמאפשר לחייב את כרטיסם (להלן - "עוקץ העולים"). במקביל טופל הנושא גם במסגרת תלונות ציבור שהתקבלו מלקוחות של שתי חברות כרטיסי אשראי שנפגעו בפרשה ותלונה אחת נוספת של לקוח חברת כרטיסי אשראי שלישית. היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים וידאה שהזיכוי שניתן לצרכנים כולל גם את הצרכנים שפנו, והתיקים נסגרו. הבנק מסר שבמסגרת הטיפול בנושא התעוררה שאלה משפטית בדבר ההגנה שזכאים לה הלקוחות לפי חוק שירותי תשלום, ונציגי הפיקוח על הבנקים פנו להתייעצות עם משרד המשפטים. בעקבות זאת פרסמה מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) במשרד חוות דעת ובה פרשנות לסעיף 24(ד) לחוק. בנק ישראל שלח את מכתב חוות הדעת ודרישה לפיצוי הלקוחות שנפגעו לשלוש חברות כרטיסי אשראי (שכן בבדיקה נמצא שהפרשה נוגעת לשלושתן). בעקבות התהליך חברת כרטיסי אשראי א' פיצתה 743 לקוחות בסכום כולל

273 ראו ה"פ 13627-09-20 עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה (07.01.2021).

274 ת"א (רחובות) 28169-06-17 שרון נ' ישראל כרטיס (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 07.01.2021).



של 1.2 מיליון ש"ח (נוסף על 295,000 ש"ח שבהם פיצתה בשלב הראשון); חברת כרטיסי אשראי ב' פיצתה 37 לקוחות בכ-151,000 ש"ח; וחברת כרטיסי אשראי ג' פיצתה 148 לקוחות בכ-540,000 ש"ח - סך הכול כ-2,186,000 ש"ח.

בנק ישראל מסר בתגובתו בעניין "עוקץ העולים" כי כשסבר שהכלים העומדים לרשותו למתן סעד ללקוחות אינם מספקים, הוא פעל מול משרד המשפטים לקבלת חוות דעת משפטית, על מנת לשפר את יכולתו לטפל בתלונות ולתת סעד ללקוחות אלה, שרובם ככולם כלל לא פנו לבנק ישראל לשם קבלת סעד.

לפי מידע שנמסר מהמועצה לצרכנות ומהרשות להגנת הצרכן, חברות המבצעות הונאה מתרכזות לרוב באוכלוסיות של אנשים עם מוגבלות, פגועי נפש, קשישים ועולים חדשים, שרבים מהם אינם מודעים לזכויותיהם הצרכניות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לבנק ישראל לבצע ביקורות יזומות אצל המנפיקים והסולקים בנושא עצירת פעולות הסליקה לעסקים הפועלים להטעיה והונאה בכרטיסי אשראי. בדרך זו, הפיקוח על הבנקים יוכל לנקוט בכלים המצויים בידיו לעצירת השימוש בכרטיסי אשראי כאמצעי המאפשר את ההונאה והתעשרות של העבריינים על גביהם של הקשישים, כפי שפעל במקרה עוקץ העולים.

בנק ישראל מסר בתגובתו כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה בנוגע לביצוע ביקורות יזומות אצל מנפיקים וסולקים, בשים לב, בין היתר, לעצימות פעילויות ההונאה ולתעדוף משימות הפיקוח, זאת לצד המשך התפתחות החקיקה בנושא.

צעדים לצמצום הונאות באמצעות כרטיסי אשראי

לנוכח המקרים הרבים שבהם חברות המבצעות הונאה צרכנית קיבלו את תקבוליהן באמצעות כרטיסי אשראי החליטה הממשלה באוקטובר 2020²⁷⁵ על שורת צעדים שמטרתם מתן כלים נוספים בידי הרשות להגנת הצרכן ורגולטורים נוספים לפעולה כנגד מבצעי ההונאה. עם זאת, ההחלטה קבעה כי אין בתיקוני החקיקה ובצעדים הנוספים שקבעה הממשלה כדי לגרוע מהוראות המפקח על הבנקים, שלפיהן בנסיבות שבהן התעורר אצל סולק חשש ממשי כי בפעילותו של בית עסק יש משום הונאה לקוחות, הטעייתם או הפעלת השפעה בלתי הוגנת עליהם, רשאי הוא לסרב לתת לבית העסק שירותי סליקה או לבצע עבורו פעולה מסוימת, והסירוב ייחשב כסירוב סביר.

להלן עיקרי החלטת הממשלה האמורה:

1. משרד המשפטים יבחן עם הרשות את האפשרות להקנות לממונה על הרשות להגנת הצרכן (להלן - הממונה) את הסמכות לבצע חיפוש בחומרים השמורים במחשב, לנוכח העובדה כי כיום חלק גדול מן ההפרות כלפי צרכנים פגיעים נעשות על יסוד שימוש במאגרי מידע דיגיטליים ובהם שמורים פרטי צרכנים, והכול בכפוף לאישור היועץ המשפטי לממשלה.

²⁷⁵ החלטת ממשלה מס' 450 מיום 18.10.2020, "תכנית חירום לחיזוק המאבק נגד עוקץ וניצול צרכנים אזרחים ותיקים וצרכנים פגיעים אחרים במיוחד בעידן משבר הקורונה".



2. הרשות ומשרד המשפטים יבחנו בתוך 60 ימים את האפשרות להוספה של נסיבה מחמירה - פגיעה בצרכן כאמור בסעיף 23א(ב)(4) לחוק הגנת הצרכן - להגדרת "נסיבות מחמירות" שבסעיף 22ד(ב) לחוק, אשר עוסק בהטלת עיצומים כספיים בנסיבות מחמירות.
 3. על שר הכלכלה והתעשייה לתקן את חוק הגנת הצרכן באופן שהממונה יוסמך לקבוע כי אם יתבצעו הפרות בנסיבות מסוימות וחמורות כפי שייקבע, עוסק וכן בעל זיקה אליו, כפי שייקבע, כל אחד מהם, הוא עוסק מפר בנסיבות מחמירות. הממונה יקבע זאת לאחר שהודיע לעוסק על כוונתו לקבוע כי הוא עוסק מפר בנסיבות מחמירות ולאחר שהקנה לו את הזכות להשמיע את טענותיו. הודעת הממונה וכן קביעתו כאמור יימסרו גם לנותן שירותי התשלום.
 4. שר הכלכלה, בתיאום משרד המשפטים, בנק ישראל והמשרד לשוויון חברתי לקדם תיקון חקיקה שיקבע חובות לנותני שירותי תשלום לפעול כלהלן: (א) לאחר הודעה למפר לכאורה על כוונה לקבוע כי הוא מפר בנסיבות מחמירות - הפסקת העברת הכספים לעוסק על ידיהם; (ב) לאחר קביעת הממונה כי המפר הוא מפר בנסיבות מחמירות - הפסקת העברת הכספים אליו והשבת כספים לצרכנים המשלמים, אם כספים אלו טרם הועברו למפר.
- בנק ישראל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת הדיונים לגיבוש החלטת הממשלה 450, הוא הציע להרחיב את הטיפול גם בנוגע ל"אמצעי הייצור" הנוספים של הגורמים העבריינים, למשל מניעת שימוש בשירותי תקשורת לצורך ביצוע ההונאות הנדונות, וכן הציע קידום חקיקה שתיתן מענה על הנושא של "הונאות פישנינג"²⁷⁶. עוד מסר הבנק כי בימים אלה נעשית עבודה נוספת עם משרד המשפטים ומשרדי הממשלה הרלוונטיים ליישום החלטת הממשלה באמצעות תיקוני חקיקה שייתנו מענה על נדבך נוסף של הגנה על אוכלוסיות שנפגעות מאירועי הונאה ויסדיר את הטלת חובת הדיווח על נותני שירותי התשלום, באופן שהם ימסרו מידע לרשות לסחר הוגן כדי לסייע לה לזהות את הספקים המפרים בהקדם האפשרי ולטפל בהם בכלים העומדים לרשותה.

נמצא כי בשנת 2021 הכינה הרשות להגנת הצרכן בשיתוף עם משרד המשפטים, בנק ישראל והמשרד לשוויון חברתי תזכיר חוק לתיקוני החקיקה הנדרשים בהתאם להחלטת הממשלה, אשר פורסם להערות הציבור בדצמבר 2021 וממתין להשלמת החקיקה. מומלץ כי הגופים האמורים בשיתוף המועצה לצרכנות יפעלו להשלים את קידום הליך החקיקה, בהתאם להחלטת הממשלה 450 מאוקטובר 2020.

דמי ביטול עסקה בכרטיס אשראי

על פי סעיף 5(א) לתקנות הגנת הצרכן (ביטול עסקה), התשע"א-2010 (להלן - תקנות ביטול עסקה), בעת ביטול עסקה בהתאם לתקנות בית העסק רשאי לנכות דמי ביטול מהסכום שעליו

276 הונאות דיוג (באנגלית Phishing) משתמשות בהנדסה חברתית ומתבצעות על ידי שליחה של מסרון (SMS) או של הודעת דואר אלקטרוני או באמצעות הרשתות החברתיות. לעיתים חשודים ישתמשו בדיוג על מנת להשיג גישה בלתי מורשית למידע רגיש דוגמת פרטי חשבונות בנק, אשראי וסיסמאות. ההודעה הנשלחת אל המחשב או הטלפון של הקורבן עלולה להכיל קבצים או קישורים זדוניים שנועדו להדביק את הקורבן בנוזקות. במרבית הונאות הדיוג האתרים הזדוניים מתחזים לאתרים אמיתיים של בנקים, חברות אשראי או אמצעי תשלום מקוונים (דוגמת PayPal).



להשיב לצרכן. אלה נגבים כהחזר על הוצאות והתחייבויות של העסק בשל העסקה או בשל ביטולה, וכוללים דמי טיפול וכל הוצאה הכרוכה בביטול העסקה²⁷⁷. שיעור דמי הביטול יהיה 5% ממחיר הטובין או השירות, או 100 ש"ח, לפי הסכום הקטן בהם²⁷⁸. לא ניתן לנכות דמי ביטול כאשר סיבת הביטול היא פגם במוצר או אי-התאמה²⁷⁹ בין המוצר שהוזמן למוצר שקיבל הצרכן (אם התבצעה עסקת מכר מרחוק)²⁸⁰.

בתקנות ביטול עסקה מפורטים סוגי הטובין והשירותים שרכישתם ניתנת לביטול והזמן העומד לרשות הצרכן לביטול כל רכישה. אם העסקה בוצעה בנוכחות הצרכן בבית העסק באמצעות כרטיס אשראי, והעסק הוכיח לצרכן כי חברת כרטיסי האשראי או גוף אחר שעזמו התקשר העסק לביצוע סליקת כרטיסי אשראי גבו ממנו תשלום בעד הסליקה בעסקה שבוטלה - רשאי העסק לחייב את הצרכן גם בתשלום שנגבה ממנו²⁸¹.

סעיף 44(א) לחוק הגנת הצרכן עוסק בחובת גילוי מדיניות החזרת טובין. הסעיף מעגן את חובתו של עסק המציג או מוכר טובין לצרכן להציג במקום עסקו, במקום הנראה לעין ובאותיות ברורות וקריאות, מודעה המפרטת את מדיניותו לגבי החזרת טובין שלא עקב פגם; במודעה יצוין אם ניתן להחזיר טובין כאמור, ובכלל זה יצינו הגבלות על ההחזרה, תנאי ההחזרה ואופן ההחזר שיקבל הצרכן וסוגו. בהיעדר מודעה כאמור, חזקה כי מדיניות העסק היא מתן אפשרות לצרכן להחזיר את הטובין ואם ביקש הצרכן לעשות כן וסורב, הוא יהיה רשאי להחזיר בתוך שבעה ימים מיום שסורב והעוסק יהיה חייב להשיב לו את מלוא התמורה²⁸².

בביקורת עלה מקרה שבו עסק גבה דמי ביטול, לרבות דמי סליקה של כרטיסי האשראי, בלי שניתן לצרכן גילוי נאות מראש על עלויות הביטול הכוללות. במקרה זה נמצא כי העסק לא הציג במקום הנראה לעין ובאותיות ברורות מודעה המפרטת את מדיניותו לגבי החזרת טובין ולגבי חיוב בדמי סליקה ברכישה באמצעות כרטיס חיוב. מכאן שעולה האפשרות כי יש עסקים שכוללים את דמי הסליקה שנגבו מהם במסגרת דמי הביטול, ויש עסקים שמוותרים על דמי הסליקה וסופגים את העלויות שנגרמו להם. לפיכך קיימת אפשרות כי הצרכן אינו יודע מראש מהן עלויות דמי הסליקה שיחולו על העסקה; הדבר תלוי בהתקשרות בין העוסק לסולק - מידע שלעיתים אינו גלוי לפני הצרכן.

277 על פי סעיף 14(ד) לחוק הגנת הצרכן, "דמי ביטול" כוללים הוצאות או התחייבות בשל משלוח, אריזה או כל הוצאה או התחייבות אחרת, שלטענת העוסק הוא הוציא או התחייב בהן בשל ההתקשרות בעסקה או בחוזה, או בשל ביטולה.

278 סעיף 5(א).

279 סעיף 14 לחוק הגנת הצרכן.

280 אין באמור כדי לגרוע מזכותו של עוסק לתבוע את נזקיו עקב כך שערך הנכס פחת עקב הרעה משמעותית במצבו, אם ייקבע שהייתה הטעיה או ניצול מצוקה לפי סעיף 32 לחוק הגנת הצרכן.

281 סעיף 5(ב) לתקנות.

282 בסעיף 44(ב) את מתאר הדין את התהליך שיתרחש אם ביקש הצרכן להחזיר לעוסק טובין שלא עקב פגם, בהתאם למדיניות החזרת טובין המפורטת במודעה, והעסק לא פעל בהתאם לאותה מדיניות. בנסיבות אלה רשאי הצרכן להחזיר את הטובין לעסק בתוך שבעה ימים מיום קבלת הסירוב להחזרת הטובין, והעסק יהיה חייב להשיב לו את מלוא התמורה שקיבל באופן ששילם הצרכן, ובלבד שלא חלה הרעה במצב הטובין. לעניין זה, פתיחת האריזה לא תיחשב להרעה במצב הטובין. סעיף 44(ג) קובע כי אותו דין יחול בשינויים המחויבים כאשר לא הוצגה מודעה בדבר מדיניות ההחזרה.



חוק הגנת הצרכן מחייב את העסק להציג את מדיניות החזרת הטובין, לרבות את מדיניות גביית דמי ביטול ודמי סליקה. עלה כי יש עסקים שכוללים את דמי הסליקה שנגבו מהם במסגרת דמי הביטול, ויש עסקים שמוותרים על דמי הסליקה וסופגים את העלויות שנגרמו להם, ולפיכך תיתכן האפשרות כי הצרכן אינו יודע מראש מהן עלויות דמי הסליקה שיחולו על העסקה, והיעדר גילוי נאות שכזה אינו מאפשר לצרכן לשקלל את כל העלויות של ביטול העסקה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן לוודא כי כל העסקים מציגים לצרכן לפני ביצוע העסקה מידע על מדיניות החיוב בעלויות דמי סליקה (ברכשה באמצעות כרטיס אשראי), לרבות שיעור דמי הסליקה, שנוספים על דמי הביטול הקבועים בחוק.

שוברי זיכוי

על פי תקנות ביטול עסקה, צרכן זכאי לבטל עסקה כאשר מתקיימים התנאים האלה: ערך המוצר הנרכש עולה על 50 שקל; המוצר הוחזר לעסק; המוצר לא נפגם והרוכש לא השתמש בו (חיבור של המוצר לחשמל, גז או מים ייחשב כשימוש בו). החזרת המוצר לספק באריזה המקורית תהווה ראיה מספקת לכך שלא היה בו שימוש; פתיחת האריזה לא תיחשב כשימוש או כפגמה במוצר, אלא אם כן יוכח אחרת. התקנות מפרטות סוגי מוצרים ואת פרק הזמן שבו ניתן לבטל את העסקה לרכישתם.

צרכן המבטל עסקה לרכישת טובין או שירותים אינו זכאי תמיד להחזר כספי לפי תקנות ביטול עסקה, בין משום שהתקנות אינן חלות על הטובין או השירותים שרכש, ובין משום שביטול העסקה נעשה לאחר המועד המזכה בהחזר כספי בהתאם לתקנות. עם זאת במקרים רבים של ביטול עסקה, הצרכן מקבל שובר זיכוי ועל כן על העוסק הבוחר לתת זיכוי לעמוד בהוראות בהתאם להוראות סעיף 14 לחוק הגנת הצרכן, שעניינו חובת גילוי מדיניות החזרת טובין. לעיתים גם אם הצרכן זכאי להחזר כספי לפי תקנות ביטול עסקה, הוא מעדיף לקבל שובר זיכוי, שכן בעת קבלת החזר כספי העוסק רשאי לגבות ממנו דמי ביטול ודמי סליקה בהתאם לחוק הגנת הצרכן והתקנות מכוחו (כמפורט לעיל). אולם לעיתים נבצר מצרכנים להשתמש בשוברי זיכוי שקיבלו, מסיבות שאינן קשורות בהם. למשל, יש בתי עסק המגבילים את מועד תוקפו של שובר הזיכוי לתקופה פחותה מהתקופה הקבועה בסעיף 14, בלי לציין זאת לפני הצרכן או על גבי השובר, ותוקף הזיכוי פג קודם למימוש. יובהר כי אם תוקף זיכוי קצר משנתיים יש בכך משום הפרה של חוק הגנת הצרכן.

חוק הגנת הצרכן קובע כי אם צרכן ביטל הסכם לרכישת טובין או שירותים והעוסק נתן לו שובר זיכוי בשל הביטול, יחולו הוראות אלה: (א) השובר יודפס או יכתב באופן שימנע את מחיקת הכתוב בו; (ב) הסכום הנקוב בשובר יהיה הסכום ששולם בעת ביצוע העסקה; (ג) השובר יהיה תקף לשנתיים לפחות מיום מסירתו; (ד) מימוש השובר לא יותנה בהצגת החשבונית שניתנה לצרכן בעת ביצוע העסקה; (ה) לא יהיה תוקף לתנאי המגביל את האפשרות לממש את השובר, לרבות לעניין מימוש במכירה מיוחדת, ותקופת תוקף השובר וציון האפשרות להשתמש בו ללא תנאים מגבילים יופיעו על גבי השובר, באותיות ברורות ובהבלטה מיוחדת.

עלה כי שלא בהתאם לחוק הגנת הצרכן בנושא ביטול רכישת טובין או שירותים ישנם עסקים שנותנים זיכוי לצרכן באמצעות שובר שנמחק עם הזמן (בנייר כימי).



משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן לפעול למניעת קיומם של מקרים כאלה.

מועדוני צרכנים

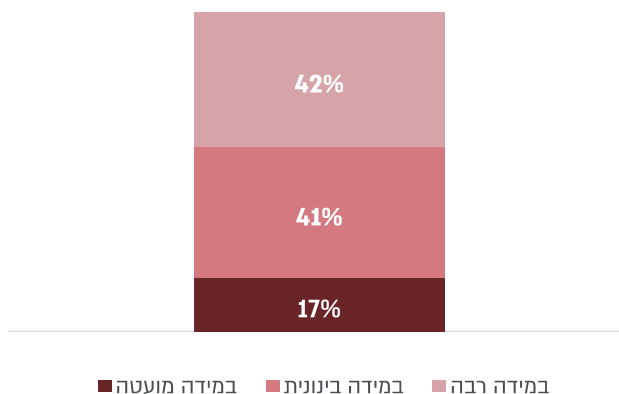
בשני העשורים האחרונים הוקמו מועדוני צרכנים שמטרתם להביא לחבריהם תועלת כלכלית ויכולת לעמוד על זכויותיהם הצרכניות מול העוסקים. נוכח כוחם של המועדונים, המחירים של המוצרים או השירותים שנרכשים באמצעותם עשויים להיות נמוכים ביחס למחירים בשוק החופשי.

מועדוני צרכנות נועדו לתת מענה לאוכלוסיות ספציפיות - עובדים בתחום מסוים, סטודנטים, פנסיונרים וכדומה, וליצור עבורן הצעות אטרקטיביות ורלוונטיות לרכישה בעסקים שונים. עובדים וחברים בגופים ציבוריים שונים הקימו מועדוני לקוחות כדי שיוכלו לנצל את כוח הקנייה המשותף שלהם לשם השגת הנחות מעסקים.

יש מועדוני צרכנות רבים, אך חלק מהצרכנים אינם מצטרפים אליהם עקב חוסר מודעות ליתרונות או לתנאי הזכאות שלהם. תנאי הקבלה משתנים ממועדון למועדון, ומתפרסמים באתרי האינטרנט שלהם. חלק מהמועדונים הוקמו על ידי גופים ציבוריים שחברים בהם מאות אלפי צרכנים.

סקר שיתוף ציבור של משרד מבקר המדינה בחן, בין היתר, עד כמה לדעת הצרכנים מועדוני הצרכנות שומרים על האינטרסים שלהם ומשיגים עבורם הטבות משתלמות (להלן בתרשים).

תרשים 15: תפיסת החברות במועדוני צרכנות כמשתלמת²⁸³



המקור: סקר שיתוף ציבור.

²⁸³ המשיבים נשאלו: "עד כמה לדעתך מועדוני הצרכנות שומרים על האינטרסים של הצרכנים ומשיגים עבורם הטבות משתלמות?" (מספר המשיבים 613). (N=613).



מהתרשים להלן עולה כי רוב המשיבים (58%) סבורים שהחברות במועדונים משתלמת במידה מועטה או בינונית; כ-42% סבורים שהחברות במועדונים משתלמת במידה רבה.

בביקורת נבדקו חמישה מועדוני צרכנות שהוקמו על ידי גופים ציבוריים (להלן - מועדוני צרכנות ציבוריים): מועדון ביחד בשבילך, המיועד לחברי ההסתדרות; מועדון קרנות השוטרים של עמיתי המשטרה והמתנדבים במשטרה (להלן - מועדון קרנות השוטרים); מועדון חבר לאנשי הקבע וגמלאי הצבא (להלן - מועדון חבר); מועדון טוב לעובדי המדינה, פעילים וגמלאים (להלן - מועדון טוב); ומועדון פיס פלוס למנויי הפיס (להלן - מועדון פיס). להלן בלוח נתוני הפעילות של מועדוני הצרכנות הציבוריים שנבדקו, נכון לינואר 2022.

לוח 12: נתוני פעילות של חמישה מועדוני צרכנות של גופים ציבוריים, נכון לינואר 2022

מועדון הצרכנות	ביחד בשבילך	מנוי פיס	החבר	טוב	קרנות השוטרים קודם כל כשביקר
מספר העמיתים (באלפים)	350	210	90	113	60
דמי חבר	חינם במסגרת זכות חברי ההסתדרות וגמלאיה	חינם במסגרת זכויות מנויי הפיס (עלות מינוי כ"60 ₪ לחודש)	אנשי קבע בצה"ל: 32 ₪ בחודש גמלאי צה"ל: 24 ₪ לחודש	חינם לעובדי המדינה וגמלאיה	תשלום של כ"66 ₪ לחודש, לגמלאים כ"50 ₪ לחודש
צורת התפעול	→	→	→	→	←
כרטיס אשראי של חברי המועדון	0 ₪ לחודש	0 ₪ לחודש	0 ₪ לחודש	0 ₪ לחודש*	0 ₪ לחודש
מקרא	→ מתפעל חיצוני	← הפעלה עצמית			

* חברי המועדון גם יכולים לרכוש מוצרים באמצעות ניכוי מתלוש שכרם

על פי נתוני מועדוני הצרכנות והדוחות הכספיים שלהם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תקציב פעילותם של כלל המועדונים הוא מעל ל-600 מיליון ש"ח ומחזור פעילותם מעל למיליארד ש"ח. מהלוח עולה כי במועדונים שנבדקו יש כ-885,000 חברים. המועדון הגדול ביותר הוא מועדון ביחד בשבילך, שהחברות בו חנים לחברי ההסתדרות, ובחלק מהמועדונים נהוג לשלם דמי חבר.

קיימות שתי שיטות לתפעול פעילות המועדון - תפעול חיצוני²⁸⁴ או תפעול פנים-ארגוני. מועדון פיס, מועדון טוב ומועדון ביחד בשבילך התקשרו עם מתפעל חיצוני שמתקשר עם ספקים של מוצרים ושירותים. לעיתים שלושת מועדונים אלה מאתרים ספקים ומנהלים עימם משא ומתן לגבי מוצרים, הנחות ועוד, ובתום המשא ומתן מפנים את המתפעל החיצוני לחתום על ההסכם עם הספקים, וההתקשרות והתשלום של חברי המועדונים לספקים נעשים באמצעותו. מועדוני הצרכנים חבר וקרנות השוטרים מתפעלים את המועדון בתפעול פנים-ארגוני עצמאי, באמצעות עובדים שכירים, והם מתקשרים ישירות עם ספקי המוצרים.

תווי קנייה, זיכויים וקופונים

סעיפים 14 ו-14ח בחוק הגנת הצרכן מתייחסים לשלושה סוגים של שוברים:

1. תו קנייה: מוגדר בסעיף 14ח לחוק ככרטיס או מסמך הנרכש בכסף או בשווה כסף, והמאפשר לאוחז בו לרכוש טובין או שירותים אצל עוסק, בסכום הנקוב בו, למעט כרטיס או מסמך המיועד לשימוש בעבור סוג מסוים של מוצר או שירות בלבד. תמריץ לרכישת תו קניה ניתן בכך שהוא נמכר בערך מופחת מהערך הנקוב בו. השימוש בתווי קנייה נעשה נפוץ בעיקר בשל מתן תווי קנייה כשי לעובדים במקומות עבודה רבים. במקרים רבים נמנעת מהצרכנים האפשרות להשתמש בתווי הקנייה מסיבות שונות, למשל פקיעת תוקפם או קיומן של הגבלות אחרות על השימוש בהם.
2. שובר זיכוי ושובר מתנה: מסמך בעל ערך כספי נקוב שהוא הערך הכספי ששולם בגינו. הצרכן יכול לרכוש באמצעותו כל מוצר או שירות, ללא מגבלות, שמציע העוסק שמכבד את הזיכוי או השובר. תוקפו יהיה לא פחות משנתיים, ולא ניתן להגביל את מימושו כך שלא יכללו בו מוצרים מסוימים או מבצעים.
3. קופון: מסמך המיועד לרכישת סוג טובין או סוג שירותים הנקובים בו (למשל, טיפול ספא או כרטיס לקולנוע), על פי רוב מעסק מסוים²⁸⁵. ערך הקופון תומחר ביחס לערכו בעת ההנפקה.

הטעם להחרגת הקופון מסעיף 14ח לחוק העוסק בתווי קניה הוא השוני המהותי בין השניים והאינטרסים והתמריצים הכלכליים הגלומים בכל אחד מהם. ברכישת תו קנייה, מסמך בעל ערך כספי נקוב (בין אם שולם במלואו ובין אם נקנה בהנחה), משלמים בעת רכישתו את הערך הכספי הנקוב בו, ואת המוצרים רוכשים רק לאחר מכן. מכאן שגם אם תהיה עליית מחירים במרוצת השנים, לא עשויה להיווצר פגיעה כלכלית לעסק, שכן עליית המחירים תגולם במוצרים

²⁸⁴ התקשרות עם ספק חיצוני.

²⁸⁵ בבקשה לאישור תובענה ייצוגית שעניינה הפרת הוראות חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 וחוק החוזים האחדים, התשמ"ג-1982, ת"צ (מרכז) 29864-09-14 **גולן נ' תפוזנט - פתרונות לשיווק ופירסום בע"מ**, דן בית המשפט המחוזי בהבחנה בין תווי קניה מסוגים שונים. במסגרת הדיון בבית המשפט הוגשה חוות דעת משפטית והנחיה של הרשות להגנת הצרכן המהווה את פרשנותה כרגולטור לגבי מהות ההבחנה בין תווי קניה מהסוגים השונים.



או השירותים שהצרכן זכאי לרכוש באמצעות התו, והצרכן יקבל מספר מוצרים קטן יותר. אך אם המסמך מיועד לשימוש בשירות או מוצר מסוים (להלן - קופון), קביעת תקופת תוקף ארוכה ובלתי גמישה עלולה להיות לא סבירה ואף להוביל להפסד כלכלי, שכן ערכו הכספי של המוצר או השירות בתקופה זו עשוי להשתנות באופן אשר מאיין את הכדאיות הכלכלית של העסק להנפקת הקופון.

בינואר 2014 תוקן חוק הגנת הצרכן²⁸⁶ כך שתינתן הגנה נרחבת יותר לצרכנים שרכשו תווי קנייה, ואלה יובדלו משוברי קנייה מסוג אחר שאינם זכאים להגנה זו, כמו שובר מתנה או שובר זיכוי וקופון.

אלה ההגנות שנקבעו בתווי קנייה²⁸⁷: (א) "מנפיק תו קנייה המבקש להגביל את תוקף תו הקנייה שהוא מנפיק יציין על גבי תו הקנייה, באותיות ברורות ובאופן בולט, נוסף על שמו, גם את מועד ההנפקה ואת מועד פקיעת התוקף, ובלבד שתקופת תוקפו של התו לא תפחת מחמש שנים ממועד ההנפקה"; (ב) הסכום הנקוב בתו הקנייה יהיה אחיד לגבי כל העוסקים המנויים בו.

עוד קובע החוק כי עוסק שנתן לצרכן שובר זיכוי כעודף בשל מימוש תו קנייה, יאפשר שימוש בשובר הזיכוי בכל אחד מסניפיו, ואולם הוא רשאי להגביל את השימוש בו בסניף הנושא שם מסחרי אחר.

תקופת תוקף השוברים

במרץ 2022 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת תקנות²⁸⁸ המחריגות תווי קנייה שהונפקו באמצעות כרטיסי חיוב מוטענים מראש בשווי של עד 1,500 ש"ח מהגנות צרכניות בחוק שירותי תשלום. ההחרגה היא ל-18 חודשים, ובתקופה זו תושלם אסדרה כוללת של התחום, תוך שמירה על הצרכן.

משרד המשפטים מסר בתגובתו לעניין התוקף שהתקנות שיפרו את המצב הקיים בכך שחייבו את המנפיק להאריך את תקופת תוקפם של תווי הקנייה בתקופת תוקף זהה נוספת לבקשת הלקוח (חמש שנים נוספות לתווי קנייה ושנתיים נוספות לשוברי מתנה).

משרד מבקר המדינה בדק באתרים של מועדוני הצרכנות הציבוריים את תוקפם של הקופונים שהם מפרסמים. לכל תווי הקנייה שמוכרים המועדונים יש תוקף של חמש שנים על פי החוק. עם זאת, כל המועדונים מוכרים קופונים שההגנות המורחבות לצרכן לפי סעיף 14 ח לחוק הגנת הצרכן אינן חלות עליהם. תוקפם של חלק מהקופונים הנמכרים קרוב למועד פקיעת תוקף מימושם (שבוע עד חודש ימים לפני מועד פקיעת התוקף). נמצא כי המועדונים אינם מתריעים על העובדה שאורך חיי הקופונים קצר ואינם מפרסמים בהדגשה מיוחדת את מועד תוקפם. מלבד מועדון חבר, המועדונים אינם מתריעים לפני חבריהם על מועד פקיעת תוקף המימוש של קופונים שרכשו.

286 חוק הגנת הצרכן (תיקון מספר 36), התשע"ד-2014.

287 ראו חוק הגנת הצרכן סעיף 14.

288 תקנות שירותי תשלום (פטור מתחולת החוק), התשפ"ב-2022.



להלן דוגמאות להצעות שפורסמו באתרי המועדונים (קרנות השוטרים, מועדון פיס, מועדון ביחד בשבילך ומועדון טוב), בעלות תוקף מימוש קצר טווח.

תמונה 1: הצעה לרכישת קורס צלילה

קורס צלילה כוכב 2 במועדון - אילת (2021)

אילת.

לחץ לאיתור הכתובת במסמך נוגל

הסבר אודות אופן קבלת הכרטיסים

תיאור ופרטים

שוטרים לקורס צלילה כוכב 2 במועדון באילת

השובר בתוקף עד 31/12/21

קרסוס ישיר בנייד - קבלת שוטרים באפליקציה למימוש בבית העסק ללא תשלום

ניתן להדפיס בבית את השובר שישלח אליך באמצעות הדואר האלקטרוני, ולהציג בבית העסק.

מידע נוסף והערות חשובות

תוקף השובר עד: 31/12/2021

סיום סכירה: 31/12/2021

המקור: צילום מאתר האינטרנט של מועדון קרנות השוטרים, 23.12.21 (סימון במעגל אדום הנו הדגשה של משרד מבקר המדינה).

תמונה 2: הצעה לרכישת לינה בבית מלון

בתיאום מראש בטלפון

<https://...>

מלון מציג סטנדרט חדש של יוקרה וסטייל באזור החוף של תל אביב

הוותיק, הממוקם ברחוב דקות ספורות בלבד מחוף גורדון, שופץ ושודרג לכדי מלון בוטיק יוקרתי בסגנון אירופאי קלאסי וייחודי מסוגו בעיר

שימו לב- בעונת השיא ובעת תפוסה גבוהה, יתכן מינימום של שני לילות להזמנה לפי שיקולי המלון.

זמאות:

עד שישה שוטרים בשנה

זמאות למחיר נלווים ונכדים:

10 כרטיסים נוספים לשנה עבור כל פריט.

***בתוקף עד 31/12/2021**

***מינימום 2 לילות בערבי חג**

המקור: צילום מאתר האינטרנט של מועדון קרנות השוטרים, 23.12.21 (סימון במעגל אדום הנו הדגשה של משרד מבקר המדינה).



תמונה 3: הצעה לרכישת הדפסת תמונה

המחיר השובר

מחיר עמית	216 ₪
-----------	-------

כמות שוברים: 1
הזכאות הינה לפריט אחד.

הזמן במחיר עמית (216 ₪ לשובר)

אפשרויות

☒ כרטיס ישיב ביידי - קבלת שוברים באפליקציה
למימוש בבית העסק **ללא הדפסה**
☐ ניתן להדפיס בבית את השובר שישלח אליך באמצעות
הדואר האלקטרוני, ולהציג בבית העסק.

תוקף: 28/02/2022

זכאות: פריט אחד בלבד

על האתר: הינה רשת המתמחה בהדפסות מותאמות אישית על גבי בלוקים מחומרים שונים ובגדלים מגוונים.

- שובר בשווי 300 ₪

המקור: צילום מאתר האינטרנט של מועדון טוב, 24.1.22 (סימון במעגל אדום הנו הדגשה של משרד מבקר המדינה).

מועדון טוב מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2022 (להלן - תגובת מועדון טוב) כי הוא פועל שלא למטרות רווח ומעניק לעמיתיו שקיפות מלאה לעניין מועד פקיעת תוקף הקופונים והוא מצינו באופן בולט, כך שברוב המוצרים התוקף מצוין בצבע אדום, בגופן מודגש ומוגדל. הקופון המתואר מאפשר לחברי המועדון לרכוש מספק ההדפסה מוצרים שונים בשווי הנקוב בו (300 ש"ח), ותוקפו חמש שנים ממועד רכישתו. ככל הנראה חלה טעות, והתאריך שפרסם המועדון כתום תוקף הוא תאריך סיום מכירתו של השובר ולא התאריך האחרון שבו ניתן לממשו בפועל. הקופון הוצע למכירה באתר המועדון כבר מסוף פברואר 2021, ולפיכך היה זמין למכירה במשך יותר משנה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועדון טוב לבדוק את תהליכי פרסום הקופונים ואת הפרטים הנמסרים לחברי המועדון לגבי התווים למניעת הישנות טעויות לגבי מועד תום תוקף הקופונים וכדי שחברי המועדון שרכשו קופונים או מעוניינים ברכישתם, לא יחמיצו את ההטבה רק בגלל שיחשבו בטעות שפג תוקפה.



תמונה 4: הצעה לרכישת תחפושות, אביזרים לפורים וצעצועים



שובר הנחה בשווי 150 ₪ לקניית תחפושות ואביזרים לפורים
השובר ניתן למימוש ברכישת תחפושות, אביזרים לפורים, וצעצועים בלבד.

לא ניתן לממש על מחלקות: מולטימדיה, גלגלים, ספורט חצר, מוצרי תינוקות
 ניתן לממש שובר ב- 150 ₪ ומעלה ללא זיכוי או החזר על מימוש סכום נמוך יותר.
 תקף בחנויות הרשת בלבד.

מימוש בהצגת קוד הקופון ברשת.

ניתן לממש שובר אחד בעסקה.

החזרת מוצר לאחר מימוש קוד לא תזכה בהחזר כספי, יינתן זיכוי בלבד.
 השובר כולל מבצעים והנחות, לא כולל מבצעי אפליקציה, הנחות מועדון וכרטיסי מתנה.
 ללא תשלום בכרטיסי מועדון למעט פאזאר קארד.

לא תקף על מוצרים באפליקציה.

ללא הנחת יום הולדת.

תוקף למימוש: 31.3.22

המקור: צילום מאתר האינטרנט של מועדון הפיס, 14.3.22 (סימון במעגל אדום הנו הדגשה של משרד מבקר המדינה).

נציג מועדון פיס מסר בפברואר 2022 לצוות הביקורת שכדי להקל על החברים לממש את הקופונים, שכאמור הוחרגו מהחקיקה שנוגעת לתווי קנייה, הם יפעלו להדגשת תום מועד המימוש של ההטבות שאינן תווי קנייה (לעניין זה - הקופונים). בעת הנפקת קופונים בעלי תקופת מימוש קטנה משלושה חודשים, מועד פקיעת התוקף יודגש בצבע. עוד מסר נציג מועדון פיס כי ידגישו בהגדלת הפונט ובצבע את כל הקופונים בעלי התוקף הקצר המוצעים באותו מועד באתר. עם זאת, לדבריו במועד הנוכחי אין בידיהם היכולת הטכנולוגית לשלוח תזכורות לרוכשי הקופונים לקראת תום מועד המימוש.

מועדון הפיס מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 (להלן - תגובת מועדון הפיס) שהקופונים שהם בעלי תוקף קצר טווח, נועדו מעצם מהותם למימוש סמוך לרכישה. במוצרים מעין אלה הספק רוכש מלאי זמני מסוים שנועד למכירה מיידית, ואין לו כוונה או יכולת להחזיק סחורה במלאי מעבר לאותה תקופה קצרה. בעקבות הביקורת ובמהלכה, מפעל הפיס כבר פעל להגדיל עוד יותר את הגופן של ההתרעה בדבר תוקף המימוש, ולדעת המועדון הגופן המוגדל והמודגש בתמונה הוא בגדר "התרעה בולטת" על התוקף הקצר.

תמונה 5: הצעה לרכישת מזון מהיר²⁸⁹



המקור: צילום מאתר האינטרנט של מועדון ביחד בשבילך, 16.3.22 (סימון במעגל אדום הנו הדגשה של משרד מבקר המדינה).

מועדון "ביחד בשבילך" מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 (להלן - תגובת מועדון "ביחד בשבילך") כי קופונים עונתיים - הקופונים שמוכר המועדון שהם מראש בעלי תוקף מימוש קצר - מיועדים לרכישת מוצרים עונתיים, דוגמת מוצרי חג או מוצרים הנרכשים עבור עונה ספציפית (סופגניות, אוזני המן, תחפושות, כניסה לאתר החרמון וכיוצ"ב). מטבע הדברים, למוצרים אלה תוקף קצר, הקבוע על פי עונות השנה ולא על פי מועד הרכישה של השובר, ולפיכך לא ניתן לדרוש מהספקים להאריך את תוקף תווי הקנייה ולאפשר מכירה של מוצרים אלה מעבר לעונתם. מועדון "ביחד בשבילך" מקבל את הביקורת של משרד מבקר המדינה וידאג להבליט בפרסומים של השוברים העונתיים כי מדובר בהטבות בעלות תוקף מימוש קצר. קופונים שאינם עונתיים - משנת 2019 המועדון מתקשר עם ספקים המאפשרים את הארכת תוקף השובר לרכישת מוצרים שאינם עונתיים, ומפעיל המועדון מבצע הארכה זו באופן אוטומטי גם בלי שהעמית מגיש בקשה להארכת תוקף השובר. הארכה אוטומטית זו, שמתבצעת ללא גבייה של תוספת תשלום עבור ביצוע ההארכה (גם כשמתבצעת העלאת מחירים של המוצרים משנה לשנה), מיטיבה עם חברי המועדון, מאחר שבזכותה הם אינם מחויבים לממש את השובר בתקופה הנקובה.

עולה כי מועדוני הצרכנות קרנות השוטרים ומועדון הפיס פרסמו הצעות לרכישת קופונים בעלי תוקף קצר של שבוע - חודש ימים, ללא התרעה בולטת על כך. מועדון ביחד בשבילך נוהג לפרסם הצעות לרכישת קופונים עם תוקף של תום השנה בה פורסמו, עם חלוף הזמן התקופה לתום מימוש הקופון הולכת ומתקצרת.

מומלץ שמועדוני הצרכנים "קרנות השוטרים", מועדון "טוב", מועדון "הפיס", מועדון "ביחד בשבילך", ומועדון "חבר" יפעלו לקבוע מהי תקופת התוקף הסבירה המזערית לקופון שניתן לדרוש מהספקים, ולצורך שיפור השירות לחברים בהם ידגישו בבירור את תקופת המימוש של הקופונים שתוקפם קצר.

289 תווים אלו ממשיכים להימכר עם תום תוקף זהה במשך שנת 2022, כך שמועד תום תוקף הולך ומתקצר.



מועדון "חבר" מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה ויקפיד להציע לעמיתים קופונים בעלי תוקף ארוך ככל הניתן בנסיבות העניין, גם כאשר הדבר אינו נדרש לפי חוק הגנת הצרכן. יתרה מזו, במבצעים נקודתיים, שבהם אורך חיי הקופונים קצר מכורח המציאות (כגון מבצע לחג, שובר לאירוע בעל מועד נקוב) המועדון ידגיש את תוקף השוברים באופן בולט ובהדגשה מיוחדת בדפי המכירה באינטרנט.

תזכורת על התקרבות פקיעת תוקף שוברים

משרד מבקר המדינה בדק אילו מהמועדונים הציבוריים פועלים באופן יזום כדי להזכיר לחבריהם כי יש בידיהם שוברים שמועד פקיעתם מתקרב והם טרם מומשו.

עלה כי המועדונים קרנות השוטרים, מועדון טוב, מועדון הפיס ומועדון ביחד בשבילך אינם שולחים תזכורות לעמיתיהם בדבר פקיעת התוקף הצפויה של הקופונים שלא מומשו על ידם ורק מועדון חבר פונה לכל העמיתים באופן קבוע לקראת סוף השנה בפנייה רחבה לכל העמיתים, שאינה תזכורת פרטנית, ומזכיר להם לבטל את הקופונים ותווי הקנייה אשר לא מימשו ולקבל זיכוי מלא.

מועדון חבר מסר בתגובתו למשרד מבקר מדינה ביוני 2022 (להלן - תגובת מועדון חבר) כי הוא השלים את הפיתוח של מערכת ממוחשבת והחל לשלוח תזכורות פרטניות לעמיתים שרכשו שוברים וטרם מימשו אותם. התזכורות נשלחות במתכונת זו: הודעה ראשונה נשלחת לעמית שישה חודשים לפני מועד תפוגת תוקף השובר, הודעה שנייה נשלחת לעמית שלושה חודשים לפני מועד תפוגת תוקף השובר, הודעה שלישית נשלחת לעמית חודש אחד לפני מועד תפוגת תוקף השובר.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את מועדון חבר על שהשלים פיתוח המערכת הפרטנית המתריעה לפני חברי המועדון על קופונים הנמצאים בידם וטרם מומשו ועל שבכך שיפר את השירות הניתן לעמיתיו.

מועדון ביחד בשבילך מסר במרץ 2022 למשרד מבקר המדינה כי ב-2021 חידש את ההסכם עם המתפעל החיצוני, ונכללה בו הוראה שמחייבת את המתפעל להזכיר לעמית המועדון לממש קופונים שיש בידם. כמו כן, בשנת 2022 יפעל המועדון לאפיין שתי תזכורות פרטניות לעמיתים: הראשונה - הודעת תזכורת לעמית כחודש לאחר רכישת הקופונים, והשנייה - כחודש לפני מועד פקיעת תוקף הקופון.

נמצא כי עד תום מועד הביקורת המתפעל החיצוני של מועדון ביחד בשבילך לא סיים לערוך את השינוי הטכנולוגי הנדרש לשם זאת.

מועדון פיס מסר באוגוסט 2021 למשרד מבקר המדינה כי המונח המשמש אותו אינו תווי קנייה אלא "הטבות". ההטבות באתר האינטרנט של המועדון מוצעות ב"עמוד הטבה" ספציפי וייעודי, ובו תיאור של השובר ופרטיו, לרבות התוקף של השובר: (א) שובר מסוג תווי קנייה תקף חמש שנים, כמחויב בחוק; (ב) שובר מסוג קופון, ושאר ההטבות שאינן מקבלות הגנה נוספת לפי סעיף 14 לחוק הגנת הצרכן, תקפים כל אחד לתקופה אחרת כפי שנקבע עם ספק התו, ולכל



הפחות חודש מרגע פרסומם באתר; (ג) שוברים פופולריים אצל עמיתי המועדון, הנרכשים בכמות גדולה, דוגמת כרטיסי קולנוע, מקבלים תוקף ארוך יותר (בין חצי שנה לשנה); (ד) לגבי שוברים חריגים, במבצעים מיוחדים וקצרי טווח (כגון סופגניות בחנוכה ותחפושות בפורים), התוקף מפורסם לא רק בעמוד ההטבה אלא גם בפרסומים ביחס אליה (אם ישנם), וכן מצורף באתר האינטרנט תקנון נפרד לתו שגם בו מצוין תוקפו.

עוד מסר מועדון הפיס בתגובתו כי פעילות המועדון אינה למטרת רווח, ומטרתו לתמוך בפעילות תוכנית המנויים. המועדון מבוסס כל כולו על גישה שירותית כלפי המשתתפים בתוכנית המנויים. השקת המועדון בשנת 2019 הובילה לגידול בשיעור בעלי המינויים ולצמצום משמעותי של עזיבת המנויים. לנוכח המלצות משרד מבקר המדינה בכוונת מפעל הפיס לנקוט כמה צעדים למשלוח תזכורות לחברי המועדון למימוש הקופונים שרכשו: (א) בתווי הקנייה (שתוקפם חמש שנים), תישלח הודעת תזכורת בתום כל שנה וכן 30 ימים לפני מועד פקיעת התוקף. (ב) לגבי קופונים והטבות שבעניינם מתקיים ממשק אוטומטי בין מועדון ההטבות לבין הספק, אשר מאפשר למועדון לדעת שבידי חבר מועדון מסוים קיים קופון שטרם מומש, תישלח תזכורת אישית 30 ימים לפני מועד פקיעת התוקף. (ג) אחת לשנה תישלח לכלל חברי המועדון פנייה ובה יצוין כי באפשרותם לבדוק את הפרטים ביחס לכל קופון או הטבה שרכשו במועדון, באמצעות כניסה לדף "הזמנות של" באתר המועדון.

מועדון "קרנות השוטרים" מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2022 (להלן - תגובת מועדון "קרנות השוטרים") כי המועדון מאפשר גם מכירת קופונים בעלי מועד מימוש קצר כדי לאפשר לחברי המועדון לנצל את ההטבות הכרוכות בהם באופן ספונטני ומיידי. זאת כדי למנוע מצב שבו החבר נפגע המועדון מאפשר לבטל את הקופון גם לאחר מועד פקיעת תוקף הקופון וכן כדי להחזיר לחברים באופן יזום כספים תמורת קופונים שלא מומשו.

משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את מועדון "קרנות השוטרים" על יוזמתו להשיב כספים לעמית בעד קופונים שפג תוקפם והעמית לא מימש.

עוד מסר המועדון בתגובתו כי הוא מקבל במערכתיו בסוף כל חודש את הדיווח על מימוש הקופונים. המועדון חושש שאם ישלח הודעה לחבר מועדון הודעה בדבר שובר שלא מומש, ייתכן שיטעה את חבר המועדון אם הוא מימש את הקופון בין מועד קבלת הנתונים על ידי המועדון למועד קבלת ההודעה על ידי חבר המועדון.

מועדון "טוב" מסר בתגובתו כי מתוך רצון להעניק לעמיתיו את השירות הטוב ביותר, הוא קיבל את המלצת מבקר המדינה ופרסם הודעה לכל חבר, בהתאם להיסטוריית ההזמנות שלו באתר המועדון, כי אם יש לו הזמנה שלא מומשה מכל סיבה שהיא וברצונו לבטלה, הוא רשאי לפתוח פניית ביטול, וזאת לצורך בחינת אפשרות ביטול וקבלת זיכוי. כמו כן מועדון "טוב" יבחן אפשרות לשליחת תזכורת כללית לקראת סוף נובמבר בכל שנה באתר המועדון ולפיה תוקף הכרטיסים השנתיים עומד לפקוע בסוף אותה שנה או למתן הודעת תזכורת בדרך חלופית.

מומלץ כי המועדונים "קרנות השוטרים", מועדון "טוב", ומועדון הפיס יפעלו לפיתוח מערכת ממוחשבת למשלוח התרעה פרטנית ומבוססת מבעוד מועד לחבריהם אשר ברשותם קופונים שטרם מומשו ותוקפם עומד לפוג - בדומה למערכת שפיתח מועדון חבר ולהצהרת מועדון "ביחד בשבילך" בדבר פיתוח מערכת כאמור.

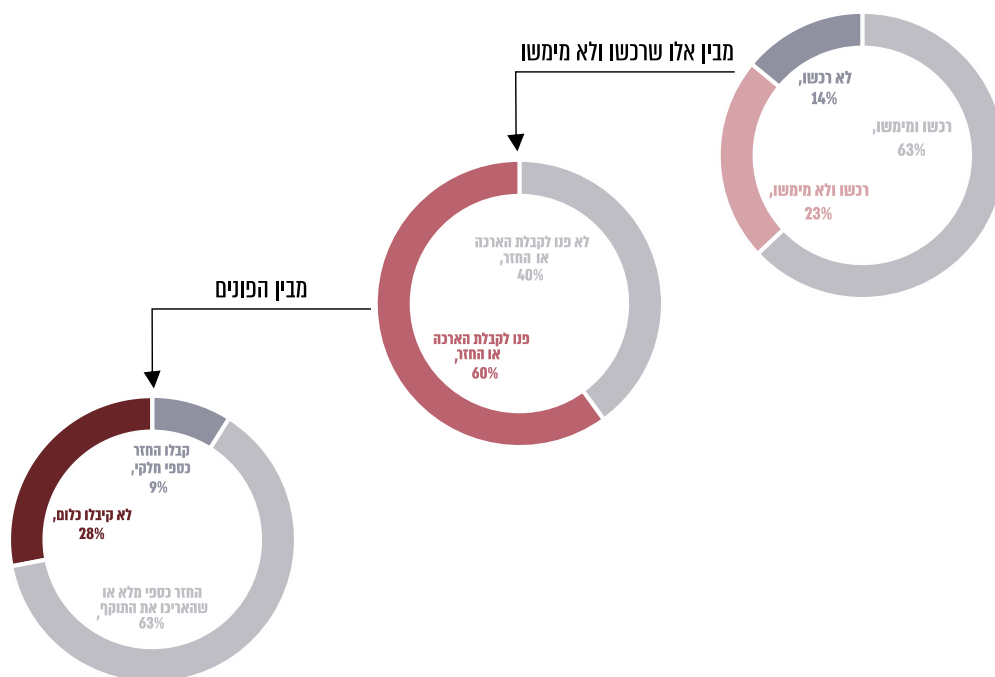


תקופת ביטול של תווי קנייה

ביוני 2022 פרסם בנק ישראל²⁹⁰ כי צרכנים שקיבלו תווי שי שניתן לממש אותם רק במקומות ספציפיים שיש להם הסדר עם החברה המנפיקה, נשאו בארנקיהם תווי שי לא ממומשים במשך שנים, ואף שכחו על דבר קיומם. לפי בדיקת בנק ישראל, מחצית הנדגמים מחזיקים כיום תווי שי לא ממומשים בשווי ממוצע של כ-300 שקל, ויותר מ-50% מהם מחזיקים אותם לתקופה של יותר מחצי שנה. הסכום הבלתי ממומש הנמצא בידי הציבור מוערך בכ-670 מיליון שקל.

מועדוני הצרכנות מוכרים תווי קנייה וקופונים לצרכנים במכירה מרחוק באמצעות אתרי האינטרנט שלהם. לפיכך ישנה הגנה לחברי המועדונים לפי חוק הגנת הצרכן, וזכותם לבטל את העסקה בתוך 14 ימים מיום עשייתה או מיום קבלת מסמך העסקה. להלן תרשים שבו מוצגים נתוני סקר שיתוף ציבור על הפונים למועדון צרכנות בעניין תווי קנייה.

תרשים 16: נתונים על הפונים למועדון צרכנות בעניין תווי קנייה²⁹¹



על פי נתוני סקר שיתוף ציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

²⁹⁰ בנק ישראל פותח את שוק התשלומים למועדוני צרכנות, 19.6.22, אתר האינטרנט של בנק ישראל.

²⁹¹ המשיבים נשאלו "האם רכשת בשנתיים האחרונות הטבה כלשהי במועדון צרכנות (כגון תשלום מופחת עבור מוצר, בילוי או שירות) ולא מימשת אותה?" (מספר משיבים N=347), האם פנית למועדון כדי לקבל החזר בעד ההטבה שלא מימשת (ופג תוקפה), כדי להאריך את התקופה למימוש ההטבה, אף אחד מהם? (מספר המשיבים N=78), "מה הייתה תוצאת הפנייה?" (N=47).



מהתרשים עולה כי 23% מהנשאלים רכשו הטבות ולא מימשו אותן, ומהם 40% כלל לא פנו למועדון בבקשה להאריך את תוקף ההטבה או לקבל החזר כספי. מבין הפונים 28% לא קיבלו החזר כספי או הוארך בעבורם תוקף ההטבות ו-9% מהם קיבלו החזר כספי חלקי.

היקף הפעילות של חמשת המועדונים נאמד בכ-1.1 מיליארד ש"ח בשנה. לפי נתונים שמסרו חלק מהמועדונים למשרד מבקר המדינה, שיעור אי-המימוש של תווי קנייה וקופונים הוא 1% עד 2% בשנה (לפי הנתען בפס"ד גרופון²⁹² שיעור אי-מימוש הקופונים הוא כ-2.8%, נכון לשנת 2013, ראו להלן). לפי שיעור ממוצע של כ-1.5%, סכום אי-מימוש התווים והקופונים מתוך מחזור המכירות הכולל הרלוונטי של כלל המועדונים המבוקרים להערכת משרד מבקר המדינה הוא כ-16.5 מיליון ש"ח לשנה²⁹³. יש לציין שחלק מהמועדונים ערים לבעיה, וכל מועדון מתמודד עימה באמצעי שונה כגון החזרת הסכומים לידי עמיתי המועדון ששילמו עבורם, הגדלת הסיכוי שהעמית ישתמש בקופונים באמצעות הארכת תוקף הקופונים ואחד המועדונים נוהג להחזיר הסכומים שלא מומשו לקופת המועדון הכללית, ועם זאת, סכומים ניכרים אינם מוחזרים לעמיתים, ראו להלן.

מנתוני מועדון חבר ומועדון קרנות השוטרים עולה כי הם מאפשרים מועדי ביטול עסקה ארוכים מהקבוע בחוק הגנת הצרכן. למשל, מנתוני מועדון חבר עולה כי ב-2020 חברי המועדון ביטלו רכישת קופונים למוצרים בתקופת ביטול ארוכה יותר מהקבוע בדיון, בסכום של כ-22 מיליון ש"ח מבין הזמנות בסך כ-84 מיליון ש"ח (26%).

במועדון טוב, המתקשר עם מתפעל חיצוני, ביטול עסקאות תלוי בסוג הקופון:

1. קופונים אשר מתפעל המועדון מקבל חיווי על מימושם מספקי התוכן (למשל כניסה לאטרקציות, כרטיסים פתוחים לבתי קולנוע, שוברי ספא, באולינג): בקטגוריה זו התשלום לספק התוכן מבוצע אך ורק לאחר קבלת חיווי על המימוש בפועל. על כן, כל עוד לא מומש הקופון - מועדון טוב מאפשר לעמית לבטל את ההזמנה ולקבל זיכוי באופן עצמאי באתר המועדון (לשונית ביטול). קופונים שנרכשו אך לא מומשו (כלומר לא התקבל בגינם חיווי על מימושם) ולא בוטלו, עוברים לדברי המועדון בחלוף כשנה לסטטוס "ממתין" (Pending). הזכות לביטול נשמרת לעמית גם בסטטוס זה. כספי העמיתים מהזמנות שלא מומשו שמורים בחשבון בנק ייעודי שהקים המועדון ב-2019 לתשלום לספקים; הכספים אינם בשליטת המתפעל החיצוני.

2. קופונים אשר המועדון אינו יודע אם מומשו בפועל על ידי העמית (למשל מנויים לחדרי כושר, תיאטראות ורשות הטבע והגנים, הצגות שמועדן נקוב, כרטיסי קולנוע עם הזמנת מקומות): בקטגוריה זו המועדון מפרסם לעמיתים מראש את המועד האחרון לביטול עבור כל פריט בנפרד. עד המועד האחרון, שיכול שיאריך כמה חודשים מיום הרכישה, רשאי העמית לבטל באופן עצמאי בדומה לאמור לעיל. במועד האחרון לביטול המתפעל החיצוני של המועדון מבצע התחשבות עם הספק. לכן עמית שמבקש לבטל הזמנה לאחר המועד

292 ת"צ (מרכז) 12001-10-13 פריזנט ואח' נ' גרופר קניות חברתיות בע"מ ואח', פורסם במאגר ממוחשב מיום 7.8.17.

293 האומדן להמחשה בלבד.



האמור, יכול לפתוח פנייה לביטול באתר המועדון, והביטול יבוצע בכפוף לאישור הספק שהקופון לא מומש.

מנתוני מועדון טוב עולה כי ב-2020 הוגשו לו כ-20,000 בקשות לביטול והוחזרו לעמיתים כ-4.5 מיליון ש"ח.

תקנון מועדון ביחד בשבילך מאפשר לעמיתי המועדון לבטל את רכישת הקופונים במסגרת לוח הזמנים שנקבע בחוק הגנת הצרכן (14 יום) וללא דמי ביטול באמצעות אתר האינטרנט של המועדון, ואילו ביטול רכישת הקופונים באמצעות שירות הלקוחות כרוך בתשלום דמי ביטול בהתאם להוראות חוק הגנת הצרכן: 5% מסכום הרכישה או 100 שקלים, הנמוך מביניהם. בתקופת הקורונה בשנים 2020 - 2021 בוטלו רכישות קופונים בסך של 50 מיליון ש"ח הן באופן יום על ידי המועדון, בשל הגבלות הקורונה, והן על ידי הלקוחות, והמועדון החזיר כספים אלה ללקוחות על ידי המועדון.

במועדון פיס, המתקשר עם מתפעל חיצוני, ביטול עסקאות תלוי בסוג הקופון, כלהלן:

1. קופונים אשר המועדון אינו יודע אם מומשו בפועל על ידי העמית (למשל קופונים ששימשו לרכישת ביגוד ברשתות צרכנות מסוימות): בקטגוריה זו פועל המועדון להשיג הנחות גבוהות בעבור עמיתיו, המתפעל החיצוני של המועדון משלם לספק מראש בעבורם ורוכש כמות מסוימת של מוצרים. בעת רכישת הקופון על ידי העמית מועברים כספי העמית וכספי סבסוד של המועדון לידי המתפעל החיצוני של המועדון. מועדון פיס מאפשר לבטל את העסקה במסגרת לוח הזמנים מיום הרכישה שנקבע בחוק הגנת הצרכן (14 יום), והדבר תואם את הגילוי הניתן לעמיתי המועדון בתקנון.

2. קופונים אשר מתפעל המועדון מקבל מספקי התוכן חיווי בדבר מימושם (למשל שוברי ספא), שמימושם יכול להתבצע על פני תקופה ארוכה והמתפעל אינו רוכש אותם מראש. לדברי המתפעל החיצוני של המועדון כל עוד לא מומש הקופון הוא מאפשר לעמית לפנים משורת הדין לבטל את ההזמנה ולקבל זיכוי. קופונים שנרכשו אך לא מומשו (כלומר לא התקבל בגינם חיווי בדבר מימושם) ולא בוטלו, הופכים לפגי תוקף.

נציגי המועדון מסרו ביולי 2021 לצוות הביקורת כי המתפעל החיצוני של פעילות המועדון הוא הגורם המתקשר עסקית עם ספקי המוצרים, ומאפשר לבטל את עסקת הרכישה בהתאם לחוק הגנת הצרכן. אולם בתקופת הקורונה והסגרים, בעקבות פנייה של הנהלת המועדון למתפעל ולספקים, אושרו ביטולי עסקאות רבים גם מעבר לתקופת המינימום הנקובה בחוק הגנת הצרכן. מנתוני מפעל הפיס עולה כי ב-2020 חברי המועדון רכשו הטבות למוצרים וביטלו אותן בתקופת הביטול הארוכה יותר בשל הקורונה, בסכום של כ-60 מיליון ש"ח.



משך הזמן לביטול עסקה שנקבע בחוק הגנת הצרכן, 14 יום, הוא משך זמן מינימלי. נמצא שיש שונות בין מועדוני הצרכנות לגבי התקופה האפשרית לביטול עסקה. מועדון חבר, מועדון קרנות השוטרים ומועדון טוב מאפשרים לבטל עסקת רכישת קופונים מעבר לזמן המינימלי שבחוק; מועדון ביחד בשבילך מאפשר לבטל רכישת קופונים למוצרים בהתאם ללוח הזמנים שבחוק. מועדון ביחד בשבילך הודיע כי הוא פועל כיום להאריך את תקופת הביטול ל-30 יום, ומועדון הפיס מאפשר לבטל רכישת קופונים במרבית המוצרים בהתאם ללוח הזמנים שבחוק. עם זאת נמצא שהמתפעל של מועדון הפיס מאפשר לפנים משורת הדין תקופת ביטול ארוכה יותר של קופונים מסוימים שאותם המתפעל החיצוני של המועדון לא רכש מראש ויש לו חיווי על מימושם. עוד נמצא שבתקופת הקורונה האריך מועדון מפעל הפיס באופן גורף לעמיתיו את תקופת הביטול.

מועדון "ביחד בשבילך" מסר בתגובתו כי הנהלת המועדון החליטה על פיתוח פתרון שייטיב אף יותר את השירות לעמיתי המועדון, ובמסגרתו יתאפשר לעמיתי המועדון לבטל עסקאות באתר המועדון ללא גבייה של דמי ביטול במשך 30 יום ממועד הרכישה.

מועדון פיס מסר בתשובתו כי ביטול תוקפם של תווי קנייה וקופונים לאחר פרק הזמן של 14 יום הנקוב בחוק הגנת הצרכן מתבצע לפנים משורת הדין. עוד מסר המועדון בנוגע לרכישת קופונים לכרטיסי קולנוע, כי הם תקפים עד לתום השנה שבה נרכשו, אולם המועדון מאפשר לחברים לפנות אליו בבקשה להאריך את תוקף הכרטיסים בשנה נוספת. עוד ציין המועדון כי עקב מגפת הקורונה, הוא האריך באופן יזום עד לסוף שנת 2022 את תוקפם של כלל הקופונים לאטרקציות, לסטורים, למסעדות, למוזיאונים, לספא, לסרטים ולרכישת ספרים ומשחקים.

משרד מבקר המדינה מציין כי אם מועדון הפיס מאשר בקשות ביטול לאחר 14 יום בעבור חלק מחברי המועדון שפונים ביוזמתם למועדון ולפנים משורת הדין, הרי שמומלץ כי יפרסם בקרב כלל חבריו אמות מידה לאישורים מעין אלו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל המועדונים לפעול לשיפור זכויות הצרכנים בביטול עסקאות, להקפיד להביא לידיעת העמיתים את האפשרות הביטול ולעשות זאת בשקיפות.

השבת כספים לחברי המועדון בגין קופונים שפג תוקפם

לעיתים נמנעת מחברי מועדוני הצרכנים האפשרות להשתמש בקופונים שרכשו, מסיבות כגון מחלה, שינוי בתוכניות, אירועים בלתי צפויים מראש או אף שכחה. במקרים מעין אלה, יכול שיצמח למפעיל או לספק ריווח גבוה מזה שהיה צומח להם אם הקופון היה ממומש, בשל חיסכון בעלויות מימוש הקופון, או אפשרות למכור לאחר את הנכס נשוא הקופון, ועדין הצרכן לא יקבל כל החזר כספי. לדברי נציגי המועצה הישראלית לצרכנות, יש בכך משום עשיית עושר ולא במשפט²⁹⁴.

294 חוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979.



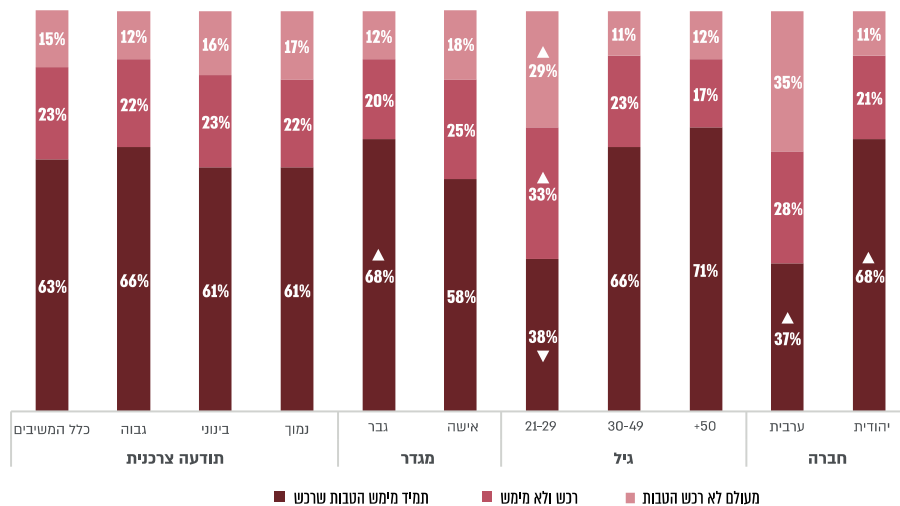
נושא השבת הכספים בגין קופונים עלה בבית המשפט בתובענה ייצוגית כנגד חברת גרופון²⁹⁵, שעוסקת במכירתם. כנגד החברה הוגשה תובענה ייצוגית, בין היתר בטענה לתנאי מקפח בחוזה אחיד, בגין התנהלותה המאופיינת באי-מתן החזר ללקוחות שלא מימשו תווי קנייה שרכשו טרם מועד פקיעתם, תוך שהיא משאירה בידיה את כל תמורת השוברים ששולמה.

במסגרת הסדר הפשרה, חברת גרופון התחייבה שכל מני באתר האינטרנט שבבעלותה אשר לא מימש קופון שרכש עד למועד פקיעתו, יקבל קרדיט (תו זיכוי) בשווי רבע מהסכום ששולם עבור הקופון שלא מומש, באמצעותו יוכל לבצע רכישה באתר, ובגין שובר שלא ימומש מכאן ולהבא, בשווי מחצית מהסכום ששולם.

נוסף על כך התחייבה חברת גרופון לנקוט כמה פעולות שמטרתן לעודד את הלקוחות לממש את הקופונים: 14 ימים לפני מועד פקיעת תוקף הקופונים תשלח החברה למנוי הודעת דואר אלקטרוני המתריעה על כך. גם בעמוד החשבון של כל מנוי יופיעו אזהרות על כך, שבעה ימים לפני מועד פקיעת תוקף הקופונים ובמועדים נוספים בהתאם לשיקול דעת החברה. כמו כן, "לרשות כל מנוי תועמד אפשרות לסדר את רישום העסקאות שבוצע בעמוד החשבון שלו בהתאם למועד פקיעתן של כל אחת מהעסקאות".

סקר שיתוף ציבור בדק את שיעור מימוש הטבות שנרכשו ממועדוני צרכנות ואת אי-המימוש שלהן. להלן תרשים שמציג את הנתונים.

תרשים 17: שיעור מימוש הטבות ממועדוני צרכנות²⁹⁶



המקור: סקר שיתוף ציבור.

295 ת"צ (מרכז) 12001-10-13 פריזנט ואח' נ' גרופר קניות חברתיות בע"מ ואח', פורסם במאגר ממוחשב מיום 7.8.17.

296 "האם רכשת בשנתיים האחרונות הטבה כלשהי במועדון צרכנות (כגון תשלום מופחת עבור מוצר, בילוי או שירות) ולא מימשת אותה?" (מספר המשיבים N=347).



מהתרשים עולה כי כ-23% מהמשיבים רכשו קופונים למוצרים ולא מימשו אותם. עוד עולה מהסקר כי ככל שחבר המועדון צעיר יותר גדלה ההסתברות כי ירכוש קופונים ולא יממש אותם.

מועדון קרנות השוטרים מסר באוקטובר 2021 לצוות הביקורת כי הוא מתפעל את המוצרים והקופונים תפעול פנימי עצמאי, כלומר מתקשר ישירות עם ספקי המוצרים. מנגנון זה מאפשר למועדון ליצור מערכת שבה ספקים מקבלים כספים מהמועדון על סמך דוח שמופק ממערכת הכרטוס של הספק בגין מימוש השוברים על ידי הלקוח (לעיתים מדובר בחיווי אוטומטי ולעיתים מדווח הספק ידנית על כך שעמית מימש קופון). חבר מועדון אינו משלם ישירות לספק המוצר אלא משלם למועדון, ורק לאחר מימוש הקופון מקבל הספק תשלום מחשבון הבנק של המועדון, בתוספת הסבסוד של המועדון.

מועדון קרנות השוטרים מבצע מהלך מיצוי זכויות אקטיבי של איתור מלאי הקופונים שפג תוקפם ולא מומשו על ידי העמיתים, ובאופן יזום משיב לעמיתים את כספם. מנתוני המועדון עולה שב-2020 הושבו לכ-2,000 עמיתים באמצעות הפעולות היוזמות של המועדון כ-330,000 ש"ח. כמות השוברים עמדה על 5,075.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מועדון קרנות השוטרים על הפעולות שהוא מבצע להשבת כספים של עמיתיו בגין שוברים שלא מומשו.

מועדון חבר מסר בנובמבר 2021 לצוות הביקורת כי אינו סבור שניתן לאמץ מדיניות של השבה יזומה לעמיתים (ללא קבלת בקשה מהם) בכל מקרה ובכל תנאי, בין היתר מסיבות אלה: (א) עמיתים ירכשו קופונים באופן גורף כי יניחו שזוכו בכל מקרה, ובכך יפגעו בעמיתים אחרים, שיוותרו ללא מלאי; (ב) מודל של זיכוי גורף יוביל בהכרח להפחתה דרמטית בשיעור המימוש של הקופונים. שיעור המימוש משפיע על המשא ומתן המסחרי עם הספקים ומאפשר הנחה משמעותית לכל העמיתים. שיעור מימוש נמוך מאיין את האפשרות להתקשר תחת התחייבות או הנחות מראש; (ג) יש מקרים שבהם עמית מימש את הקופונים אך מסיבות שונות המועדון לא קיבל חיווי על כך - במצב זה זיכוי אינו רלוונטי.

עוד מסר מועדון חבר כי הוא מאפשר ביטול גם חודשיים אחרי סוף השנה, קרי עד סוף חודש פברואר. משנת 2020, על רקע משבר הקורונה, אף נקט מדיניות מפליגה בגמישותה ונענה בחיוב לכל בקשת ביטול שהתקבלה. יתרה מכך, באירועים רבים שלא יצאו אל הפועל זיכה את העמיתים באופן גורף וללא צורך בפנייה מצידם. כמו כן המועדון פעל להאריך תוקפם של מינויים (מועדוני ספורט ותיאטראות) או לסייע בהגעה להסכמות עם ספקי המינויים על ביטולם וזיכוי העמיתים בהתאם.

מועדון חבר מסר בתגובתו כי תשלומי העמיתים (ללא דמי סבסוד) בעד קופונים ואירועים שנרכשו בשנים 2019 - 2020 וטרם מומשו מסתכם כיום בכ-1.6 מיליון ש"ח, מפני שחלק מהסכומים כבר הוחזרו לעמיתים. לאור הנסיבות המיוחדות בתקופת הקורונה שקל המועדון את הדברים ומצא לנכון להחזיר לעמיתים את מלוא כספי אי-מימוש הקופונים לשנים 2019 - 2020. אשר לשנים הבאות, הואיל והמועדון הטמיע מערכת תזכורת פרטנית, הוא מצפה כי שיעורי אי-המימוש יפחתו במידה ניכרת, וכי ייבחנו ביסודיות המודלים האפשריים כדי לקבל את ההחלטה המיטבית עבור מכלול העמיתים - החלטה שבמסגרתה יובאו בחשבון הן הסיבות שפירט משרד



מבקר המדינה, שמקשות על המועדון להחיל מדיניות זיכוי גורפת (ועיקרם פגיעה אפשרית בעמיתים), והן רצון המועדון להיות סמן ימני בכל סוגיה צרכנית.

נמצא כי בידי מועדון חבר הצטבר סכום של כ-2,107,000 ש"ח (לרבות דמי הסבסוד בסך כ-455,000 ש"ח) בגין קופונים ואירועים שנרכשו בשנים 2019 - 2020 וטרם מומשו. כספים אלה לא הועברו לצד ג' כלשהו - מתפעל חיצוני או ספק; כל הכספים שלא הושבו לעמיתי המועדון משמשים את המועדון לסבסוד רכישת קופונים למוצרים חדשים לטובת כלל עמיתי המועדון. עם זאת מועדון חבר שולח הודעות לעמיתיו בקריאה לממש את הקופונים שבידם.

מומלץ שמועדון חבר יבחן את הדרכים להעביר את הכספים בגין השוברים שלא מומשו לעמיתים ששילמו על השובר, וישקול לפעול כך ולא להעביר הכספים לתקציב המועדון.

במועדון ביחד בשבילך החברים מזמינים הטבות באתר האינטרנט של המועדון, שמופעל על ידי מתפעל חיצוני. כספי העמיתים בגין רכישת הקופונים משולמים למתפעל החיצוני, ומדי חודש הוא מדווח למועדון על קופונים שחברי המועדון מימשו, והמועדון מעביר אליו את הסבסוד בגינם. במקרה של קופונים שלא מומשו, הסכום ששולם עבורם על ידי עמיתי המועדון נותר בידי המתפעל החיצוני, אך כספי הסבסוד של המועדון בגין קופונים אלו אינם מועברים אליו.

נציגי מועדון ביחד בשבילך מסרו במרץ 2022 לצוות הביקורת כי נותרו בסך הכול כ-500,000 ש"ח של העמיתים בידי המתפעל החיצוני בגין קופונים שפג תוקפם, לא מומשו ולא ניתן להאריך את תוקפם בשל סירוב הספקים. סכומים אלו אינם כוללים קופונים שיועדו ל"מועדים ספציפיים", כגון מינויים לחדרי כושר, תיאטראות ורשות הטבע והגנים, הצגות שמועדן נקוב וכרטיסי קולנוע עם הזמנת מקומות. לדברי נציגי המועדון, יש חילוקי דעות עם המתפעל החיצוני לגבי היקף זכותו על כספי העמיתים. המתפעל החיצוני זכאי לגבות דמי הפעלה על כל עסקה, ובהתאם לעמדת המועדון ההסכם אינו מאפשר לו בכל מקרה לגבות כספים מעבר לכך במקרה של אי-מימוש קופונים. לטענת המועדון, אי הותרת כספים בידי המתפעל החיצוני כחלק מהתמורה על הפעלת המועדון והשבת הסכום כולו לחברי המועדון, תייקר את עמלת התפעול המשולמת על ידי המועדון.

עוד מסרו נציגי מועדון ביחד בשבילך שמשנת 2019 פעל המועדון לסיום ההתקשרות עם ספקים חיצוניים שאינם מסכימים שהמתפעל החיצוני יאריך את תוקף הקופונים. מסך כל כספי העמיתים שנותרו בידי המתפעל החיצוני, כ-240,000 ש"ח הם בגין הסכמים עם ספקים אחרונים שלא איפשרו להאריך את תוקף הקופונים²⁹⁷. מ-2021, לפי החוזה החדש שנחתם עם המתפעל החיצוני, תוקף הקופונים יוארך אוטומטית בתום כל שנה למשך שנה נוספת. הודות להסכם זה ולתזכורות לעמיתים שהמועדון מתכנן להפעיל, צפוי שסכומי אי-מימוש הקופונים יפחתו מדי שנה. נציגי המועדון אינם יכולים להעריך את סכומי הקופונים ל"מועדים ספציפיים" שלא מומשו

²⁹⁷ סכום זה כאמור אינו כולל את השוברים בעלי תאריך נקוב למימוש, כגון כרטיס להופעה בתאריך נקוב, כרטיס קולנוע לתאריך נקוב שבו נבחרו המקומות והזמנה של חופשה בתאריך נקוב. כספים אלה אינם בחזקתו של מפעיל המועדון, אלא הם כספים המשולמים לספקי הקופונים. אשר לכספים הנוגעים לאירועים בעלי תאריך נקוב אין מחלוקת בין מועדון "ביחד בשבילך" לבין המפעיל.



כי לפי ההסכם לגבי קופונים מסוג זה, המתפעל החיצוני העביר את הכספים לספק, ובמקביל כספי הסבסוד של המועדון הועברו לספק החיצוני.

מועדון "ביחד בשבילך" מסר ב-16.6.22, כתוספת לתגובתו, כי כדי להעלות את רמת הוודאות שחברי המועדון מימשו סכומים ששילמו הם עצמם והמועדון, הנהלת המועדון מגדילה את היקף התקשרותה עם ספקים המתחברים לממשקים אוטומטיים, שיאפשרו ניטור מדויק של קופונים והטבות שלא מומשו בפועל. הנהלת המועדון ממשיכה לאשר התקשרות עם ספקים שאינם מחוברים, וזאת רק בליט ברירה בשל מגבלות מערכת הממשק והעלות להתממשקות עם ספקים אלו. הנהלת המועדון מציינת כי מלבד היתרונות שבקבלת חיווי אוטומטי לדיווחים לצורך תשלום סבסוד שהמועדון מעביר למתפעל והלה מעביר כספים לספקים, הרי שבדרך זו המועדון מייעל את שירות הלקוחות שלו. המועדון יכול לתמוך בלקוחות ברמה גבוהה יותר כאשר בידי מידע בזמן אמת לגבי מימוש הקופונים שרכש הלקוח.

משרד מבקר המדינה מציין שכל הסכם או הסכמה על כך שמתפעל חיצוני מותיר בידי כספי עמיתים בגין אי-מימוש קופונים עלולים להוביל לכך שטובתו הכלכלית תגבר על טובתם של עמיתי המועדון אם לא יממשו את השוברים שנרכשו. במצב זה קיים חשש שלמתפעל חיצוני עשוי להיות עניין באי-הארכת תוקף הקופונים או באי-ידוע העמיתים לגבי קופונים שלא מומשו.

מומלץ כי מועדון ביחד בשבילך כגוף הפועל לטובת עמיתיו ומופקד על כספי ציבור לשפר את המערכת ההסכמית לתפעול המועדון באופן שיאפשר החזרת הכספים בגין שוברים שטרם מומשו לעמיתים. לגבי הכספים שנצברו אצל המתפעל החיצוני, הנאמדים במאות אלפי ש"ח, עוד מומלץ כי מועדון ביחד בשבילך יבחן הדרכים החוקיות וההסכמיות העומדות לרשותו כדי להשיב כספים לעמיתים.

מועדון טוב מסר בינואר 2022 לצוות הביקורת כי עד 2019 פעל במתכונת של הפקת כרטיסים מעמדות הכרטוס, והתשלום לספקי התוכן בוצע מיד לאחר משיכת כרטיס מעמדת הכרטוס. מ-2019 עבר המועדון להתחשבות לפי מימוש. תקופת המימוש של קופונים אינה חלק מצבר ההזמנות, ועל כן אין בידי המועדון נתונים על קופונים שפג תוקפם. יש בידי סכום מצטבר של כ-820,000 ש"ח מכספי עמיתי המועדון על רכישת קופונים שהמועדון לא קיבל בגינם חיווי על מימוש. הלוח שלהלן מציג נתונים על הזמנות שבגינן לא קיבל המתפעל החיצוני של מועדון טוב חיווי על מימוש מאת ספקי המוצרים, בשנים 2019 - 2021.



**לוח 13: נתונים על הזמנות שבגינן לא קיבל המתפעל החיצוני של מועדון טוב
חיווי על מימוש מאת ספקי המוצרים, 2019 - 2021**

השנה	מספר ההזמנות	הסכום בש"ח	הערות
2019	9,775	726,147	* להערכת המועדון, מרבית המקרים מקורם בכך שהתווים אומנם מומשו, אך ספקי התוכן לא שלחו דרישת תשלום למועדון, ומדובר בסכומים שיש לשלם לאותם ספקים.
2020	3,396	91,307	* חלק מההזמנות הן הזמנות שלא פג תוקפן ושטרם מומשו על ידי העמיתים, והן ניתנות למימוש בכל עת לפי בחירתם.
2021	149	2,812	* בחלק מההזמנות נכלל סכום שקיבל מועדון טוב שמקורו בסבסוד נוסף שהעמית קיבל מהמשרד שהוא עובד בו.
סה"כ	13,320	820,266	* בגין הזמנות אלה, שלא שולמו כאמור לספקי התוכן, המועדון טרם שילם את הסובסידיה.

על פי נתוני מועדון טוב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה שחלק מהסכומים הם בגין קופונים שהעמיתים רכשו עוד ב-2019 ולכאורה פג תוקפם; העמיתים לא ביקשו לבטלם והמועדון לא פעל באופן יזום להשבתם.

מועדון "טוב" מסר בתגובתו כי ה"עסקה" שהוא מציע לחבריו היא רכישת קופון, ומשעה שחבר רכשו, זכותו לבחור לממש או לא לממשו כלל. חבר מועדון שבחר שלא לממש קופון אינו זכאי באופן אוטומטי להחזר כספי, והדבר תלוי בזכותו לביטול עסקה. כאמור לעיל, מדיניות הביטולים של מועדון "טוב" נרחבת מאוד, אולם היא אינה בלתי מוגבלת. יתר על כן, מועדון "טוב" סבור כי מרבית הדיווחים על אי-מימוש קופון מקורם בכך שחברי המועדון מימשו את הקופון אך הספקים לא העבירו חיווי על דבר המימוש - משמע שהספקים הם שזכאים לכסף ולא העמיתים. כל עוד עמית אינו פונה למועדון בבקשה לקבל את כספו, לדעת המועדון ההנחה הסבירה היא דווקא שמימש את שובר, שאם לא כן היה פונה ומבקש החזר. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, נשלחה כאמור לכל עמית הודעה כללית, בהיסטוריית ההזמנות שלו באתר מועדון "טוב", כי אם יש לו הזמנה שלא מומשה מכל סיבה שהיא וברצונו לבטלה, הוא רשאי לפתוח פניית ביטול, וזאת לצורך בחינת אפשרות ביטול וקבלת זיכוי.

נמצא כי בידי מועדון טוב כספי עמיתים וכספי השתתפות של מעסיקי העמיתים בגין שוברים שהמועדון טרם קיבל חיווי מהספקים כי מומשו בהיקף של כ-820 אלפי ש"ח, נכון למועד תום הביקורת. חלק מהקופונים - פג תוקפם, ועמיתי המועדון אינם יכולים לממשם. מועדון טוב לא ביצע פעולות יזומות לבדיקות והצלבות עם המתפעל החיצוני להשבת כספי העמיתים בגין קופונים אלה. במצב זה ישנם כספי עמיתים שכלואים בחשבון הייעודי של המועדון.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי המועדון יבצע מפעם לפעם בדיקה יזומה, בשיתוף המתפעל החיצוני וספקי המועדון, בעניין הכספים ה"כלואים" בחשבון וישיב את הכספים שלהם זכאי העמית או הספק. כמו כן הוא ממליץ שהמועדון ישפר את תהליך קבלת החיווי מאת הספקים על דבר מימוש הקופונים, כדי שהתהליך יתבצע באופן מקוון ומיידי.



חברי מועדון פיס מזמינים הטבות באתר האינטרנט של המועדון באמצעות מתפעל חיצוני. מדי חודש מדווח המתפעל למועדון על קופונים שרכשו חברי המועדון, והמועדון מעביר לו את התשלום בגינם, לרבות סכום הסבסוד של המועדון. במקרים מסוימים, תלוי בסוג הקופון, המתפעל החיצוני מעביר את הכספים לספקים. אם חבר המועדון מבטל קופונים בזמן המותר לביטול בהתאם לחוק הגנת הצרכן (כאמור יש גם קופונים שבעבורם מאפשר המתפעל החיצוני תקופת ביטול ארוכה יותר), אזי המתפעל החיצוני רושם את הסכום כזיכוי המגיע למועדון, והסכום הכולל המועבר למתפעל באותו חודש מוקטן בסך הביטולים. אם חלף זמן הביטול הקבוע בחוק, ביטול קופונים מאושר על ידי המועדון בנסיבות מיוחדות בלבד. הארכת תוקף לקופונים מתאפשרת במקרים מיוחדים בלבד, בכפוף לאישור הספק.

נציג מועדון פיס מסר בפברואר 2022 לצוות הביקורת כי רק חלק קטן מהספקים מאפשרים לחבר המועדון חייוי מיידי על מימוש של קופונים; לדבריהם הסיבות לכך הן עלויות החיווי על מימוש הקופונים, ולעיתים מדובר בסיבות עסקיות של הספקים. משרד מבקר המדינה ביצע עיבוד נתונים על רכישות מספק מסוים של מועדון הפיס (להלן - ספק א'). בין יתר הנתונים נבחנו כמות הקופונים שהוזמנו למוצרי ספק א' בשנים 2019 - 2021, סכומי הרכישה ושיעורי אי-מימוש הקופונים בשל פקיעת תוקפם. מהנתונים עולה כי סכום עלות הקופונים מספק א' ששילמו חברי מועדון פיס ושנותר בידי המתפעל החיצוני של המועדון בלי שחברי המועדון מימשו את הקופונים, בשנים 2019 - 2021, הוא כ-340,000 ש"ח; סכום כספי מועדון פיס ששולמו למתפעל בעבור סבסוד המוצרים מספק א' שעמיתי המועדון לא מימשו הוא כ-325,000 ש"ח נוספים. כספים אלה לא הושבו לעמיתי המועדון. עוד עולה כי שיעור האי-מימוש עלה בתקופת מגיפת הקורונה ביותר מפי שניים: מ-0.48% ב-2019 ל-1.02% ב-2021. סך הכול הועברו למתפעל החיצוני בעבור סבסוד מוצרים מכלל הספקים שלא מומשו ולא הושבו לעמיתים כ-700,000 ש"ח.

מועדון הפיס מסר בתשובתו כי שיעור אי-המימוש של הקופונים מספק א' הוא כ-0.74%. הקופונים שנרכשו בשנת 2021 אינם פגי תוקף, ותקופת המימוש שלהם הוארכה עד לתום שנת 2022, באופן ששיעור אי-המימוש הסופי יהיה קטן מ-0.74%.

במהלך הדיונים בפס"ד גרופון²⁹⁸ עלה ששיעור תווי הקנייה למוצרים שאינם ממומשים עומד על 2.8% מכלל מכירות התווים של החברה (נכון לשנת 2013, מועד הגשת התביעה). מנתונים שמסר מועדון הפיס למשרד מבקר המדינה עולה ששיעור אי-המימוש במועדון קטן מ-1%, ולפיכך משרד מבקר המדינה מעריך שכ-2.9 מיליון ש"ח²⁹⁹ מהקופונים³⁰⁰ שמכר מועדון פיס לחבריו מיום הקמתו - פג תוקפם, הם אינם ממומשים והכספים ששולמו בגינם אינם מוחזרים לעמיתי המועדון (סכום של כ-1.13 מיליון ש"ח לשנה).

298 ראו הערת שוליים 69.

299 חישוב של כ-0.9% מסך המחזור הרלוונטי של מכירת קופונים (הטבות) לעמיתים בשקלים - סבסוד המועדון ותשלום העמית.

300 מחזור מכירות קופונים הוא כ-50% ממחזור המכירות של מפעל הפיס בשנה.



נמצא כי כספי העמית וכספי הסבסוד שמעביר מועדון פיס בכל חודש משולמים למתפעל החיצוני של המועדון או לספקים של המוצרים, לרוב בלי שהמועדון יודע אם המוצרים שנרכשו מומשו בפועל. להערכת משרד מבקר המדינה הסכום הכולל עשוי לעמוד על כ-2.9 מיליון ש"ח. יוצא שישנם כספי עמיתים, לרבות כספי סבסוד המועדון, המצויים בידי הספקים והמתפעל החיצוני בעבור מוצרים שחברי המועדון לא מימשו. אי-ידיעה או אי-מעקב של הנהלת מועדון פיס לגבי היקף תופעה זו עלולים גם לפגוע בתהליכי קבלת ההחלטות לגבי השירות שנותן המועדון ולגבי ההטבות המוצעות לחבריו; עוד נפגעת יכולתו להעריך את חוזה ההתקשרות עם המתפעל החיצוני ולעמוד על זכויות חברי המועדון.

מומלץ כי מועדון הפיס יכלול ספקים המוכנים לאשר באופן אוטומטי את המשך תוקף מימוש ההטבה משנה לשנה בלי שחברי המועדון יידרשו לפנות ביוזמתם למועדון לשם כך. עוד מומלץ כי מועדון פיס יפעל לשפר את המערכת ההסכמית לתפעול המועדון, כך שתותיר את כספי העמיתים וכספי הסבסוד בידי המועדון ולא בידי הספקים והמתפעל החיצוני, וזאת עד לקבלת חיווי על מימוש הקופונים.

מועדון הפיס מסר בתגובתו כי לנוכח המלצות משרד מבקר המדינה, בכוונתו לנקוט כמה צעדים על מנת ששיעור אי-המימושים יהיה קטן ככל האפשר. מפעל הפיס יפעל בשיתוף החברה החיצונית הפועלת למכירת הקופונים ומבצעת את ההתקשרות עם הספקים כדי לצרף ספקים נוספים לממשקים אוטומטיים ובכך לאפשר ניטור מדויק של קופונים והטבות שלא מומשו בפועל. כאמור לעיל, לרוכשים קופונים והטבות מספקים בעלי ממשק אוטומטי תישלח תזכורת לפני פקיעת התוקף.

עוד מסר מפעל הפיס בתגובתו כי מרבית הכספים בעבור הקופונים לא נשארים בידיו, אלא מועברים למתפעל החיצוני במסגרת הסדרים לרכישה מראש. הכספים היחידים שנשארים בידיו הם כספי רכישת תווי הקנייה (אשר כאמור לעיל טרם פקעו משום שתוקפם חמש שנים).

ב-19.6.22 פרסם בנק ישראל³⁰¹ כי בגופים המתפעלים את מועדוני הצרכנות, כגון אלו שבוקרו לעיל שפועלים בהתאם למודל CLP (Closed Loop Payments), שבו מתפעל המועדון פועל הן בצד ההנפקה והן בצד הסליקה, יתאפשר להתחבר למערכת כרטיסי חיוב של חברת שב"א וכך לסלוק את כרטיסי המועדון במסופים שכבר קיימים בבתי העסק. מתפעלי מועדונים אלו מתפעלים מועדון לקוחות סגור ומבצעים גם את הנפקת הכרטיס ללקוח וגם את פעולת הסליקה וההתחשבנות עם בתי העסק המכבדים את הכרטיס. עד היום כל גוף CLP נדרש לתחזק תשתית סליקה עצמאית ולפרוס אותה בבתי העסק המצטרפים למועדון. השימוש במערכת יאפשר חיווי מיידי אצל מנפיק תווי הקניה והקופונים לשם ניצול התווים והקופונים.

מועדון הפיס ומועדון טוב מסרו במהלך הביקורת כי המערכת התפעולית של המתפעל החיצוני אינה תומכת באיתור קופונים שלא מומשו ופג תוקפם. עם זאת, מועדון הפיס מסר בתגובתו כי יפעל לצרף ספקים נוספים למערכת המאפשרת חיווי מיידי.

301 בנק ישראל פותח את שוק התשלומים למועדוני צרכנות,

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/16-6-2022.aspx>



בבדיקת חמשת המועדונים המופעלים על ידי גופים ציבוריים נמצאה שונות גדולה ביניהם ביחס להחזר כספים לעמיתים בגין שוברים שלא מומשו בפועל ופג תוקפם: מועדון קרנות השוטרים מבצע פעולה יזומה לאיתור העמית שרכש ומשיב לו את כספו; מועדון חבר משתמש בכספים בגין קופונים שלא נוצלו לטובת פעילות המועדון וכלל עמיתיו; מועדון טוב מותיר את הכספים בחשבון מיוחד עד אשר פונה העמית ומבקש זיכוי; מועדון ביחד בשבילך מותיר בידי המתפעל החיצוני את הכספים אשר שילם העמית בלי להעביר אליו את כספי הסבסוד; ומועדון פיס מותיר בידי המתפעל החיצוני או הספק הן את כספי העמית והן את כספי הסבסוד של המועדון בלי שהשובר מומש בפועל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועדון פיס, למועדון ביחד בשבילך ולמועדון טוב לפעול לשיפור המערכת התפעולית וההסכמית כך שיהיה ניתן לאתר עמיתים שרכשו שוברים שלא מומשו, להתריע על כך מבעוד מועד ולהשיב את הכספים לעמיתים.

עוד מומלץ למועדון פיס, מועדון ביחד בשבילך, מועדון טוב ומועדון חבר, לשקול לנקוט בפעולות יזומות אף אם אין הוראה מפורשת בהסכם, כחלק מכללי ההגנות המסחרית ודיני עושר ולא במשפט, לפעול באופן יזום להשבת לפחות חלק מהכספים ששילמו העמיתים הנאמדים בכ-6.32 מיליון ש"ח, בגין שוברים שפג תוקפם, ובהתאם להתפתחות הטכנולוגית להתקשר רק עם ספקים המקושרים למערכת הנותנת חייו למימוש קופונים אונליין.

לאור הממצאים לעיל במועדונים שמופעלים על ידי גופים ציבוריים ולאור ההתפתחות הטכנולוגית המאפשרת קבלת חייו מיידי על מימוש קופונים, מוצע כי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות, עם משרד המשפטים, יבחנו את האסדרה הדרושה בנושאי כלל מועדוני הצרכנות שפועלים בישראל, לרבות שיווק קופוני מוצר קצרי טווח - שיש קשיים ביכולת מימושו או בחייו אם מומש בפועל, וכן את קביעת הכללים להשבת כספים לצרכנים בגין קופונים שלא מומשו בפועל, כך שהצרכנים לא יאבדו את כל כספם, ושלא כל כספי רכישת הקופון יישארו בידי הספקים והמתפעלים החיצוניים מבלי שהתקבלה תמורה בגינו.

פעולות המאסדר להתמודדות עם סוגיות צרכניות

התנתקות משירות

חוק הגנת הצרכן אוסר על עוסק להמשיך ולחייב צרכן אשר הודיע על רצונו להתנתק משירות.

סעיף 13 לחוק הגנת הצרכן קובע הוראות בדבר חובות גילוי בעסקה מתמשכת³⁰² וקובע כי ספק העומד להתקשר עם צרכן בעסקה מתמשכת חייב לגלות לו את זכותו לבטל עסקה כזאת, את דרך הביטול, וכן את משך העסקה ומועד סיומה. כמו כן על העוסק למסור לצרכן, לא יאוחר

³⁰² "עסקה מתמשכת" מוגדרת בסעיף זה: "עסקה לרכישה של טובין או שירותים באופן מתמשך, לרבות כל שינוי בעסקה או תוספת לה שאינם מהווים עסקה חדשה, והכל בין אם העסקה היא עסקה לתקופה קצובה ובין אם היא לתקופה בלתי קצובה, ולמעט עסקה להספקת גז בין צרכן גז לספק גז".



ממועד האספקה, מסמך בכתב הכולל את הפרטים הללו. החוק מגדיר כי פרטים אלה יופיעו בסמוך זה לזה, בהבלטה מיוחדת ובאותיות ברורות וקריאות.

סעיף 13ד לחוק הגנת הצרכן קובע כי חוזה בעסקה מתמשכת יסתיים בתוך שלושה או שישה ימי עסקים (תלוי בדרך מסירת הודעת הביטול). במועד הביטול יפסיק העוסק את הספקת הטובין או השירותים, ולא יחייב את הצרכן בתשלומים בעד טובין או שירותים שניתנו לאחר מועד הביטול.

סעיף 31א(א)(ב) לחוק קובע כי אם עוסק המשיך לחייב את הצרכן בתשלומים בשל עסקה מתמשכת לאחר שהצרכן מסר לו הודעה בדבר רצונו לבטל את העסקה, רשאי בית המשפט לפסוק פיצויים שאינם תלויים בהוכחת נזק, עד סכום של 10,000 ש"ח, בשל אותה הפרה.

בדברי ההסבר להצעת החוק³⁰³ צוין כי הסעיף נחקק כדי לחזק את ההגנה על זכויות צרכנים המתקשרים בעסקאות מתמשכות ולהרתיע עוסקים מהפרת הוראות ההסדר המוצע. עוד נכתב שצרכנים נתקלים לעיתים בקשיים בביטול עסקאות מתמשכות, ועל כן מחויבים בתשלומים מכוחן אף שאינם מעוניינים עוד בקבלת הטובין או השירותים. נכתב כי עסקה מתמשכת, מעצם טבעה, מגבילה את חופש ההתקשרות של הצרכן, שעקב שינוי נסיבות או אי-שביעות רצון מהשירות שניתן לו מעוניין לבטל את העסקה, ועל כן האינטרס של הצרכן הוא כי מנגנון סיום ההתקשרות יהיה מהיר ופשוט ככל הניתן, מבחינת הפעולות הנדרשות ממנו ומבחינת העלות הכלכלית הכרוכה בכך.

בתקנות הגנת הצרכן (ביטול עסקה), התשע"א - 2010 נקבעו כללים לביטול עסקה, סכום התמורה ואופן החזרתה, גובה דמי הביטול וכן מקרים שבהם התקנות לא יחולו³⁰⁴.

בשנים 2018 - 2020 התקבלו במועצה 508 תלונות (334 בשנת 2018, 143 בשנת 2019 ו-31 בשנת 2020) של צרכנים שביקשו להתנתק משירותים מתמשכים ונתקלו בקשיים מצד בתי העסק, ובגינן סייעה המועצה לצרכנים לקבל 125,000 ש"ח. על פי המועצה³⁰⁵, מטרת הסעיפים בחוק הנוגעים לאיסור חיוב לאחר התנתקות משירות היא למנוע פגיעה בציבור ובתחרות. סירוב של ספק לנתק את הצרכן מהשירות מונע מהצרכן להתקשר עם ספק אחר, והדבר פוגע בתנאי הבסיסי לקיום התחרות.

ברשות להגנת הצרכן התקבלו 800 תלונות בשנים 2018 - 2020 בנושא התנתקות משירות (200 בשנת 2018, 150 בשנת 2019 ו-450 בשנת 2020).

303 לגבי סעיף 31א לחוק הגנת הצרכן; הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 26) (ביטול עסקה מתמשכת), התשס"ח-2008.

304 כגון: ריהוט שהורכב בבית הלקוח; טובין שיוצרו במיוחד בעבור הצרכן על פי מידות או דרישות מיוחדות; מוצרי מזון; טובין הניתנים להקלטה, להעתקה או לשכפול, שהצרכן פתח את אריזתם המקורית.

305 מתוך אתר האינטרנט של המועצה לצרכנות.



בעקבות תלונות אלה הטילה הרשות בשנים 2018 - 2020, בגין הפרת הוראות סעיף 13ד(ג) לחוק הגנת הצרכן³⁰⁶, עיצומים כספיים בגובה כ-1.1 מיליון ש"ח על שלוש חברות שסירבו לנתק צרכנים משירות.

בסקר שיתוף ציבור השיבו 48% מהנשאלים שאינם מכירים את הוראות החוק האוסרות להמשיך לחייב צרכן שהודיע כי ברצונו להתנתק משירות מתמשך³⁰⁷. 93% מהנשאלים ציינו שבשנתיים האחרונות לפני מועד עריכת הסקר נגרמה להם עוולה צרכנית כלשהי, ו-21% מהם ציינו שחוו קושי להתנתק משירות או לעבור לספק אחר.

לרשות ולמועצה הוגשו 1,308 תלונות בנושא התנתקות משירות בין השנים 2018 - 2020. עם זאת, בהתאם לסקר שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה עלה כי 48% מהצרכנים אינם מודעים ליכולותיהם בנוגע להתנתקות משירות, ובכלל זאת האפשרות לקבלת סעדים ללא הוכחת נזק שבתי משפט רשאים לפסוק לטובתם. מומלץ כי הרשות והמועצה יבחנו דרכים להעלות את מודעות הציבור לנושא ולהגברת ההרתעה כלפי העוסקים שמפירים את החוק.

"חוק הטכנאים" (איחור במתן שירות)

תיקון 24 לחוק הגנת הצרכן מ-2008³⁰⁸ (להלן - התיקון מ-2008) והרחבתו בתיקון 55 לחוק מ-2018³⁰⁹ (להלן - התיקון מ-2018) לסעיף 18א(ג) לחוק קובעים כי בעת שנדרש ביקור של טכנאי (נותן השירות)³¹⁰ בבית הצרכן³¹¹, עליו לתאם את שעת הגעתו אל הצרכן כך שזמן ההמתנה של הצרכן לא יעלה על שעתיים מעבר לשעה שתואמה. החוק נותן אפשרות לנותן השירות להציע לצרכן להמתין לקריאה טלפונית במקום לקבוע זמן המתנה, אך בתנאי שהצרכן לא ימתין לטכנאי יותר משעתיים, ובתנאי שהובהר לצרכן שהוא רשאי לסרב להצעה.

בחוק נקבע כי אם חלפו שעתיים מעבר לזמן ההמתנה הצרכן זכאי לפיצוי ללא הוכחת נזק של 300 ש"ח, ואם חלפו יותר משלוש שעות - לפיצוי ללא הוכחת נזק של 600 ש"ח. אולם סעיף

306 הסעיף קובע כי חוזה בעסקה מתמשכת יסתיים בתוך שלושה ימי עסקים מיום שנמסרה הודעת ביטול לפי הוראות סעיף 14ט, ואם נמסרה באמצעות דואר רשום - בתוך שישה ימי עסקים מיום מסירתה למשלוח, והכול אם לא נקב הצרכן במועד מאוחר יותר בהודעת הביטול. במועד הביטול יפסיק העוסק את הספקת הטובין או השירותים ולא יחייב את הצרכן בתשלומים בעד טובין או שירותים שניתנו לאחר מועד הביטול.

307 המשיבים נשאלו: "האם את/ה מכיר/ה או יודע/ת מה הן זכויות הצרכן בנושאים הצרכניים המפורטים להלן...: איסור לחייב צרכן שהודיע על רצונו להתנתק משירות" (N=613).

308 חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 24), התשס"ח-2008.

309 חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 55), התשע"ח-2018.

310 על פי סעיף 18א(ג)(1) לחוק, נותן שירות הוא מי שמחויב לתת שירות - לשם קיום חויבים בתקופת האחריות; בהתאם לחוזה למתן שירות שבו השירות מותנה בתקינות הטובין הנמצאים אצל הצרכן; לשם התקנה או הסרה של טובין שהעוסק מכר, השכיר או השאיל; לשם בדיקות תקופתיות במתקני גז ביתיים; לשם הובלת טובין שהעוסק מכר וכן בהתאם לחוזה למתן שירות מתמשך לתיקון טובין תמורת תשלום.

311 בסעיף 18א(ג)(1) נקבע: "נדרש ביקור של טכנאי או נציג אחר מטעמו של העוסק במענו של צרכן, יתאם נותן השירות את המועד ואת שעת הביקור עם הצרכן".



18א(ו) לחוק פוטר את נותן השירות מתשלום זה אם האיחור נבע מסיבות שנותן השירות לא ידע עליהן בעת קביעת מועד הביקור והוא לא היה יכול למנוע אותו.

מטרת התיקונים לחוק היא העברת יכולת האכיפה לידי הצרכנים באמצעות מתן תמריץ כספי ועידוד תלונות צרכנים באופן שישפר את השירות ללקוח. התיקונים לחוק נועדו למנוע ניסיונות של נותני השירות לעכב את הצרכנים על חשבונם למשך שעות רבות בהמתנה לטכנאי. מדברי ההסבר לתיקון לחוק מ-2008 עולה כי הוא נעשה מתוך חשש שהעוסקים הצליחו לשכלל שיטות כדי לעקוף את התקנות והזמנים הנקובים בחוק הגנת הצרכן.

להלן בלוחות נתונים על התלונות בסיווג "איחור בהגעת טכנאי" שהתקבלו במועצה לצרכנות וברשות להגנת הצרכן בשנים 2018 - 2020.

לוח 14: מספר התלונות בסיווג "איחור בהגעת טכנאי" שהתקבלו במועצה לצרכנות, לפי תחומים, 2018 – 2020

שנה	שירותי תקשורת	דיוור ושיפוצים	מוצרי חשמל	ריהוט ומטבחים	גז - תשתיות	שונות	סה"כ
2018	313	20	274	60	39	43	749
2019	85	8	161	67	29	36	386
2020	41	8	162	45	25	109	390
סה"כ	439	36	597	172	93	188	1,525

על פי נתוני המועצה הישראלית לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 15: מספר התלונות בסיווג "איחור בהגעת טכנאי" שהתקבלו ברשות להגנת הצרכן, לפי תחומים, 2018 – 2020

שנה	מוצרי חשמל	שונות	מזון	ריהוט ומטבחים	ציוד לבית	משלוחים	תחזוקת הדירה	שירותי תקשורת	סה"כ
2018	3	20	2	1	23	1	15	31	96
2019	49	15	10	19	3	9	14	34	153
2020	100	28	30	33	5	10	25	73	304
סה"כ	152	63	42	53	31	20	54	138	553

על פי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהלוחות עולה כי עיקר התלונות בשנים 2018 - 2020 היו בנושאים הקשורים לשירותי תקשורת, מוצרי חשמל וכן ריהוט ומטבחים. עוד עולה כי בשנת 2020 ברשות התקבל מספר כפול של תלונות לעומת שנת 2019.

בסקר שיתוף ציבור נמצא כי 38% מהנשאלים אינם מודעים לסעדים שמקנה להם חוק הגנת הצרכן אם טכנאי לא הגיע בשעה שנקבעה³¹². לדברי המועצה לצרכנות, מרבית התלונות בנושא איחור בהגעת טכנאי נוגעות לסירובם של בתי עסק לשלם פיצוי לצרכנים כפי שמחייב החוק.

מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה כי אין בידי הרשות או המועצה מידע לגבי מידת יישום הוראה זו בחוק. מספר התביעות שהוגשו לבתי המשפט בנושא זה מ-2015 עד תום הביקורת היה 11 (לרבות תביעות ייצוגיות)³¹³.

החוק נתן לצרכנים כלי שבאמצעותו הם יכולים לקבל סעד במקרה של הפרה מצד העוסקים, גם ללא הוכחת נזק. בסקר שיתוף ציבור שערך משרד מבקר המדינה עלה כי 62% מהצרכנים אינם מודעים לזכויותיהם לקבלת סעדים במקרה של איחור בקבלת שירות.

מומלץ כי הרשות והמועצה יפעלו להגביר את מודעות הצרכנים, לצד הגברת ההרתעה כלפי העוסקים המפירים, וכן יבחנו אם התיקון לחוק השיג את מטרתו והפחית את הפרות החוק על ידי נותני השירות.

זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים

תיקון 57 לחוק הגנת הצרכן נכנס לתוקף ביולי 2019, ובו תוקן סעיף 18ב(א1)(3) לחוק. בסעיף זה נקבע לגבי סוג מסוים של עסקים כי בעת שהם מספקים שירות טלפוני הכולל מערכת אוטומטית לניתוב שיחות, ייתן מענה אנושי מקצועי לצרכן לכל היותר בתוך שש דקות מתחילת השיחה, לפחות לגבי שלושה שירותים: טיפול בתקלה, בירור חשבון וסיום התקשרות (להלן - שלושת השירותים). החוק מאפשר להפנות את הצרכן לשירות השארית הודעה אם הוא בוחר בכך.

החוק חל רק על סוגי עוסקים המנויים בתוספת השנייה שבחוק הגנת הצרכן - עוסקים שהם חברות בתחומים תקשורת, טלוויזיה, גז, חשמל ומים וחברות המספקות שירותי רפואה מתמשכים (להלן - עוסקים שבתוספת השנייה). כלומר הוראות החוק לא יחולו בין היתר על רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, קופות חולים ובנקים³¹⁴.

312 המשיבים נשאלו: "האם את/ה מכיר/ה או יודע/ת מה הן זכויות הצרכן בנושאים הצרכניים המפורטים להלן?...: איסור לחייב צרכן שהודיע על רצונו להתנתק משירות" (N=613).

313 ב-24.2.22 נעשתה בדיקת באתר "נבו" על פי הקריטריונים: אזכור חקיקה: חוק הגנת הצרכן, סעיף מדויק 18א(ג)(2), ונמצאו 6 תוצאות. בעת שינוי הבדיקה לסעיף 18א(ג)(3) נמצאו עוד 5 תוצאות.

314 בסעיף 3א5 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 ובסעיף 59ב לחוק הפיקוח על שיחות פנינסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 נקבעו הוראות בדומה להוראות סעיף 18ב לחוק הגנת הצרכן. ההוראות קובעות, בין היתר, כי תאגיד בנקאי או מבטח, לפי העניין, המספק שירות טלפוני הכולל מענה אנושי מקצועי והכולל מערכת אוטומטית לניתוב שיחות, ייתן מענה אנושי מקצועי לצרכן בתוך שש דקות מתחילת השיחה לגבי שלושת השירותים לפחות; אולם למפקח יש זכות להורות לתאגידיים בבנקאים שהם יכולים לחרוג מזמן ההמתנה של שש דקות לגבי שיעור מסוים מהפניות של צרכנים אליהם.



על פי סעיף 22ג(א)(47) לחוק הגנת הצרכן רשאי הממונה על הרשות להגנת הצרכן להטיל על מפר ההוראה עיצום כספי: 22,000 ש"ח אם מדובר בתאגיד ו-7,000 ש"ח במידה ולא.

הוראות החוק בעניין מענה טלפוני לגבי שלושת השירותים חלות במקביל להוראות תקנות הגנת הצרכן (מתן שירות טלפוני), התשע"ב-2012³¹⁵, הקובעות לגבי העוסקים שבתוספת השנייה כי בעת שהצרכן פונה לקבלת מענה טלפוני זמן ההמתנה הצפוי לקבלת מענה אנושי עולה על שלוש דקות, על העוסק להודיע לצרכן בהודעה מוקלטת, לא יאוחר משתי דקות מתחילת השיחה, כי זמן ההמתנה הצפוי עולה על שלוש דקות וכי יש באפשרותו של הצרכן לעבור לשירות השארת הודעה או להמתין לקבלת מענה אנושי. התקנות חלות על כלל השירותים.

אם הצרכן בחר לעבור לשירות השארת הודעה, על העוסק להתקשר אליו במענה אנושי לא יאוחר משלוש שעות ממועד השארת ההודעה. אם הצרכן השאיר את ההודעה פחות משעתיים לפני תום יום העבודה, רשאי העוסק לחזור אליו במענה אנושי ביום העבודה הבא, לא יאוחר משלוש שעות ממועד תחילתו.

אם הצרכן בחר להמתין למענה אנושי, על העוסק להודיע לו בהודעה מוקלטת על מקומו בתור, על זמן ההמתנה המשוער ועל האפשרות לעבור בכל רגע נתון לשירות השארת הודעה.

מפרוטוקול ישיבת הכנסת³¹⁶ שבה אושר תיקון 57 לחוק עולה כי עד 2018 "מדובר בתופעה רחבה שאינה אופיינית רק לחברה אחת ואין מי שלא נתקל בה שכן רוב החברות לא סיפקו מענה אנושי מקצועי בזמן סביר". לדוגמה, צרכן שפנה לחברה כדי לקבל שירות מקצועי נאלץ קודם להאזין לאפשרויות השונות שמציע המענה הטלפוני, שחלקן מובילות למענה קולי אוטומטי. כדי לקבל מענה אנושי הצרכן נאלץ לנווט בין תפריטים רבים וברוב המקרים להמתין זמן רב.

סעיף 18ב(1)(א)(4)(ב) לחוק הגנת הצרכן מסמך את השר הממונה על הסדרת הענף שבו פועל העוסק (או גוף אחר שנתונות לו סמכויות להסדרת הענף) להורות, לגבי סוג מסוים של עסקים, שהם יכולים לחרוג מזמן ההמתנה של שש דקות לגבי שיעור מסוים מהפניות של הצרכנים אליהם, וקובע כי עליו לדווח על כך לוועדת הכלכלה של הכנסת.

מעיון בדיווחים לוועדת הכלכלה של הכנסת³¹⁷ נמצאו דיווחים לגבי משך ההמתנה לקבלת מענה אנושי מקצועי מאת המפקח על הבנקים, הממונה על שוק ההון, המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ומשרד התקשורת.

להלן דוגמה להוראת משרד התקשורת (להלן - ההוראה) לגבי חריגה מזמן ההמתנה של שש דקות.

ביולי 2019 נכנסה לתוקפה אסדרת משרד התקשורת לגבי זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפונים³¹⁸. האסדרה קובעת, בין היתר, כי חברות התקשורת רשאיות לחרוג מזמן ההמתנה של שש דקות בשיעור שלא יעלה על 15% בשבועיים רצופים מכלל השיחות הנכנסות למוקדי

315 תקנות הגנת הצרכן (מתן שירות טלפוני), התשע"ב-2012.

316 הישיבה השלוש-מאות-וחמישים-ושמונה של הכנסת העשרים, 16.7.18, ירושלים.

317 ראו באתר האינטרנט של ועדת הכלכלה של הכנסת.

318 "מוקדי פניות טלפוניים - החלטה", משרד התקשורת, 10 ביולי 2019.



השירות הטלפוניים כולל שלושת השירותים. בנוסף נקבע כי חברות התקשורת יעמדו בזמן ממוצע של 4.5 דקות המתנה בכל השיחות שקיבלו מענה אנושי בתקופת זמן של שבועיים רצופים.

באוגוסט 2021 דיווח משרד התקשורת לוועדת הכלכלה של הכנסת לגבי בדיקת המשרד בנוגע לעמידתן של 18 חברות התקשורת בהוראה. משרד התקשורת דיווח כי הטיל עיצומים במחצית הראשונה של 2021 על חמש חברות תקשורת בנוגע לאי-עמידה בהוראה, בסך 1.2 מיליון ש"ח.

בשנים 2018 - 2020 התקבלו במועצה לצרכנות וברשות להגנת הצרכן 441 תלונות בעניין זמני המתנה למענה טלפוני. להלן לוחות ובהם פירוט.

לוח 16: תלונות שהתקבלו במועצה לצרכנות בקשר לזמן המתנה ארוך למענה טלפוני, לפי תחומים, 2018 - 2020

השנה	2018	2019	2020
שירותי תקשורת	95	12	4
בריאות	12	5	8
מכשירי חשמל	44	8	28
ספורט		1	47
פנאי ותרבות	5	2	
קוסמטיקה	1	4	4
ריהוט ומטבחים	14	3	4
תיירות	11	11	3
שליחויות	7	7	7
תחבורה	10	7	7
שונות	32	13	22
סה"כ	231	73	134

על פי נתוני המועצה הישראלית לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 17: תלונות שהתקבלו ברשות להגנת הצרכן בקשר לזמן המתנה ארוך למענה טלפוני, לפי תחומים, 2018 - 2020

השנה	2018	2019	2020
שירותי תקשורת	31	34	76
ציוד לבית ותחזוקת הבית	38	15	30
מוצרי חשמל	3	49	100
הלבשה והנעלה	1	1	1
מזון	2	10	30
ביטוח	1	6	3
משלוחים	1	9	10
ריהוט ומטבחים	1	21	33
שונות	18	8	24
סה"כ	96	153	307

על פי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד התקשורת מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 (להלן - תגובת משרד התקשורת) כי בשנת 2020, עם התפשטות נגיף הקורונה, התעצמו העומסים המוטלים על מוקדי השירות של חברות התקשורת עקב מעבר הציבור לעבודה מהבית והגידול הניכר בפעילות פנאי המתבססת בעיקר על תשתיות התקשורת וזאת לצד הקשיים התפעוליים שחוו חברות התקשורת בהפעלת מוקדי השירות בתקופת המשבר.

במהלך חודש מרץ 2022 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את עמידתן של חברות נבחרות בהוראות סעיף 18ב לחוק הגנת הצרכן - מתן מענה טלפוני לצרכנים בתוך שש דקות מתחילת השיחה³¹⁹ (מבין החברות המחויבות בכך). החברות שנבדקו הן ספקי אינטרנט, תאגידי מים, חברת החשמל וחברות לאספקת גז³²⁰. להלן תוצאות הבדיקה.

319 נעשו 68 ניסיונות התקשרות במשך שלושה ימים שונים.



לוח 18: תוצאות בדיקת זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים

שירותי אינטרנט*	מספר התאגידים	מספר השיחות שבוצעו במסגרת הבדיקה	מספר השיחות שחרגו מהוראות החוק	שיעור השיחות שחרגו מהוראות החוק
שירותי אינטרנט*	6	18	4	22%
שירותי מים וביוב	8	24	6	25%
שירותי חשמל	1	3	0	0%
שירותי גז	9	27	3	11%
סה"כ	24	72	14	18%

המקור: בדיקת משרד מבקר המדינה, מרץ 2022.

* בבדיקת שירותי אינטרנט נבדקו שיחות שחרגו מזמן מענה של 6 דקות³²⁰.

מהבדיקה המדגמית שערך מבקר המדינה במרץ 2022 עלה כי ספקי השירות בתחום האינטרנט לא עמדו בהוראות החוק ב-22% מהמקרים, וספקי השירות בתחום המים והביוב ב-25%. כלל הנבדקים לא עמדו בהוראות החוק ב-18% מהבדיקות.

עוד נמצא בסקר שיתוף ציבור שערך משרד מבקר המדינה כי 65% מהנשאלים אינם מודעים לחובה לתת מענה אנושי בטלפון בתוך שש דקות³²¹ וכי בשנים 2018 - 2020 התקבלו במועצה לצרכנות וברשות להגנת הצרכן 994 תלונות בעניין זמני המתנה למענה טלפוני.

לאור ממצאי סקר שיתוף ציבור, מומלץ כי הרשות והמועצה תפעלנה להעלאת מודעות הציבור בעניין החובה למתן מענה אנושי בתוך שש דקות ובאפשרות הציבור להתלונן אצל בנושא זה. עוד מומלץ כי הרשות והמועצה תבצענה בדיקות יזומות מטעמן מעת לעת לשם ידוא עמידת ספקי השירותים בחוק.

קריאה להחזרה (ריקול) של מוצרים

בשוק העולמי קיים מגוון רחב של מוצרים, וישנה אסדרה שנועדה להבטיח שהמוצרים יהיו בטוחים ומתאימים לשימוש. אף שהתעשייה עושה כל שביכולתה כדי לייצר מוצרים בטוחים, ישנן בעיות הנובעות מליקויי תכ³²², מפגמים בייצור ומאזהרות או הוראות שרשומות על המוצר

320 ללא התחשבות באסדרת משרד התקשורת: הן לגבי חריגה מזמן המתנה של שש דקות בשיעור שלא יעלה על 15% והן לגבי עמידה בזמן ממוצע של 4.5 דקות המתנה בכל השיחות, בתקופה של שבועיים רצופים.

321 המשיבים נשאלו: "האם את/ה מכיר/ה או יודע/ת מה הן זכויות הצרכן בנושאים הצרכניים המפורטים להלן?...איסור לחייב צרכן שהודיע על רצונו להתנתק משירות" (N=613).

322 תכן - תהליך הנדסי לפיתוח מוצר, הכולל סדרת צעדים.



באופן לקוי, ועל כן ישנם מוצרים לא בטוחים שמגיעים לצרכנים. במקרים אלו יש חשיבות מכרעת לנקיטת פעולות מתקנות³²³, לרבות קריאה להחזרה, באופן מהיר ואפקטיבי.

תקינה ישראלית וולונטרית

בישראל קיים תקן ישראלי (להלן - ת"י) 10393 (2014), "קריאה להחזרה (Recall) של מוצרי צריכה - קווים מנחים לספקים" (להלן - התקן), שהוא תקן וולונטרי, כלומר לא מחייב. מטרת התקן היא "לסייע לספקים לפתח, ליישם ולשפר תכנית לקריאה להחזרת מוצרים במטרה להפחית את הסיכון הנגרם ממוצרים לא בטוחים שנמצאים בשוק"³²⁴.

התקן הוא תרגום של ISO 10393³²⁵, תקן בין-לאומי המגדיר שורה של פעולות הנדרשות לביצוע מוצלח של טיפול במוצרים לא בטוחים שכבר נמצאים בשוק. כדי להוציא לפועל תוכנית לקריאה להחזרה של מוצר, התקן ממליץ כי הספק יגדיר יעדים מדידים להשלמת קריאה להחזרה של מוצר פגום ואת המועד להשלמת התהליך. לדוגמה, על הספק לבחון לאורך כל התהליך של קריאה להחזרה את היעילות ביישומה.

על פי התקן, תוכנית קריאה להחזרת מוצרים היא מרכיב מרכזי בתוכנית בטיחות המוצרים³²⁶ הכוללת של הספק. להלן חמישה עקרונות שעל הספק לכלול בתוכנית כאמור:

1. פיתוח ותחזוקה של מערכות ותהליכים נאותים למניעת אירועים הקשורים למוצרים, שעלולים להוביל לקריאה להחזרה, לרבות התייחסות לסיכונים בטיחות מוצר בשלב התקן והקצאת משאבים נאותים לניהול איכות, הדרכה, ניהול רשימות ועקיבות המוצר.
2. מחויבות ליישום מיידי ואפקטיבי של קריאה להחזרת מוצרים, כאשר קיימת הערכה שהמוצר עלול לחשוף את הצרכנים לסיכון בריאותי או בטיחותי.
3. קידום תרבות בטיחות המוצר על ידי יצירת מודעות לחשיבותה של בטיחות המוצר, תוך הבטחה כי תוכניות בטיחות מוצר נתמכות ונמצאות בתהליך של שיפור מתמיד.
4. קידום תרבות בטיחות המוצר בקרב גורמים אחרים בשרשרת האספקה³²⁷.
5. הקמה ותחזוקה של תוכניות העומדות בדרישות כל החוקים, התקנות והתקנים החלים.

עוד עולה מהתקן כי תהליך האחזור, התיקון, ההתאמה או ההחלפה יתוכנן כך שיקל ככל האפשר על הספק והצרכן לנקוט את הפעולה המומלצת. תהליך פשוט יגדיל את הסיכוי שהצרכנים המושפעים יהיו מוכנים לנקוט את הפעולה הדרושה, ועל ידי כך יבטיח שהקריאה תהיה אפקטיבית.

323 סגלול (Retrofit) - תיקון, החלפה, סילוק, הודעה פומבית.

324 ת"י 10393 (2014), "קריאה להחזרה (Recall) של מוצרי צריכה - קווים מנחים לספקים".

325 ת"י 10393 (2014), "קריאה להחזרה (Recall) של מוצרי צריכה - קווים מנחים לספקים".

326 תוכנית בטיחות היא מנגנון לשמירה על בטיחות המשתמשים במוצר ולהבטחה כי יהיה בטוח לשימוש גם שלא על פי כוונת היוצר. תוכנית הבטיחות מלווה את המוצר משלב התכנון ולאורך הייצור, ההפצה והשימוש בו.

327 שרשרת האספקה היא מערכת מתואמת של ארגונים, אנשים, פעילויות, מידע ומשאבים המעורבים באספקת מוצר או שירות מהספק עד הלקוח.

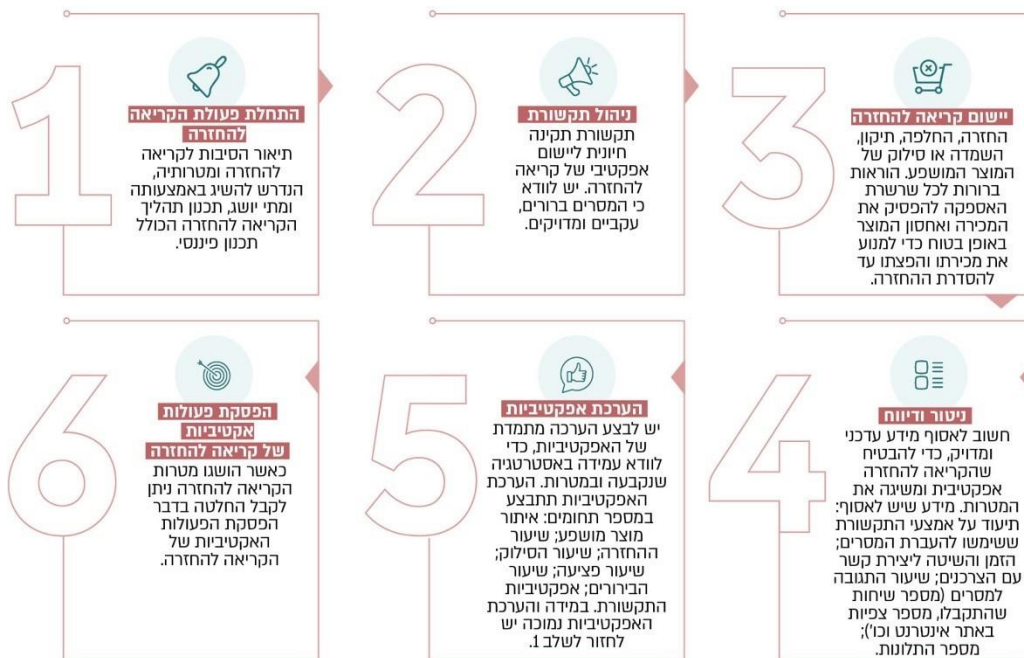


הודעה של הספק על קריאה להחזרה תכלול את הפריטים האלה:

1. מספר זיהוי ייחודי גלובלי להודעת הקריאה להחזרה.
2. תיאור ברור של המוצר המושפע.
3. זיהוי ברור של תוכניות מספור המוצר, מספרי רכיבים, מספרים סידוריים, קודי אצווה או מנה.
4. תמונה של המוצר.
5. המיקום ומועד המכירה וההפצה של המוצר המושפע.
6. תיאור הבעיה של המוצר והסיכון שאליו נחשף הצרכן, בשפה שהצרכן יכול להבין בקלות.
7. הסבר ברור של הפעולות שעל הצרכן לנקוט, הן באופן מיידי (כגון הפסקת השימוש במוצר) והן בהמשך (כגון החזרת המוצר למקום הרכישה כדי לקבל מוצר חלופי או החזר כספי).
8. פרטי יצירת קשר עם הספק האחראי לקריאה להחזרה, לצורך בירורים שונים ולהסדרת החלפה או תיקון.

להלן תרשים המתאר את שלבי תהליך הקריאה להחזרה לפי התקן.

תרשים 18: תהליך קריאה להחזרה

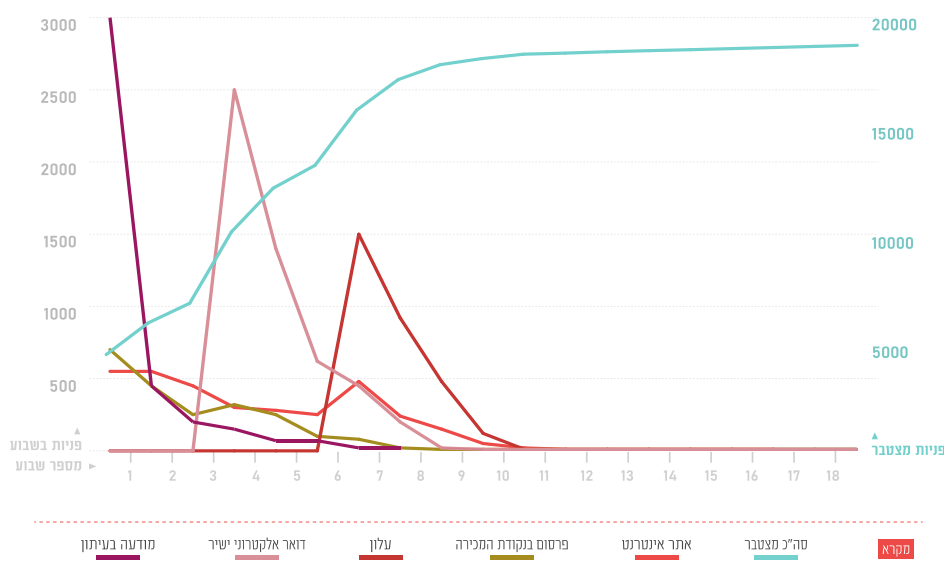


על פי תקן 10393, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



השלב החמישי בתהליך הקריאה להחזרה הוא הערכת האפקטיביות שלה. אחת הדרכים למדידת האפקטיביות המוצגת בתקן היא מדידה של מספר פניות הצרכנים לספק בנוגע להחזרת המוצרים. באמצעות מדידה זו בודקים את מידת החשיפה של הצרכנים לפרסום של הקריאה להחזרה. בדוגמה שלהלן (מתוך תקן ISO 10939) ניתן לראות את מספר הפניות של צרכנים לספק ביפן בשנת 2010, לאחר שפרסם באמצעי תקשורת שונים את הקריאה להחזרה. בדוגמה נמדד מספר הפניות לאורך 19 שבועות מיום פרסום הקריאה.

תרשים 19: דוגמה מתוך תקן ISO 10939 למספר הפניות בנוגע לקריאה להחזרה של מוצר ביפן לאורך כמה שבועות, על פי מקור החשיפה של הצרכנים, 2010



על פי תרשים מ-ISO 10939, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים ניתן לראות את כמות הפניות שהתקבלו אצל הספק לפי אמצעי התקשורת שדרכם נחשפו הצרכנים לקריאה להחזרה לאורך השבועות. מהתרשים עולה כי בשבוע הראשון עיקר החשיפה הגיעה ממודעה בעיתון, והדואר האלקטרוני הגיע לשיאו בשבוע הרביעי. במצטבר הספק הגיע לכ-20,000 פניות, הודות לשימוש בכמה אמצעי תקשורת ומיצוי הפוטנציאל להעברת המסר דרכם, עד השגת המטרה שהגדיר הספק בתוכנית לקריאה להחזרה.

בישראל שלושה משרדי ממשלה המעורבים במרבית הקריאות להחזרה - משרד התחבורה, האמון על תחום הרכב; משרד הבריאות, האמון על קריאות בתחום המזון והתרופות; ומשרד הכלכלה, האמון על קריאות להחזרה של מוצרים שחל עליהם תקן רשמי. משרדי הבריאות והתחבורה פועלים לאכיפה של כללי קריאה להחזרה במסגרת אסדרות רלוונטיות הנוגעות לתחומי העיסוק של כל משרד.



משרד הבריאות: חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015, קובע את חובת העוסק במזון³²⁸ שנודע לו כי מזון תחת עיסוקו הוא מזון מזיק³²⁹, לפעול עפ"י ההוראות המנויות בחוק, ובין היתר, בתיאום עם מנהל שירות המזון הארצי, להוציא את המזון מהשווקים בדרך של החזרה יומה³³⁰ ולמסור הודעה לציבור על הסכנה הנשקפת מהמזון (Recall).

על פי נוהל שירות המזון הארצי, במקרים של "קריאה להחזרת מוצר (Recall)" (להלן - נוהל ריקול), עם קבלת מידע על מזון שהזיק או שעלול להזיק לבריאות האדם, על השלוחה המחוזית המתאימה במשרד הבריאות לוודא שהעוסקים במזון הנוגעים בדבר "פועלים למניעת אפשרות של שיווק המזון וצריכתו"³³¹. ככלל, הודעות הריקול מתפרסמות לכתבי הבריאות והצרכנות השונים, באתר האינטרנט של משרד הבריאות ובעיתונות הכתובה³³² (בעברית ובערבית³³³ ובמקרים מסוימים גם בשפות אחרות³³⁴).

משרד התחבורה: הוראות נוהל 83 "טיפול בתקלה בטיחותית סדרתית - 'קריאה חוזרת' ותיקון פגמים ברכב" מסדירות את הטיפול בתקלות בטיחות סדרתיות³³⁵. ההוראות מחייבות את היבואן לדווח למשרד התחבורה ולפרסם את הקריאה החוזרת. על היבואן לעדכן במערכת דיווח ממוחשבת על כלי הרכב שלא ביצעו את תיקון הקריאה החוזרת, לצורך הכנסת הגבלה ברישיון הרכב שלהם שלא תאפשר את חידוש הרישיון והעברת בעלות³³⁶.

משרד הכלכלה: רפורמת היבוא שמובילה הממשלה כוללת כמה תחומים: תקינה, אנרגיה, מזון ותמרוקים. היא מתמקדת במעבר לשיטות הנהוגות בשווקים בעולם ובשינוי שיטות הפיקוח על חוקיות היבוא עבור מאות מוצרים, לצד הגברת האכיפה בשווקים. הרפורמה תיכנס לתוקף בהדרגה, החל בתחום התקינה ביוני 2022 וכלה בתחום התמרוקים בינואר 2023. הרפורמה תאפשר בין היתר הגדלת מגוון המוצרים המיובאים על סמך תקינה זרה המאומצת בתקן הישראלי³³⁷.

328 על פי חוק זה, "עוסק במזון" הוא מי שעיסוקו במזון, ו"עיסוק" הוא ייצור, יבוא או מכירה של מזון.

329 לפי סעיף 164 לחוק זה, "מזון מזיק" הוא "מזון שהזיק או עלול להזיק לבריאות האדם, לרבות מזון שנמצאו לגביו תוצאות של בדיקות מעבדה המעידות על אי עמידה של המזון בדרישות לפי חקיקת המזון, שיש בה כדי להזיק או לעורר חשש לנזק כאמור".

330 הוצאת המזון מדרכי השיווק על ידי פנייה ישירה למשווקים.

331 מתוך דוח מבקר המדינה 70ב, **משרד הבריאות - פעולות משרד הבריאות למניעת פגיעה בבריאות מחשיפה למזהמים ולחומרי הדברה במוצרי מזון**, עמוד 868.

332 נוהל ריקול קובע כי אם מוצר המזון המזיק מופץ בתפוצה ארצית, העיתונים יהיו בתפוצה ארצית.

333 לפחות בשני עיתונים בעברית ועיתון אחד בערבית.

334 נוהל ריקול קובע כי אם המוצר מיועד למגזר דובר שפה אחרת, הנושא יישקל.

335 תקלה ברכב בעלת אופי טכני או אחר הקשורה לתפעול הרכב, ואשר לדעת יצרן הרכב עלולה לגרום סיכון בטיחותי למשתמשים בו ולכלל הציבור, ולפיכך הודיע עליה ליבואן ופרסם אותה באתר האינטרנט שלו.

336 45 יום לפני חידוש רישיון הרכב, על רשות הרישוי להודיע בכתב לבעל הרכב שלא ביצע את הקריאה החוזרת כי נרשמה הגבלה ברישיון הרכב, רישיון רכבו לא יחודש ולא תתאפשר העברת בעלות.

337 מתוך אתר האינטרנט של רפורמת היבוא; רפורמת היבוא אותה מובילים משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר בשיתוף משרד הבריאות והאנרגיה מתמקדת במעבר לשיטות הנהוגות בשווקים מפותחים בעולם ובשינוי שיטות הפיקוח על חוקיות היבוא עבור מאות מוצרים לצד הגברת האכיפה בשווקים. הרפורמה תחול על היבוא בתחומים הבאים: תקינה, אנרגיה, מזון ותמרוקים. יישום הרפורמה, יהיה בהתאם למועדים שנקבעו לפי חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, במטרה לאפשר את הכנת התשתית הנדרשת ליישום מלא של הרפורמה.



על אף הכלים שיש בידי הרגולטורים לדרוש לבצע את קריאה להחזרה, בישראל אין רגולציה המחייבת מתן סעד לצרכנים בגין הנזק מפעולה זו.

תחום המוצרים נמצא תחת סמכותו של הממונה על התקינה במשרד הכלכלה³³⁸. על פי סעיף 10א לחוק התקנים, התשי"ג-1953, הממונה רשאי להורות לעסק לפרסם כי מצרך מסוים מסוכן לשלומם, בריאותם או בטיחותם של אדם. ההודעה תפורסם באופן שיורה הממונה, והממונה רשאי לפרסם את אותו המידע מטעמו, בכפוף לתנאים המנויים בסעיף. הוא אף רשאי באותן הנסיבות להורות על הפסקת מכירתו והצגתו של מוצר ואף להשמידו.

יחידת הממונה על התקינה עורכת ביקורת אצל העוסקים, בין השאר כדי לזהות מוצרים שעלולים לא לעמוד בדרישות התקנים הרשמיים ובכך לסכן את הציבור. אף שאין בחוק הגדרה בנוגע לקריאה חוזרת, כשהממונה על התקינה סבור כי מוצרים שאינם עומדים בתקן, מהווים סכנה לציבור, ולאחר שימוע מול העוסק, הוא מורה לספק של המוצר על קריאה להחזרתו ופרסום על כך לציבור.

נוהל פנימי של הממונה על התקינה, "הודעה על מסוכנות מצרך ואיסוף טובין מהציבור (ריקול)", מאוקטובר 2020, מגדיר הנחיות לפרסום הודעה מעין זו. מטרת ההודעה לציבור לספק מידע שיגרום לצרכן ולבעלי עניין אחרים לזהות את המוצר ואת הסיכון הכרוך בו, להגיב ולפעול למניעת הסיכון³³⁹.

במקביל לפרסום של הספק בעיתונות על קריאה להחזרה, הממונה על התקינה מפרסם את הודעת הקריאה להחזרה באתר האינטרנט של משרד הכלכלה. בשנים 2019 - 2021 פורסמו 49 קריאות להחזרה באתר (26 קריאות להחזרה ב-2021, 13 קריאות ב-2020 ו-10 קריאות ב-2019).

קיימים בשוק מוצרים אשר לא חל עליהם תקן רשמי ולכן אין בסמכות הממונה לפרסם קריאה להחזרה לגביהם. להלן דוגמה לקריאה להחזרה של אופניים אשר בולם הזעזעים בהם הוא סכנה בטיחותית לציבור מ-2014. ההודעה פורסמה באתר האינטרנט של חנות המוכרת אופניים וציוד נלווה ולא התפרסמה באתר משרד הכלכלה.

338 חוק התקנים, התשי"ג-1953, מסדיר את התקינה בישראל. השר הממונה על ביצוע החוק הוא שר התעשייה והמסחר. החוק מקנה למכון התקנים הישראלי סמכות לקבוע תקנים. תקן שקבע המכון מתפרסם ב"רשומות"; השר רשאי, לאחר התייעצות עם נציגי היצרנים והצרכנים, להכריז ולפרסם ברשומות כי תקן מסוים, כולו או חלקו, הוא תקן ישראלי רשמי. הסמכות לאכיפת התקנים הישראליים הרשמיים הוקנתה לממונה על התקינה שבמשרד התעשייה והמסחר.

339 ההודעה צריכה להיות ברורה, פשוטה ותמציתית, בשפה העברית, וממוקדת במוצר אחד. הנוהל מגדיר הנחיות בנוגע לפרטים שעליה לכלול, גודלה, הליך פרסומה, ערוצי הפרסום והמעקב המשרדי אחרי הקריאה להחזרה.



תמונה 6: דוגמה לקריאה להחזרה של מוצר ללא תו תקן רשמי

הודעה בדבר קריאת שירות (RECALL)

הודעה זו נוגעת לבעלי אופנים חזרת חברת [REDACTED] משנת הדגם 2011, 2012, 2013, אשר כוללים בולם זעזועים חוזרת

2011	2012	2013
Montana	8.5 DS	8.5 DS
Utopia	8.5 DS	8.5 DS
Wahon	8.5 DS	8.5 DS
Marlin	8.5 DS	8.5 DS
Marlin SL	8.5 DS	8.5 DS
Marlin SL	8.5 DS	8.5 DS
Marlin SL	8.5 DS	8.5 DS
Marlin SL	8.5 DS	8.5 DS

בולם הזעזועים עלול להשבר ולגרום לגלגל הקדמי להתנתק מסמסון.



שם הדגם נמצא בדף
גלגל על הכתר הקדמי
שיש לו כי צבע הדגמים
עשויים להיות שונים
מדינת דגם.

**לקוחות יקרים, אנא הפסיקו
לרכוב על האופניים מיידית**
יש להביא את האופניים לחנות בה נרכשו
על מנת לאבחן את החקלה

המקור: אתר האינטרנט של החנות שמכרת אופניים, מרץ 2022.

בסקר שיתוף ציבור של משרד מבקר המדינה נמצא כי 32% מהמשיבים מהחברה היהודית ראו מודעות בעיתונות בנוגע לקריאות להחזרה, לעומת 9% בלבד מהחברה הערבית.

נוכח הפער הגדול בשיעור החשיפה בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית למודעות קריאה לחזרה על משרד הכלכלה לבחון דרכים להנגיש מידע זה לציבור רחב ככול הניתן. כמו כן, על המשרד לפעול לכך שכלל הקריאות להחזרה יפורסמו במקום ייעודי לכך, שבו הצרכנים יוכלו להתעדכן על כלל המוצרים שיש בהם חשש בטיחות. עוד מומלץ כי ממונה על התקינה ישקול לעדכן את נוהל פרסום ההודעה לציבור בדבר מסוכנות מצרך, כך שההודעה תפורסם בשפה ובאמצעי התקשורת המתאימים לקהל היעד הצורך את המוצר.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 (להלן - תגובת משרד הכלכלה) כי מינהל התקינה מפעיל פורטל בטיחות מוצרי צריכה ובו מידע מרוכז ועדכני בדבר ריקולים. לדבריו כל הפורטל וכן דף הריקולים ותוכן הריקולים מתורגמים לשפה הערבית, החל משנת 2020 בה הוא הוקם. עוד הוא מסר כי דוברות משרד הכלכלה מעבירה את הודעות הריקול לכלי תקשורת ייעודיים במגזר החרדי ובמגזר דוברי הערבית וכן מתפרסמות בפייסבוק ובאינסטגרם של משרד הכלכלה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה ביולי 2022 עולה כי בפורטל מוצרי הבטיחות, שהוקם ב-2020, בשפה העברית פורסמו 93 ריקולים ואזהרות מהשנים 2017 - 2022 כאשר מתוכם 54 ריקולים ואזהרות תורגמו לערבית. נבדק ונמצא כי מלבד ריקולים ישנים (25 ריקולים ואזהרות שלא פורסמו בשנים 2017-2020) ישנם 14 ריקולים ואזהרות שפורסמו בעברית ולא בערבית בשנים 2021-2022.



משרד מבקר המדינה ממליץ כי הממונה על התקינה יוודא כי פורטל מוצרי הבטיחות נגיש לאוכלוסייה דוברת ערבית וכי ישנו תרגום מלא לכל האזהרות והריקולים.

בארה"ב סוגיית הריקול נוגעת לרגולטורים שונים³⁴⁰ בהתאם לתחומי אחריותם. ה-CPSC³⁴¹ אחראית להגנה על הציבור מפני סיכונים של פגיעה או מוות הקשורים לשימוש במוצרי צריכה³⁴². בכל אחד מהתחומים זכויות הצרכן מוסדרות, לרבות הזכות ליידוע מהיר על ריקול, קריטריונים לקבלת סעד³⁴³ בהתאם לסוג המוצר וחומרת הריקול ואפשרות להגשת תביעה אם המוצר גרם לפגיעה פיזית במשתמש.

החוק האמריקאי מחייב³⁴⁴ שלכל מוצר צריכה שמשווק בשוק יגדיר הספק גם את הנוהל לקריאה חוזרת. ה-CPSC מפרסמת מדריך תכנון, דיווח והחזרה לבטיחות מוצרים³⁴⁵, אשר מאגד את הנחיות הרגולציה והחובות של יצרנים, יבואנים, מפצים וספקים בכל הנוגע לבטיחות מוצרים. המדריך מכיל הנחיות בנוגע להחזרת מוצרים ומעקב אחר כמות ההחזרות ויעילות הקריאה להחזרה ומידע על זכויות הצרכן בקשר לריקול כמפורט לעיל.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בישראל אין נוהל קריאה להחזרה של מוצרים שמסדיר את הכללים ואבני הדרך לאיסוף מוצרים אלה וטיפול בהם כפי שהדבר נעשה בתקן 10393 הבין-לאומי, ואין אחידות בהנחיות לקריאה להחזרה של המוצרים השונים. כמו כן אין רגולציה המחייבת מתן סעד בעת קריאה להחזרה, העוסק אינו מחויב לתת פיצוי לצרכן, ואף אופן איסוף המוצרים מהצרכנים אינו מוסדר. הצרכן נאלץ להשקיע מזמנו ומכספו כדי להחזיר את המוצרים לעוסק ולעיתים אף נאלץ להמציא מסמכים להוכחת קנייה, שלא תמיד נמצאים ברשותו. כל אלו יכולים להביא לכך שתהליך הקריאה להחזרה יהיה לא יעיל, ומוצרים מסוכנים ימשיכו להיות בשימוש.

מבדיקת מאגרי התלונות של המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן עולה שישנם צרכנים שאינם מקבלים סעד במקרה של קריאה להחזרה למוצר שברשותם. לדוגמה, צרכן שרכש מאוורר שהממונה על התקינה הכריז על קריאה להחזרה לגביו הגיע לחנות שבה רכש את המוצר, אך מכיוון שלא הייתה לו הוכחת קנייה, בעל החנות הסכים להחזיר חלקי בלבד ובצורת זיכוי לרכישה בחנות. במקרה אחר צרכנית רכשה ברשת פארם מכשיר חשמלי, ופורסמה הודעת

340 לדוגמה, National Highway Traffic Safety Administration בתחום הרכב, Food and Drug Administration בתחומי המזון, התרופות והקוסמטיקה ו-Environmental Protection Agency בתחום חומרי ההדברה.

341 הנציבות לבטיחות מוצרי צריכה (Consumer Product Safety Commission).

342 הנציבות לבטיחות מוצרי צריכה אחראית על ההגנה של הציבור מפני סיכונים בלתי סבירים של פגיעה או מוות הקשורים לשימוש באלפי סוגים של מוצרי צריכה הנמצאים תחת תחום השיפוט של הנציבות. מקרי מוות, פציעות ומקי רכוש מתקלות של מוצרי צריכה שעולים למדינה יותר מטריליון דולר בשנה. הנציבות לבטיחות מוצרי צריכה מחויבת להגן על הצרכנים ומשפחותיהם מפני מוצרים המהווים סכנה בשל אש, חשמל, כימיקליים או תקלות מכניות. עבודתה של הנציבות לבטיחות מוצרי צריכה נועדה להבטיח את בטיחות מוצרי הצריכה כמו צעצועים, עריסות, כלי עבודה, מצתים וכימיקלים ביתיים, ותרמה לירידה בשיעורי המוות והפציעות הקשורות למוצרי הצריכה ב-40 השנים האחרונות (מתוך אתר האינטרנט cpsc.org).

343 הזכות כוללת לפחות אחת משלוש אפשרויות: החלפה, תיקון או החזר כספי.

344 The Regulated Products Handbook, CPSC.

345 Product Safety Planning, Reporting, and Recall Handbook.



קריאה להחזרה לגביו על ידי הממונה על התקינה, אך רשת הפארם סירבה להעניק פיצוי לצרכנית בטענה שהאחריות למוצר תקפה לשנתיים מיום רכישתו (הצרכנית פנתה לאחר כארבע שנים). כמו כן, נמצאו דוגמאות נוספות לצרכנים שקיבלו פיצוי שאינו הולם לטענתם ולצרכנים שהתבקשו להגיע למקום מרוחק ממקום הרכישה של המוצר או לשלוח את המוצר לחנות על חשבונם.

הממונה על התקינה מפעיל את סמכותו שבחוק כדי לגלות מוצרים מסוכנים שיש עליהם תקן רשמי, ובהתאם דורש מהספקים הפסקת שיווק מוצרים אלה, איסופם, החזרתם ליצרן או השמדתם. אולם ישנו פיקוח חלקי בלבד על תהליך הקריאה להחזרה, על יעילותו ועל שיעור המוצרים ששוקו לצרכנים והוחזרו לספק או הושמדו.

אשר למוצרים בשוק שתקן רשמי אינו חל עליהם, אין לממונה סמכות לחייב את הספק לבצע קריאה להחזרה, והוא אף לא מפרסם באתר משרד הכלכלה. הספק אינו מחויב בדיווח לממונה על התקינה לגבי מוצרים אלה, ואין מי שיוודא כי שיווקם נפסק ושנאספו והושמדו או הוחזרו ליצרן.

מומלץ כי משרד הכלכלה והממונה על התקינה יפעלו לקידום אסדרה כוללת לקריאה להחזרה של מוצרים שתסדיר את הכללים ואבני הדרך לאיסוף מוצרים אלה וטיפול בהם כפי שהדבר נעשה בתקן 10393 הבין-לאומי. במסגרת זו, מומלץ לבחון אסדרה בתחום הקריאה להחזרה של מוצרים נוספים שאין עליהם תקן רשמי.

פיקדונות לא מושבים

ברכישת שירות מתמשך, לעיתים העוסק מספק לצרכן מוצר הנחוץ לאספקת השירות. תמורת מוצר זה הצרכן מפקיד בידיו פיקדון כספי. הפיקדון עשוי להבטיח כי בתום ההתקשרות בין העוסק לצרכן יחזיר הצרכן את המוצר שקיבל, אחרת הפיקדון ישמש את העוסק לכיסוי הנזק שייגרם לו מאי-החזרת המוצר.

להלן כמה דוגמאות למקרים שבהם שולמו לגופים שונים כספי פיקדונות, אולם קיים חשש שלא כולם הושבו לצרכנים:

מכשיר פסקל³⁴⁶

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן - חברת חוצה ישראל) היא חברה ממשלתית אשר הוקמה במרץ 1993 כדי לקדם את סלילתו של כביש ³⁴⁷, הידוע בכינויו "כביש חוצה ישראל", תוך מתן עדיפות להקמת הכביש ולהפעלתו באמצעות גורמים פרטיים ובמימון חוץ-תקציבי (שיטת BOT³⁴⁸). החברה מונתה על ידי הממשלה לרשות הממונה, בין היתר, על כביש 6.

³⁴⁶ מכשיר פסקל הוא תג אלקטרוני שמוחקן על שמשות הרכב הקדמית, או מוחזק בחלקו הקדמי של הרכב. כל תג שכזה הוא למעשה מכשיר קטרן הפועל במשך שנים על סוללה שאינה דורשת טעינה, ומסוגל להעביר, באמצעות גלי רדיו, מידע בקצב גבוה ביותר ובאמינות גבוהה.

³⁴⁷ בקטע שבין מחלף שורק למחלף עין תות.

³⁴⁸ Build, Operate, Transfer.



חברת דרך ארץ היוויז (1997) בע"מ (להלן - חברת דרך ארץ או הזכיון) קיבלה זיכיון בלעדי מהמדינה לסלילת כביש 6 והפעלתו תוך גביית אגרות נסיעה בכביש מציבור הנוסעים, זאת על פי הוראות חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הכביש).

כביש 6 הוא כביש אגרה, ותעריף הנסיעה בו נקבע על פי מספר המקטעים שעבר הנוסע וסוג כלי הרכב (אופנוע, רכב פרטי או משאית), וכן על פי סוג המיניו (ללא מיניו, מיניו וידאו או מיניו פסקל).

לכל נוסע יש אפשרות לנסוע ללא ביצוע שום פעולה (ללא מיניו), או להירשם ולהיות "מנוי וידאו" (הרכב מזוהה באמצעות צילום ופיענוח לוחית הרישוי של הרכב), או לשלם דמי פיקדון ולקבל מכשיר פסקל - מכשיר אלקטרוני חכם המותקן ברכב ומתקשר אוטומטית עם מערכת האגרה הממוחשבת המוצבת על שערי האגרה לאורך הכביש. מחיר הנסיעה בכביש למנוי פסקל נמוך מהמחיר למנוי וידאו.

כדי לקבל את מכשיר הפסקל יש לשלם דמי פיקדון עבור, בסכום שנקבע על ידי המדינה בחוזה הזיכיון בינה לחברת דרך ארץ (להלן - הסכם הזיכיון). הסכם הזיכיון קובע כי גובה הפיקדון שניתן לדרוש מהנוסעים עבור מכשירי הפסקל לא יעלה על עלות המכשיר לזכיון.

הזכיון, בהסכם עם נוסעי הכביש, כלל הוראות לגבי סכום הפיקדון והשבתו לנסוע בתוספת הצמדה, ולגבי מקרים שבהם יחולט הפיקדון על מכשיר הפסקל.

עד יולי 2015 היה סכום הפיקדון 160 ש"ח³⁴⁹. ביולי 2015 סיכמה חברת כביש חוצה ישראל עם הזכיון כי סכום הפיקדון יופחת מאוגוסט 2015 ויעמוד על 22.95 דולר (כ-90 ש"ח)³⁵⁰ בתוספת מע"ם. נכון למועד סיום הביקורת, סכום הפיקדון הוא כ-104 ש"ח והוא נתון לפיקוחה של חברת כביש חוצה ישראל.

הזכיון מנהל קרן להחזרת מכשירי פסקל שמטרתה להבטיח את כספי הפיקדונות כך שבסיום חוזה הזיכיון, מכל סיבה שהיא, ישיב לנסעי הכביש את סכום הפיקדון (בתוספת הצמדה), כנגד השבת מכשירי פסקל תקינים. באוגוסט 2015 התחייב הזכיון לפני חברת כביש חוצה ישראל כי אם יסתיים חוזה הזיכיון טרם הזמן הצפוי, יפרסם לציבור הנוסעים באופן נאות, ועל דעתה של חברת כביש חוצה ישראל, את האפשרות לקבלת השבה של סכום הפיקדון כאמור כנגד החזרת מכשירי פסקל.

באוקטובר 2015 הוגשה לבית המשפט המחוזי בלוד בקשה לתובענה ייצוגית³⁵¹ כנגד הזכיון, החשב הכללי במשרד האוצר וחברת כביש חוצה ישראל. בבקשה נטען כי הזכיון, על פי הוראות חוק הכביש ועל פי הסכם הזיכיון, אינו ראוי לגבות דמי פיקדון בגין מכשירי הפסקל בסכום הגדול מעלות המכשיר.

349 ללא מע"ם.

350 שער הדולר נכון לסוף אוגוסט 2015 היה 3.93 ש"ח.

351 ת"צ (מרכז) 6317-10-15 **ברליצהיימר ואח' נ' דרך ארץ היוויז** (1997) בע"מ ואח', פורסם במאגר ממוחשב מיום 4.3.19.



בהסדר הפשרה הוסכם כי הזכיין ישיב לציבור הנוסעים בכביש שהפקידו את הפיקדון לאחר 1.1.10 את סכום ההפרש בין הסכום שהפקידו לסכום הפיקדון הנוכחי ("סכום ההשבה").

מספר מכשירי הפסקל המדוברים עמד על 302,000, וסכום ההשבה בגינם עמד על 26.68 מיליון ש"ח. נוסעים אשר לא החליפו את כרטיס האשראי מאז ששילמו את הפיקדון קיבלו זיכוי לכרטיס האשראי, ואלו שהחליפו, שלח להם הזכיין המחאה בדואר.

עד מועד סיום הביקורת הושבו לנוסעים כ-19.05 מיליון ש"ח באמצעות כרטיסי האשראי וכ-710,000 ש"ח באמצעות המחאות שנשלחו להם ונפדו על ידם. לגבי הנוסעים אשר החליפו את כרטיס האשראי, לבקשת בית המשפט פיתח הזכיין מערכת שתאפשר לו להשיב את הסכום לכרטיס האשראי העדכני. הזכיין דיווח כי השיב בדרך זו עוד 3.3 מיליון ש"ח.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, מתוך סכום של 26.68 מיליון ש"ח שנקבע בהסדר הפשרה מ-2019³⁵² כי יוחזר בגין הפרשי עלות של מכשירי פסקל, טרם עלה בידי הזכיין להחזיר סך של 3.62 מיליון ש"ח - 13.5% מהסכום הכולל, לכ-45,000 מנויים.

הזכיין מסר בדצמבר 2021 למשרד מבקר המדינה כי שלח מסרונים ומכתבים לנוסעים בעניין זה על פי המידע שהיה ברשותו.

עוד עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, בידי הציבור כ-10,000 מכשירי פסקל שלא היו בשימוש יותר מארבע שנים, וסכום הפיקדון בגינם עומד על כ-1.1 מיליון ש"ח.

חברת חוצה ישראל מסרה בתגובתה למשרד מבקר במדינה במאי 2022 (להלן - תגובת חברת חוצה ישראל) כי פעלה מול הזכיין בנושא החזר פיקדונות למנויים שאינם משתמשים במכשיר הפסקל ותמשיך לחדד נושא זה מול הזכיין. כמו כן חברת חוצה ישראל וידאה כי במסגרת הסכם המשתמש בין מנוי הפסקל לזכיין מוטלת על הזכיין החובה להחזיר למנוי את סכום הפיקדון (בתוספת הצמדה) בכפוף להחזרת מכשיר הפסקל, וזאת הן במהלך תקופת הזיכיון והן בעת סיומו. כמו כן, חברת חוצה ישראל דאגה לקיומה של "קרן פסקלים" המבטיחה את קיום התמורה הכוללת להחזר של כל הפיקדונות לכל המנויים.

מומלץ כי חברת חוצה ישראל בפיקוח משרד התחבורה תפעל כדי שכלל הפיקדונות יושבו לצרכנים כנדרש וכי היא תמשיך לבצע באופן עיתי בקרה על גובה הפיקדון בגין מכשיר הפסקל ועל החזר הפיקדונות למי שאינם עושים בו שימוש.

352 הסדר הפשרה קיבלת תוקף של פסק דין במרץ 2019.



ספריות ציבוריות

חוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975, קובע כי שירותי הספרייה הציבורית יינתנו חינם, באחריות הרשות המקומית. מספרן של הספריות עלה מכ-70 בשנת 1975 ל-680 בשנת 2021, בכ-210 רשויות מקומיות³⁵³.

סעיף 7 לחוק הספריות הציבוריות קובע כי שירותי הספרייה הציבורית יינתנו חינם, אולם מותר לגבות תשלומים בשל איחור בהחזרת ספרים, אי-החזרתם או השחתתם או בשל שירותים מסוימים שניתנו, הכול כפי שקבע שר התרבות והספורט.

ב-1991 פורסם בדוח מבקר המדינה³⁵⁴ כי "מהפרוטוקולים של דיוני מועצת הספריות עולה שספריות ציבוריות רבות גובות דמי קריאה, בניגוד לחוק".

באמצע שנות התשעים של המאה העשרים ועד 2008 הספריות הציבוריות³⁵⁵ גבו דמי פיקדון לפי מספר הספרים שהמנוי משאיל. נציגי הספריות בכמה רשויות מקומיות ציינו בפני צוות הביקורת כי כספים אלה הופקדו בחשבון של הרשות המקומית, בהיעדר חשבון ייעודי. עוד צוין כי הרשויות השיבו את כספי הפיקדון לכל מי שפנה אליהם מיוזמתו. עם זאת אין כעת בידי הרשויות מידע לגבי היקף הפיקדונות שטרם הושבו למנויים.

מהדוגמאות לעיל עולה כי על אף השנים הרבות בהם נגבו סכומי פיקדון על השירותים השונים, היקפם אינו ידוע והצרכנים לא קיבלו את כספם חזרה, זאת נוכח המצב בו הרגולטורים האחראים³⁵⁶ על יישום החוקים שמאפשרים לנותני שירותים לגבות פיקדונות על שירותים שונים מהצרכנים אינם מקיימים פיקוח סדור על היקף סכומי הפיקדונות שנצברו ועל הפרטים המעודכנים של מפקידי הפיקדונות ואין ביכולתם לוודא כי כספים אלה מושבים לצרכנים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות לבצע מיפוי על שירותים ממשלתיים שהיו כרוכים בגביית פיקדונות מהציבור ובוטלו או שעלותם הופחתה, ולגבש מתכונת אל מול המשרד הממשלתי הרלוונטי לצורך השבת סכומי הפיקדון לצרכנים.

כרטיסי רב קו

כדי לעודד את השימוש בתחבורה הציבורית (להלן גם - תח"צ) החליטה הממשלה בשנת 1998³⁵⁷ על שינוי שיטת הכרטוס ושימוש בכרטיס רב-קו לנסיעה בתח"צ.

353 ראו באתר משרד התרבות והספורט.

354 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 41** (1991), עמ' 291.

355 ב-1.1.2008 נכנס לתוקף תיקון לסעיף 5 לחוק הספריות הציבוריות התשל"ה-1975, אשר בעטיו הוגדל תקציבן של הספריות הציבוריות ובוטלו דמי הפיקדון; חוק הספריות הציבוריות (תיקון מס' 3), התשס"ז-2007 (בפועל תיקון מס' 2).

356 במקרה של פיקדון על שירותי השאלת ספרים הרגולטורים הרלוונטיים הם הרשויות המקומיות.

357 החלטת ממשלה מס' 4172 (12.8.98); וכן החלטת ממשלה מס' 648 "הפעלת כרטיסים משותפים בתחבורה הציבורית" (2.9.2001).



רב-קו הוא כרטיס אלקטרוני רב-פעמי (נטען) אשר נכנס לשימוש ב-2007 בגוש דן, והשימוש בו הורחב בהדרגה לכל הארץ ולכל מפעילי התח"צ לסוגיה - אוטובוסים, רכבות קלות ורכבת ישראל, ואף לחלקן של מוניות השירות (להלן - מפעילי התח"צ או המפעילים). המטרות העיקריות של השימוש בכרטיס הן אלה: יצירת אמצעי תשלום אחיד לכל המפעילים; הקלת המעבר בין מפעילים ומתן אפשרות לנסיעות משולבות; הרחבת חלופות הנסיעה; קידום תחבורה ציבורית פתוחה שמאפשרת ניתוק של הנהג מעיסוקים מסחריים; זיהוי קל ומהיר של הזכאים להנחות; הגברת התחרות; ויעול מערכת התח"צ ושיפור השירות לציבור המשתמשים.

קיימים שלושה סוגים של כרטיס רב-קו: (א) כרטיס אישי, שעליו מוטבעים פרטי בעל הכרטיס, תמונתו ושלב הכולל מידע על זכאותו להנחות בתחבורה על פי מאפייניו האישיים; (ב) כרטיס חצי אנונימי, שעליו מוטבעים שם בעל הכרטיס ותמונתו. גם כרטיס זה מקנה את ההנחות שבעל הכרטיס זכאי לקבל. נתוני בעל הכרטיס אינם נשמרים במאגר המידע, והכרטיס אינו ניתן לשחזור במקרה של גניבה או אובדן; (ג) כרטיס אנונימי, ללא פרטים מזוהים של בעל הכרטיס, שאינו מאפשר לזכאים לקבל הנחות חוץ מאלו הניתנות לכל אדם, ואינו ניתן לשחזור. כל סוגי הכרטיסים מאפשרים טעינות חוזרות ללא הגבלה (למשל ערך צבור או חוזה אחר, כמו חופשי יומי, חופשי שבועי או חופשי חודשי).

בעת הנפקת כרטיס רב-קו אישי מבקש הכרטיס נדרש למסור מידע אישי (כגון היותו זכאי הביטוח הלאומי, אזרח ותיק או סטודנט, כדי לקבל הנחות). בעת השימוש בכרטיס נאסף בו ובמרכז השירות מידע נוסף על מחזיק הכרטיס, למשל פרטים על נסיעותיו האחרונות, ובכלל זה מועד הנסיעה (לרבות השעה המדויקת), מספר הקו של אמצעי התחבורה ותחנת העלייה עליה.³⁵⁸

כרטיס רב-קו שונה מכרטיס אשראי, מכיוון שהוטען בו מראש סכום כסף בגין שירותים עתידיים, וסכום זה כלול במידע שבכרטיס.

משרד התחבורה פרסם באתר האינטרנט שלו נוהל "החזרים וזיכויים בתחבורה הציבורית"³⁵⁹. מטרת הנוהל לתאר את המקרים שבגינם זכאי הנוסע להחזר כספי וליצור אחידות בטיפול מול הנוסעים בקרב המפעילים השונים.

הנוהל מפרט את אופן הטיפול בפניות נוסעים, למשל בנושאים האלה:

1. פניית נוסע בדבר יתרות כלואות.³⁶⁰
2. פניית נוסע בדבר חיוב שגוי.
3. בקשה לביטול הסדר נסיעה תקופתי, לרבות בקשה לביטול טעינת הסדר נסיעה שננטען בשגגה.
4. בקשה לביטול הסדר נסיעה תקופתי סטודנטיאלי (שנתי או סמסטריאלי).

358 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית".

359 אתר משרד התחבורה, **החזרים וזיכויים בתחבורה הציבורית**, בתוקף מיום 21.1.20.

360 יתרה כלואה יכולה להיווצר למשל אם השתנה פרופיל הזכאות של מחזיק הכרטיס (לדוגמה סטודנט) בלי שנוצל כל הסכום שעמד לזכותו.



5. פניית נוסע לקבלת החזר במקרה של רכישת כרטיס נסיעה במכונה שאינה מחזירה עודף.

ככלל, הצרכן אינו יכול לקבל החזר כספי לחשבון, אלא רק זיכוי לכרטיס הרב-קו או העברת הזיכוי לכרטיס רב-קו אחר במקרה של אובדן הכרטיס. המקרים בהם ניתן לקבל החזר במקרה של ביטול הסדרי נסיעה תקופתיים מסוימים^{362,361}, במקרה של רכישת כרטיס נסיעה במכונה שאינה מחזירה עודף, וכן במקרים אלה: פטירת בעל הכרטיס; מחלה או סיבה רפואית אחרת (במקרה של אזרח ותיק³⁶³); או מעבר לפרופיל נסיעות ללא תשלום.

בדוח מבקר המדינה מ-2021 בנושא התח"צ³⁶⁴ נמצא כי בשנים 2016 - 2020 היו בממוצע כ-3.5 מיליון כרטיסי רב-קו פעילים בשנה (כרטיס פעיל מוגדר כרטיס שהשתמש בו לפחות פעם אחת בחצי השנה האחרונה של אותה השנה הקלנדרית). לדברי משרד התחבורה מפרברואר 2022, הכספים המשולמים על ידי מחזיקי כרטיסי הרב קו מועברים לחשבון שמנהל המשרד. בהתאם לשימוש בכרטיסים מעביר המשרד את החיובים למפעילי התח"צ.

צוות הביקורת פנה אל משרד התחבורה וביקש מידע על מספר כרטיסי הרב-קו שלא היה בהם שימוש יותר מחצי שנה ועל היקף הסכומים הצבורים בהם. לדברי משרד התחבורה לא ניתן לאתר מידע שכזה, מכיוון שמערכת המחשב בנויה כך שהסכומים צבורים על גבי כרטיסי הרב-קו ולא במאגר מידע מרכזי. כדי להפיק מידע זה יש צורך לבדוק פיזית כל כרטיס, ולחשב את סכום היתרה הצבור בו ושיעור ההנחה שהמנוי זכאי לה³⁶⁵. עוד ציין המשרד כי אין בידיו מנגנון אקטיבי ליצירת קשר עם צרכני הרב-קו; המידע שבידיו הוא שם הנוסע ומספר תעודת הזהות שלו³⁶⁶. אילו עמד לרשותו מנגנון כזה היה באפשרותו למסד הליך של מתן שירות יזום למחזיקי הכרטיס. עוד ציין משרד התחבורה כי משרד המשפטים מתנגד לשמירת פרטים נוספים של בעלי הכרטיסים בשל הוראות חוק הגנת הפרטיות³⁶⁷ והתקנות מכוחו.

נמצא כי למשרד התחבורה אין מידע לגבי היקף כרטיסי הרב-קו שאינם פעילים והיקף הסכומים הצבורים בהם וכי נוכח מגבלות שקבע משרד התחבורה בנהלים על החזרת כספים אלה, אין למחזיקים בכרטיסי הרב-קו אפשרות לקבל את כספם חזרה.

משרד המשפטים מסר בתגובתו כי "מאגר הרב קו הוא מאגר מידע רגיש מאין כמותו, המתעד את פרטי הנסיעות בתחבורה ציבורית של ציבור הנוסעים במדינה, והם נשמרים בו למשך שנים. בית המשפט העליון עמד בפסיקתו על הרגישות המיוחדת של נתוני מיקום, ועל הפגיעה הקשה בפרטיות הנובעת מאיסופם בכלל, ובידי רשויות השלטון בפרט. לכן, כל איסוף של מידע נוסף

361 ביטול הסדרי נסיעה תקופתיים יתאפשר במקרים אלה בלבד: הסדר מסוג חופשי חודשי או הסדר נסיעה תקופתי סטודנטיאלי (שנתי או סמסטריאלי) שנעשו בו עד שלושה שימושים, ובקשת הביטול התקבלה עד תום תוקף ההסדר; הסדר מסוג חופשי שבועי שנעשו בו עד שני שימושים, ובקשת הביטול התקבלה עד תום תוקף ההסדר; הסדר מסוג חופשי יומי שנעשה בו עד שימוש אחד, ובקשת הביטול התקבלה ביום שבו תקף ההסדר.

362 ובכפוף לסכום החזר - בתנאי שסכום הזיכוי קטן מ-5 ש"ח או גדול מ-300 ש"ח.

363 גברים מעל גיל 67 ונשים מעל גיל 65 - ראו ס' 3 לחוק גיל הפרישה, התשס"ד-2004, וכן בהגדרת "אזרח ותיק" בחוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989.

364 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א** (2021), "התחבורה הציבורית - שימוש בכרטיס רב-קו (מעקב) וביישומי תשלום".

365 מידע זה לא היה גם אצל מפעילי התח"צ - רכבת ישראל ואגד.

366 גם תמונת הנוסע לא נשמרת במערכות אלא מודפסת על גבי כרטיס הרב-קו בלבד.

367 חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.



וצירופו למידע הרגיש שבמאגר הרב קו, עלול לגרום לפגיעה בפרטיות בעוצמה גבוהה, שלא ברור האם היא תהיה כדין, ובפרט האם היא תהיה בסמכות ובמידה שאינה עולה על הנדרש...". לדברי המשרד, יש לבחון את הצורך וההצדקה לפעול לאסדרה משפטית שתאפשר איסוף מידע שעל כרטיסי רב-קו שלא השתמשו בהם במשך תקופה מסוימת ועל ההיקף הכספי הצבור בהם, כדי לאפשר את החזרת הכספים לציבור. אך עם זאת, יש לשים לב לאיזון הראוי בין התועלת שיוכל הציבור להפיק מאיסוף מידע לצורך החזרת הכספים כאמור ובין הפגיעה בפרטיותו עקב איסוף המידע, וכן יש לפעול בכפוף למגבלות הדין בנושא, ובפרט להוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

על משרד התחבורה בשיתוף משרד המשפטים לפעול על מנת לאפשר החזרת כספים לציבור בגין כרטיסי רב קו שלא נעשה בהם שימוש במשך תקופה וכן מומלץ לקיים פעולות הסברה לציבור בעניין זה.

חובת הצגת מחיר

חובת הצגת מחירים (להלן - הצגת מחירים או סימון מחירים) לגבי חנויות קמעונאיות למכר מוצרי מזון וצריכה הוחלה ב-1991³⁶⁸. היא תוקנה ב-1994³⁶⁹ וב-1998³⁷⁰ ועוגנה בסעיף 17 לחוק הגנת הצרכן ב-2002 במסגרת תיקון 11 לחוק. הסעיף קובע כי עוסק המציע, המציג או המוכר טובין³⁷¹ לצרכן יציג על גביהם או על גבי אריזתם את מחירם הכולל³⁷² והוא יהיה המחיר המחייב.

תקנות הגנת הצרכן (כללים שונים לפרסום מחירי נכסים ושירותים), התשנ"א-1991, קובעות את סוגי המצרכים שאפשר להציג את המחירים לצידם ולא על גבם, ובלבד שהמחיר נראה לעין בצורה ברורה וקריאה - למשל ירקות או פירות טריים בתפוזות, פיצוחים או פירות מיובשים בתפוזות, ומצרכי מזון שניתן לגביהם שירות של חיתוך או פריסה, או הנמכרים לפי יחידת מידה (כגון גבינות ודברי מאפה).

נוסף על כך, פרק ג' לחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014, מטיל חובה על קמעונאי גדול³⁷³ לפרסם לציבור, באינטרנט, בנפרד לגבי כל אחת מחנויותיו, את המחיר הכולל העדכני במועד הפרסום של כל מצרך שהוא מוכר, כך שעדכון המחיר בפרסום יבוצע לא יאוחר משעה ממועד העדכון בקופות החנות. ראו הרחבה בעניין זה בדוח מבקר המדינה "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון"³⁷⁴.

368 צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הצגת מחיר של סוג מצרכים מסוימים), התשנ"א-1991.

369 צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הצגת מחיר של סוג מצרכים מסוימים) (תיקון), התשנ"ד-1994.

370 צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הצגת מחיר של סוג מצרכים מסוימים) (תיקון), התשנ"ח-1998.

371 נכסים מוחשיים שאינם מקרקעין - על פי סעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981.

372 מחיר הכולל את סך התשלומים בעבור נכס או שירות ואת סך כל המיסים החלים עליהם או על מכירתם והנגבים על ידי עוסק, לרבות מס ערך מוסף, אגרות או תשלומי חובה, וכן כל תשלום אחר הנלווה לרכישת אותו נכס או שירות, בלי שניתנת לצרכן אפשרות מעשית לוותר עליו במסגרת העסקה.

373 בהגדרתם לפי פרק ג' לחוק המזון.

374 מבקר המדינה, דוח שנתי 71 (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון", עמ' 88.



על פי אתר האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן³⁷⁵, תכלית הצגת המחיר על גבי מוצר או לגבי שירות היא להביא לידיעת הצרכן את עלות העסקה לפני ביצועה. כך מתאפשר לו להשוות בין מחירי מוצרים או שירותים מאותו סוג לפני הקנייה, לאורך תהליך הקנייה ולאחריה. לדברי הרשות, המחיר הוא מידע מהותי וחיוני שחייב להימצא בידי הקונה כדי לאפשר לו לקבל החלטה מושכלת לגבי העסקה שהוא מתכוון לבצע. הצגת המחיר מאפשרת לצרכן גם לוודא כי התשלום הנגבה ממנו בקופה הוא מחירו הנכון של המוצר או השירות, ולעמוד על זכותו במקרה של אי-התאמה. אם עמד הצרכן על זכותו וביקש לשלם לפי המחיר שמופיע על גבי המוצר, אף שמחירו בקופה היה גבוה יותר, והעוסק סירב לאפשר לו זאת - יש לצרכן גם זכות לפיצוי שניתן לממש במסגרת תביעה אזרחית.

בשנים 2018 עד 2020 הטילה הרשות להגנת הצרכן עיצומים על 58 מפירי חוק הגנת הצרכן בנושא סימון מחירים³⁷⁶, יותר ממחציתם מתחום קמעונאות המזון. בלוח שלהלן מפורטים כמות העוסקים וסכומי העיצומים שהושתו עליהם בגין אי-סימון מחירים.

לוח 19: עיצומים כספיים שהטילה הרשות להגנת הצרכן על מפירי חובת הצגת מחירים³⁷⁷, 2018 - 2020

מספר העסקים	סכום העיצום (באלפי ש"ח)	מצב העיצום	
17	523	שולם	2018
2	17	טרם שולם	
3	688	שולם	2019
1	209	טרם שולם	
21	1,806	שולם	2020
14	1,288	טרם שולם	

על פי נתוני הרשות להגנת הצרכן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ב-2018 התקבלו ברשות להגנת הצרכן 178 תלונות בנושא סימון מחירים, ב-2019 התקבלו כ-300 תלונות וב-2020 התקבלו כ-500 תלונות. התלונות הוגשו כנגד 436 עוסקים. במועצה לצרכנות התקבלו 1,193 תלונות ב-2018, 639 תלונות ב-2019 ו-318 תלונות ב-2020 בנושא של הטעיית מחירים, וחלקן נוגעות גם להפרות של חובת סימון מחירים.

375 אתר האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן, **הצגת מחירים על פי סעיפים 17א - 17 לחוק הגנת הצרכן**.

376 סימון מחירים כולל - חובת הצגת מחיר על טובין והמחיר המחייב, הצגת מחירי שירותים ופרסום ונקיבה של מחירי נכסים ושירותים.

377 סעיפים 17ב(א) - (ג) ו-17ג. לחוק הגנת הצרכן.



נמצא כי בשנים 2018 - 2020 הטילה הרשות להגנת הצרכן עיצומים על 75 עוסקים, שהם כ-17% מהעוסקים שהוגשו תלונות נגדם בהיקף כולל של כ-4.5 מיליון ש"ח, וכ-33% מסכומי העיצומים לא נגבו.

בסקר שיתוף ציבור נמצא כי שליש מהנשאלים אינם מודעים לחובה להציג מחיר על כל מוצר³⁷⁸, ומשכך גם אינם מודעים לזכויותיהם במקרה שהמחיר בקופה שונה מהמחיר על המוצר.

על הרשות להגנת הצרכן להגביר את פעילות האכיפה בשווקים, תוך מתן עיצומים כספיים למפירים את הוראות החוק בעניין סימון המוצרים, ולפעול לגביית העיצומים כדי להגביר את ההרתעה.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי במסגרת פעולותיה לאכיפת הוראות החוק בעניין סימון המוצרים ולהתמודדות עם מפרי החוק לשם מיגור התופעה, הרשות מנהלת את פעולות האכיפה כנגד תמהיל עוסקים אשר מביא לידי ביטוי פרמטרים שונים³⁷⁹. הרשות הוסיפה כי לצד ביצוע פעולות האכיפה היא פועלת להביא לידיעת כלל ציבור העוסקים את פעולות האכיפה כדי לקדם את ההרתעה והציות.

הצגת דיגיטלית של מחירים

הוראת הסעיף המחייבת את העוסק הקמעונאי להציג את המחיר בסימון פיזי על גבי המוצר כרוכה בעלויות לבעלי העסקים, בשל הצורך בכוח אדם שיבצע את הסימון. מנגד, היא יוצרת ודאות לגבי מחיר המוצר ומצמצמת אפשרויות לביצוע מניפולציות במחירים לרעת הצרכן.

בשנים האחרונות, עם ההתפתחות הטכנולוגית, נוספו אפשרויות להצגת המחיר לצרכן בצורה אלקטרונית, ובין היתר: סימון באמצעות צגים ותגיות מחיר דיגיטליים³⁸⁰; עמדות בדיקת מחיר המפוזרות בסניף³⁸¹; עגלות עם סורק המאפשר בדיקת מחיר³⁸²; ואפליקציה לטלפון נייד³⁸³.

באפריל 2019 שלח מנכ"ל המועצה לצרכנות דאז מכתב אל הממונה על הרשות להגנת הצרכן ובו עמדת המועצה בעניין הצגה דיגיטלית של מחירים³⁸⁴. במכתב ציין כי סימון מחירים על גבי המוצר הוא זכות צרכנית בסיסית, ופתיחת האפשרות להצגת מחירים בצורה דיגיטלית תפגע

378 המשיבים נשאלו: "האם את/ה מכיר/ה או יודע/ת מה הן זכויות הצרכן בנושאים הצרכניים המפורטים להלן:....איסור לחייב צרכן שהודיע על רצונו להתנתק משירות" (N=613).

379 כגון סוג העסק, שטח בית העסק, שיוך גאוגרפי, שיוך מגזרי, הסוג והאופי של ההפרה. תמהיל העוסקים נקבע בהמשך למיפוי השטח, התייחסות למנגנון ניהול סיכונים, עבודת מודיעין, מיפוי מאגרי מידע ועוד.

380 מחירי המוצרים יוצגו לגבי כל מוצר בנפרד על צג קטן בשורת המוצר, וצגים גדולים יותר ישמשו להצגת מבצעים ומחירים למדף.

381 מדי כמה מטרים יוצבו צגים עם סורק ברקוד, וניתן יהיה לבדוק עצמאית את מחיר כל מוצר ואם חלים עליו מבצעים.

382 כל צרכן יקבל בכניסה לסניף אקדח סימון אשר יאפשר לו לבדוק את מחיר כל מוצר ומוצר על ידי סימון הברקוד.

383 הצרכן יוכל להשתמש באפליקציה לסריקת ברקודים על מוצרים כדי לראות את מחיריהם. אפליקציה זו יכולה לכלול אלמנטים נוספים כגון בקרת תקציב.

384 המועצה הישראלית לצרכנות, **עמדת המועצה לצרכנות: תקנה שתאפשר הצגת מחירי מוצרים על גבי צג דיגיטלי** (1.4.19).



ביכולת הצרכנים בכלל, וצרכנים מוחלשים בפרט, להשוות מחירים. עוד ציין כי קיומה של אפשרות להצגת מחירים דיגיטלית עלול לאפשר לקמעונאי המזון הגדולים לשנות את המחירים בלחיצת כפתור, בלא שתהיה לצרכן אפשרות להשוות מחירים.

בחוות דעת שפרסמה המועצה הישראלית לצרכנות במאי 2021 שינתה המועצה את עמדתה בקשר להצגה דיגיטלית של מחירים³⁸⁵. בחוות הדעת מציינת המועצה כי כיום הקמעונאים מציגים את מחירי המוצרים, פעם על גבי המוצרים, פעם על המדף ופעם בקופה, ושיטה זו היא כר פורה להטעויות צרכניות, שכן בכל שינוי מחיר מוטלת על הקמעונאי החובה לעדכן את כל תצוגות המחירים באופן זהה.

באוקטובר 2021 פרסם משרד הכלכלה הודעה לציבור ולפיה שרת הכלכלה והתעשייה והרשות להגנת הצרכן מקדמים שימוש בטכנולוגיה להצגת מחירים על גבי צג אלקטרוני על המדף ובאמצעות עזרים נלווים המאפשרים צרכנות נבונה³⁸⁶.

באוקטובר 2021 פרסמה הרשות להגנת הצרכן דוח בנושא הצגת המחירים בישראל³⁸⁷ (להלן - דוח הצגת המחירים). בדוח נכתב כי לתפיסת הרשות יש לאפשר לקמעונאי מזון להציג את מחירי המוצרים בחנותו בשיטה אלקטרונית במתווה כלהלן: למשך ארבע שנים, במסגרת הוראת שעה אשר תפוג אם לא תחודש או תחוקק להוראת קבע, כל חנות המסווגת כקמעונאית מזון תהיה רשאית לבחור בחלופה דיגיטלית להצגת מחירים במקום הצגה על כל מוצר, וזאת לפי גודלה. כולן יחויבו בצג מחירים אלקטרוניים על המדף, אשר מחובר בתקשורת לקופות, וככל שהחנות גדולה יותר היא תידרש לעזרים נוספים.

בדוח הצגת המחירים הרשות סקרה בדוח את דרך הצגת המחירים הדיגיטלית בהתאם לגודל החנות³⁸⁸. כל חנות שתבחר בחלופה להצגת מחיר דיגיטלית של מוצריה, יחול עליה איסור להעלות מחירים במשך שעות פעילותה באותו יום עסקים. לדעת הרשות להגנת הצרכן, הצגת מחירים באופן דיגיטלי מיטיבה עם ציבור הצרכנים והעוסקים, ויש בה תשומת לב מיוחדת לאוכלוסיות הפגיעות.

בדוח, הרשות מנתה את היתרונות והחסרונות שבשינוי שיטת הצגת המחירים.

היתרונות:

385 המועצה הישראלית לצרכנות, **המועצה לצרכנות תומכת בהכנסת צג דיגיטלי לרשתות השיווק אשר יסייע לחיסכון ולמאבק ביוקר המחיה** (מאי 2021).

386 אתר האינטרנט של משרד הכלכלה, **הודעות דוברות: שרת הכלכלה והתעשייה, אורנה בריביאבי, אימצה את המלצת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן בנושא רפורמת הצגת מחירים על גבי כל מוצר ברשתות המזון ומעבר לצג אלקטרוני** (אוקטובר 2021).

387 הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, **הצגת מחירים הנהוגה בישראל: בחינת תועלת הצרכן כתוצאה מהשיטה הנהוגה ומהאפשרויות להחליפה** (אוקטובר 2021).

388 חנות שתסווג כגדולה, תחויב בהצבת צג מחיר אלקטרוני על המדף וסורקים נייחים בכל מעבר בין שורות בחנות, המאפשרים להוציא תווית מחיר שאפשר להדביקה. כמו כן תחויב להנגיש לצרכנים טכנולוגיה המאפשרת להם לסרוק במהלך הקנייה, באופן ניד, את המוצר כך שיוצגו מחירי, המחיר ליחידת מידה וסכום הקנייה המצטבר; חנות שתסווג כבינונית, תחויב בהצבת צג מחיר אלקטרוני על המדף וסורקים נייחים כאמור לעיל; חנות שתסווג כקטנה, תחויב בהצבת צג מחיר אלקטרוני על המדף, ללא עזרים נוספים.



1. דיוק במחירים - המכשיר המציג את המחיר יהיה מקושר ישירות לקופה, ולכן לא יהיו הבדלים בין המחיר המוצג לזה שבקופה.
2. חיסכון ניכר בעלויות תפעוליות.
3. ירידת מחירים ושיפור השירות, כתוצאה אפשרית של החיסכון בעלויות התפעול.
4. שליטה בתקציב - הטכנולוגיות החדשות (שימוש ב"עגלה חכמה", אפליקציה וסורק מחירים) עשויות לאפשר לצרכן לשלוט בתקציב שלו ולצרוך בצורה יעילה ומחושבת יותר.

החסרונות:

1. שינויי מחירים - מעבר לשיטת הצגת מחירים דיגיטלית יוריד את העלות לקמעונאי בעת שינוי המחיר ולכן עלול להוביל לשינוי מחירים בתדירות תכופה יותר. עולה חשש מתופעה המכונה "קשיחות מחירים כלפי מטה"³⁸⁹. תופעה זו, בשילוב ממצאים נוספים, יש בה כדי להצביע על חשש שיכולת מהירה יותר לשנות את המחירים בחנות עלולה לפעול שלא בצורה סימטרית, דהיינו לסייע להעלאת מחירי המזון.
 2. נגישות המחיר - כיום ברירת המחדל היא שהמחיר מודבק בפתקית על המוצר, מה שהופך מידע זה לנגיש לצרכן בכל עת (גם בביתו, לאחר שנרכש המוצר).
- ארגון צרכנים פרטי³⁹⁰ מסר לצוות הביקורת באפריל 2022 כי לצד היתרונות שבמעבר להצגה דיגיטלית של מחירים, הנוגעים לחוויית הלקוח, לשמירה על הסביבה ולהתפתחות טכנולוגית, קיימים חסרונות נוספים על אלה שהוזכרו בדוח הצגת המחירים³⁹¹:
1. ידיעת המחיר לפני הקנייה - ככלל, צרכנים לא יקדישו יותר משניות ספורות לאיתור מחיר של מוצר ליד המדף - אם הצרכן אינו יכול לזהות את המחיר הספציפי של מוצר שברצונו לקנות, הוא יוותר על בדיקת המחיר ויסתמך על הזיכרון או על משאלת ליבו.
 2. איסוף מידע על הצרכנים - סיכון חמור נוסף נוגע למידע שיאספו הרשתות הקמעונאיות על ציבור הצרכנים באמצעות השימוש באמצעים דיגיטליים אישיים (קורא ברקוד אישי, "עגלה חכמה" וכד'). נכון להיום, בקנייה בחנות פיזית לרוב אין לרשת הקמעונאית מעקב ממשי אחרי החלטות הקנייה של הצרכן, למעט התוצאה הסופית - המוצרים הנרכשים בקופה. אין לרשתות יכולת לצבור מידע על ההרגלים הצרכניים של הצרכן ועל התלבטויותיו בין המוצרים השונים. כיום אין לרשתות הקמעונאיות מידע על מוצר שהונח בעגלה ואז הוחזר למדף או מידע לגבי משך השהייה ליד כל מדף. המעבר לשימוש ב"עגלה חכמה" או בקורא ברקודים אישי מעורר חשש מפני איסוף כמות עצומה של מידע על ההרגלים שלנו ועל הרגישות שלנו למחיר של כל מוצר ומוצר.

389 גידול בעלות הטיפול במוצר מצד הקמעונאי מתגלגל לעליית מחירים מהירה יחסית לצרכן. לעומת זאת קיטון בעלות זו (הצפוי כאמור מהטמעת שיטת הצגת מחירים טכנולוגית) מגולגל לצרכן באופן איטי יותר ובא לביטוי בהפחתת מחיר בשיעור נמוך יותר.

390 הארגון הוא ארגון אמון הציבור שהוא חברה לתועלת הציבור הפועלת לשיפור ההגנות העסקית בישראל. תחומי הפעילות של הארגון הם זכויות הצרכן, שמירת הסביבה, והגנה על הפרטיות.

391 לגבי הצגה דיגיטלית שלא על גבי צג דיגיטלי בסמוך למוצר.



בדוח הצגת המחירים צוין כי אומנם צפויות עלויות לקמעונאים במעבר לשיטת סימון המחירים החדשה (תשלום ממוצע חד-פעמי של 375,000 ש"ח³⁹² ותחזוקה שנתי בגובה 116,000 ש"ח³⁹³ לכל סניף), אך העלויות שייחסכו צפויות לעמוד על כ-410,000 ש"ח³⁹⁴ בממוצע לשנה לכל סניף של קמעונאי וכ-308 מיליון ש"ח³⁹⁵ לכלל הסניפים של הקמעונאים. על פי מחקרים בין-לאומיים³⁹⁶ מ-2008³⁹⁷, המעבר לשיטת הצגת המחירים החדשה עשוי לחסוך בין 0%³⁹⁸ ל-10%³⁹⁹ במחירו של סל מוצרי המזון לצרכן. עם זאת לא הובאה בדוח זה הערכה עדכנית של החיסכון הצפוי לצרכנים בישראל.

המועצה הישראלית לצרכנות תומכת כאמור במעבר לשיטת הצגה על גבי צג דיגיטלי, וצינה בפני צוות הביקורת בפברואר 2021 כי השימוש בטכנולוגיה זו, כפי שמקובל באירופה, הוא יעיל יותר, לא רק בשיפור חוויית הקנייה אלא בחיסכון כספי לא מבוטל של הצרכן, שקל לו יותר להשוות מחירים.

איגוד לשכות המסחר מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2022 כי מהלך זה של הצגת מחירים דיגיטלית צפוי להעלות פיריון בענפים שבהם הפיריון נמוך, לצמצם הוצאות בגין תביעות ייצוגיות ועיצומים כספיים - חיסכון בהוצאות שמתגלגל אל הצרכן בסופו של דבר.

מעבר לשיטת הצגת מחירים דיגיטלית - הנגשה והתאמה לאנשים עם מוגבלות

בסעיף 1 בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות), נקבע כי "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה,

392 128,000 ש"ח לרכישת צגים, לרבות מערכת המידע שלהם; 28,000 ש"ח להקמת עמדות לבדיקת מחיר; 219,000 ש"ח לרכישת אקדחי מחיר (מכשיר שהצרכן יקבל בכניסה לסניף ויאפשר לו לבדוק את מחיר כל מצרך).

393 29,000 ש"ח עבור שכר מתפעל מערכות מידע ו-87,000 ש"ח עלויות תחזוקה שוטפת של המערכת.

394 כ-286,000 ש"ח חיסכון בזמן העובדים ובקרת ההנהלה על סימון המחירים הידני (יצוין שסכום זה לא מופיע במחקר, אלא חושב על ידי צוות הביקורת); 80,000 ש"ח בשל הקטנת החשיפה לתביעות ייצוגיות; 13,000 ש"ח בשל הקטנת החשיפה לטעויות (כגון הפרש מחיר בין המדף לקופה וטעות ברישום המחיר ליחידת מידה); 31,000 ש"ח חיסכון בחומרים לסימון מחירים, כגון מדבקות וסרטי סימון.

395 214.6 מיליון ש"ח חיסכון בזמן העובדים ובקרת ההנהלה על סימון המחירים הידני; 60 מיליון ש"ח בשל הקטנת החשיפה לתביעות ייצוגיות; 9.4 מיליון ש"ח בשל הקטנת החשיפה לטעויות (כגון הפרש מחיר בין המדף לקופה וטעות ברישום המחיר ליחידת מידה); 23 מיליון ש"ח חיסכון בחומרים לסימון מחירים, כגון מדבקות וסרטי סימון.

396 E. Basker, "Change at the Checkout: Tracing the Impact of a Process Innovation", The Journal of Industrial Economics 63(2) (2015), pp. 339-370.

397 M. Bergen, D. Levy, S. Ray, P. H. Rubin, & B. Zeliger, "When Little Things Mean a Lot: On the Inefficiency of Item-Pricing Laws", The Journal of Law and Economics, 51(2) (2008), pp. 209-250.

398 בהשוואה שנערכה בקונטיקט בלבד, בין חנויות עם שיטת הצגת מחירים ESL (באמצעות תווית מחיר אלקטרונית, שהמחיר עליה משתנה אוטומטית כאשר משתנה המחיר במוקד השליטה המרכזי) לבין NO-IPL (חנויות שבהן חוק הצגת מחירים אינו חל), המחירים היו גבוהים יותר בממוצע בחנויות עם תווית המחיר האלקטרונית בכ-3.7% - 4% (עליות מחירים של 10 סנט ביחס ל-2.5 - 2.7 דולר).

399 על פי המחקר, המחירים בחנויות מזון קמעונאיות עם הצגת מחיר IPL (רגולציה הקובעת חובת הצגת מחיר על כל פריט) היו גבוהים ב-8% - 10% לעומת NO-IPL (חנויות שבהן אין חובת הצגת מחירים). הרשות להגנת הצרכן הדגישה כי יש לזכור שההשוואות לא בדקו מה קורה בעת שינוי השיטה. עוד צריך לזכור כי ההשוואות נערכו בארה"ב, שם שוק המזון תחרותי יותר.



מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות". החוק קובע בסעיף 2 כי מטרתו "... להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו".

בפרק ד' בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות הנגישות), נקבעו הוראות בדבר התאמות נגישות שיש לבצע במקום שניתן בו שירות. למשל, התקנות המסדירות את ההנגשה של המעברים, של המעלית ושל עמדת המודיעין, וכן התאמות לצורכי הנגשה של תאי מדידה ושל שלטים.

סעיף 29 לתקנות הנגישות קובע הוראות בדבר התאמות נגישות למידע ובכלל זאת כי "מידע הנמסר לכלל הציבור..., יימסר לבקשת אדם עם מוגבלות, באופן שיבטיח לו נגישות למידע ולקבלת השירות".

בבדיקת צוות הביקורת עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות⁴⁰⁰ בפברואר 2022 נמצא כי אין הוראות הנגשה הנכללות בתוכנית החדשה לסימון המחירים⁴⁰¹.

סימון המחירים הדיגיטלי עשוי לחסוך עלויות לקמעונאים ומקובל במדינות שונות בעולם. לצד זאת, מומלץ כי משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות יוודאו שהמתכונת שתיקבע תשמור על אינטרס הצרכנים. עליהם לוודא כי שינוי שיטת הסימון לא יהיה כר פורה למניפולציות במחירים לרעת הצרכנים, וכי החיסכון בעלויות יוגלגל גם לצרכנים. כמו כן נדרש לתת את הדעת על נגישות לכלל האוכלוסייה, ובפרט אוכלוסייה מבוגרת, אוכלוסייה שאינה דוברת עברית ואנשים עם מוגבלות.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה כי בדוח הצגת המחירים פורטו המנגנונים הקיימים, הרגולציה שמציעה הרשות להשית על העוסקים כדי לוודא שנשמרים האינטרסים הצרכניים וכן מנגנונים למניעת מניפולציות שונות. הרשות מסרה כי היא פנתה מבעוד מועד אל נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות כדי להיוועץ בה ולקדם פתרון בנושא, והיא מסרה כי אם הרפורמה בנושא תתקדם היא תמשיך להיוועץ בנציבות שוויון זכויות אנשים עם מוגבלות ותפעל לפי הנחיותיה.

עוד ציינה הרשות בתגובתה כי דוח הצגת המחירים עסק בשיטת הצגת המחירים בלבד ולא עסק כלל בבעיות נגישות שקיימות אף היום ואינן קשורות בהכרח לשינוי בשיטת הצגת המחירים.

בבדיקת צוות הביקורת נמצא כי בדוח הצגת המחירים אין התייחסות לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות. על משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות להמשיך לוודא כי השינוי בשיטת סימון המחירים עומד בהוראות חוק שוויון זכויות ובפרט בכל הנוגע לנגישות אנשים עם מוגבלות.

400 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות היא יחידה במשרד המשפטים אשר פועלת למניעת אפליה ולקידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית.

401 לדברי מנהלת תחום (מחקר וקשרי חוץ) בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, בפברואר 2022.



סיכום

החקיקה הצרכנית בישראל כוללת חוקים רבים, המרכזי שבהם חוק הגנת הצרכן. עם זאת ציבור הצרכנים מצוי במקרים רבים בעמדת נחיתות מול בעלי העסקים, בין היתר בשל אי-הכרת החוקים המגינים על זכויותיו והקושי לקבל סיוע מגופים שאחראים ליישום חוקים אלה. שר הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, המועצה הישראלית לצרכנות ומשרד הכלכלה מופקדים על מתן סיוע והגנה לצרכנים בנושאי הצרכנות השונים, ומשרדי ממשלה נוספים, גופי סמך, בנק ישראל וארגונים צרכניים לא ממשלתיים מסייעים גם הם בנושאים מסוימים שקשורים לתחום עיסוקם. עם זאת, בסקר שיתוף ציבור שערך משרד מבקר המדינה נמצא כי בשנים 2020 - 2021 22% מהצרכנים פנו לסיוע בקשר לעוולות צרכניות שנגרמו להם. ישנה אי-בהירות לגבי האחריות של כל אחד מהגופים, והצרכנים נאלצים לא אחת לפנות לכמה גורמים באותו העניין. היעדר שיתוף הפעולה והתיאום בין האחראים להגנה על זכויות הצרכן גורם לכך שהכלים שבידי גופים אלה אינם נותנים מענה שלם לסוגיות צרכניות, בעיקר בקרב האוכלוסיות הראויות לקידום.

ההתפתחות הטכנולוגית, בעיקר בתחום כרטיסי האשראי, הביאה להרחבת היקפי המסחר והאופן שבו הצרכנים יכולים להתקשר עם עוסקים לקבלת שירותים או מוצרים, וחייבה גיבוש אסדרה שתבטיח את זכויות הצרכנים והעוסקים תוך התייחסות לשיקולי יעילות ואמינות של אמצעי התשלום. כ-77% מהציבור אינו מודע לזכויותיו בנושא זה, ותלונותיו מעידות כי כרטיסי אשראי מנוצלים לביצוע הטעיה, הונאה וניצול לרעה של צרכנים. באסדרות שגיבש בנק ישראל בתחום זה אין די להבטיח כי אמצעי תשלום אלה לא ינוצלו באופן שיטתי ומתמשך לפגיעה בציבור הצרכנים, ובעיקר באוכלוסיות ראויות לקידום ולכן יש חשיבות לקידום תיקוני החקיקה עליו הורתה הממשלה לצורך מניעת פגיעה כאמור.

לשיפור כוחם של הצרכנים הוקמו מועדוני צרכנים המציעים לחבריהם הטבות שונות שעשויות לשפר את כוחם הצרכני. המועדונים מאפשרים לחבריהם לרכוש קופונים למוצרים ושירותים במחירים שעשויים להיות נמוכים ממחירים המקובל בשוק ואף בתנאי ביטול משופרים. המועדונים המופעלים על ידי גופים ציבוריים לא נוהגים באופן זהה בכל הקשור לניהול כספי החברים ולתנאים על פיהם החברים בהם יכולים לקבל החזרים על קופונים שרכשו. מידי שנה לא ממומשים תווי קניה וקופונים בסכום של כ-16.5 מיליון ש"ח על ידי עמיתי המועדונים. חלק מהמועדונים מתפעלים את פעילותם באמצעות מתפעלים חיצוניים, מעבירים אליהם את כספי החברים ואת כספי הסבסוד ללא שיש בידיהם מידע אם החברים עשו שימוש בקופונים אלה כמה מהם פג תוקפם - משכך, ההיקף הכספי נאמד בכ-6.32 מיליון ש"ח שנשארו בידי מתפעלים חיצוניים מבלי שהמוצרים והשירותים סופקו בפועל.

מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות יבחנו את היעדר התיאום ושיתוף הפעולה בניהן, את אי-ההבחנה של הצרכנים ביניהן לגבי טיפול בתלונות, ואת מורכבותו של תהליך הגשת תלונה.



עוד מומלץ כי שר הכלכלה האמון על יישום חוק הגנת הצרכן וחוק המועצה הישראלית לצרכנות יוודא כי שיתוף פעולה זה מתקיים. כמו כן, על משרד הכלכלה לבחון דרכים שיבטיחו שיתוף פעולה, תיאום ויצירת ממשקים בין הרשות, המועצה וגופי ממשלה אחרים, בין השאר מומלץ לבחון הקמת אתר אינטרנט אחוד לפניות הצרכנים. כל אלה ישפרו את השירות לצרכנים ואת רמת שביעות הרצון שלהם, ויתרמו להגברת האמון שלהם בגופים המפקדים על הגנה על זכויותיהם.

