דוח מבקר המדינה

סוגיות בהגנת הצרכן - ביקורת מעקב

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪

סוגיות בהגנת הצרכן - ביקורת מעקב

מבוא

בעידן הצריכה של המאה העשרים ואחת, כל אדם הוא צרכן של מוצר כלשהו. ציבור הצרכנים בישראל נמצא לעיתים קרובות בעמדת נחיתות לעומת בעלי העסקים, בעיקר צרכנים מקרב האוכלוסיות הראויות לקידום, כמו עולים חדשים, אנשים עם מוגבלויות, אזרחים ותיקים וקטינים. 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, והמרכזי שבהם הוא חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן). החוק מטיל על בעלי העסקים חובות שעיקרן גילוי מידע וסימון פרטים על גבי המוצרים וכן אוסר להטעות את הצרכן ולנצל את מצוקותיו. שר הכלכלה והתעשייה[1] (להלן - שר הכלכלה) הוא הגורם האחראי ליישום הוראות חוק הגנת הצרכן וחוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המועצה), ומשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) מטפל בנושאים הנוגעים לתחום הגנת הצרכן. מתוקף 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 מכוח סעיף 19א לחוק הגנת הצרכן[2] ביוני 2006. המועצה הישראלית לצרכנות (להלן גם - המועצה או המועצה לצרכנות) היא חברה ממשלתית[3] המשמשת ארגון צרכנים על פי חוק המועצה[4]. נוסף על שר הכלכלה, גם לשרי האוצר והמשפטים סמכויות הנוגעות ליישום ההוראות שבחוקים אלה וכלים שעשויים להשפיע על טיפול הממשלה בסוגיות צרכניות. למשרדי ממשלה נוספים, כמו משרד התקשורת ומשרד האנרגיה, ולבנק ישראל סמכויות אסדרתיות (רגולטוריות) בתחומים שהם מופקדים עליהם, לפעול בעניינים הנוגעים לפגיעה בציבור הצרכנים. נוסף על אלה, גופים לא ממשלתיים שונים פועלים בתחומים שבהם לדעתם המאסדרים (רגולטורים) אינם נותנים מענה ראוי לציבור הצרכנים.

במהלך תקופת הביקורת (יולי עד דצמבר 2025) ולפניה, קידם שר הכלכלה עם גורמים רלוונטיים איחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה הישראלית לצרכנות.

ב-31.5.26 (לאחר מועד סיום הביקורת) התקבלה החלטת ממשלה בעניין "שיפור מערך ההגנה על הצרכן על ידי פירוק המועצה הישראלית לצרכנות (חל"צ) והוספת סמכויות לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן". הביקורת נערכה לפני קבלת ההחלטה והממצאים מתייחסים לתקופת הביקורת (ראו בפרק "כוונה לאיחוד בין הרשות להגנת הצרכן ובין המועצה לצרכנות").

להלן תרשים המציג את התקציב המקורי ואת התקציב המאושר של הרשות להגנת הצרכן ושל המועצה הישראלית לצרכנות באלפי ש"ח לשנים 2022 - 2025.

---

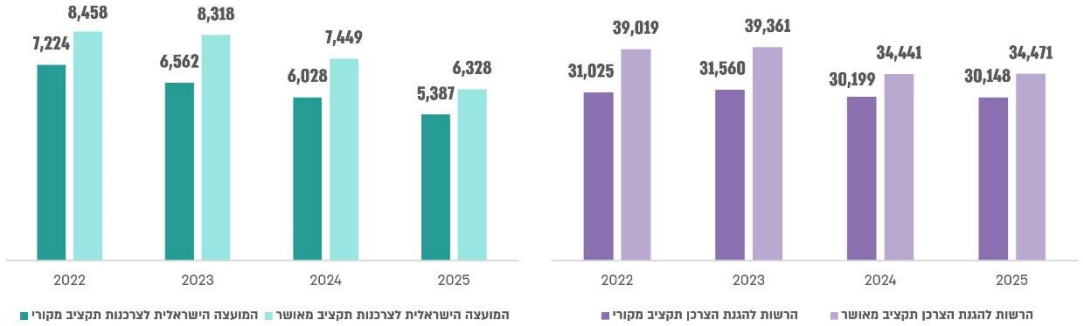
1 בעבר נקרא שר התעשייה המסחר והתעסוקה.

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, ס"ח 306.

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

4 ראו בדברי ההסבר להצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ו-2005, ה"ח 148.

תרשים 1: **התקציב המקורי והתקציב המאושר של הרשות להגנת הצרכן (התרשים הימני) ושל המועצה הישראלית לצרכנות (התרשים השמאלי), באלפי ש"ח, 2022 - 2025**



על פי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי (1) תקציבה המאושר של הרשות להגנת הצרכן עמד ב-2022 על כ-39 מיליון ש"ח ובשנת 2025 הוא פחת ועמד על כ-34.5 מיליון ש"ח (2) תקציבה המאושר של המועצה לצרכנות עמד ב-2022 על כ-8.5 מיליון ש"ח ובשנת 2025 הוא פחת ועמד על כ-6.3 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי עד דצמבר 2025 (להלן - תקופת הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו משרדי ממשלה וגופים נוספים בתחום הגנת הצרכן. הביקורת התמקדה בנושאים שצוינו בדוח ביקורת קודם של משרד מבקר המדינה בנושא "סוגיות בהגנה על הצרכן"[5] משנת 2022 (להלן - הדוח הקודם), ובפער בין הממצאים שצוינו בדוח הקודם לבין המצב בהווה. ביקורת המעקב נערכה ברשות להגנת הצרכן, במועצה הישראלית לצרכנות, במשרד הכלכלה, באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) ובבנק ישראל. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, רשות האכיפה והגבייה, המשרד לשוויון חברתי, משרד החקלאות וביטחון המזון, משרד האנרגיה וברשות החברות הממשלתיות.

שער ראשון: אסדרה צרכנית בראייה מערכתית

הגידול בסחורות ובשירותים צרכניים הביא להרחבת דיני הגנת הצרכן. מטרתם של דינים אלו היא להסדיר את היחסים שבין הצרכן לבין העוסק - מתוך הכרה בנחיתותו של הצרכן בעסקאות אלו מול העוסק, שהוא בעל כוח כלכלי רב יותר ובעל ידע ומומחיות - ולהגן על הצרכן מרכישת מוצרים או שירותים שאינם מתאימים לצרכיו או שאינו יכול להשתמש בהם באופן ראוי.

זכות ציבור הצרכנים לשמירת זכויותיו ולהגנה מפני העוסקים מעוגנת בשורה של חוקים, והיא חשובה בייחוד לצרכנים מן השכבות החברתיות-כלכליות הנמוכות[6]. דיני הגנת הצרכן קיימים גם במשפט העברי, לדוגמה איסור על שימוש במידות ומשקלות שאינם מדויקים, איסור על הונאה במחיר הן במכר הן בשכירות, איסור על גניבת דעת ואף יש הלכות בעניין פיקוח על המחירים[7].

בישראל התפתחו דיני הגנת הצרכן והסחר ההוגן בהדרגה משנות החמישים של המאה העשרים[8]. ב-1981 נחקק חוק הגנת הצרכן וחוקים נוספים בתחום[9], ומתחילת שנות האלפיים נעשו תיקוני

---

5 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - נובמבר 2022**, "סוגיות בהגנה על הצרכן".

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

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

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

9 חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981; חוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981; חוק הפיקוח על השירותים הפיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981; חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982; חוק האחריות

חקיקה שהסדירו נושאים נוספים ומתוקפם הורחבו סמכויות הרגולטורים[10], לרבות מתן האפשרות לחלקם לתת סעדים נכבדים לצרכנים. אולם גם נוכח התפתחויות טכנולוגיות וקצב השינוי שלהם, שהשפיעו מהותית על דרכי הסחר המקוון וההתקשרות הדיגיטלית בין הצרכנים לעוסקים, נותרו תחומים רבים שלא קיבלו מענה מספק מבחינה רגולטורית ואף בתחומים שקיבלו מענה רגולטורי עדיין קיימות עוולות צרכניות שהחוקים אינם מונעים אותם לחלוטין.

חוק הגנת הצרכן נועד לתקן את האסימטריה של יחסי הכוחות בין העוסק לצרכן באמצעות הוראות המגינות באופן מובהק על האינטרסים של הצרכן.

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 עסקה[11]. החוק עוסק בכמה סוגיות, ובהן קביעת חובות גילוי לשם צמצום פערי מידע בין העוסק לצרכן שעלולים לפגוע באפשרות לקבלת החלטה צרכנית מושכלת, איסור הטעיה וניצול מצוקה (ובכלל זה מצוקה הנובעת מחולשה גופנית או שכלית או מאי-ידיעת השפה), וכן החובה לסמן טובין[12] ולהציג מחירים על המוצרים[13]. בחוק נקבעו מדרג עונשין וקנסות לפי חומרת העבירה, והוא נותן סעדים אזרחיים לצרכן בצד הענישה או במקומה.

במהלך השנים התקבלו כמה החלטות ממשלה לגבי חוק הגנת הצרכן. כך לדוגמה החלטת הממשלה 450 מ-18.10.20 לגבי "תוכנית חירום לחיזוק המאבק נגד עוקץ וניצול צרכנים פגיעים אחרים במיוחד בעידן משבר הקורונה" (להלן - החלטת הממשלה 450)[14].

על פי סעיף 37 לחוק, שר הכלכלה מופקד על יישום החוק ורשאי להתקין תקנות בכל הנוגע ליישומו. ואכן נעשו בו 70 תיקונים שנועדו להתאימו לצרכנות המתפתחת ולספק מענה הולם לצרכנים, חלקם עוסקים בסוגיות ספציפיות כגון רכישת שירותים במכון כושר, רכישה של יחידת נופש והתמודדות עם העלאת מחירים בתקופות חירום.

הרשות להגנת הצרכן היא רשות עצמאית, בעלת סמכויות מינהליות ופליליות, ותפקידה בין היתר לאכוף את הוראות החקיקה הצרכנית, ובראשה חוק הגנת הצרכן. לצידה פועלת המועצה הישראלית לצרכנות שהוקמה כחברה ממשלתית על פי החלטת ועדת שרים לענייני כלכלה מ-1969[15]. מתוקף חוק המועצה, הפכה המועצה לחברה ממשלתית עצמאית, ועוד נקבע בחוק כי המועצה תפעל באופן עצמאי, בלא תלות, 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 בגופים פרטיים וציבוריים, ובכלל זה ייעוץ לצרכנים, ייצוגם בבית המשפט ונקיטת הליכים משפטיים נגד המפירים את הוראות החקיקה הצרכנית, דוגמת עתירות לבג"ץ והגשת תובענות ייצוגיות.

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

למוצרים פגומים, התש"ם-1980; חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983; חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986; חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 - אשר שמו שונה לחוק התחרות הכלכלית, בשנת התשע"ט-2019.

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

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

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

13 ראו להלן בפרק "הצגת מחיר".

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

15 החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מיום 30.11.69.

כדי להתמודד עם העלאת המחירים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ביולי 2024 נכנס לתוקפו תיקון מס' 70 לחוק הגנת הצרכן. העלאת מחירים בזמן חירום עלולה להיחשב השפעה בלתי הוגנת בהתאם להוראות סעיף 3א לחוק הגנת הצרכן. סעיף 3א(ג) לחוק קובע כי עם הכרזת השר על איסור השפעה בלתי הוגנת במצב חירום, יקבעו הממונה על הגנת הצרכן והממונה על התקציבים רשימת טובין ושירותים חיוניים וזו תפורסם ברשומות.

בתקופה מלחמת חרבות ברזל פעלה הרשות למען צרכנים בתחומים שבהם יש פוטנציאל לניצול או חוסר שקיפות. למשל, באוקטובר 2023 ניתנה הקלה לעוסקים לסמן את מחיר המוצר על המדף בלבד ולא על כל מוצר, מה שהעלה ביקורת מהשטח על ניצול ההקלה לאי-סימון מחירים כלל. בהתאם לכך, ביצעה הרשות להגנת הצרכן בשיתוף אגף האכיפה של משרד הכלכלה מבצע אכיפה בתחום סימון המחירים.

פעילות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן

הרשות להגנת הצרכן הוקמה מכוח החלטת ממשלה 4167[16] מאוגוסט 2005. בעקבות החלטה זו במרץ 2006 מינתה ועדת השרים לחקיקה צוות בין-משרדי לגיבוש תפיסת אכיפה לדיני הגנת הצרכן והסחר ההוגן בישראל, כדי שזו תנחה את הרשות שתוקם. ביוני 2006 בעקבות ההחלטה תוקן חוק הגנת הצרכן[17] ונקבע בו כי תוקם רשות ממשלתית אשר תהיה עצמאית, תקציבית ומינהלית, ותהיה הזרוע הביצועית של שר הכלכלה בכל הקשור לזכויות הצרכן.

על פי חוק הגנת הצרכן, הרשות תעסוק באכיפת חוק הגנת הצרכן וחוקים נוספים שלפיהם מוסמך הממונה לפעול, במטרה למנוע נזקים העלולים להיגרם לצרכן אגב רכישת שירות או מוצר, לרבות נזקים שמקורם בפעולות מתוחכמות 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 מושכלות[18]; 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; ולשכלל את התחרות באמצעות צמצום פערי מידע בין הצרכנים לעסקים, ובכך להוריד את יוקר המחיה.

בראש הרשות להגנת הצרכן עומד מנהל הרשות להגנת הצרכן שהינו הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן (להלן - הממונה או הממונה על הגנת הצרכן או מנהל הרשות), שנבחר למשך שש שנים[19] בהחלטת ממשלה[20]. בהתאם לחוק הגנת הצרכן, תפקידיו הם לפקח על יישום הוראות חוק הגנת הצרכן; לחקור חשד לביצוע עבירה ולהביא את העבריין לדין; לנקוט הליכי אכיפה מינהלית; לטפל בתלונות שראה בהן הפרת חוק זה או פגיעה אחרת בצרכן; לערוך וליזום סקרים ומחקרים בענייני צרכנות; לטפל בכבילות[21] בין עוסק לצרכן; לייעץ לשר הכלכלה בתחומי החקיקה הצרכנית; להעביר את התייחסותה של הרשות להגנת הצרכן לגבי תובענות ייצוגיות בנוגע להפרת חוק הגנת הצרכן[22]; ולטפל בכל עניין אחר הקשור להגנת הצרכן שלא הוטל על רשות אחרת. אם הגיעה לממונה תלונה בנושא שבפיקוח רשות אחרת, באפשרותו לטפל בה לאחר שייוועץ בה והוא אף רשאי להעביר אליה את התלונה, והרשות האחרת תודיע לממונה על תוצאות הטיפול בתלונה.

---

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

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

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

19 בהתאם לנקבע בהחלטת הממשלה 4470, "רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"מ שנקבעה לגבי כל משרה" (8.2.09).

20 הממונה הנוכחי מונה בהחלטת ממשלה 1894 מיום 16.6.24.

21 כבילות הפוגעות ביכולת הצרכן לעבור מעוסק לעוסק.

22 בשנת 2025 הרשות קיבלה להתייחסותה כ-230 תובענות ייצוגיות בתחום הצרכנות ומסרה את עמדתה לגבי כ-170 מהן.

הממונה רשאי להסמיך מפקחים על פי רשימת קריטריונים המוזכרים בחוק. זאת ועוד באפשרותו להמציא צווים מינהליים: צו מינהלי לשמירת טובין במקום העסק[23] וצו מינהלי להפסקת הפרה[24], לתיקונה ולמניעת הישנותה. בסמכותו גם לחקור חשד לביצוע עבירה, להגיש כתבי אישום באמצעות תובעים, עובדי הרשות, המוסמכים לכך מטעם היועץ המשפטי לממשלה ולהטיל עיצום כספי על עוסק שהפר הוראה מחוק הגנת הצרכן.

המבנה הארגוני של הרשות להגנת הצרכן

להלן פירוט היחידות והאגפים המרכזיים ברשות להגנת הצרכן: ההנהלה ויחידות מטה לשכת הממונה[25]; היחידה המשפטית (הייעוץ המשפטי), העוסקת בייעוץ וחקיקה, בליווי הליכי אכיפה פליליים ומינהליים ובייצוג הרשות בערכאות; אגף בכיר אסטרטגיה, תכנון וניהול ידע[26]; יחידת הכלכלן הראשי[27]; זרועות ביצוע ואכיפה של אגף חקירות ומודיעין[28]; אגף אסדרה, מינהל וארגון[29]; אגף עיצומים כספיים[30]; ויחידת הדרכה, הסברה ודוברות. בביקורת פנימית שנעשתה ברשות להגנת הצרכן על ידי משרד הכלכלה בשנת 2023 נמצא כי המבנה הארגוני ברשות ריכוזי ומעורר חשש לפגיעה ביעילות עבודתה של הרשות, ובהתאם עלה הצורך להתאים את המבנה הארגוני והאיוש של בעלי התפקידים ליעדי הארגון.

הרשות להגנת הצרכן תפקדה ללא מנהל קבוע[31] מעל שנה, מיוני 2023 ועד יולי 2024, אז מונה מנהל רשות קבוע. המנהל החל בנקיטת כמה צעדים, ובהם שינוי המבנה הארגוני כדי לעמוד באתגרי הרשות - המבנה החדש יהיה מבוסס על גיבוש תפיסת הפעלה חדשה בהתאם להמלצות מבקר המדינה בדוח הקודם, והוא ישפר וייעל את תפקודה של הרשות, יותאם למשימות ולתחומי האחריות של הרשות ויהיה מבוזר ומאוזן; בניית מערך שטח מחוזי בעל יכולת פעילות עצמאית; הקמה ואיגום של מערכים מקצועיים איכותיים ויעילים; בניית מטה מקצועי תומך, מבקר ומפקח; חלוקת משאבים נכונה יעילה ומאוזנת. כל ההליכים האמורים טרם הסתיימו נכון למועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה מציין את השינויים המבניים שמוביל מנהל הרשות כדי לייעל את עבודתה. עם זאת, מנהל הרשות להגנת הצרכן מסר ביולי 2025 כי תקן כוח האדם של הרשות הצטמצם עד מאוד משנת 2020 ועד מועד סיום הביקורת (דצמבר 2025) מ-67 ל-50 עובדים. מערך הפיקוח כולל 17 עובדים מתוך 50 (כשליש) שנקבעו בתקן, ורק שמונה מהם מבצעים את עבודת האכיפה בשטח[32], אף שמספר המפוקחים רב וכולל את כלל הקמעונאים, היצרנים והיבואנים במשק (למעט גופים פיננסיים) ובסך הכול כ-680,000 עוסקים, וקיימת שורה ארוכה של הוראות רגולטוריות. על כן הרשות מתקשה לייצר השפעה משמעותית ואף מתקשה לעמוד במשימותיה הבסיסיות. כל זאת לצד שחיקה בתקציב הרשות, שפוגעת גם היא בפעילות הרשות ומונעת קידום מיזמים. עוד מסר מנהל הרשות כי משאבי הרשות ותקציביה אינם מכסים את ההוצאות התפעוליות השוטפות, ובהן הוצאות דיור ותפעול, הפעלת מערכים, תשלום לספקים והוצאות שכר, מה שמביא לפגיעה בעבודתה השוטפת של הרשות. מנהל הרשות הוסיף וציין כי תת-התקצוב המתמשך אינו מאפשר התאמה בין היקף המשימות לבין משאבי הרשות וגם פוגע ביכולתה לפתח ולהטמיע מערכות טכנולוגיות מתקדמות לייעול עבודתה.

---

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

24 ראו בסעיף 21ג לחוק הגנת הצרכן.

25 אחראית לגיבוש המדיניות, קביעת סדרי העדיפויות וניהול הקשרים הבין-לאומיים של הרשות.

26 האגף אחראי להפחתת הנטל הרגולטורי לתכנון ארוך טווח ולמחקר.

27 היחידה מספקת ניתוחים כלכליים לתמיכה בהליכי אכיפה וקביעת מדיניות.

28 המערך המרכזי האחראי לאיתור הפרות חוק. הוא כולל מחלקת מודיעין לאיסוף מידע וגיבוש תשתית לחקירות ומחלקת חקירות המחולקת למחוזות (צפון וחיפה, ירושלים, תל אביב והמרכז, דרום) המטפלים ב"עבירות ליבה" ו"עבירות קצה".

29 המנוהל על ידי סמנכ"ל בכיר ואחראי למשאבי אנוש, תקציב, לוגיסטיקה, רכש ומערכות מחשוב.

30 האגף אחראי לניהול ההליכים המינהליים ולהטלת קנסות על עסקים מפירי חוק.

31 ביולי 2023 מונתה מנהלת זמנית לרשות להגנת הצרכן שכהונתה הוארכה מעת לעת עד שמינויה פקע בינואר 2024, מאז ועד יולי באותה שנה משרת מנהל הרשות לא אוישה.

32 יתר המפקחים עוסקים בחקירות מורכבות אחרות.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה ממרץ 2026 (להלן - תגובת הרשות להגנת הצרכן) כי על אף קיצוץ בתקציב מאז מינוי הממונה הקבוע ביולי 2024 מקודמים ברשות מהלכים מבניים משמעותיים אשר לא בוצעו שנים רבות, במטרה להביא לשינוי עומק בפעילות הרשות ובהתאמתה למציאות המשתנה. הרשות להגנת הצרכן ציינה כי מדובר במהלכים מורכבים הדורשים זמן, משאבים ושיתוף פעולה בין-משרדי, וללא הקצאת המשאבים הנחוצים יהיה קושי להשלים מהלכים אלה.

על שר הכלכלה, בשיתוף הממונה על הגנת הצרכן, לבחון דרכים שיבטיחו כי הרשות תוכל ליישם את הוראות החוק ויעמיד לרשותה את המשאבים הנחוצים לשם כך.

תקציב הרשות להגנת הצרכן

לפי סעיף 19ב לחוק הגנת הצרכן, תקציב הרשות ייקבע בחוק התקציב השנתי, בסעיף נפרד. להלן לוח המציג את תקציב המקורי ואת התקציב המאושר של הרשות להגנת הצרכן ואת שיעור ניצול התקציב, באלפי ש״ח, לשנים 2022 - 2025.

לוח 1 : **תקציב הרשות להגנת הצרכן ושיעור ניצולו, באלפי ש״ח, 2022 - 2025**

השנה	התקציב המקורי	התקציב המאושר	שיעור ניצול התקציב ביחס לתקציב המקורי*	שיעור ניצול התקציב ביחס לתקציב המאושר*
2022	31,025	39,019	94%	75%
2023	31,560	39,361	104%	83%
2024	30,199	34,441	98%	86%
2025	30,148	34,471	***	

על פי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* טרם פורסמו נתוני ביצוע לשנת 2025.

מהלוח עולה כי בשנת 2022 סכום התקציב המאושר של הרשות היה כ-39 מיליון ש״ח, ובשנת 2025 סכום התקציב המאושר ירד לכ-34.5 מיליון ש״ח, כלומר ירידה של כ-12% בתקציב הרשות. בשנים אלה קיבלה הרשות תוספות תקציב של כ-10% עד כ-25% רק במהלך כל אחת מאותן השנים, דבר שהקשה על קביעת תוכנית עבודה מראש, מאחר שלא היה ידוע אם יהיו תוספות לתקציב שהוקצה בתחילת השנה.

מומלץ כי שר הכלכלה יבטיח כי הרשות להגנת הצרכן תוכל לפעול ולממש את ייעודה ואת המשימות שהוטלו עליה במסגרת החוק הקיים.

משרד הכלכלה ציין בתגובתו מאפריל 2026 (להלן - תגובת משרד הכלכלה) כי מאוקטובר 2023 מדינת ישראל נמצאת במלחמה, דבר שחייב קיצוצים תקציביים.

משרד הכלכלה והרשות להגנת הצרכן מסרו בתגובתם מאפריל 2026 כי בשנת 2025 משרד הכלכלה סייע במתן מאות אלפי שקלים לרשות להגנת הצרכן בשנת 2025 וזאת על חשבון התקציב של משרד הכלכלה (זאת בנוסף לסיוע בכוח אדם מאת משרד הכלכלה) וכי בדיוני התקציב לשנת 2026 ציינו שר הכלכלה ומנכ״ל משרד הכלכלה את תקציב הרשות כעניין משמעותי ומרכזי ובזכות זה ולמרות הקיצוצים הנרחבים בשל עלויות המלחמה צפויה הרשות לקבל תוספת תקציב של שמונה מיליון ש״ח. התוספת אומנם לא תיכנס לבסיס התקציב אך תסייע לרשות לממש את תוכנית העבודה שלה. הרשות ציינה כי על מנת להרחיב את פעילותה היא חייבת לקבל תוספת תקציב וללא תוספת תקציבית היא לא תצליח להרחיב את פעילותה.

מאגר "אל תתקשר אלי"[33]

מאגר נתונים "אל תתקשר אליי" הוקם מכוח החלטת ממשלה 450 מ-18.10.20, שעניינה "תוכנית חירום לחיזוק המאבק נגד עוקץ וניצול צרכנים אזרחים ותיקים וצרכנים פגיעים אחרים במיוחד בעידן משבר הקורונה". הקמת המאגר ועיגונו נעשו במסגרת חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981. בהתאם לחוק, ניהול המאגר והפעלתו הוטלו על הרשות להגנת הצרכן. במסגרת החלטת הממשלה הוחלט בין השאר כי "על שר הכלכלה והתעשייה והשרה לשוויון חברתי לקדם את הליכי חקיקה של הצעת חוק שעניינה הקמה וניהול של מאגר שבו יהיו זכאים להירשם כל מי שירצה ששיחות שיווק אליו יהיו אסורות.. במקביל להשלמת הליכי החקיקה, המשרד לשוויון חברתי יסייע לרשות בהקמת המאגר. הרשות תקיים, בעצמה ובסיוע גופים אחרים, פעולות הסברה ופעולות סיוע מיוחדות להנגשת השירות לצרכן פגיע".

בדצמבר 2021 נחתם הסכם בין מנכ"לי משרד הכלכלה, המשרד לשוויון חברתי והממונה על הרשות להגנת הצרכן סיכום תקציבי, ואבני דרך להקמת מאגר זה. על פי הסיכום בין השנים 2022 ל-2026 משרד הכלכלה והמשרד לשוויון חברתי יתקצבו את הקמתו ותחזוקתו של המאגר בסכום כולל של 3.4 מיליון ש"ח כל אחד והרשות להגנת הצרכן תישא בעלות של כ-280 אלף ש"ח נוספים. מהשנה החמישית ואילך הרשות להגנת הצרכן תישא, אם יהיה באפשרותה, ממקורות התקציביים שלה את עלות תחזוקת המאגר. אחרת סוכם בסיכום התקציבי כי משרד הכלכלה, המשרד לשוויון תקציבי ואגף התקציבים במשרד האוצר יצטרכו לדון כדי למצוא פתרון להמשך מימון הפעלת המאגר.

במכתבים שהוחלפו בשנים 2024 - 2026 בין הרשות להגנת הצרכן למשרד לשוויון חברתי עולה כי המשרד לשוויון חברתי לא העביר מסיבות שונות, משנת 2024 את חלקו במימון המאגר. בהיעדר תקציב להחזקת המאגר פעילותו לכ-500,000 מנויים שכבר היו רשומים, הופסקה באוקטובר 2024. חילופי דברים בין הרשות להגנת הצרכן למשרד לשוויון חברתי לא הביאו לסיכום והסכמה על המשך מימון חלקו של המשרד לשוויון חברתי במאגר.

הממונה על להגנת הצרכן מסר לצוות הביקורת כי באוקטובר 2024 הופסקה הפעלתו של מאגר "אל תתקשר אליי" בשל היעדר מקור תקציבי כיוון שהמשרד לשוויון חברתי לא העביר את חלקו בתקציב תפעול המאגר ולאור גידול בעלויות הנדרשות מהרשות להפעלתו. וזאת על אף חובת הרשות לעשות כן לפי הוראות החוק.

עולה כי מאגר "אל תתקשר אלי" אינו פעיל משנת 2024. המשרד לשוויון חברתי לא העביר את חלקו במימון הקמת ותחזוקת המאגר לשנים 2024 ו-2025 ובהיעדר תקציב קיים חשש כי הפעלתו מחדש לא תתאפשר והמידע שנצבר בו ילך לאיבוד. אי-הפעלתו פוגעת באוכלוסיות שונות, ובעיקר "...כלפי אוכלוסיות חלשות כגון קשישים ועולים חדשים", ואינה עולה בקנה אחד עם מטרת החלטת הממשלה 450 - מניעת עוקץ וניצול בצרכנים "פגיעים".

המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו ובתגובותיו הנוספות ממאי 2026 כי הוא רואה חשיבות בהגנה על זכויות צרכנים פגיעים ואזרחים ותיקים ויסייע לרשות להגנת הצרכן בהקמה והנגשה של השירות לציבור באמצעות פעולות הסברה וסיוע ייעודיות. המשרד לשוויון חברתי ציין כי הרשות להגנת הצרכן לא עמדה במלוא התנאים שפורטו בהסכמותיו עם הרשות להגנת הצרכן ומשרד הכלכלה לעניין הפעלת המאגר והמענים הדרושים לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים, כך למשל (1) מנמ"ר המשרד לשוויון חברתי לא הוזמן לקחת חלק בהליכי האפיון והבנייה של המאגר ובשל כך אין יכולת לזהות את האזרחים הוותיקים הרשומים במאגר (2) הרשות להגנת הצרכן לא העמידה לרשות המשרד לשוויון חברתי את הכלים לבחינה תקציבית[34]. חרף זאת, בחר המשרד לפעול לקידום האינטרס הציבורי והעביר את התקציבים הדרושים לחידוש הפעלת המאגר מחדש בסך 1.2 מיליון ש"ח בדצמבר 2025.

---

33 מאגר שבו יירשמו מספרי טלפון של צרכנים המעוניינים להגביל פנייה שיווקית אליהם מאת עוסקים או מי מטעמם (ראו בסעיף 10 להחלטת ממשלה 450 מיום 18.10.20).

34 כגון העברת דוחות שנתיים רלוונטיים.

עוד ציין המשרד לשוויון חברתי בתגובתו ממאי 2026 כי הוא מייחס חשיבות להמשך קיומו התקין של המאגר ולשיתוף הפעולה עם משרד הכלכלה והרשות הגנת הצרכן, בהתאם להמלצת מבקר המדינה אך נדרש בראש ובראשונה לגבש מתווה מקצועי ותפעולי המוסכם על כלל הגופים.

משרד הכלכלה והרשות להגנת הצרכן מסרו בתגובתם ובתגובות נוספת ממאי 2026 לעניין מאגר "אל תתקשר אלי" כי נכון למאי 2026 המאגר עדיין אינו פעיל והוא נמצא בשלבי תפעול אחרונים שאחריהם הוא צפוי לפעול בחזרה. משרד הכלכלה ציין כי היא דוחה את הטיעונים של המשרד לשוויון חברתי בעניין אי-עמידה בסיכומים. לטענת הרשות המשרד לשוויון חברתי העלה כל פעם טענות שונות ומשונות כפי שהמבקר מציין, וזאת על מנת לא להעביר את התקציבים עליהם הוא התחייב, וכל זאת בצורה חד צדדית תוך הפרת סיכומים ברורים אשר הובילו לפגיעה בציבור. וכי בניגוד לעמדת המשרד לשוויון חברתי, הפעלתו של המאגר הופסקה בהיעדר תקציב כיוון שהמשרד לשוויון חברתי לא העביר את חלקו בתקציב תפעול המאגר זאת שלא בהתאם להתחייבות מפורשת של המשרד לשוויון חברתי ושלא בהתאם לסיכום התקציבי בין משרד הכלכלה, המשרד לשוויון חברתי והרשות להגנת הצרכן. הרשות ציינה כי היא פעלה ופועלת ללא לאות יחד עם משרד הכלכלה להשגת התקציב מהמשרד לשוויון חברתי, תקציב שנדרש להחזרת המערכת לפעולה תקינה אך למרות פניות חוזרות ונשנות המשרד לשוויון חברתי לא העביר את התקציב. לדברי הרשות, רק בדצמבר 2025, לאחר שלא הושגו הסכמות בין משרד הכלכלה והרשות להגנת הצרכן לבין המשרד לשוויון חברתי, נאלץ אגף התקציבים במשרד האוצר להעביר לרשות להגנת הצרכן את חלקו של המשרד לשוויון חברתי לשנים 2024 ו-2025 בסך 1.2 מיליון ש"ח.

הרשות להגנת הצרכן ציינה כי באפריל 2026 פנה הממונה על הרשות להגנת הצרכן אל משרד האוצר בבקשה שיעבירו את תקציב הפעלת המאגר ישירות לרשות וכן שיסדירו את אופן העברת התקציב לשנת 2027. לדברי הרשות, משרד האוצר לא השיב למכתב זה. עוד ציינה הרשות כי במאי 2026 היא פנתה אל וועדת הכלכלה של הכנסת בבקשה שהוועדה תסייע בעניין קבלת התקציב לתפעול המאגר בשנת 2026 ושהתקציב לתפעול המאגר לשנת 2027 יועבר ישירות אל הרשות.

מומלץ לרשות להגנת הצרכן, המשרד לשוויון חברתי ומשרד הכלכלה בסיוע משרד האוצר להסדיר בהקדם את ההבנות בעניין התקציב להפעלת המאגר לשנת 2026 כפי שהוסכם עליו ב-2021. תקציב זה הוא מרכיב קריטי לשימור המאגר "אל תתקשר אלי", ומימוש החלטת הממשלה 450 ועמידה בהתחייבויות הרשות להגנת הצרכן מתוכף החלטה זו. עוד מוצע שכלל הגופים יגיעו להבנות על חלוקת המימון לשימור המאגר משנת 2027 ואילך.

כלי האכיפה של הרשות להגנת הצרכן

בישראל כ-680,000 בתי עסק[35] שחוק הגנת הצרכן חל עליהם. בשנים 2022 - 2024 התקבלו ברשות להגנת הצרכן 103,680 תלונות. בידי הרשות כמה כלי אכיפה, מינהליים ופליליים.

כלי אכיפה פליליים

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. החוק קובע כי עוסק שהפר אחת מהוראות אלה דינו שנת מאסר או קנס גדול פי שבעה מן הקנס האמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977[36].

[35] לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מספר העוסקים בכל הארץ לשנת 2023, ללא עסקים בתחום הפיננסי.
[36] הקנס הקבוע בסעיף הוא עד סכום של 29,200 ש"ח.

סעיף 23א לחוק קובע כי אם נעברה עבירת הטעיה או השפעה בלתי הוגנת בנסיבות מחמירות[37] דינו של עובר העבירה מאסר של שלוש שנים או קנס גדול פי 20 מהקנס האמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין[38].

החוק העניק סמכות להשתמש בכלי אכיפה מינהליים ופליליים. עיצום כספי מוטל על העסק, ואילו הליך פלילי שהפעלתו מורכבת יותר מופעל כנגד נושאי משרה בו או כנגד הבעלים באופן אישי, דבר שיכול להגביר את יכולת ההרתעה. לדברי הרשות מספטמבר 2025, ההליך המינהלי יעיל יותר מההליך הפלילי מבחינת הקצאת משאבים ומבחינת תוצאותיו.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם נמצא כי הרשות להגנת הצרכן ממעטת להשתמש בכלי האכיפה הפליליים שבידיה. מספר התיקים הפליליים שנפתחו בשנים 2020 - 2021 עמד על שלושה. הרשות ציינה כי 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.

בדוח הקודם הומלץ לרשות להגנת הצרכן ולמשרד המשפטים להשלים את בחינת אסדרת הנושא, כדי שיהיו בידי הרשות הסמכויות הנוספות הנדרשות לה כדי לפעול כנגד מפרי חוק הגנת הצרכן במישור הפלילי.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסר משרד המשפטים כי הוא אינו מתנגד לחלק מההצעות למתן סמכויות לרשות להגנת הצרכן ואף הגיע לטיוטה של הצעת חוק לעניין "עוסק מפר"[39], אלא שהאחריות להעברתו היא של הרשות להגנת הצרכן ושר הכלכלה. אשר לסמכות חיפוש במחשב ביחס לעבירות מסוימות, התקיימה פגישה עם הרשות להגנת הצרכן, וניתנה הסכמה למתן סמכות חיפוש בחומר מחשב בעבירות שהעונש בצידן הוא שלוש שנות מאסר ומעלה, ואילו לגבי עבירות בדרגת חומרה פחותה, לעמדת משרד המשפטים, לא נכון לכלול במסגרת סמכות חיפוש במחשב. בנוגע לסמכות לדרוש נתוני תקשורת, צוין כי סמכות זו תקודם במסגרת קידום תיקון לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת) התשס"ח - 2007.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי מספר החקירות הפליליות המתנהלות ברשות ממשיך להיות נמוך. בשנת 2022 ו-2023 נפתחו שלושה תיקי חקירה בכל שנה, בשנת 2024 נפתח תיק חקירה אחד ובשנת 2025 לא נפתחו תיקי חקירה פלילית כלל (נכון לאוגוסט 2025).

עוד עלה בביקורת המעקב כי במסגרת הרחבת הסמכויות של הרשות להגנת הצרכן לצורכי אכיפה בהיבט הפלילי, ניתנה לרשות סמכות חדירה לחומר מחשב בהליך חקיקה שפורסם ביום 4.7.24 - תיקון מספר 68 לחוק הגנת הצרכן ובו התווספה הסמכות. סמכות חיפוש בחומרי מחשב ניתנה לרשות להגנת הצרכן ביחס לעבירות שהעונש בצידן הוא שלוש שנות מאסר ומעלה. לעניין מתן סמכות לקבל נתוני תקשורת, תיקון זה עתיד להיות מוסדר בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת), לדברי הרשות להגנת הצרכן, אלא שהנושא דורש את התייחסות משרד המשפטים, כי הוא משפיע באופן רוחבי על גופים ממשלתיים נוספים.

---

37 נסיבות מחמירות מוגדרות כאחת מאלה: המעשה מתייחס למספר רב במיוחד של צרכנים; המעשה גרם נזק חמור במיוחד לצרכן או לקבוצת צרכנים; המפר הפיק מהמעשה רווחים או טובות הנאה גדולים במיוחד; 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.

38 קנס עד 226,000 ש"ח.

39 עוסק המפר את הוראות חוק הגנת הצרכן. ראו בסעיף 21ג לחוק הגנת הצרכן.

הרשות להגנת הצרכן מסרה לצוות הביקורת כי משאביה המצומצמים של הרשות אינה מאפשרים לה להרחיב את השימוש באכיפה הפלילית מעבר לנעשה כיום. עוד מסרה הרשות לצוות הביקורת בספטמבר 2025 כי ללא קשר לתיקון 68, משרד המשפטים מקדם תזכיר חוק לעניין נתוני תקשורת העוסק במתן סמכות לקבל נתוני תקשורת לגופי ממשלה שונים שיש בידיהם סמכות חקירה. הרשות פעלה לקדם את מתן הסמכות בנפרד מההסדרה הרוחבית, אולם לא קיבלה את הסכמתו של משרד המשפטים.

משרד המשפטים מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2025 כי הוסכם להעניק לרשות להגנת הצרכן סמכות חיפוש בחומרי מחשב ביחס לעבירות שהעונש בצידן הוא שלוש שנות מאסר ומעלה, ואילו על עבירות בדרגת חומרה נמוכה יותר טרם הושגה הסכמה, מכיוון שמשרד המשפטים טוען כי אין מקום לכלול אותן בסמכות זו. עמדת משרד המשפטים הועברה לרשות להגנת הצרכן במרץ 2023 ונכון למועד עריכת הדוח (אוקטובר 2025) טרם התקבלה תשובה. קידום החקיקה נמצא בסמכות הרשות להגנת הצרכן. לגבי הסמכות לדרוש נתוני תקשורת, המחלקה הפלילית גיבשה טיוטת תזכיר מתקדמת לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת) ואנשיה מצויים בקשר שוטף עם הגורמים הרלוונטיים ובכללם הרשות.

בביקורת הקודמת עלה כי הרשות להגנת הצרכן ממעטת להשתמש בכלי האכיפה הפליליים ואף מספר תיקי האכיפה הפליליים שנפתחו בשנים 2020 - 2021 עמד על שלושה, בין היתר, כי חסרות לה סמכויות לשם כך. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה, למרות שלרשות הוענקו סמכויות נוספות במסגרת תיקון 68. בשנים 2022 - 2025 מספר תיקי האכיפה הפליליים שנפתחו נותר נמוך ואף פחת בממוצע יחסית לתקופת הביקורת הקודמת (תיק אחד בשנים 2024 - 2025 לעומת שלושה תיקים בשנים 2022 - 2023) וזאת אף שמספר התלונות בשנים 2022-2023 היה כ-103,000. יצויין כי הרשות להגנת הצרכן פועלת בשיתוף משרד המשפטים להרחיב את סמכויותיה בהיבט האכיפה הפלילית. אף על פי כן, נדרשים תיקוני חקיקה שיעניקו לרשות סמכויות נוספות שטרם ניתנו לה (למשל סמכויות חיפוש בחומרי מחשב ומרשמי נתוני תקשורת).

מידת תיקון הליקוי

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 כי היא נמנעת מהפעלת סמכויותיה במישור הפלילי בשל היעדר כוח אדם ומשאבים כספיים. הרשות ציינה כי עמדתה היא שהמסלול הפלילי שבסמכותה להפעילו כיום אפקטיבי פחות בשל הזמן והמשאבים שנדרשים לכך, לעומת הליכים מינהליים, והיא מתמקדת בפיתוח סמכויות ויכולת אכיפה בזירת האכיפה המינהלית. הרשות הוסיפה כי לדעתה, יש לשפר את האכיפה המינהלית באמצעות מתן סמכות להטלת קנסות באופן מיידי ומידתי.

מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן תפעל להגברת פעולות האכיפה המתבצעות על ידה באופן שיהיה יעיל לשמירה על ביצוע הוראות חוק הגנת הצרכן וזאת לאור הרחבת הסמכויות שהוענקו לה מתקופת הביקורת הקודמת ועד מועד סיום הביקורת של דוח זה מומלץ כי הרשות, בשיתוף משרד המשפטים, ישלימו את הסדרת הסמכויות הנדרשות לרשות לקבלת נתוני תקשורת לצורכי אכיפה בהיבט הפלילי, ואם יש צורך, גם סמכויות נוספות לרבות סמכות חיפוש במחשב בעבירות בדרגת חומרה פחותה. ככל שלדעת הרשות להגנת הצרכן קיימים פערים נוספים שלא מאפשרים לה לפעול על פי הסמכויות שניתנו לה, על הרשות להציג פערים אלה בפני שר הכלכלה ולפעול לצמצומם.

כלי אכיפה מינהליים

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי היקף האכיפה שביצעה הרשות להגנת הצרכן היה נמוך, ובשנים 2018 - 2021 פחת בכ-50% (מ-1,016 ל-514). עוד עלה כי בשנת 2021 ערכה הרשות 2,664 ביקורים בבתי עסק, שהם כ-0.5% מכלל בתי העסק בישראל.

בדוח הקודם הומלץ כי משרד המשפטים ישלים את בחינת בקשותיה של הרשות להרחבת סמכויותיה בדרך שתאפשר להרחיב את השימוש בכלי האכיפה העומדים לרשותה במישורים המינהלי והפלילי. בהיבט המינהלי, ביקשה הרשות סמכות להכרזה על עסק כ"עוסק מפר בנסיבות מחמירות" (משמעות ההכרזה היא מתן היתר לחברות הסליקה לא להעביר כספים לבית העסק)[40]. אולם נכון למועד סיום הביקורת הקודמת לא קיבלה סמכויות אלה, בין היתר בשל התנגדות משרד המשפטים לחלק מההצעות.

ביקורת המעקב

ביקורת המעקב העלתה כי הרשות להגנת הצרכן מקדמת תוכניות להגברת האכיפה בכמה אמצעים: הטלת קנסות בשטח - לשם יצירת הרתעה מוגברת בעבירות טכניות ומובהקות (דוגמת אי-סימון מחירים) במטרה לייעל את השימוש באכיפה שכן הסנקציה היא מיידית בסכום שאינו מאיים על הקיום העסקי אלא נועד להכווין את התנהגות העוסק; על מנת להתמודד עם מחסור בכוח אדם - הקמת מערך מתנדבים לטובת הסברה; הגברת הנוכחות בשטח; ופעילות אכיפתית.

בפגישה שהתקיימה ביולי 2025 מסרה הרשות להגנת הצרכן לצוות הביקורת שבכוונתה להקים מערך מתנדבים "נאמני צרכנות" לצורכי הסברה להגברת המודעות בקרב המפוקחים ובקרב הציבור. הרשות פועלת גם להעסקת מפקחים בשכר שעתי ולהסמיך אותם לאכיפה של עבירות קטנות, ובשנת 2026 אף התקבל תקציב לכך בגובה חמישה מיליון ש"ח. הרשות אף מקדמת מודל של קנס נקודתי, במקום אכיפה רחבה שבצידה עיצומים (סנקציות) גבוהים אשר עלולה להימשך על פני זמן רב.

הרשות להגנת הצרכן ציינה בתגובתה כי בשנת 2024 יחידת הדוברות בה הובילה פעילות תקשורתית רחבה בעיקר בנושא יוקר המחיה, ונוסף על כך קיימה קמפיין (מסע הסברה) בתחום "עוקץ הקשישים"[41] בעלות של שני מיליון ש"ח[42] וכן קיימה קמפיין משותף עם משרד החקלאות בנושא סימון ארץ המקור על תוצרת חקלאית[43].

עוד עלה בביקורת המעקב כי הרשות להגנת הצרכן פעלה לקידום כלים שיסייעו באכיפה המינהלית, ובהם:

1. **תיקון מס' 66 לחוק הגנת הצרכן[44]:** התיקון מאפשר להטיל עיצום כספי בשיעור של 150% במקרה שההפרה היא בנסיבות מחמירות, היינו - הפרה כלפי מספר רב של צרכנים או הפרה כלפי אזרח ותיק או עולה חדש או קטין; אדם שניכר שהוא בעל חולשה שכלית, נפשית או גופנית; אדם שניכר שאינו שולט בשפה שבה נקשרת העסקה במידה מספקת לשם התקשרות בעסקה.

---

40 החלטת הממשלה 450, "תכנית חירום לחיזוק המאבק נגד עוקץ וניצול צרכנים אזרחים ותיקים וצרכנים פגיעים אחרים במיוחד בעידן משבר הקורונה" (18.10.20).

41 "עוקץ הקשישים" הוא מונח כללי למגוון שיטות הונאה ומרמה המנצלות את האמון, הבדידות או חוסר ההבנה הטכנולוגית של אנשים מבוגרים כדי לגנוב מהם כספים.

42 במימון מלא של הקרן לחלוקת כספים שנפסקו בתובענות ייצוגיות.

43 במימון מלא של משרד החקלאות.

44 חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 66), התשפ"ג-2023, ס"ח 662.

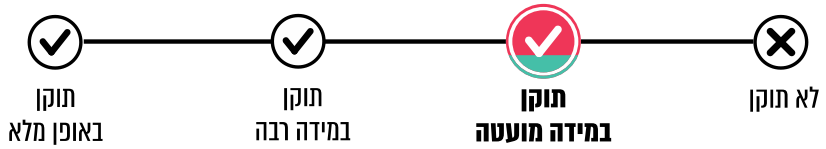
2. **תיקון מס' 68 לחוק הגנת הצרכן**[45]: התיקון הוסיף לחוק את פרק ה2 העוסק במפר בנסיבות מחמירות ומסמיך בין היתר את הממונה לקבוע כי עוסק יוכל להיות מוכרז כמפר בנסיבות מחמירות באופן שיוכל להעביר את הודעת הקביעה על אודותיו לנותן שירותי התשלום, והלה מחויב להפסיק לספק לעסק שירות וכן נדרש להשיב לצרכנים את הכספים שנגבו עבורו וטרם הועברו לו. זאת ועוד, הממונה יוכל להעביר את הודעתו גם למנהל מערכת ההוצאה לפועל, המחויב לפתוח בהליך לסגירת התיקים שבהם העוסק הוא הזוכה.

באוקטובר 2025 מסר משרד המשפטים לצוות הביקורת שהתקבל תיקון מספר 68 לחוק הגנת הצרכן העוסק בעיקרו בקביעת מנגנון הכרזה של עוסק כ"עוסק מפר בנסיבות מחמירות", התיקון נכנס לתוקף באוקטובר 2024.

בביקורת הקודמת עלה כי היקף פעולות האכיפה שביצעה הרשות להגנת הצרכן פחת בשנים 2018 - 2021 בכ-50% לכדי 514 תיקי אכיפה, ומספר בתי העסק שהרשות ביקרה בהם עמד על 2,664, כ-0.5% מבתי העסק בישראל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. היקף תיקי האכיפה פחת בשנים 2022 - 2024 בעוד כ-25% - עד ל-386 תיקים בשנת 2024. עם זאת מספר הביקורים בבתי העסק גדל באותה התקופה עד ל-3,040 בשנת 2024.

עוד עלה שהרשות להגנת הצרכן פעלה בשיתוף משרד המשפטים להרחיב את סמכויותיה בהיבט האכיפה המינהלית. כמו כן, הרשות מתכוונת לקדם תיקון חקיקה בנושא, אך נוכח העובדה שתהליכי תיקון חקיקה אורכים זמן, הרשות כבר החלה בבחינת ויישום מודל של קיצור עד כמה שניתן של הליך העיצום הכספי הקיים כיום בהפרות טכניות, לרבות ביצוע הביקורות תוך שימוש באמצעים דיגיטליים והעברתם בצורה יעילה לעיצומים הכספיים, קיצור והבניית הודעות הכוונה והמענים להן.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן, בשיתוף משרד המשפטים, ישלימו את תיקוני החקיקה שבכוונתם לקדם ויבחנו דרכים להגדיל את השימוש בכלי אכיפה מינהליים, דוגמת הטלת עיצומים במסלול מהיר בעבירות שחומרתן אינה חורגת מרף שייקבע, כדי להגביר את האפקטיביות של משאביה המוגבלים ואת היקף האכיפה.

פעולות האכיפה של הרשות להגנת הצרכן

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

להלן לוח המציג את פעילות האכיפה של הרשות להגנת הצרכן משנת 2022 עד אוגוסט 2025 :

[45] תוקן במסגרת חוק להגנה על הצרכן מפני עוסקים המבצעים הפרות בנסיבות מחמירות (תיקוני חקיקה), התשפ"ד-2024, ס"ח 1016.

לוח 2: **פעילות האכיפה של הרשות להגנת הצרכן, 2022 - אוגוסט 2025**

	2022	2023	2024	ינואר עד אוגוסט 2025	סה"כ
ביקורים בבתי עסק לצורך מודיעין וביקורות	3,578	3,312	3,040	2,113	12,043
מספר תיקי האכיפה שנפתחו	506	582	386	434	1,908
מספר תיקי האכיפה שנסגרו	53	70	57	9	189
מספר תיקי האכיפה עם ממצאים	453	510	318	371	1,652
שיעור תיקי האכיפה עם ממצאים	90%	88%	82%	85%	87%
מספר ההתראות המינהליות	0	21	50	0	71
מספר העיצומים	78	85	44	77	284

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

מהלוח עולה כי בשנים 2022 - 2025 נעשו בכל שנה בממוצע 3,284 ביקורים לצורך מודיעין וביקורות בבתי עסק, ששיעורם הוא כ-0.5% מכלל בתי העסק שחוק הגנת הצרכן חל עליהם (600,000 בשנת 2022, 680,000 בשנת 2025). בשנת 2024 נראה כי חלה ירידה מסוימת בכלל הפרמטרים לרבות מספר תיקי האכיפה שנפתחו, שעמד על 386 לעומת 582 בשנת 2023 (ירידה של כ-34%), וכן היקף העיצומים הכספיים ירד בכ-48%.

פעולות גבייה של הרשות להגנת הצרכן

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם עלה כי הסכום הכולל של העיצומים שהוטלו על העוסקים שהינו בר גבייה בשנים שנבחנו (2018 - 2021) היה כ-119 מיליון ש"ח לאחר הפחתה, ושיעור הגבייה מהם הוא 31% בלבד (37 מיליון ש"ח). זאת ועוד, בשנים 2018 - 2021 נקלטו במרכז לגביית קנסות 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 הפעילים בשנים אלו היה 94 (41% מהתיקים) בסכום כולל של 43.5 מיליון ש"ח (60%).

עוד העיר משרד מבקר המדינה בדוח הקודם כי הקושי לגבות עיצומים מחברות מעוולות עלול לפגוע ביעילותה של האכיפה המינהלית בהסדרת מקרים אלה.

במסגרת הדוח הקודם מסרה הרשות להגנת הצרכן כי שיעור הגבייה הנמוך נובע מהיעדר אפשרות להשתמש במנגנון של הרמת מסך[46] 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[47] ועוקץ הקשישים נמוכים בשל אופי החברות והתנהלותן הכוללת הברחת נכסים וסגירת חברות. לעניין זה הקניית הסמכות להשתת עיצום על נושא משרה בתאגיד או הרמת מסך יסייעו במיצוי הדין ובגביית עיצומים אלו.

---

46 הרמת מסך היא צעד חריג. היא מאפשרת לבית המשפט לבטל את ההפרדה בין חברה בע"מ לבין בעלי המניות שלה, ובכך להטיל על הבעלים אחריות אישית לחובות החברה.

47 "עוקץ פיננסי" הוא שם כולל למגוון תרמיות שנועדו להוציא כספים מאזרחים במרמה, לרוב תוך הבטחת שירותים כלכליים מפתים.

הרשות להגנת הצרכן מסרה במסגרת דיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 כי אין לה סמכויות לגביית העיצומים ונושא זה מטופל במרכז לגביית קנסות[48]. עם זאת, הרשות עומדת בקשרי עבודה שוטפים עם רשות האכיפה והגבייה כדי לסייע בידה. הרשות הוסיפה שביוני 2023 הוקמה ועדת היגוי עם המרכז לגביית קנסות במטרה לגבש כלים לשיתופי הפעולה והקשר המקצועי ובכך למקסם את יכולת הגבייה והאכיפה בתיקי החייבים השונים.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי שיעור הגבייה ממשיך להיות נמוך ואף פחת. לדברי הרשות להגנת הצרכן והרשות לאכיפה וגבייה, ישנו קושי בגביית קנסות מחברות הפועלות לריקון קופתן טרם הליך הגבייה. לעמדת הרשות כדי להתמודד עם אתגר זה יש לבחון הטלת אחריות אישית על מנהל ובעל שליטה בתנאים מסוימים.

בביקורת הקודמת עלה שההיקף הכולל של העיצומים שהוטלו על העוסקים שהינו בר גבייה לשנים שנבחנו (2018 - 2021) היה כ-119 מיליון ש"ח לאחר הפחתה, ושיעור הגבייה מהם הוא 31% בלבד (37 מיליון ש"ח). בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. בביקורת המעקב עלה שהיקף העיצומים שאפשר לגבות שהוטלו על העוסקים בשנים 2022 - 2025 הצטמצם במידה ניכרת בשיעור של כ-70% ביחס לתקופה שנבדקה בדוח הקודם והיה כ-37 מיליון ש"ח לאחר הפחתה, ושיעור הגבייה מסכום זה הוא 22% בלבד (8 מיליון ש"ח). גבייה בשיעור נמוך פוגעת ביעילות ההרתעה כלפי העסקים המפירים את הוראות חוק הגנת הצרכן ועשויה אף להשפיע על יעילות העבודה של הרשות.

מידת תיקון הליקוי

מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן ורשות האכיפה והגבייה יפעלו יחדיו, בשיתוף ובסיוע של משרד המשפטים, לאיתור פתרונות לגבייה מחייבים, לרבות הטלת אחריות אישית על בעל שליטה בתנאים מסוימים, בייחוד כאשר מדובר בעבירות בדרגת חומרה גבוהה.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי לדעתה, יש מקום לתיקוני חקיקה המאפשרים דרכים אחרות להתמודדות עם כשלי האכיפה ולמיצוי הדין עם המפירים, ויש לפתח הסדרים משפטיים נוספים המאפשרים שיפור במיצוי הענישה הכלכלית למפירי חוק הגנת הצרכן. זאת, לרבות באמצעות מיצוי ענישה כלכלית ופיתוח הסדרים משפטיים המונעים מעוסקים מפירים ניצול לרעה של הגנות משפטיות והתחמקות מעונש. הרשות להגנת הצרכן הוסיפה כי היא ורשות האכיפה והגבייה פנו בנושא למשרד המשפטים.

השפעת האכיפה של הרשות להגנת הצרכן

מספר בתי העסק הנתונים לפיקוחה של הרשות להגנת הצרכן נכון לשנת 2025 הוא כ-680,000. הרשות מבצעת פעולות מודיעין כדי להתמקד בחקירות ובתיקי אכיפה שיש בהם להערכתה כדי להשפיע באופן המיטבי על האכיפה בתחום הצרכנות והתמקדות בהם תביא להפקת תועלת נרחבת ותקדם את ההגנה על זכויות הצרכן.

48 המרכז לגביית קנסות אגרות והוצאות מוסמך לגבות קנסות שהטיל בית משפט, קנסות מנהליים, קנסות ברירות משפט, אגרות בתי משפט, הוצאות ופיצויים שנפסקו על-ידי בית משפט.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוין כי בשנים 2015 - 2021 התמקדה הרשות בשבעה (כ-5%) מ-146 הענפים שבפיקוחה. משרד מבקר המדינה המליץ לרשות להגנת הצרכן ולשר הכלכלה לבחון את השפעת האכיפה הרוחבית של שבעת הענפים שנבדקו על ענפים נוספים ולשקול בחינה דומה בענפים נוספים. כמו כן הומלץ 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 ביחס לפעילותה בפועל ולהיקף הגופים שהיא מפקחת עליהם.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה הרשות להגנת הצרכן כי במקום שבו התמקדה הרשות בעבודתה, הובילה לאסדרה ולמיגור הפגיעה בציבור הצרכנים. אלא שהרשות ניצבת בפני מחסור חמור בכוח אדם ביחס להיקף המטלות המונחות לפתחה. הרשות הציגה בפני משרד האוצר את הפערים בכוח האדם בדיוני התקציב לשנים 2023 - 2024 אך התוספת שניתנה לה הייתה זניחה.

ביקורת המעקב

ביקורת המעקב העלתה כי היקף התלונות שהגיעו לרשות להגנת הצרכן בעניין סחר מקוון (כלומר עסקאות שבוצעו באינטרנט) עלה בעוד מספר ההליכים המתנהלים בתחום ההונאה בסחר המקוון ירד.

לוח 3 : **מספר התלונות שהגיעו לרשות להגנת הצרכן ומספר הליכים בתחום ההונאה המקוונת**

השנה	מספר התלונות שהתקבלו	מספר ההליכים בתחום ההונאה בסחר המקוון
2021	4,498	27
2022	5,938	46
2023	8,292	6
2024	11,080	13
2025	3,510	5

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

מהלוח שלעיל עולה כי היקף התלונות בשנת 2024 הגיע ל-11,080, עלייה של כ-86% ביחס לשנת 2022, ואילו מספר ההליכים באותה התקופה פחת מ-46 תיקים ל-13 בלבד.

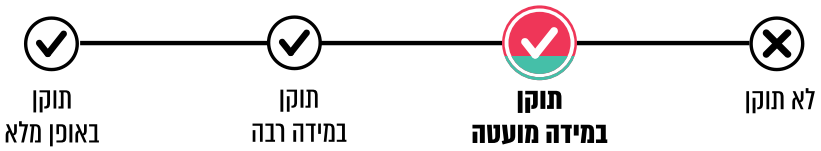
בספטמבר 2025 מסרה הרשות להגנת הצרכן לצוות הביקורת כי היא פועלת לאיסוף, עיבוד וניתוח של מידע רלוונטי ומדויק על גורמים בפעילות הצרכנית בישראל ומחוצה לה, על פעילותם ועל כוונותיהם באמצעות אגף המודיעין. פעילות האגף מסייעת לרשות לקבוע תוכנית אסטרטגית להפעלת מדיניות האכיפה. עוד מסרה הרשות כי פרסמה גילויי דעת בתחום, והיא בודקת את הרגולציה (אסדרה) בענף הסחר המקוון ולשם כך הקימה צוותים שבוחנים את המצב הקיים בישראל ודרכים לשיפורו לעומת הרגולציה בחו"ל.

הרשות פועלת, לטענתה, באמצעות כוח אדם מצומצם, שהצטמצם בכ-33% משנת 2020 על רקע החלטות רוחביות לצמצום כוח האדם, בשעה שמספר המפוקחים גבוה, ובהם ציבור הקמעונאים, היצרנים והיבואנים במשק[49], בסמכות הרשות קיימות הוראות רגולטוריות רבות והשינויים שחלים בעולם הצרכנות דורשים התאמות בהיבט האכיפה. דבר הפוגע באכיפה התורמת להגנה על ציבור הצרכנים.

[49] למעט גופים פיננסיים שהוחרגו מתחולת החוק.

בביקורת הקודמת עלה כי הרשות להגנת הצרכן התמקדה רק בשבעה מ-146 הענפים שבפיקוחה (5%). בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. נמצא כי בשנת 2025 הרשות התמקדה ב-12 ענפים[50] מ-146 הענפים שבפיקוחה (8%). עוד נמצא כי הרשות לא ביצעה ביקורות ממוקדות בענף הסחר המקוון, ובשנים 2022 - 2024 פחת מספר ההליכים שהתנהלו בנושא זה מ-46 ל-13 בלבד. זאת אף שמדובר בענף שבו מספר התלונות עלה באופן ניכר, בכ-86%, באותן שנים ל-11,080 התלונות בשנת 2024.

מידת תיקון הליקוי



הרשות להגנת הצרכן ציינה בתגובתה כי היא סורקת אתרי אינטרנט שונים לצורך איתור הפרות של חוק הגנת הצרכן, נוסף על בחינה של הרגולציה בתחום הסחר המקוון בישראל והשוואתה לרגולציה באירופה.

עוד ציינה הרשות בתגובתה כי בשנת 2025 היא טיפלה בכ-700 תיקי אכיפה והטילה כ-120 כוונות חיוב בסכום כולל של כ-28 מיליון ש"ח. נוסף על כך ציינה הרשות בתגובתה כי לצורך הגברת ההרתעה היא פיתחה כלים חדשים לאכיפה, ובסוף שנת 2025 בוצע פיילוט של מבצע אכיפה אזורי מרוכז[51]. הפיילוט הוכיח את עצמו כאפקטיבי להגברת ההרתעה וזכה להד תקשורתי, ובהתאם נכלל בתוכנית העבודה לשנת 2026 ביצוע עשרה מבצעים דומים.

על הרשות להגנת הצרכן להשלים את הבחינה בענף הסחר המקוון, שלגביו גדל מספר התלונות באופן ניכר; להמשיך לבחון את התחום בישראל ולקדמו בהתאם למקובל בעולם; לקבוע צעדי פעולה בתחום להגנת ציבור הצרכנים; וכן להרחיב את האכיפה אף לענפים אחרים.

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"[52]. נוסף על כך באחריות הממונה כל נושא נוסף בתחום הגנת הצרכן, אשר לא הוטל בדין על רשות אחרת.

לדברי הרשות להגנת הצרכן, כפי שנמסרו בדוח הקודם, תלונות 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 התלונות למחלקת חקירות, ושם משתמשים בתלונות כדי לגבש ראיות לעוולות צרכניות. במהלך השנה הרשות מבקשת מהמועצה לצרכנות ומגופים נוספים את התלונות שקיבלו, כדי שישמשו כמודיעין למחלקת החקירות.

להלן תרשים המציג את מספר התלונות שהתקבלו ברשות להגנת הצרכן בשנים 2022 - 2024 ופירוט תחומים נבחרים[53].

---

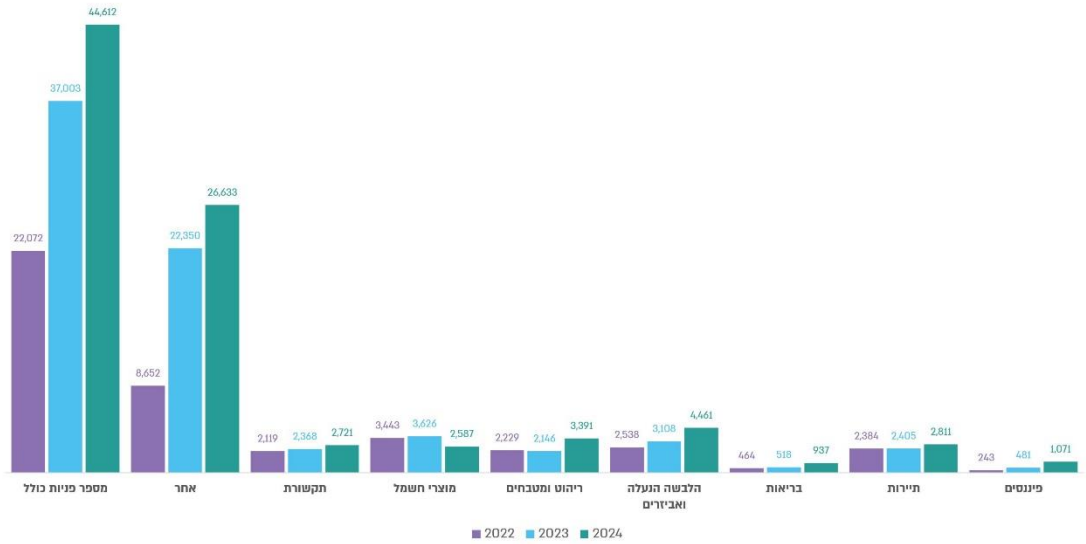
50 הלבשה, הנעלה ואביזרים, שיווק מרחוק, מוצרי חשמל ואלקטרוניקה, מוצרים ושירותים אחרים, מזון, פארמה, שירותים פיננסיים, תחבורה, תחזוקת הדירה וציוד לבית, תיירות, תקשורת.

51 במסגרת המבצע ביצעו כלל חוקרי הרשות ואגף העיצומים פעילות ממוקדת באזור גיאוגרפי מוגדר. במבצע בוצעו עשרות ביקורות והוטלו עיצומים באופן מיידי.

52 הצעת חוק הגנת הצרכן, התש"ם-1980, הצ"ח 302, 303.

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

תרשים 2: **מספר התלונות שהתקבלו ברשות להגנת הצרכן ופירוט תחומים נבחרים, 2022 - 2024**



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

מהתרשים עולה כי מספר התלונות גדל באופן ניכר בכל שנה מ-22,072 תלונות בשנת 2022 ל-44,612 תלונות בשנת 2024 (יותר מפי שניים).

הביקורת הקודמת

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 במסגרת הדוח הקודם עלה כי הרשות אינה מטפלת בתלונות פרטניות של צרכנים ואינה מבצעת פעולות להשבת כספם. המתלוננים ברשות מקבלים רק הודעה ובה מפורט הבסיס החוקי הרלוונטי להפרה והנחיות לאן לפנות להמשך הטיפול. אף על פי שבחוק הגנת הצרכן הוטל על הרשות לטפל בתלונות על הפרת החוק או על פגיעה אחרת בצרכן. לדברי הרשות היא אוספת, ממיינת ומתעדפת את התלונות, ואם מצטברות די תלונות בנושאים מסוימים היא פותחת בחקירות נגד העוסקים כדי למנוע את הישנות העבירה.

הומלץ כי הרשות תבחן להעביר ביוזמתה את התלונות לגורמים הרלוונטיים, לא תסתפק בהפניית המתלוננים לגופים אחרים ולא תגרום להם להגיש תלונה פעם נוספת.

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

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי מחלקת פניות הציבור ברשות להגנת הצרכן מונה שישה עובדים אזרחים ותיקים במשרה חלקית ומנהל אחד בתקן. עוד נמצא כי מספר התלונות הכפיל את עצמו בשנת 2024 ביחס לשנת 2022, מכ-22,000 תלונות שהתקבלו ברשות להגנת הצרכן לכ-44,000 תלונות.

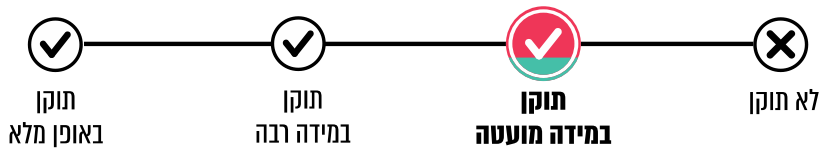
הרשות להגנת הצרכן מסרה במהלך הביקורת ובתגובתה כי היא מקבלת מדי שנה בשנה כמות משמעותית של פניות[54] והיא מודעת לצורך במתן מענה על פניות צרכנים שנפגעו, אך לטענתה אין לה סמכות לייצג את הצרכנים או לכפות השבה של כספים, ואין ברשותה משאבים המאפשרים לה לספק סיוע משפטי משמעותי לצרכנים לצורך השבת כספים או לצורך מימוש זכויותיהם אל מול העוסקים. על כן היא מספקת לצרכנים מידע על זכויותיהם ומפנה אותם לגורמים מסייעים אחרים - המועצה לצרכנות ומאסדרים אחרים. הרשות להגנת הצרכן ציינה כי נכון למרץ 2026 היא פועלת לגיבוש הסכמי שיתוף פעולה להעברה יזומה של תלונות צרכנים; כי מקודמת רפורמה לאיחוד הפעילות שלה ושל המועצה לצרכנות; וכי היא פועלת לגיבוש מתווה שיאפשר מתן סיוע מסוים לצרכנים במסגרת הסמכויות הקיימות באופן של מכתבים או מענים לצרכנים שניתן יהיה להשתמש בהם מול העוסקים[55], וגיבוש המתווה מצוי בבחינה מקצועית ומשפטית. הרשות ציינה כי בשנת 2025 פעלה הרשות להגנת הצרכן להגיע לאוכלוסייה צעירה באמצעות הרשתות החברתיות, וכי בכל יום הרשות מעלה תכנים הנוגעים להתנהגות צרכנית נבונה, הוראות חוק הגנת הצרכן ועוד.

בהקשר זה ראוי לציין כי סעיף 22טז לחוק הגנת הצרכן קובע כי 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 הנזק שנגרם מההפרה או מניעת הישנותה, כגון השבת כספים ופרסום הודעה ברבים.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובה נוספת ממאי 2026 כי השימוש בסעיף 22טז לחוק הגנת הצרכן נתונה לרצונו והסכמתו של העוסק המפר, ואין לממונה סמכות לכפות על העוסק זאת. הרשות הוסיפה וציינה בתגובתה כי השימוש בסעיף זה דורש איסוף ראיות והקמת יסוד סביר להניח שבוצעה ההפרה ומשכך אינו נותן מענה לפניות של אלפי צרכנים בשנה לרשות.

בביקורת הקודמת עלה כי הרשות להגנת הצרכן אינה מטפלת בתלונות אישיות של צרכנים שנפגעו ואינה מסייעת להם בהשבת כספים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. הרשות להגנת הצרכן נקטה פעולות לצורך הגעה לאוכלוסייה הצעירה. עם זאת, נושא פניות הציבור ברשות לוקה בחסר, לא גובש מתווה לטיפול בתלונות אישיות של הצרכנים לרבות כלים שיאפשרו לפעול להחזרת כספם, אף שהן הכפילו את עצמן (מ-22,074 ל-44,612) משנת 2022 ועד לשנת 2024, והרשות אינה מטפלת בתלונות פרטניות ואינה מסייעת בהשבת כספים לצרכנים שנפגעו.

מידת תיקון הליקוי



הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי היא מקבלת מדי שנה בשנה כמות עצומה של פניות[56], וכמות פניות זו לצד מגבלות כוח אדם מציבות לפניה אתגר בנוגע למענה אישי על כל פנייה. הרשות להגנת הצרכן ציינה כי עם קידום הליך העברת סמכויות מהמועצה הישראלית לצרכנות לרשות להגנת הצרכן צפויה הרשות לקבל סמכויות שיאפשרו לה לתת מענה וסעד פרטני לצרכנים. הרשות להגנת הצרכן הוסיפה כי לדעתה, העברה של תלונות צרכנים לטיפולו של צד שלישי לא תייעל את הטיפול בתלונות אלה, וייתכן שהיא עלולה להקשות על הצרכן לעקוב אחר מצב הטיפול בהן.

---

54 יותר מ-40,000 פניות.
55 או אף משלוח של מכתבים לעוסקים ישירות בנסיבות מסוימות.
56 יותר מ-40,000 פניות.

מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן, בהתייעצות עם שר הכלכלה, תגבש מתווה סדור לטיפול בפניות הציבור באופן שיסייע לה להתמודד עם כמות התלונות שגדלה עד מאוד ותשלים את שיתוף הפעולה עם המועצה הישראלית לצרכנות בעניין זה, כדי שתלונות רלוונטיות יטופלו לרבות תלונות אישיות ונושאים הקשורים להחזרת כספים לצרכנים. במסגרת שיתוף הפעולה או הליך האיחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות, יש לוודא שלרשות יהיו כלים לסייע בהשבת כספים לצרכנים שנפגעו במסגרת הכלים שיהיו לה לאחר הליך האיחוד.

נגישות הגשת תלונות

הטיפול בתלונות הצרכן הוא אחת המטרות המרכזיות של הרשות. הגשת תלונה ברשות נדרשת להיות נגישה לכלל האוכלוסייה.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם נמצא שאף שהרשות נדרשת להיות נגישה לכלל האוכלוסייה, הרי נתב השיחות פועל בשפה העברית בלבד. במצב זה נמנע מדוברי שפות שונות להגיש תלונות באופן עצמאי לרשות, שתפקידה לדאוג לזכויותיהם הצרכניות ונפגע השירות לצרכנים ואמון הציבור בטיפול הרגולטורים בעוולות צרכניות.

הומלץ כי הרשות תבחן את הדרכים לתת מענה למתלוננים שאינם דוברי עברית, אם במענה טלפוני על ידי מוקדנים דוברי שפות זרות ואם בהפעלת האתר בשפות נוספות.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי הרשות להגנת הצרכן מאפשרת הגשת פנייה בכמה דרכים: טופס מקוון, פקס והמוקד הטלפוני. הטופס המקוון עודכן בינואר 2025 לצורך מיקוד הפנייה ותרגומו לערבית ולאנגלית, אלא שנכון לאוגוסט 2025 הטופס המתורגם טרם פורסם ולא הונגש לציבור.

בביקורת הקודמת עלה כי נתב השיחות של הרשות להגנת הצרכן פועל בשפה העברית בלבד. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה והנתב עדין פועל בעברית בלבד. אמנם הרשות להגנת הצרכן נקטה פעולות לתת מענה למתלוננים שאינם דוברי עברית באמצעות טופס מקוון מתורגם אלא שבפועל, נכון לדצמבר 2025, הטופס לא הונגש לציבור, לרבות בכל הנוגע לתרגום הטופס לשפות נוספות.

מידת תיקון הליקוי

הרשות להגנת הצרכן ציינה בתגובתה ממרץ 2026 כי הנתב במוקד פניות הציבור שלה אינו מפנה לשפות נוספות חוץ מעברית. עם זאת, המוקד נותן שירות גם לפונים בשפות אחרות, כגון רוסית, ערבית ואנגלית. לגבי הטופס המקוון, כיום הוא נגיש לציבור בעברית, ערבית ואנגלית. הרשות הוסיפה כי פעלה לתרגם את הטופס גם לרוסית, אך הדבר לא ניתן בגלל קשיים טכניים[57].

מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן תמשיך את הליך ההנגשה לציבור של טופס הפנייה המקוון ותקבע דרכים לגשר על הפערים לשם תרגום של הטופס גם לרוסית, שכן לפי הערכות שונות

[57] תרגום הטופס לרוסית מחייב פיתוח ייעודי במערכת, אולם היכולות הטכנולוגיות הקיימות בממשל זמין אינן כוללות פיתוח כזה.

כ-20% מהאוכלוסייה דוברים את השפה. עוד מומלץ שהרשות להגנת הצרכן תנגיש את נתב השיחות לשפות נוספות מלבד עברית.

הוועדה המייעצת

הוועדה המייעצת לממונה על הרשות להגנת הצרכן פועלת מכוח סעיף 22א לחוק הגנת הצרכן, שהתווסף לחוק במסגרת תיקון 20 משנת 2006[58]. הסעיף מגדיר את תפקיד הוועדה וקובע כללים להרכב שלה. על פי הסעיף, שר הכלכלה - בהסכמת שר האוצר - ימנה ועדה שתייעץ 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 הכלכלה[59], 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; נציג ארגון צרכנים כהגדרתו בסעיף 31(ג) לחוק הגנת הצרכן, שיקבע שר הכלכלה ונציג העוסקים שיקבע השר. שר הכלכלה - בהסכמת שר האוצר - ימנה את אחד מחברי הוועדה לעמוד בראשה.

הביקורת הקודמת

לפי החוק, על הוועדה המייעצת לייעץ לממונה על הגנת הצרכן בתחומים הקשורים לתוכנית העבודה של הרשות. בדוח הקודם עלה כי בשנת 2020 התכנסה הוועדה פעמיים עד שבמאי 2020 התפטר יו"ר הוועדה ובנובמבר אותה השנה פקע תוקף המנויים של חבריה. בכך הפסיקה הוועדה המייעצת את פעילותה, ונכון למועד סיום הביקורת הקודמת לא מונה יו"ר ולא מונו 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 של הרשות.

הומלץ לשר הכלכלה ולשר האוצר להשלים את תהליך מינוי הוועדה המייעצת ונקבע כי על הוועדה להתכנס בתדירות הנדרשת. עוד הומלץ כי שר הכלכלה יפעל לאסדרת פעילותה של הוועדה המייעצת ושל סמכויותיה. כן נאמר כי על הרשות להגנת הצרכן לשתף פעולה עם הוועדה המייעצת, לספק לה את כל החומרים הדרושים לה כדי שתוכל למלא את תפקידה ולתרום לטיפול בסוגיות הנוגעות להגנת הצרכן.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה הרשות להגנת הצרכן כי היא פעלה בשיתוף פעולה מלא עם הוועדה המייעצת (בשנת 2020) והיא ממתינה למינוי הוועדה ותשתף איתה פעולה וכי היא רואה חשיבות רבה בהיוועצות עימה.

ביקורת המעקב

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתשובתה מספטמבר 2025 כי במסגרת ניסוח החלטת ממשלה לאיחוד הרשות להגנת הצרכן עם המועצה הישראלית לצרכנות, גם אסדרת נושא הוועדה המייעצת יבוא לידי ביטוי, לרבות התנאים למינוי חברי הוועדה והרכבה. הרשות תפעל בשיתוף פעולה מלא עם הוועדה המייעצת ותמסור כל מסמך או מידע לאחר מינויה.

בביקורת הקודמת עלה כי ב-2020 הפסיקה הוועדה המייעצת את פעילותה, ונכון למועד סיום הביקורת הקודמת לא מונה יו"ר ולא מונו חברים חדשים לוועדה המייעצת. בביקורת המעקב

---

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

59 על פי 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.

נמצא כי הליקוי לא תוקן, ונכון למועד סיום ביקורת המעקב לא מינה שר הכלכלה, בהסכמת שר האוצר[60], ועדה מייעצת לרשות להגנת הצרכן.

מידת תיקון הליקוי

משרד הכלכלה מסר בתגובתו מאפריל 2026 כי במסגרת הליך האיחוד של הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות יש התייחסות גם לוועדה המייעצת ולהרכבה, ובכוונתו של שר הכלכלה למנות את הוועדה מייד עם סיום הליך האיחוד.

על שר הכלכלה לפעול לאסדרת פעילותה של הוועדה המייעצת וסמכויותיה בהתאם לחוק הגנת הצרכן. כמו כן, על הרשות להגנת הצרכן לשתף פעולה עם הוועדה המייעצת שתקום ולספק לה את כל החומרים הדרושים לה כדי שתוכל למלא את תפקידה בסוגיות הנוגעות להגנת הצרכן.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי היא מסכימה עם המלצת מבקר המדינה לגבי אסדרת פעילותה של הוועדה המייעצת, וכשהוועדה תקום הרשות תשתף פעולה איתה באופן מלא.

פעילות המועצה הישראלית לצרכנות

מאז נחקק חוק המועצה בשנת 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).

המועצה הישראלית לצרכנות היא נציגת הצרכנים בגופים סטטוטוריים רבים, כגון מכון התקנים[61] (נציג מטעמה חבר בוועד הפועל של מכון התקנים), והיא מאיישת את ועדות התקינה השונות - בוועדה לאימוץ תקנים בין-לאומיים, במועצת החלב, במועצת הלול, בוועדה המייעצת לרשם המתווכים.

תקציב המועצה

על פי החוק, תקציב המועצה ייקבע בסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב. תקציב המועצה לצרכנות מגיע כולו מתקציב המדינה, ואין היא גובה כל תשלום מהצרכנים על פעילותה. התקציב אמור לשקף כראוי את תוכנית העבודה של המועצה, לאפשר לה לפעול ברמת ודאות גבוהה, ליצור רציפות תפעולית וחלוקה התואמת את פעילות היחידות בה, ואף להעניק רמת ביטחון גבוהה בתשלומים לספקים ולעובדים. התקציב מועבר אל המועצה לצרכנות ממשרד הכלכלה.

---

60 על פי סעיף 22א לחוק הגנת הצרכן.

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

בשנים 2015 ל-2023 הוגשו כמה הצעות חוק[62] שמטרתן לעגן את תקציב המועצה. בכלל הצעות החוק הוצע לקבוע את תקציבה של המועצה הישראלית לצרכנות לפי מפתח של שני שקלים חדשים לכל צרכן בישראל לשנה[63].

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם עלה כי המשאב העיקרי של המועצה, הוא כוח האדם וכ-80% מתקציבה מופנה לתשלום משכורות לעובדיה. הומלץ כי המועצה תגבש תקציב רב-שנתי שילווה בתוכנית עבודה עם יעדים ומדדים. בדוח הביקורת הקודם עלה כי התקציב המקורי של המועצה הצטמצם בשנים 2015 - 2022 בכ-25%, ובשנת 2022 הוא עמד על 7.4 מיליון ש"ח.

בדוח הקודם הומלץ למשרד האוצר לקבוע, בהתאם לתוכנית סדורה שימציא לדירקטוריון המועצה, את תקציב המועצה באופן שיאפשר לה לפעול למען המטרות המפורטות בחוק המועצה כנדרש, בעצמאות, ביציבות וברמת ודאות גבוהה. הקטנה בולטת בתקציב המועצה משמעה שמרבית התקציב או אפילו כמעט כולו יופנה לתשלום משכורות לעובדים ולא יוותר תקציב לפעילות המועצה.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה כי למרות מה שנכתב בדוח הקודם, התקציב שלה נכון לשנת 2023 קטן מתקציבה בשנת 2022 ומתקציבה בשנת 2021, דבר המקטין את עצמאותה ומגביר את תלותה במשרד הכלכלה וכי בכוונתה לגבש תוכנית עבודה תלת-שנתית לשנים 2024 - 2027.

המועצה לצרכנות השיבה בדיווח על תיקון הליקויים שהתקבל בדצמבר 2023 כי אף שעל פי חוק המועצה הישראלית לצרכנות עליה לפעול כגוף עצמאי, בשנת 2023 העביר לה משרד הכלכלה תקציב חלקי, אחת לחודש או לחודשיים[64], בסמוך למועד תשלום המשכורות. העברה תקציבית בצורה זו : (א) מונעת מהמועצה את האפשרות לעצמאות ; (ב) גורמת לאי-ודאות ול"דריכות" בקרב עובדי המועצה בשל השאלה אם התקציב שיתקבל, יהיה די בו להוצאות השכר לאחר התשלום לספקים.

עוד ציינה המועצה בדיווח על תיקון הליקויים כי תקציבה, בניגוד לתקציב של חברות ממשלתיות אחרות, נמצא בבסיס תקציב המדינה ובשל כך כל קיצוץ רוחבי בתקציב משרדי הממשלה חל גם עליה והוא נעשה ללא התחשבות בהוצאות הקבועות שלה[65].

---

62 הצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות (תיקון - ודאות תקציבית), התשע"ו-2015 (פ/2354/20) ; הצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות (תיקון - ודאות תקציבית), התש"ף-2019 (פ/1125/22) ; הצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות (תיקון - ודאות תקציבית), התש"ף-2020 (פ/1187/23) ; הצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות (תיקון - ודאות תקציבית), התשפ"ב-2022 (פ/3244/24) ; הצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות (תיקון - ודאות תקציבית), התשפ"ג-2023 (פ/1449/25) ; הצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות (תיקון - ודאות תקציבית), התשפ"ג-2023 (פ/3586/25).

63 צמוד למדד המחירים לצרכן.

64 וזאת לאחר דיווח על הוצאות שנעשו והוצאות צפויות.

65 הוצאות כוח אדם ומנהלה.

ביקורת המעקב

להלן נתונים על תקציב המועצה לשנים 2022 - 2025.

לוח 4 : **נתוני התקציב של המועצה הישראלית לצרכנות, 2022 - 2025 (באלפי ש"ח)**

השנה	התקציב המקורי*	התקציב המאושר	שיעור ניצול התקציב ביחס לתקציב המקורי	שיעור ניצול התקציב ביחס לתקציב המאושר
2022	7,224	8,458	117%	100%
2023	6,562	8,318	126%	100%
2024	6,028	7,449	116%	94%
2025	5,387	6,328	***	

על פי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לא כולל רזרבות.
** טרם התקבלו נתוני ביצוע של שנת 2025.

מהלוח עולה כי גם בשנים 2022 עד 2025 הצטמצם תקציב המועצה המאושר ב-25% - מכ-8.4 מיליון ש"ח בשנת 2022 לכ-6.3 מיליון ש"ח בשנת 2025. תקציב המועצה המקורי בשנת 2025 היה כ-5.3 מיליון ש"ח, ותקציב המועצה המאושר עלה בסוף 2025 לכ-6.3 מיליון ש"ח, כדי שהיא תצליח לעמוד בתשלום הוצאות השכר של עובדיה בלי להיכנס לגירעון.

להלן נתונים כספיים מתוך הדוחות הכספיים של המועצה בשנים 2021 - 2024, באלפי ש"ח.

לוח 5 : **נתונים נבחרים מתוך הדוחות הכספיים של המועצה הישראלית לצרכנות, 2021 - 2024 (באלפי ש"ח)**[66]

שנה	2021	2022	2023	2024(5)	סה"כ לתקופה 2021 - 2024
הכנסות[1]	7,694	9,056	9,031	7,418	33,199
סך הוצאות השכר	(5,754)	(6,570)	(6,142)	(4,793)	(23,259)
הכנסות אחרות[2]	83	9	194	60	346
סך הכול הוצאות	(8,345)	(9,087)	(8,468)	(7,157)	(33,057)
רווח / (הפסד) לשנה[3]	(651)	(31)	563	262	143
יחס שכר להכנסות[4]	75%	73%	68%	65%	70%
יחס השכר להוצאות	69%	72%	73%	67%	70%

על פי נתוני הדוחות הכספיים של המועצה הישראלית לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
(1) כולל הכנסות מהמשרד להגנת הסביבה בסך 592,500 ש"ח בשנה.
(2) הכנסות אחרות ממקורות שונים כגון גמול שנפסק לטובת המועצה לצרכנות בתובענות ייצוגיות וכן אגרות ששולמו במסגרת בקשות לפי חוק חופש המידע.
(3) הכנסות (הוצאות) נטו לשנה.
(4) כולל הכנסות אחרות.
(5) נכון למועד סיום הביקורת הדוחות הכספיים לשנת 2024 טרם נחתמו ע"י הנהלת המועצה בשל היעדר קוורום (הרכב חוקי) בדירקטוריון.

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

הנתונים שבלוח מעלים כי בשנים 2021 - 2024 הוצאות השכר לעובדים היו בממוצע 70% מהכנסות המועצה באותן השנים. הכנסות המועצה המפורטות בסעיף "הכנסות" (בסך 33,199 אלפי ש"ח לשנים 2021 - 2024) מועברות למועצה דרך משרד הכלכלה והמשרד להגנת הסביבה[67], וסעיף "הכנסות אחרות" כולל הכנסות ממקורות שונים כגון גמול שנפסק לטובת המועצה לצרכנות בתובענות ייצוגיות וכן אגרות ששולמו במסגרת בקשות לפי חוק חופש המידע.

בספטמבר 2025 מסרה המועצה הישראלית לצרכנות לצוות הביקורת כי היא לא הגישה למשרד הכלכלה תקציב רב-שנתי, וכי בינואר 2024 היא הגישה תקציב לשנת 2024. ביולי 2024 הודיע שר הכלכלה לדירקטוריון המועצה על כוונתו להעביר את תפקידי המועצה הישראלית לצרכנות לרשות להגנת הצרכן, החלטה שתגרום לפירוק המועצה. בספטמבר 2024 ביקשה רשות החברות הממשלתיות מדירקטוריון החברה להכין הערכה תקציבית ל-2025 כהכנה להחלטת הממשלה בדבר העברת סמכויות המועצה לרשות להגנת הצרכן (וסגירת המועצה בשל כך). בעקבות בקשת רשות החברות הממשלתיות המועצה הגישה הערכת תקציב לפירוקה לשנת 2025 ולא הגישה הצעת תקציב לשנת 2025 או תקציב רב-שנתי. עוד מסרה המועצה לצוות הביקורת כי בסוף 2024 היא נאלצה לבקש תוספת תקציב בסך של כ-1.4 מיליון ש"ח כדי לשלם את הוצאותיה לחודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר 2024.

לצוות הביקורת נמסר כי נכון למועד סיום הביקורת, פועלים משרדי הממשלה הרלוונטיים (משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות ומשרד המשפטים) לגיבוש הצעת מחליטים ולאחריה החלטת ממשלה בנושא העברת סמכויות המועצה לרשות. בשיחות שנערכו במהלך תקופת הביקורת עם אנשי הרשות ועם אנשי המועצה נראה כי גיבוש ההצעה מתארך זמן רב ואין צפי קרוב ליישומה.

בביקורת הקודמת עלה כי למועצה לצרכנות אין תקציב מוסדר משנת 2016. התקציב המקורי שלה הצטמצם בשנים 2015 עד 2022 בכ-25%, ובשנת 2022 הוא היה 7.4 מיליון ש"ח. זאת ועוד, כ-80% מתקציב המועצה מופנים לתשלום משכורות לעובדיה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. כוונת משרד הכלכלה ופעולותיו לאיחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות במטרה לשפר את הטיפול בסוגיות הקשורות להגנת הצרכן, התמשכות ההליך, וקיצוצים רוחביים בתקציב משרדי הממשלה ורשויות הסמך שלה - כל אלה הביאו לקיצוץ בתקציב המועצה. מהביקורת הקודמת בשנת 2022 עד שנת 2025 קטן תקציב המועצה המקורי בעוד 25% - לכ-5.4 מיליון ש"ח, והתקציב המאושר קטן אף הוא בכ-25% באותן השנים. זאת על אף הגידול באוכלוסייה באותן שנים בשיעור של 5.3%. הוצאות השכר של המועצה הן 70% מתקציבה, ומאז פורסם הדוח הקודם לא גיבשה המועצה תקציב רב-שנתי המלווה בתוכנית עבודה עם יעדים ומדדים. קיצוץ התקציב ואי-גיבוש יעדי העבודה של המועצה לצרכנות עלולים לפגוע בטיפול בהגנה על הצרכן כמוגדר בחוק הקיים.

מידת תיקון הליקוי

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתגובתו מאפריל 2026 (להלן - תגובת משרד האוצר) כי בשנים האחרונות התקבלו החלטות ממשלה על קיצוצים רוחביים בכלל משרדי הממשלה. קיצוצי תקציב אלו השפיעו גם על בסיס התקציב של המועצה לצרכנות והביאו לצמצומו. משרד האוצר הוסיף כי במצב הנוכחי קיימים פערים ניכרים בתפקודה של המועצה, לרבות בהיבטי כוח אדם, ניהול, גיבוש תוכניות עבודה ועמידה בהן, באופן שאינו מאפשר כיום מתן מענה מיטבי לצרכנים.

67 הכנסות המועצה הישראלית לצרכנות מהמשרד להגנת הסביבה הן בסך של 592,500 ש"ח בשנה בגין טיפול המועצה בתלונות בעניין הפרת הוראות חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו מאפריל 2026 כי שר הכלכלה והמשרד בכללותו פועלים כדי לאפשר את פעילות המועצה לצרכנות. עם זאת, המועצה נסמכת על תקציב המדינה, והתקציב שלה (כמו של יתר משרדי הממשלה) קוצץ במידה ניכרת בשל המלחמה, תקציב המועצה היה אמור להיות לאור הקיצוצים הרוחביים כ-5.3 מיליון ש"ח ובפועל עמד על כ-6.3 מיליון ש"ח (גידול של כ-19% לעומת התקציב המתוכנן). משרד הכלכלה הוסיף כי הוא הגיע לסיכום עם משרד האוצר, ולפיו משרד האוצר יממן את כלל ההוצאות הקשיחות של המועצה ובכללן הוצאות שכר לעובדי המועצה, וכי גם בתקופה שבה עמד לרשות המועצה תקציב גדול יותר פעילותה לא הייתה מספקת. מכך ניתן להסיק כי הקשיים אינם נובעים אך ורק מהקיצוץ בתקציב, ונדרשת רפורמה משמעותית כדי לפתור קשיים אלו. במסגרת זו מתבצעת עבודת מטה רחבה (שבמועד התשובה הייתה בשלבי סיום) לצורך איחוד הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות, מהלך שיבטיח מענה ראוי, יעיל ומקיף לציבור הצרכנים בישראל.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שאף שטרם התקבלה החלטת ממשלה וטרם בוצעו תיקוני חקיקה בעניין איחוד הגופים, תקציב המועצה לצרכנות קוצץ מדי שנה בשנה כבר משנת 2015, עוד לפני תקופת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל. כל עוד לא התקבלה החלטה מחייבת על פירוק המועצה, על שר הכלכלה, האמון על ביצוע חוק המועצה הישראלית לצרכנות, להמשיך את פעילותה התקינה של המועצה, שלה תפקיד חשוב בתחום ההגנה על ציבור הצרכנים. תקציב לא מספק של המועצה כל עוד היא פעילה פוגע בפעילותה ובשירות שהיא מעניקה לציבור הצרכנים. כמו כן, מומלץ למועצה לצרכנות להכין תוכנית עבודה (לכל הפחות ברמה החד-שנתית) הכוללת יעדים ברורים ואת כוח האדם והתקציב הנחוצים לה כדי לעמוד בהם, באופן שיאפשר לה לפעול למען המטרות המנויות בחוק המועצה.

דירקטוריון[68] המועצה לצרכנות

לפי חוק החברות הממשלתיות, תפקידי הדירקטוריון בחברה ממשלתית הם בין היתר: לקבוע את המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה ואת פעולותיה הפיננסיות; לקבוע מדי שנה בשנה 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.

הרכב הדירקטוריון

לפי חוק המועצה[69], שרי הכלכלה והאוצר ימנו לדירקטוריון המועצה לצרכנות 11 חברים, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים ברשות החברות הממשלתיות. חמישה מהם ייבחרו מתוך רשימה של עשרה מועמדים שעליהם המליצה הוועדה לאיתור מועמדים (להלן - ועדת האיתור)[70]. הרכב חוקי של הדירקטוריון (קוורום) יכלול לא פחות מחמישה דירקטורים, ובהם שניים שמונו בהמלצת ועדת האיתור. ב-2008 בחרה ועדת האיתור עשרה מועמדים שלדעתה כשירים לכהן בדירקטוריון המועצה; כל הכשירים לדירקטוריון הם למעשה עתודה למינוי לדירקטוריון. אם אחד הדירקטורים מהרשימה יסיים את תפקידו, שרי הכלכלה והאוצר יכלו למנות במקומו מועמד אחר מהרשימה ללא צורך בכינוס מחדש של ועדת האיתור. שאר הדירקטורים נבחרו מבין רשימת המועמדים שהגישו שרי הכלכלה והאוצר.

---

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

69 ראו סעיף 3 לחוק המועצה הישראלית לצרכנות.

70 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.

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי בכשליש מהתקופה 2015 עד 2021 בהרכב הדירקטוריון לא היה קוורום כפי שנקבע בחוק[71]. הומלץ לשרים (שר הכלכלה והשר לשיתוף פעולה אזורי[72]) ולרשות החברות הממשלתיות לוודא כי דירקטוריון המועצה מאויש והקוורום מתקיים.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה הישראלית לצרכנות כי ממרץ 2022 ועד יוני 2023 לא היה קוורום בדירקטוריון, תקופה בת 15 חודשים. עוד מסרה המועצה כי נכון לסוף שנת 2023 ישנו קוורום בדירקטוריון וכי להערכתה צפוי להיות קוורום בדירקטוריון עד יוני 2026.

ביקורת המעקב

בספטמבר 2025 מסרה המועצה לצוות הביקורת כי לאחר הודעת שר הכלכלה ביולי 2024 על כוונתו להעביר את סמכויות המועצה לרשות להגנת הצרכן, בדצמבר 2024 התפטרו שני דירקטורים[73] ומינואר 2025 מכהנים בדירקטוריון המועצה רק שלושה דירקטורים מתוך 11 דירקטורים, אין בו יו"ר דירקטוריון[74], ומשכך אין קוורום בדירקטוריון המועצה מדצמבר 2024.
עוד מסרה המועצה כי כל עוד לא התקבלה החלטת ממשלה על העברת סמכויות המועצה לרשות, השרים הממונים נדרשים לפעול למינוי דירקטורים למועצה כדי שיהיה קוורום בדירקטוריון שלכל הפחות יאפשר את המשך פעילותה של המועצה בהתאם לחוק[75].

ב-6.5.25 שלחו ארבעה דירקטורים של המועצה מכתב אל מנהל רשות החברות הממשלתיות[76]. במכתב התריעו הדירקטורים כי מינואר 2025 אין קוורום בדירקטוריון המועצה וכי לאור המצב השורר במועצה, שבו אין קוורום בדירקטוריון והמועצה מתנהלת ללא מנכ"ל, הם מציעים לקבוע הסדר זמני שלפיו הדירקטוריון הקיים יוכל להתכנס ולקבל החלטות במקרים דחופים, כגון אישור דוחות כספיים ועניינים כוח אדם דחופים[77]. על פי ההצעה, לאחר השלמת הקוורום בדירקטוריון, הוא יאשרר את ההחלטות שהתקבלו בדירקטוריון המצומצם[78]. באותו התאריך שלחו ארבעת הדירקטורים אל שר הכלכלה ואל השר לשיתוף פעולה אזורי[79] מכתב, ובו התריעו כי בהיעדר קוורום בדירקטוריון ומנכ"ל מכהן במועצה, מוטלת עליהם אחריות לפעילות המועצה בלא שיש בידיהם יכולת לפקח על ניהולה ופעולתה. הם הודיעו כי אם לא ימונו דירקטורים נוספים להשלמת הקוורום בדירקטוריון המועצה בהקדם הם יודיעו על התפטרותם. בבדיקת צוות הביקורת, לא התקבלו מענים משר הכלכלה ומהשר לשיתוף פעולה אזורי למכתבים אלו.

נוסף על כך, במהלך תקופת הביקורת, בספטמבר 2025, שלחה רשות החברות הממשלתיות מכתב אל שר הכלכלה ואל השר לשיתוף פעולה אזורי ובו ציינה, בין היתר, כי במועצה הישראלית לצרכנות אין קוורום בדירקטוריון ואין יו"ר מכהן בדירקטוריון וכי נדרש למנות בדירקטוריון ארבע נשים ודירקטור אחד מקרב האוכלוסייה הערבית[80].

---

71 ינואר 2015 - פברואר 2016, מרץ 2018 - יולי 2018, אוגוסט 2019 - דצמבר 2019, ספטמבר 2020 - אוקטובר 2020.

72 הסמכות למינוי דירקטורים עברה משר האוצר לשר לשיתוף פעולה אזורי מסגרת החלטת ממשלה 460 מיום 19.4.23.

73 מרשימת ועדת האיתור ברשות שופט.

74 מינוי יו"ר הדירקטוריון פג בנובמבר 2023. הדירקטוריון אישר את המשך מינוי היו"ר בהתאם להוראות סעיף 24(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, אישור הדירקטוריון הועבר לבחינת הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות. ביולי 2024 פנתה הוועדה אל שר הכלכלה בבקשה שהוא יאשר את המינוי.

75 אישור תוכנית עבודה, תקציב ודוחות כספיים, פיטורי עובדים שאינם מבצעים את עבודתם.

76 "המשך פעילות הדירקטוריון בהיעדר מנין חוקי בדירקטוריון", מאי 2025, המועצה הישראלית לצרכנות.

77 כמו הארכת העסקת העובד לאחר גיל הפרישה.

78 שבו לא היה קוורום.

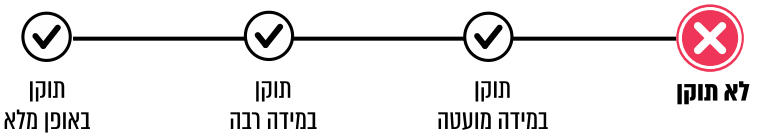
79 הסמכות למינוי דירקטורים עברה משר האוצר לשר לשיתוף פעולה אזורי מסגרת החלטת ממשלה 460 מיום 19.4.23 ("העברת שטח פעולה ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי והעברת סמכויות משר האוצר לשר לשיתוף פעולה אזורי").

80 ראו בתשובת רשות החברות הממשלתיות לצוות הביקורת ומכתב של הרשות לשרים.

בספטמבר 2025 מסר משרד הכלכלה לצוות הביקורת כי לאור קידום תהליך של איחוד המועצה והרשות אין מקום למנות דירקטורים חדשים לגוף המצוי בהליכי פירוק ומיזוג. עוד ציין משרד הכלכלה כי עד להשלמת הליך הפירוק והמיזוג פעילות המועצה לצרכנות מתבצעת בשיתוף פעולה ותיאום מלא עם הרשות להגנת הצרכן כך שהטיפול בצרכנים אינו נפגע.

בביקורת הקודמת עלה כי בכשליש מהתקופה 2015 עד 2021 לא היה מניין חוקי לדירקטוריון (קוורום). בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. נכון לספטמבר 2025 אין קוורום בדירקטוריון המועצה, ומכהנים בו רק שלושה דירקטורים[81] שתוקף כהונתם יסתיים בשנים 2026 - 2027. אי-מינוי דירקטורים במשך תקופה ארוכה, בשל כוונת שר הכלכלה לאחד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה, שבשלב זה אינה מתממשת, פוגע בתפקודה של המועצה ובמילוי תפקידה על פי חוק המועצה - לפעול לטובת הצרכן.

מידת תיקון הליקוי



רשות החברות הממשלתיות מסרה בתגובתה ממרץ 2026 (להלן - תגובת רשות החברות הממשלתיות) כי היא פועלת מול לשכת שר הכלכלה כדי למלא בהקדם את הרכב דירקטוריון המועצה לצרכנות באמצעות שני מועמדים לפחות שעליהם המליצה הוועדה לאיתור מועמדים, כנדרש על פי הוראות חוק המועצה, וכן היא פועלת לאיוש הדירקטוריון במועמדים נוספים בהתאם למועדי סיום הכהונה של הדירקטורים הקיימים.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי עם קידום עבודת מטה לצורך איחוד הרשות והמועצה, שר הכלכלה, בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, פועל להשלמת הקוורום בדירקטוריון המועצה לצרכנות.

היעדר קוורום בדירקטוריון מעמיד קושי בעבודת המועצה במגוון נושאים כמו קביעת מדיניות ותוכניות עבודה, אישור דוחות כספיים, פעילות בתחום התובענות הייצוגיות ומינוי עובדים במועצה לרבות מינוי מנכ"ל. כל עוד המועצה פועלת במתכונת הקיימת על פי חוק, וטרם התקבלה החלטת ממשלה וטרם בוצעו תיקוני חקיקה מתאימים לאיחוד הרשות והמועצה, על שר הכלכלה והשר לשיתוף פעולה אזורי, בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, למנות דירקטורים כדי שיהיה קוורום לדירקטוריון המועצה לכל הפחות, כדי שהמועצה תוכל לפעול למען רווחת הצרכנים בהתאם לתפקידה בחוק.

משרד הכלכלה מסר בתגובה נוספת מיוני 2026 כי במאי 2026 ועדת המינויים אישרה את מינויו של מועמד לכהן כדירקטור במועצה לצרכנות והשרים הגישו לוועדת המינויים בקשה לאשור מועמדת נוספת לצורך אישורה לתפקיד דירקטורית במועצה. עם השלמת תהליך המינויים יהיה קוורום בדירקטוריון המועצה.

קביעת מדיניות, בקרה ותוכניות עבודה

לפי חוק החברות הממשלתיות[82] 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, ממילא לא הייתה בקרה יעילה על תפקוד הנהלת המועצה ועל השגת יעדיה, דבר שפוגע בפעולות למען הצרכן.

---

81 בסוף מאי 2025 אחד הדירקטורים סיים את תקופת כהונתו ונותרו שלושה דירקטורים בדירקטוריון המועצה.
82 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.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם נמצא כי מ-2016 אין למועצה תוכנית עבודה רב-שנתית כפי שנקבע בחוק החברות הממשלתיות ודירקטוריון המועצה אינו מדווח לשרי הכלכלה והאוצר על תוכניותיה לשנים הבאות. הומלץ למועצה לגבש תוכניות לטווח הקצר והארוך ולהגישן כנדרש לרשות החברות הממשלתית ולשרי הכלכלה והאוצר.

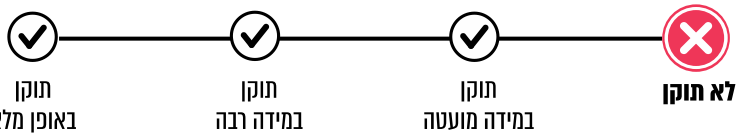
בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה כי בכוונתה לגבש תוכנית עבודה רב-שנתית ולהעבירה לרשות החברות ושרי האוצר והכלכלה.

ביקורת המעקב

בספטמבר 2025 מסרה המועצה לצרכנות לצוות הביקורת כי היא לא הכינה תוכנית עבודה רב-שנתית וממילא היא לא הוגשה לרשות החברות ולשרי האוצר והכלכלה, בין השאר בשל היעדר מניין חוקי בדירקטוריון המועצה. המועצה גם לא הגישה תקציב רב-שנתי בשל בקשת רשות החברות הממשלתיות להכין הערכה תקציבית לשנת 2025 לקראת החלטת הממשלה בעניין פירוק המועצה לצרכנות והעברת סמכויותיה לרשות להגנת הצרכן.

בביקורת הקודמת עלה כי משנת 2016 אין למועצה לצרכנות תוכניות עבודה רב-שנתיות. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי דירקטוריון המועצה אינו מדווח לשרי הכלכלה והאוצר על תוכניותיה לשנים הבאות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. בעקבות כוונת שר הכלכלה לאחד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות, המועצה לא הכינה תקציב ותוכניות עבודה רב-שנתיות, ובשל היעדר דירקטוריון לא דווח לשרים על תוכניות המועצה לשנים הבאות.

מידת תיקון הליקוי



המועצה לצרכנות היא חברה ממשלתית עצמאית והיא פועלת מכוח חוק המועצה, ששר הכלכלה ממונה על ביצועו. כל עוד לא התקבלה החלטה וטרם בוצעו שינויי חקיקה בעניין איחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות, על שר הכלכלה ועל רשות החברות הממשלתיות לוודא כי קיים קוורום בדירקטוריון כך שזה יוכל להנחות את המועצה הישראלית לצרכנות כיצד לפעול ולתכנן את עבודתה כך שתובטח הגנה מרבית על הצרכנים. כל עוד המועצה לצרכנות פועלת, עליה להכין תוכנית עבודה רב-שנתית שתלווה בתקציב תואם עם יעדים ברורים באופן שיאפשר לה לפעול למען המטרות המנויות בחוק המועצה.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתגובתה כי היא פועלת מול לשכת שר הכלכלה להשלמת המינויים הנדרשים בדירקטוריון המועצה לצרכנות, כדי שהמועצה תוכל לקבוע תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות.

תובענות ייצוגיות[83]

על פי חוק המועצה[84], אחד מתפקידיה הוא לסייע לצרכנים במימוש זכויותיהם באמצעות הגשת תובענות ייצוגיות נגד גופים פרטיים וציבוריים. לפי חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006[85] (להלן - חוק התובענות הייצוגיות), המועצה תהיה רשאית להגיש בקשה לאישור תובענה כתובענה ייצוגית גם אם אין קושי להגישה בידי אדם שיש לו עילה בתביעה[86].

סעיף 15 לחוק התובענות הייצוגיות, 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 שהמחוקק מייחס להרחבת היקף הגורמים הרשאים להתנגד להסדר פשרה. מאז בוצע תיקון מספר 10 לחוק התובענות הייצוגיות משנת 2016[87], כל אדם הפועל לטובת עניינם של חברי הקבוצה רשאי להגיש התנגדות (ולא רק חבר קבוצה, ארגון, רשות ציבורית והיועץ המשפטי לממשלה).

יש כמה גורמים המקשים על ארגונים צרכניים נוספים להשתתף 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 שבה 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.

הביקורת הקודמת

משנת 2015 לסירוגין לא היה הרכב חוקי של הדירקטוריון, ועל כן לא הייתה אפשרות לאשר הגשת בקשות לתובענות ייצוגיות. באין דירקטוריון פנתה המועצה לרשות החברות הממשלתיות בבקשה לאשר לה להגיש בקשה לתובענה באמצעות החלטה שתקבל אסיפת בעלי המניות, 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, למרות המעמד המיוחד שניתן לה בנושא זה. בסוף הדיון אישר הדירקטוריון למועצה להגיש תובענות ייצוגיות גם ללא אישור הדירקטוריון, כפוף לאישור המנכ"ל.

---

83 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".

84 ראו סעיף 2(4)(ב) לחוק.

85 ראו סעיף 4(א)(3) לחוק.

86 וזאת 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)(3) לחוק התובענות הייצוגיות).

87 חוק תובענות ייצוגיות (תיקון מס' 10), התשע"ו-2016, ס"ח 1079.

בדוח הקודם נמצא כי בשנים 2019 - 2021 הגישה המועצה 15 בקשות לתובענות ייצוגיות, ומשרד מבקר המדינה ציין את המועצה לחיוב על כך והמליץ כי המועצה תבחן את הצורך להרחבת היקף התביעות הייצוגיות המוגשות מטעמה ותפעל בהתאם לממצאי הבחינה.

במסגרת דיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה לצרכנות כי לצורך הרחבת היקף התביעות הייצוגיות שהיא מגישה היא זקוקה לכמה משאבים:

1. הקמת מאגר עורכי דין שיאושר על ידי רשות החברות הממשלתיות לצורך ייצוג המועצה בתביעות ייצוגיות.
2. הוספת תקן וגיוס עובד בעל רקע משפטי לאיתור כשלים צרכניים המתאימים להגשת תובענות ייצוגיות מתוך פניות הציבור למועצה.
3. מימון למומחים לצורך מתן חוות דעת.
4. שיתופי פעולה עם הרשות להגנת הצרכן לצורך איתור כשלים צרכניים.

ביקורת המעקב

המועצה מגישה תובענות ייצוגיות באמצעות עורכי דין חיצוניים. מינויו של עורך דין מחייב את אישורה של "הוועדה למינוי יועצים משפטיים ועל שכרם" של רשות החברות הממשלתיות[88] (להלן - הוועדה למינוי יועצים משפטיים).

המועצה הישראלית לצרכנות מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2025 כי באוקטובר 2024 היא פנתה אל הוועדה למינוי יועצים משפטיים של רשות החברות הממשלתיות בבקשה לקבוע הסדר שלפיו המועצה תוכל להתקשר עם עורכי דין חיצוניים שייצגו את המועצה בתביעות ייצוגיות[89]. בדצמבר 2024 השיבה הוועדה למינוי יועצים משפטיים כי המועצה לצרכנות רשאית להתקשר עם עורכי דין לצורך ייצוגה בתובענות ייצוגיות והמינוי ייחשב כמאושר על ידי רשות החברות הממשלתיות. למרות ההסדר שקבעה הוועדה למינוי יועצים משפטיים, בשל היעדר קוורום בדירקטוריון ובשל היעדר מנכ"ל למועצה, פעילותה של המועצה בתחום הגשת תובענות ייצוגיות הופסקה בסוף שנת 2024, למעט הליכים שאישר הדירקטוריון במהלך 2024.

בלוח להלן מוצג מידע לגבי התובענות הייצוגיות שהמועצה אישרה את הגשתן בשנים 2022 - 2025.

לוח 6: **מספר התובענות הייצוגיות שאושרו במועצה הישראלית לצרכנות, 2022 - 2025**

השנה	מספר התובענות הייצוגיות שאושרו
2022	5
2023	0
2024	11
2025	0

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

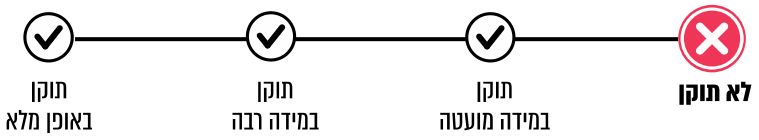
מהלוח עולה כי בשנים 2022 ו-2024 אישרה המועצה את הגשתן של 16 תובענות ייצוגיות, וכי בשנת 2025 היא לא אישרה כלל את הגשתן של תובענות ייצוגיות בשל היעדר קוורום בדירקטוריון ובשל היעדר מנכ"ל.

88 חוק החברות הממשלתיות קובע כי מינוים של יועצים משפטיים לחברות ממשלתיות טעון אישור של הרשות. ב-1992 פורסמו כללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992. בכללים אלה נקבע כי שר המשפטים ושר האוצר ימנו ועדה שתמליץ לרשות על מינויים של יועצים משפטיים לחברות ועל שכרם.

89 וזאת בשל העובדה שעורכי הדין המייצגים בתובענות ייצוגיות אינם גובים שכר טרחה מהמבקש אלא מהמשיב בסיום ההליך ובהתאם לפסיקת בית המשפט.

בביקורת הקודמת עלה כי בשנים 2019 - 2021 הגישה המועצה 15 בקשות לתובענות ייצוגיות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. אומנם בשנים 2022 ו-2024 אישרה המועצה להגיש 15 תובענות ייצוגיות אך בשנים שבהן לא היה למועצה מנכ"ל וקוורום בדירקטוריון לא הוגשו כל תובענות ייצוגיות. כך, בשל היעדר מנכ"ל וקוורום בדירקטוריון, בשנת 2025 לא הייתה אפשרות למועצה לאשר הגשת תובענות ייצוגיות ופעילות המועצה בתחום זה הופסקה. נכון למועד סיום הביקורת המצב החמיר ביחס לשנים שבהן נעשתה הביקורת הקודמת.

מידת תיקון הליקוי



כל עוד המועצה לצרכנות קיימת על פי חוק, עליה לפעול למען מטרותיה כמצוין בחוק המועצה, ובכלל זה סיוע לצרכנים במימוש זכויותיהם על ידי הגשת תובענות ייצוגיות, ייצוג צרכנים בבית המשפט ומתן חוות דעת בענייני צרכנות. על המועצה לצרכנות למצוא את הדרך שבה היא תמשיך להיות פעילה בנוגע לתובענות ייצוגיות בתחום הצרכנות.

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 לענייני החברה[90], לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. בחירת מנכ"ל היא החלטה מהותית שעל דירקטוריון החברה לקבל. המנכ"ל הנבחר אחראי על הניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת התקציב והתוכניות שנקבעו לפי סעיף 32(א)(2) ובמסגרת החלטות הדירקטוריון.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוין כי משנת 2015 עד אפריל 2021, אז נכנס לתפקידו המנכ"ל הנוכחי (לתקופת הביקורת הקודמת), תפקיד מנכ"ל המועצה לצרכנות לא היה מאויש באופן קבוע, ובחלק מהזמן לא אויש כלל, וכי נכון למועד סיום הביקורת של הדוח הקודם 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.

בדוח הקודם הומלץ לדירקטוריון המועצה לוודא כי תפקידי מפתח במועצה מאוישים כנדרש בחוק, לרבות מנכ"ל קבוע ובמשרה מלאה, וכי על המועצה לפעול לאיוש כלל התפקידים.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה כי באוקטובר 2021 מינתה המועצה יועצת משפטית ומנהל כספים. ביולי 2023 התפטר מנכ"ל המועצה לאחר שנפתחו נגדו הליכים משמעתיים ומשפטיים לאור התנהלות שאינה תקינה. בשל התפטרות המנכ"ל, התפטרו עוד ארבעה עובדים - מנהל הכספים, דוברת המועצה, מנהלת קשרי רגולציה וקשרי חוץ ומנהלת פניות הציבור, עובדים אלה יחד עם המנכ"ל מהווים את השדרה הניהולית המרכזית של המועצה לצרכנות. המועצה ציינה כי משרד הכלכלה מנע מינוי ממלא מקום למנכ"ל מתוך עובדי המועצה.

ביקורת המעקב

בספטמבר 2025 מסרה המועצה הישראלית לצרכנות לצוות הביקורת כי בינואר 2024 החליט דירקטוריון המועצה למנות את היועצת המשפטית כממלאת מקום המנכ"ל ואת מזכירת החברה

[90] במקרה של המועצה לצרכנות - שר הכלכלה.

כממלאת מקום היועצת המשפטית והטיל על שלושה עובדים, נוסף על תפקידם, גם תפקיד של ממלא מקום[91] - מ"מ מנהלת צוות קליטה במחלקת פניות הציבור; מ"מ הדוברת; ומ"מ מנהל הכספים. מ"מ המנכ"ל סיימה את תפקידה בסוף אוגוסט 2024 ומאז אין מנכ"ל או מ"מ למנכ"ל במועצה. עוד מסרה המועצה כי תקציבה לא מאפשר לגייס עובדים החסרים במחלקת פניות הציבור וכי מ-2021, בשל מצוקה תקציבית, גייסה המועצה רק מטפלים בתלונות הציבור ולא עובדים בכירים.

בלוח להלן מפורטת מצבת כוח האדם במועצה נכון לספטמבר 2025 ביחס לתקנים במועצה שאישר משרד האוצר.

לוח 7: **מצבת כוח האדם במועצה ביחס לתקנים שאישר משרד האוצר, נכון לספטמבר 2025**

המחלקה	התקן	האיוש בפועל	החוסר
הנהלה			
מנכ"ל*	1	0	1
סמנכ"ל / מנהל כספים	1	0	1
מנהלת לשכה	1	0	1
מנהלת משאבי אנוש	1	1	0
מחלקה משפטית			
היועצת המשפטית ומזכירת החברה(1)	1	1	0
עורכי דין	3	2	1
דוברות וקשרי חוץ			
דוברת(2)	1	0	1
מנהל אתר ודיגיטל	1	1	0
מחלקת כלכלה ומחקר			
כלכלן	1	0	1
מידענית	1	1	0
מנהל בדיקות השוואתיות(3)	0.5	0	0.5
מחלקת חינוך והסברה			
מנהלת מחלקת חינוך והסברה	1	0	1
מפתחת תוכניות חינוכיות	1	0	1
מפתחת תוכניות הסברה	1	0	1
צוות קליטת פניות הציבור			
מנהלת צוות קליטה(3)	0.5	0	0.5
עובדות קליטה	3	3	0
צוות מיון - פורום - מוקד טלפוני (עו"ד)			
ראש צוות	1	0	1
צוות עו"ד למוקד טלפוני	3	2	1
מחלקה לטיפול בפניות הציבור			
מנהלת המחלקה לפניות הציבור(3)	1	0	1
סגנית מנהלת המחלקה (בקרת איכות)(3)	1	0	1
מטפלים בפניות הציבור	18	11	7

[91] לאחר קבלת אישור אגף השכר במשרד האוצר.

המחלקה	התקן	האיוש בפועל	החוסר
מוקד הפיקדון			
מנהלת מוקד הפיקדון (עו"ד)	1	1	0
צוות אכיפה אזרחית (כיום היחידה לבדיקת הטעיה בפרסום)			
ראש צוות	1	1	0
עוזר ראש צוות[4]	0	0	0
כללי			
רכז נציגי המועצה בוועדות התקינה במכון התקנים	0.5	0	0.5
רכז טכנולוגיה ומחשוב[3]	1	0	1
סה"כ	46.5	24	22.5

המקור: המועצה הישראלית לצרכנות.

(1) מנכ"ל המועצה סיים את תפקידו ביולי 2023, ובינואר 2024 מונתה היועצת המשפטית של המועצה כממלאת מקום.

(2) דוברת מועצה סיימה את תפקידה באוקטובר 2023.

(3) מונה עובד קיים לתפקיד נוסף.

(4) התפקיד ממולא על ידי מנהל אתר האינטרנט של המועצה.

מהלוח עולה כי נכון לספטמבר 2025, תפקידי מפתח בכלל המחלקות במועצה לצרכנות אינם מאוישים - בשדרה הניהולית חסרים מנכ"ל וסמנכ"ל כספים; במחלקה המשפטית וכן בצוות עורכי דין למוקד הטלפוני ישנו חוסר של 33% מעורכי דין (אחד מתוך שלושה בכל מחלקה); במחלקת חינוך והסברה חסרים כל העובדים (100% מהתקן - 3 עובדים במחלקה), ובמחלקה לטיפול בפניות ציבור ישנו חוסר של שבעה עובדים (חוסר של 39%). ובסך הכול לא מאוישות 22.5 משרות מתוך 46.5 משרות שנקבעו בתקן כוח האדם של המועצה, כלומר כמחצית מהמשרות שבתקן.

להיעדר הנהלה בכירה במועצה לצרכנות יש השפעה ישירה על איכות השירות הניתן לצרכנים. למשל, ב-3 בדצמבר 2025 בית המשפט נתן החלטה בעניין בקשה לאישור תובענה ייצוגית שהגישה המועצה לצרכנות נגד מועדוני הימורים פרטיים[92]. בהחלטתו קבע בית המשפט כי המועצה לצרכנות אינה מתאימה לשמש כתובעת ייצוגית משום שאין לה מנכ"ל והדירקטוריון שלה אינו יציב.

בהחלטתה ציינה השופטת שדנה בתיק כי "...במצב דברים זה, בהיעדר הנהלה בכירה ועם דירקטוריון לא יציב, מתעורר חשש ממשי כי המועצה הישראלית לצרכנות אינה ערוכה לנהל את ההליך הייצוגי באופן יעיל. חשש זה משליך ישירות על יכולתה להבטיח כי עניינם של חברי הקבוצה ייצוג וינוהל בדרך הולמת... בנסיבות אלה, סבורה אני כי יש להורות על החלפת המבקשת[93] כתובעת מייצגת...".

סעיף 37(א) לחוק החברות הממשלתיות[94] קובע כי הדירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה את המנכ"ל[95] אך הממשלה רשאית למנות בעצמה את המנכ"ל אם ראתה צורך בכך.

---

92 ת"צ (י-ם) 42026-05-20 **המועצה הישראלית לצרכנות נ' לוטונט מועדון חברים בע"מ ואח'**, פורסם במאגר ממוחשב מיום 3.12.25.

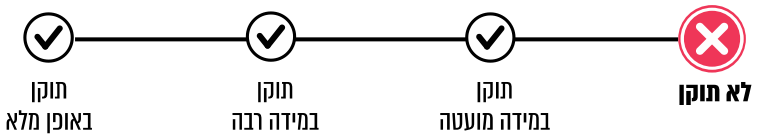
93 המועצה הישראלית לצרכנות.

94 חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

95 כפוף לאישור השרים (במקרה של המועצה לצרכנות - שר האוצר ושר הכלכלה) לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.

בביקורת הקודמת עלה כי נכון למועד סיום הביקורת של הדוח הקודם (מרץ 2022), לא אוישו במועצה כמה משרות מפתח - סמנכ"ל, כלכלן וחמישה בעלי תפקידים במחלקה לטיפול בפניות הציבור. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. נכון למועד סיום ביקורת המעקב, בשל התקציב שקוצץ יש חוסר בממלאי תפקידים מהותיים בכלל המחלקות במועצה לצרכנות. בשדרה הניהולית - מאוגוסט 2024 אין מנכ"ל במועצה, ומשנת 2018 אין סמנכ"ל. במחלקה המשפטית וכן בצוות עורכי דין למוקד הטלפוני חסרים 33% מעורכי הדין (אחד מתוך שלושה בכל מחלקה); במחלקת חינוך והסברה חסרים שלושה עובדים (100% מהתקן במחלקה), ובמחלקה לטיפול בפניות הציבור יש חוסר של שבעה עובדים. ובסך הכול לא מאוישות 22.5 משרות מתוך 46.5 משרות שנקבעו בתקן כוח האדם של המועצה, כלומר כמחצית מהמשרות שבתקן. מחסור בכוח אדם במועצה לצרכנות פוגע בעבודתה ובתפקודה במתן מענה לצרכנים.

מידת תיקון הליקוי



משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי נושא החוסר בכוח האדם במועצה לצרכנות אינו קשור לכוונת שר הכלכלה לאחד בין הרשות למועצה וכי ישנו סיכום מול משרד האוצר לפיו האוצר יכסה את כלל הוצאות הקשיחות של המועצה לרבות הוצאות שכר לעובדי המועצה.

עוד מסר משרד הכלכלה בתגובתו ממאי 2026 כי שר הכלכלה פועל בשיתוף רשות החברות הממשלתיות להשלמת הקוורום בדירקטוריון המועצה לצרכנות והוא חווה קשיים במציאת דירקטורים לאור הוראות סעיף 3(א) לחוק המועצה המחייב מינוי דירקטורים שאושרו על ידי הוועדה שהוקמה בכוח חוק המועצה ולאור אי-הוודאות לגבי אורך כהונתם.

עד ליישום החלטת הממשלה על איחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות ולהשלמת שינויי חקיקה מתאימים, על המועצה לצרכנות, בסיוע משרד הכלכלה, לבחון כיצד לתת מענה לסוגיית המחסור במשרות הקריטיות להמשך עבודתה, כל עוד היא פועלת בהתאם לחוק המועצה הקיים. כמו כן, על שר הכלכלה ועל השר לשיתוף פעולה אזורי, בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, לפעול לקיום קוורום בדירקטוריון המועצה, כך שהיא תוכל לפעול למען ציבור הצרכנים בישראל.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי שר הכלכלה פועל בשיתוף רשות החברות הממשלתיות להשלמת הקוורום בדירקטוריון המועצה לצרכנות.

סיוע לצרכנים במימוש זכויותיהם

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

למועצה לצרכנות אתר אינטרנט ובו מידע על נושאים צרכניים שונים. ניתן למשל להוריד מהאתר מכתבים סטנדרטיים הקשורים לסוגיות צרכניות לשליחה לבתי עסק. באתר גם חדשות ועדכונים בנושאי צרכנות[96], פירוט זכויות של צרכנים[97], לרבות של אוכלוסיות מיוחדות, מדריך לביטול עסקה, זכויות בנושא מכר מרחוק ועוד[98]. בשנים 2022 - 2025 התקבלו במועצה כ-96,000 תלונות, 74% מהן נמצאו מוצדקות.

96 ובין היתר: תלונות על דואר ישראל בנושא אובדן חבילות וכן חשש להטעיית צרכנים בערכה לבדיקות קורונה.
97 ובין היתר: זכויות הצרכן בזמן מלחמה ובשעת חירום; החזר מקדמה בשל ביטול אירוע; טיפים למתחתנים בעידן פוסט קורונה.
98 עוד באתר סוגיות הקשורות למכשירי חשמל, סלולר וטלפוניה, טלוויזיה וכבלים, רהיטים ומוצרי בית, ביגוד והנעלה, לימודים וקורסים, תיירות ונופש, רשויות חשמל, מים וגז.

שביעות הרצון של הציבור מטיפול המועצה בתלונותיו

הטיפול בפניות הציבור הוא מתפקידיה המרכזיים של המועצה לצרכנות והוא ממלא חלק עיקרי 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 צרכן[99] 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.

מנתוני המועצה עולה כי בשנים 2022 - 2025 התקבלו בה כ-96,000 תלונות של צרכנים[100]. התחומים הבולטים בתלונות הציבור למועצה הם בתחום מוצרי חשמל, ריהוט ומטבחים, שירותי תיירות, ביגוד והנעלה, אמצעי תקשורת ומזון - מספרן של התלונות בתחומים אלה הוא למעלה ממחצית מהתלונות בכל שנה. פעילות המועצה הביאה להחזר כספי לצרכנים בסך כ-8 מיליון ש"ח בממוצע בכל אחת מהשנים.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוין כי המועצה בודקת באופן שוטף את רמת שביעות הרצון של הפונים אליה. מבדיקה של המועצה בתקופת הביקורת הקודמת בקרב כ-6,000 אנשים (כ-23% מהפונים אליה) עלה כי רמת שביעות הרצון הממוצעת ב-2021 עמדה על 2.9 (מתוך 5). הומלץ למועצה לבחון את רמת שביעות הרצון הנמוכה באופן יחסי המשתקפת בסקרים שנעשו בעניין זה, ולפעול לשיפור מתן השירות לצרכנים.
בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה כי 85% מהתלונות שהוגשו בינואר עד אוקטובר 2023 טופלו בהצלחה. עם זאת בכוונתה לגייס כוח אדם או מתנדבים למתן מענה איכותי יותר לצרכנים וכן תרכוש מערכת מידע[101] שיאפשרו מענה לציבור צרכנים רחב יותר.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי מינואר 2024 המועצה מבצעת בקרת איכות על הטיפול בתלונות מידי חודשיים במטרה לסייע לעובדים המטפלים בתלונות לשפר את איכות השירות. בבקרה זו נבדקים בין היתר: מספר התלונות החדשות שהועברו למטפל, מועד התחלת הטיפול בתלונה, מספר התלונות שנסגרו בתוך חודש ימים או פחות, שיעור התלונות המוצדקות ושיעור התלונות שטופלו בהצלחה.

בסקר שביעות רצון שנשלח לצרכנים בשנת 2023 העניקו הצרכנים למועצה את הציון 3 מתוך 5 ובשנת 2024 את הציון 2.9 מתוך 5. לדברי המועצה ציונים אלו אינם משקפים את תוצאות הטיפול בשל העובדה שהמועצה נתנה מענה אנושי רק לכ-27% מהתלונות בשנת 2024 ויתר התלונות קיבלו מענה ממערכת למתן מענה לציבור ומסירת מידע.

צוות הביקורת סקר את תגובות הגולשים ברשת החברתית פייסבוק וכן בדירוג הגולשים באתר גוגל.

באתר גוגל, נכון לסיום מועד הביקורת, קיבלה המועצה את הציון 2 מתוך 5 כוכבים מקרב 85 גולשים. משנת 2017 ועד שנת 2022 הציון הממוצע של המועצה לצרכנות, בקרב 59 צרכנים שדירגו אותה, היה 2.2 כוכבים בממוצע, ובשנים 2022 עד מועד סיום הביקורת 26 ביקורות העניקו לה

---

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

100 בשנת 2022 - 24,897 תלונות; בשנת 2023 - 25,065 תלונות; בשנת 2024 - 23,923 תלונות; ובשנת 2025 - 23,006 תלונות.

101 מערכת טלפונית מבינת דיבור, מערכת מבוססת בינה מלאכותית ועוד.

ציון ממוצע של פחות מ-1.5 כוכבים בממוצע. להלן תרשים מתוך אתר גוגל ובו הציונים שהעניקו הגולשים למועצה.

תרשים 3 : **צילום מסך מתוך אתר גוגל מ-20.11.25 ובו הציונים שהעניקו הגולשים למועצה**

המקור : אתר האינטרנט גוגל.

בספטמבר 2025 מסרה המועצה לצוות הביקורת כי בשל הפחתת תקציבה של המועצה בשנים האחרונות לא התאפשר לה לגייס עובדים חדשים במחלקה לטיפול בפניות הציבור, דבר שגורם לעיכוב בטיפול בתלונות הציבור.

בביקורת הקודמת עלה כי רמת שביעות הרצון בקרב 6,000 מהפונים למועצה בשנת 2021 הייתה 2.9 מתוך 5, דבר שעלול ללמד על מידת שביעות רצון נמוכה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. על פי נתוני המועצה לצרכנות, רמת שביעות הרצון הממוצעת של הצרכנים מטיפולה בתלונותיהם נשארה 2.9 מתוך 5. על פי דירוג הצרכנים באתר גוגל, ציון שביעות הרצון מתפקוד המועצה לצרכנות ירד מ-2.2 כוכבים מתוך 5 בשנת 2022 ל-1.5 כוכבים מתוך 5 נכון למועד סיום הביקורת. הפחתת תקציבה של המועצה בשנים האחרונות אינה מאפשרת לה לגייס עובדים חדשים במחלקה לטיפול בפניות הציבור, דבר שגורם לעיכוב בטיפול בתלונות הציבור.

מידת תיקון הליקוי

על המועצה לצרכנות לשפר את שביעות הרצון הנמוכה של ציבור הצרכנים הפונים אליה - כפי שעולה מהציונים שנתנו לה הצרכנים באתרי האינטרנט - וכן לשפר את השירות הניתן לצרכנים, בין היתר באמצעות צמצום זמן הטיפול בפניות הציבור ושיפור המענה הטלפוני לצרכנים (ראו בהמשך).

משך זמן הטיפול בפניות הציבור

למועצה יש "נוהל טיפול בתלונות", אשר נכתב על ידה בשנת 2000, עודכן ב-2015, עודכן שוב ב-2024 ואושר על ידי מ"מ המנכ"ל באוגוסט 2024. מטרתו של הנוהל היא לקבוע עקרונות בטיפול בתלונה. בנוהל נקבע בתוך כמה ימים נדרש להתחיל את הטיפול בתלונות הצרכנים והוא אינו קובע את משך הזמן לסיום הטיפול בתלונות הצרכנים.

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי זמן הטיפול בתלונות הצרכנים היה כ-80 ימים בממוצע.

המועצה הישראלית לצרכנות מסרה בדיווח על תיקון הליקויים כי משך זמן הטיפול בפניות הציבור מושפע ישירות ממספר העובדים המטפלים בהן, ובשל חוסר בכוח האדם במועצה והיעדר

ודאות תקציבית יהיה קושי לצמצם את זמני המענה לתלונות הצרכנים. המועצה הוסיפה כי עובדי המועצה המטפלים בפניות הציבור אינם מתוגמלים כראוי ובשל כך קיים קושי לתמרץ אותם לשפר את הביצועים וכן ישנו קושי לאתר עובדים חדשים איכותיים במקום עובד שפורש.

ביקורת המעקב

משרד מבקר המדינה בחן את הנתונים על היקפי הפניות שהתקבלו במועצה לצרכנות בשנים 2022 - 2025 ואת משך הטיפול בהן. להלן מידע לגבי סוגי התלונות ומשך הטיפול בהן.

לוח 8 : **נתונים על התלונות שהתקבלו במועצה לצרכנות ומשך הטיפול בהן, 2022 - 2025**

	2022	2023	2024	2025	סך הכול
סך התלונות שהתקבלו	24,897	25,065	23,923	23,006	96,891
מתוכן תלונות שסווגו כבקשות ייעוץ	75	30	0	4	109
ממוצע ימים עד סגירת התלונות (זמן טיפול)	87	100	118	135	109
שיעור התלונות המוצדקות	74%	74%	74%	73%	74%
החזר כספי עקב טיפול בתלונות (באלפי ש"ח)	9,903	6,639	6,571	9,184*	32,297

על פי נתוני המועצה לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* סכום זה אינו כולל את הפיצויים לחברי הקבוצה בהסכמי פשרה שאושרו בשתי תובענות ייצוגיות[102] בסך 6.35 מיליון ש"ח.

מהלוח עולה כי בשנים 2022 - 2025 זמן הטיפול בפניות הציבור היה בממוצע 109 ימים, ובשנת 2025 הוא היה 135 ימים. עוד עולה כי בשנת 2022 ההחזר שקיבלו הצרכנים עקב טיפולה של המועצה בתלונות הציבור היה 9,903 אלפי ש"ח ובשנת 2024 הוא ירד בכ-33% והיה 6,571 אלפי ש"ח.

בספטמבר 2025 מסרה המועצה לצרכנות לצוות הביקורת כי המחסור בעובדים במחלקה לטיפול בפניות הציבור והיעדר תקציב לגיוס כוח אדם נוסף הם הגורמים העיקריים לעיכוב בטיפול בתלונות הצרכנים ולירידה בהיקף ההחזר הכספי שקיבלו הצרכנים עקב טיפול המועצה בתלונותיהם.

בביקורת הקודמת עלה כי זמן הטיפול בתלונות הוא 80 ימים בממוצע. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן והמצב אף הוחמר. בשל מחסור בעובדים במחלקה לטיפול בפניות הציבור והיעדר תקציב לגיוס כוח אדם נוסף, בשנים 2022 - 2025 התארך זמן הטיפול של המועצה בתלונות והיה 109 ימים, ובשנת 2025 - 135 ימים. בשל כך נפגע הטיפול בתלונות הציבור, שהוא אחת המטרות המרכזיות של המועצה לצרכנות ומרכיב חשוב ברמת האמון שנותן בה הציבור. משך הזמן הרב של הטיפול בתלונות פגע גם בהחזר הכספי שקיבלו הצרכנים עקב הטיפול של המועצה.

מידת תיקון הליקוי

[102] ת"צ (מרכז) 31344-10-19 **המועצה נ' איקיוטק דיגיטל וויז'ן בע"מ ואח'**, פורסם במאגר ממוחשב מיום 13.11.25 : פיצוי כספי בסך 1.35 מיליון ש"ח; ת"צ 2741-11-16 (ת"א-יפו) **המועצה הישראלית לצרכנות נגד קלאב אין אילת ואח'**, פורסם במאגר ממוחשב מיום 29.9.25 : הטבה בשווי 5 מיליון ש"ח.

המועצה לצרכנות מסרה בתגובתה ממרץ 2026 (להלן - תגובת המועצה לצרכנות) כי המחסור בעובדים המטפלים בתלונות הציבור הוא הגורם העיקרי למשך הזמן הרב של הטיפול בתלונות הציבור. לדברי המועצה, שביעות הרצון הנמוכה של ציבור הצרכנים נובעת בעיקר מזמן הטיפול בתלונות או מכך שרוב המשתתפים בסקר לא קיבלו את מבוקשם.

על המועצה לייעל ולשפר את מערך הטיפול בתלונות ובבקשות ייעוץ של צרכנים. כמו כן עליה להבטיח עמידה בזמנים בנוגע לטיפול בפניות הציבור.

סגירת תלונות ללא טיפול

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם נמצא כי המועצה פעלה לסגור תלונות שהתחילה את הטיפול בהן אולם מסיבות שונות לא הצליחה לקבל מענה לפניותיה מהגורמים המעורבים בתלונה במשך יותר מ-30 ימים.

ביקורת המעקב

משרד מבקר המדינה בחן את הנתונים על היקפי תלונות שהתקבלו במועצה הישראלית לצרכנות בין 2022 ל-2025. להלן מידע לגבי הקפאת התלונות.

לוח 9: **נתונים על התלונות שהתקבלו במועצה לצרכנות והתלונות שהוקפאו, 2022 - 2025**

	2022	2023	2024	2025	סך הכול
סך התלונות שהתקבלו	24,897	25,065	23,923	23,006	96,517
מספר התלונות שבהקפאה	3,956	1,856	281	0	6,093
שיעור התלונות שבהקפאה ביחס לתלונות שהתקבלו	16%	7%	1%	0%	6%

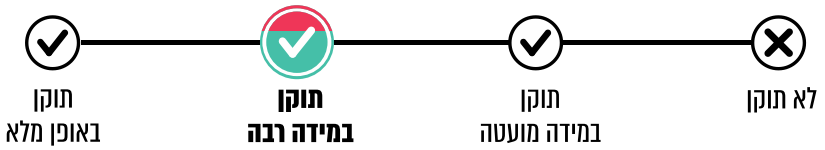
על פי נתוני המועצה הישראלית לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי משנת 2022 עד 2025 מספר התלונות שנסגרו ללא טיפול הצטמצם ונכון למועד סיום הביקורת הוא אפסי.

המועצה לצרכנות מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2025 כי נותרו מספר מצומצם יחסית של תלונות בהקפאה - תלונות שלא טופלו בשל עומס במחלקה לטיפול בתלונות הציבור. המועצה מבררת את הסטטוס של תלונות אלו ושולחת רוחבית מכתב לצרכנים לבדיקת רלוונטיות התלונה.

בביקורת הקודמת עלה כי המועצה פעלה לסגור תלונות שהתחילה את הטיפול בהן אולם מסיבות שונות לא הצליחה לקבל מענה לפניותיה מהגורמים המעורבים בתלונה במשך יותר מחודש ימים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. אומנם מספר התלונות שנסגרות ללא טיפול הצטמצם ונכון למועד סיום הביקורת הוא אפסי, עם זאת לא נקבעו מדדים לזמן הטיפול בתלונות שהתקבלו.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ למועצה לצרכנות לדייק את נוהל טיפול בתלונות, לקבוע בו פרק זמן מומלץ לסיום הטיפול בתלונות, ולוודא כי כלל התלונות מטופלות בפרק הזמן זה. כמו כן, על המועצה לצרכנות לוודא כי המתלוננים מעודכנים אם הטיפול בתלונה חורג מהזמן שנקבע.

מערכת ממוחשבת לקליטת פניות הציבור ולטיפול בהן

כדי לטפל בתלונות ולעקוב אחריהן המועצה משתמשת במערכת CRM[103] שרכשה לפני יותר מעשור ופיתוחה הופסק לפני שנים רבות.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם עלה כי קשה לנתח ביעילות את אופן הטיפול בתלונות הציבור. למשל, כדי לבחון אילו תלונות קשורות לתחום הצגת המחירים עולה כי יש צורך במעבר פרטני על כל תלונה ותלונה ולבדוק אם היא שייכת לנושא זה. בבדיקה נמצא כי קיים קושי לזהות את הסיבות לסגירת התלונות, ביוזמת מי הן נסגרו, ואם הטיפול בהן נתן מענה לצרכנים שהתלוננו. עוד נמצא כי המערכת הקיימת אינה נותנת מענה מספק לצרכיה של המועצה. חסרים בה כלים הנחוצים לניהול מיטבי של הטיפול בתלונות, כגון שליחת דואר אלקטרוני וממשקים עם ארגונים אחרים[104], עלות התחזוקה השוטפת שלה גבוהה, חסרות בה יכולות של בינה מלאכותית שקיימות במערכות עדכניות, ורמת ההגנה שלה מפני מתקפת סייבר לוקה בחסר.
במהלך 2021 פרסמה המועצה פנייה לציבור לקבלת מידע על הקמת מערכת חדשה. תהליך איסוף המידע הסתיים בדצמבר 2021.

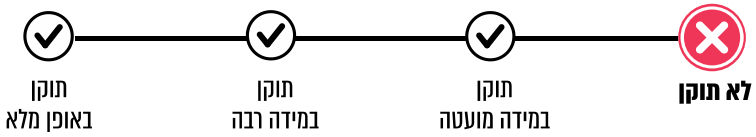
בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה כי בתחילת שנת 2022, לאחר סיום תהליך קבלת מידע מהציבור, התברר שעלות הקמת המערכת היא בסך של כ- 500,000 ש"ח ובהיעדר תקציב היא לא המשיכה בתהליך הקמת המערכת.

ביקורת המעקב

בספטמבר 2025 מסרה המועצה לצרכנות לצוות הביקורת כי בשל היעדר תקציב ובשל כוונת שר הכלכלה להעביר את סמכויות המועצה לרשות היא לא יצאה למכרז להקמת מערכת ממוחשבת לקליטת פניות הציבור ולטיפול בהן.

בביקורת הקודמת עלה כי מערכת ה-CRM של המועצה אינה נותנת מענה מספק לצרכים של המועצה[105]. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. בשל היעדר תקציב, מערכת ה-CRM נותרה ללא שינוי ועדיין אינה עונה על הצרכים של המועצה לצרכנות, כפי שהייתה בתקופת הדוח הקודם.

מידת תיקון הליקוי



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

104 למערכת אין אפשרות לטפל בתלונות המגיעות למועצה בדרכי ההתקשרות כמו: תלונות טלפוניות או תלונות באמצעות הפורום באתר האינטרנט של המועצה.

105 חסרים בה כלים שונים הנחוצים לניהול מיטבי של הטיפול בתלונות, כגון שליחת דואר אלקטרוני, ממשקים עם ארגונים אחרים (למערכת אין אפשרות לטפל בפניות המגיעות למועצה בדרכי ההתקשרות כמו: פניות טלפוניות או פניות באמצעות הפורום באתר האינטרנט של המועצה), עלות התחזוקה השוטפת שלה גבוהה, חסרות בה יכולות של בינה מלאכותית שקיימות במערכות עדכניות, ורמת ההגנה שלה מפני מתקפת סייבר לוקה בחסר.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי יש בעיה משפטית בהקמת מערכת תלונות משותפת לרשות ולמועצה לשם טיפול בתלונות הציבור, ולדעתה הפתרון המוצלח ביותר להקמת מערכת ממוחשבת אחודה לטיפול בתלונות הציבור יהיה במסגרת איחוד בין הרשות למועצה.

עד ליישום החלטת הממשלה על איחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות ולהשלמת שינויי חקיקה מתאימים, מוצע למועצה לצרכנות ולרשות להגנת הצרכן, בשיתוף משרד הכלכלה ומערך הדיגיטל הלאומי, לפעול להסדרה של הסוגיה המשפטית ולקדם את הקמתה של מערכת ממוחשבת אחודה לטיפול בתלונות שהוגשו לרשות ולמועצה.

המועצה לצרכנות מסרה בתגובתה כי היא מסכימה עם המלצת משרד מבקר המדינה לגבי הקמת מערכת ממוחשבת לטיפול בתלונות הציבור, אך הקמת מערכת כזאת תלויה בהחלטה ובהקצאת תקצוב מתאים.

מענה טלפוני

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוינו ליקויים בתפקוד המוקד הטלפוני של המועצה לצרכנות. ב-2019 גם צוות הביקורת הפנימית של המועצה בדק את זמינות המענה הטלפוני במועצה; נעשו כמה ניסיונות התקשרות בשלושה ימים שונים בשעות הפעילות, אך לא התקבל כל מענה.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה לצרכנות כי בכוונתה לטייב את המענה הטלפוני לתלונות של אזרחים ותיקים באמצעות הקמת מערכת מבינה דיבור לסיוע בהגשת תלונה. המועצה ציינה כי בתקופת מלחמת חרבות ברזל הוקם מוקד טלפוני שבו ניתן מענה לאלפי תלונות בשבוע בידי העובדים במחלקת פניות הציבור ויועצים משפטיים.

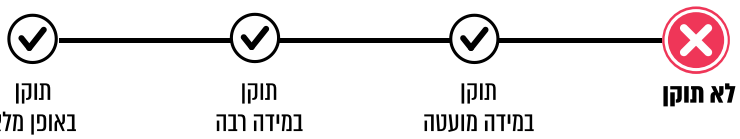
ביקורת המעקב

במהלך ספטמבר, נובמבר ודצמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את המענה הטלפוני במועצה[106]. נעשו כמה ניסיונות להתקשר למוקד הטלפוני לייעוץ צרכני; המענה הקולי הציע אפשרות לשיחה חוזרת בשל זמני המתנה ארוכים, אך בפועל לא התקבלה שיחה חוזרת.

בביקורת הקודמת נמצאו ליקויים בתפקוד המוקד הטלפוני של המועצה לצרכנות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. כמו בביקורת הקודמת גם בביקורת הנוכחית לא היה מענה במוקד הטלפוני של המועצה לצרכנות ולא התקבלה שיחה חוזרת מהמועצה לצרכנות.

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

מידת תיקון הליקוי



על המועצה לוודא כי היא נותנת מענה זמין וראוי לתלונות המופנות למוקד הטלפוני.

[106] בספטמבר התבצעו ניסיון התקשרות אחד, בנובמבר שני ניסיונות ובדצמבר עוד ארבעה ניסיונות התקשרות.

שיתוף פעולה של המאסדרים בתחום הגנת הצרכן

שיתוף הפעולה בין הרשות למועצה

משרד מבקר המדינה עמד כמה פעמים בעבר על היעדר שיתוף פעולה הולם בין הרשות להגנת הצרכן ובין המועצה לצרכנות. לדוגמה, בדוח בנושא "הגנת הצרכן וסחר הוגן"[107] 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.

בדוח מבקר המדינה מ-2017 בנושא "פעילות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות"[108] 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.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת (מרץ 2022) אין נוהל מוסכם לעבודה משותפת של הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות, ושיתוף הפעולה ביניהן אינו מתנהל על פי הנחיות מוגדרות.
היעדר שיתוף הפעולה בין הרשות למועצה עשוי להביא למצב שהן פועלות באופן לא מתואם מול חברות מעוולות ובכך לפגוע ביעילות העבודה. לדברי המועצה, ניתן להסמיך מספר מצומצם של בכירי המועצה כשותפי סוד לחקירות, ובכך לייעל את עבודתם של שני הגופים ואת שיתוף הפעולה ביניהם.

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

בדוח הקודם הומלץ כי 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 עד מאוד את יעילות האכיפה והטיפול בעסקים המפירים את הוראות חוק הגנת הצרכן. כדי למצות את הידע והיכולות של שני הגופים ובכך להגביר את אפקטיביות השמירה על זכויות הצרכן, הומלץ כי הרשות והמועצה, בשיתוף שר הכלכלה, יגבשו נוהל המסדיר את יחסי העבודה ביניהן ויפעלו בהתאם לנוהל זה.

בדיווח על תיקון ליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה הרשות להגנת הצרכן כי קיים נוהל עבודה וכן סיכום על דרכי עבודה משותפות בין הרשות והמועצה, שאף חודד ושונה במספר הזדמנויות וכי היא נתקלה בסירוב לשיתוף פעולה מצד המועצה.

בדוח על תיקון ליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה הישראלית לצרכנות כי בכוונתה לגבש תוכנית לשיתוף פעולה עם הרשות להגנת הצרכן באישורו של שר הכלכלה.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי משרד הכלכלה מוביל הצעה לאיחוד הרשות להגנת הצרכן עם המועצה הישראלית לצרכנות כדי לשפר את הטיפול בסוגיות צרכניות ואת הטיפול בצרכנים שזכויותיהם

---

107 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), עמ' 460.
108 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2017), עמ' 670.

נפגעו. בשיחות שנערכו עם הרשות והמועצה נראה כי גיבוש ההצעה מתארך זמן רב ואין צפי ליישומה.

בספטמבר 2025 מסרה המועצה הישראלית לצרכנות לצוות הביקורת כי בהתאם להמלצת מבקר המדינה בדוח הקודם, התקיימו כמה פגישות עם הרשות להגנת הצרכן ועם מנהלי המחלקות שלה וגובשה טיוטה ראשונית לנוהל שיתוף פעולה, וכל עוד לא הושלמה התוכנית להעברת סמכויות מהמועצה לרשות ועד להשלמת המיזוג בין שתי הרשויות, המועצה תעשה כל מאמץ לשתף פעולה עם רשות להגנת הצרכן.

בביקורת הקודמת עלה כי אין נוהל מוסכם לעבודה משותפת של הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות, וכי שיתוף הפעולה ביניהן אינו מתנהל על פי הנחיות מוגדרות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה - אמנם הרשות והמועצה החלו בהכנת נוהל לשיתוף פעולה אך הוא לא גובש מעבר לטיוטה ראשונית.

מידת תיקון הליקוי

המועצה לצרכנות ציינה בתגובתה כי היא מקדמת נוהל לשיתוף פעולה עם הרשות להגנת הצרכן. לדברי המועצה, הנוהל ייתן מענה, בין היתר בעניין הפניית פניות הציבור מהמועצה לרשות להגנת הצרכן ולהפך, שיתופי פעולה בתחום המחקרים והסקרים ותחום ההסברה.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי היא מקיימת שיתוף פעולה שוטף עם המועצה לצרכנות בנוגע להפניית תלונות הדדית או יידוע לגבי הפרות של החוק, וזאת ללא פגיעה בפרטיות המתלונן. הרשות להגנת הצרכן ציינה כי המועצה לצרכנות מעבירה אליה באופן שוטף פניות ותלונות של צרכנים הרלוונטיות לפעילותה וכן מידע על תופעות צרכניות ודפוסי פעילות בעייתיים אשר עולים מפניות הציבור המתקבלות אצלה. נוסף על כך, במקרים שבהם הרשות מבקשת לקבל מידע או תלונות בעניין עוסק מסוים, ובפרט כאשר מתקיימת בעניינו בדיקה או חקירה, המועצה לצרכנות מעבירה אליה את החומרים והמידע המצויים ברשותה. כמו כן, הרשות מעבירה באופן יזום פניות צרכנים למועצה, אם נמצא כי הטיפול בפנייה מתאים יותר לכלים העומדים לרשות המועצה.

מומלץ שהרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות ישלימו את גיבושו של הנוהל לשיתוף פעולה ולהסדרת יחסי הגומלין ביניהן ויפעלו על פיו, כדי להגביר את האפקטיביות של פעולותיהן למען הגנת הצרכן, עד ליישום החלטת הממשלה בעניין האיחוד בין הרשות והמועצה. חיזוק שיתוף הפעולה עשוי אף לתרום לאיחוד העתידי.

כפילויות בביקורות גופי הפיקוח בשווקים

הפיקוח בשווקים נועד בין היתר להגן על שלום הציבור ולשמור על בטיחותו, להבטיח את זכויות הצרכן ולהשגיח על המשאבים הציבוריים. ואולם 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 בפרסומת[109] (לרבות בדיקת אמיתות מבצעים[110]); חובת גילוי מידע לצרכן, הצגת מחיר על טובין בכלל וליחידת מידה (לרבות בדיקת אמיתות המידע[111]); 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.

ב. הוראות פרק ג' לחוק קידום התחרות בענפי המזון והפארם, התשע"ד-2014 (להלן - חוק המזון) בנושא שקיפות מחירים[112].

ג. הוראות סעיפים 12 ו-13 לחוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996[113].

2. מינהל אכיפה ומדידה במשרד הכלכלה[114]: היחידה אוכפת בין היתר את הוראות פיקוח המחירים המרביים של מוצרי חלב, ביצים, לחם ומלח, שהם בפיקוח ממשלתי[115]; את מחירי המוצרים המיובאים במכסות פטורות ממכס[116]; את המשקלות והמידות[117] תוך בקרה על מכשירי המדידה; ואת איסור מכירת צעצועים מסוכנים[118].

3. משרד האנרגיה: יחידת האכיפה של אגף "אנרגיה מקיימת"[119] במשרד האנרגיה פועלת לאכיפת חוק מקורות האנרגיה, התש"ן-1989 (להלן - חוק מקורות האנרגיה). פעילותה של יחידת האכיפה בשווקים היא בדיקת קיומה של תווית המעידה על צריכת אנרגיה על גבי מוצרי חשמל ביתיים ועמידה בדרישות התקן האירופאי.

בדוח הקודם הוצגו דוגמאות לכפילויות באכיפה בשווקים, ובהן כפילות באכיפה של מוצרי מזון בפיקוח ממשלתי, שלגביו נמצא כי על אותם מוצרים מופקדים שני צוותי אכיפה - מינהל אכיפה ומדידה במשרד הכלכלה והרשות להגנת הצרכן. יתרה מכך, אם אחד הצוותים מזהה כי נעברה עבירה שלא בתחום אחריותו, אין בידיו הכלים לפעול לתיקונה, למעט עדכון של הצוות האחר וביצוע ביקורת נוספת אצל אותו עוסק.

באופן דומה, גם בסימון מוצרי חשמל בתוויות שונות ובכללן תווית הדירוג האנרגטי יש כפילות כך שהסימונים שעל כל מוצר חשמלי נבדקים בידי שני צוותי אכיפה: יחידת האכיפה של משרד האנרגיה בודקת את הימצאותה של תווית הדירוג האנרגטי, והרשות להגנת הצרכן בודקת את הימצאותם של סימונים אחרים.

---

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

110 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".

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

112 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".

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

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

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

116 נכון לאפריל 2026 מדובר בגבינה צהובה.

117 מכוח הוראות פקודת המשקלות והמידות.

118 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.

119 אגף אנרגיה מקיימת פועל לצמצום צריכת האנרגיה והפחתת פליטות גזי החממה, במסגרת ההתמודדות עם משבר האקלים ותהליך העיור המואץ.

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי יחידות האכיפה בשווקים אינן מתאמות ביניהן את תוכניות הביקורת. מצב דברים זה גורם לחוסר יעילות של הפיקוח, לבזבוז משאבי היחידות המפקחות ולנטל מיותר על העוסקים.

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

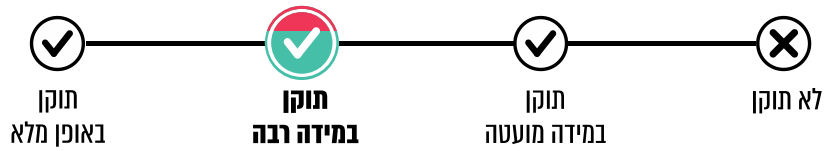
בדיווח על תיקון ליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה הרשות להגנת הצרכן כי הרשות ממליצה לאגם משאבים באמצעות העברת האכיפה של הפיקוח על המחירים בתחום המזון אל הרשות אשר לה הסמכות לאכיפת מספר הוראות חוק העוסקות בחובות קמעונאים בתחום המזון. משרד האנרגיה מסר כי המשרד ישמח לשתף פעולה עם רשויות אכיפה מקבילות למען טיוב האכיפה וקיום פיקוח יעיל וכי המשרד יפנה לרשות להגנת הצרכן לבדיקת היתכנות לתיאום נושא תוויות האנרגיה באמצעות תוכנית עבודה משותפת. משרד הכלכלה מסר שמנכ"ל המשרד הנחה להקים צוות ייעודי בנושא והעבודה כבר בעיצומה, לרבות שילוב הנושא בתוכניות העבודה השנתיות. עוד נמסר ממשרד הכלכלה שנשלחו מפקחי מינהל אכיפה לסייע לרשות להגנת הצרכן בביצוע ביקורות בנושא סימון מחירים.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי שיתוף הפעולה בין הרשות להגנת הצרכן למשרד הכלכלה בהיבטי הפיקוח התהדק, ובפברואר 2025 אף הוסמכו מפקחים של אגף האסדרה במשרד הכלכלה לביצוע אכיפה של הוראות חוק הגנת הצרכן לשם הגברת יכולת האכיפה לצורך מבצע אכיפה בחנויות קמעונאיות בענף המזון. וכן נמצא כי הרשות להגנת הצרכן פועלת לטיוב תהליכי תיאום עם משרדים נוספים בתחומי אכיפה ואסדרה משיקים ומשרד האנרגיה מגבש עבודת מטה לקיום שיתופי פעולה עם הרשות להגנת הצרכן ועם משרד הכלכלה.

בביקורת הקודמת עלה שגופי האכיפה אינם מתאמים ביניהם את הביקורות בבתי העסק, דבר הגורם לבזבוז משאבים ולנטל על העוסקים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. משרד הכלכלה החל בהסדרת שיתוף הפעולה בין הרשות להגנת הצרכן לבין מינהל האכיפה - בפברואר 2025 הוסמכו מפקחים של אגף האסדרה במשרד הכלכלה לביצוע אכיפה של הוראות חוק הגנת הצרכן לשם הגברת יכולת האכיפה לצורך מבצע אכיפה בחנויות קמעונאיות בענף המזון. אולם עדיין אין תיאום מלא בביקורות בבתי העסק בין הרשות להגנת הצרכן, משרד הכלכלה ומשרד האנרגיה, מצב אשר עלול לגרום לחוסר יעילות של הפיקוח, לבזבוז משאבי היחידות המפקחות ולנטל מיותר על העוסקים.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ למשרד הכלכלה להמשיך את שיתוף הפעולה שהחל בין הרשות להגנת הצרכן ומנהל האכיפה. מומלץ למשרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן ומשרד האנרגיה לקבוע דרכים לייעל את תהליך הפיקוח על העסקים, לזרז את גיבושם של שיתופי הפעולה ולתאם את תוכניות

הביקורת, כך שיתאפשר לצמצם את המספר הביקורות בכל עסק ולהגדיל את מספר העסקים שבהם מבוצעות הביקורות.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי היא מקיימת שיתוף פעולה יעיל עם משרד הכלכלה בתחום האכיפה, לשם יצירת מכפיל כוח והרחבת האכיפה וההרתעה בנוגע לעמידה בחוק הגנת הצרכן[120], וכי בעתיד צפויים להתקיים מבצעים משותפים עם משרד הכלכלה בהתאם לצורך. הרשות הוסיפה כי היא בוחנת דרכים להעמקה ולייעול של האכיפה בתחום זה. משרד הכלכלה מסר בתגובתו דברים דומים והוסיף כי בקרוב צפוי לצאת לפועל מבצע פיקוח משותף.

משרד האנרגיה מסר בתגובתו מאפריל 2026 כי גורמי האכיפה במשרד קיימו פגישה עם הרשות להגנת הצרכן לגבי שיתוף פעולה בין גורמי המקצוע המעורבים בתהליכי הפיקוח מכוח חוק הגנת הצרכן בשני הגופים. משרד האנרגיה ציין כי נוכח ההסכמה עם המלצת משרד מבקר המדינה בדוח הקודם ובדוח זה לגבי חיזוק התיאום בין מנגנוני האכיפה ברשות להגנת הצרכן ובמשרד האנרגיה, סוכם כי הרשות ומשרד האנרגיה יפעלו לקידום שיתוף הפעולה ביניהם. משרד האנרגיה הוסיף כי נכון למועד תגובתו מתבצעת עבודת מטה הבוחנת ומגדירה ממשקי עבודה משותפים, בדומה לשיתוף הפעולה המקודם עם משרד הכלכלה.

מאגרי מידע כפולים והיעדר סנכרון מידע

בהמשך להחלטות הממשלה מ-2010 ומ-2014[121] פרסם צוות שהוקם ברשות התקשוב הממשלתי דוח בנושא שיפור העברת המידע בין משרדי ממשלה ליחידות סמך[122] - מטרתו להקל את הנטל הבירוקרטי על הציבור בבואו לקבל שירות, ובכך לשפר את השירות הממשלתי לציבור ולהגביר את מיצוי הזכויות.

ב-2016 התקבלה החלטת ממשלה[123] 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)[124].

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם נמצא כי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות אינן חולקות זו עם זו את תלונות הצרכנים המובאות בפניהן ואת אופן הטיפול בהן. באתר הרשות להגנת הצרכן, המתלוננים מקבלים בתום תהליך הגשת התלונה מייל חוזר שמודיע שהרשות אינה מייעצת משפטית ואינה מסייעת באופן פרטני, ושלצורך כך אפשר לפנות למועצה הישראלית לצרכנות. הומלץ שהרשות תעדכן את המתלונן מבעוד מועד, בטרם התחלת ההליך של הגשת תלונה, על כך שהרשות אינה מתכוונת לטפל בתלונות פרטניות ושלשם כך עליו לפנות למועצה לצרכנות.

עוד נמצא בדוח הקודם כי אין אתר ממשלתי אחוד ומרכזי שבו הצרכן יכול להגיש את תלונתו. מצב הדברים שבו על הצרכן הישראלי להגיש את התלונה לשני גופים ממשלתיים ויותר, שכל אחד

---

120 במסגרת מבצע משולב העמיד משרד הכלכלה לרשות הרשות להגנת הצרכן כ-20 מפקחים. לדברי הרשות, הדבר הגדיל במידה ניכרת את הנוכחות של מפקחי הרשות בשווקים ולפי התרשמות המפקחים הפחית במידה ניכרת את ההפרות בשטח. במסגרת המבצע נפתחו על ידי מפקחי משרד הכלכלה יותר מ-120 תיקי אכיפה.

121 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).

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

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

124 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.

מהם מחייב מילוי פרטים שונים על התלונה, עלול לפגוע באמון הצרכנים במידת המחויבות של גופים אלה לטפל בתלונותיהם, ולהביא אותם להימנע מהגשת תלונות בעתיד.

בדוח הקודם הוצע ששר הכלכלה יוודא כי השמירה על זכויות הצרכנים מטופלת בהתאם לחוק, ושיש תיאום ושיתוף פעולה בין הגופים המופקדים על הגנת הצרכן. יתר על כן הוצע ששר הכלכלה, בשיתוף רשות התקשוב הממשלתי, יבחנו את האפשרות להקים אתר אינטרנט אחד לתלונות הצרכנים, והתלונות ינותבו לרגולטורים הרלוונטיים לפי נושאן וסיווגן, ובכך יתאפשר טיפול יעיל יותר בתלונות הצרכנים.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה הרשות להגנת הצרכן כי היא מסכימה שיש ליצור לצרכן כתובת אחת ברורה ושיש לנהל את תהליך הטיפול בתלונות באופן שיקל על ציבור הצרכנים. המועצה הישראלית לצרכנות מסרה במסגרת דיווח על תיקון ליקויים כי הצטרפותה למיזם "ישראל דיגיטלית[125]" תאפשר שימוש משותף במאגרי המידע, כל גוף לפי צרכיו.

ביקורת המעקב

צוות הביקורת סקר את אתר האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן כדי להגיש תלונה ומצא שהרשות להגנת הצרכן הוסיפה הבהרה שלצורך קבלת החזר כספי או כל סיוע פרטני אחר יש לפנות למועצה הישראלית לצרכנות או להגיש תביעה.

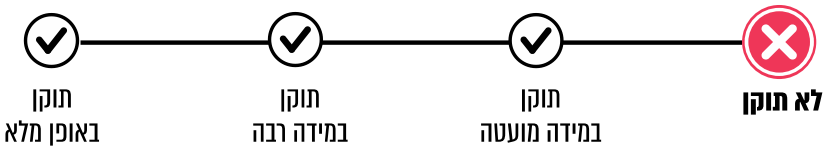
בספטמבר 2025 מסר משרד הכלכלה שהרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות מקיימות פגישות עבודה ואף נערכים דיונים ייעודים בנוגע לאיחוד הגופים. צעד זה, לטענת משרד הכלכלה, ייתן מענה שלם להמלצות מבקר המדינה.

בספטמבר 2025 מסרה הרשות להגנת הצרכן שבמקביל לקידום איחוד הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות, היא פועלת במישורים נוספים כדי לסייע לציבור הצרכנים.

בספטמבר 2025 מסרה המועצה הישראלית לצרכנות לצוות הביקורת כי במאי 2024 התקיימה פגישה בין נציג המועצה לנציגי מערך הדיגיטל הלאומי כדי לדון בנושא של הקמת מערכת CRM רוחבית (איחוד מאגרי מידע). בהמשך לפגישה, ביולי 2024 קיבלה המועצה הודעה ממערך הדיגיטל הלאומי שלפיה לא נמצא תקציב ופניות מתאימים מצידם לקידום הקמת המערכת.

בביקורת הקודמת עלה שאין אתר תלונות אחוד ואין שיתוף של התלונות בין הרשות להגנת הצרכן ובין המועצה הישראלית לצרכנות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. אין אתר הגשת תלונות אחוד של צרכנים, והצרכן נאלץ להגיש את התלונה באתר של הרשות להגנת הצרכן ושוב באתר של המועצה הישראלית לצרכנות.

מידת תיקון הליקוי



125 מיזם "ישראל דיגיטלית" הוקם על פי החלטת ממשלה 1046 מיום 15.12.13. יעדי המיזם העיקריים הם: פיתוח חדשנות ואספקת שירותים ציבורים חדשניים, איכותיים ויעילים המותאמים למאה ה-21; הטמעת כלים טכנולוגיים בעסקים קטנים ובינוניים ועידוד המסחר המקוון; שיתוף מידע וידע ממשלתי ושימוש באמצעים מקוונים לשיפור ולייעול של השירות הניתן לאזרח (להרחבה ראו בדוח מבקר המדינה "המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית"").

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי עמדתו היא שעם השלמת איחוד המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן, יהיה גוף אחד אשר ירכז את כלל פניות הצרכנים.

המועצה לצרכנות מסרה בתגובתה כי היא מסכימה עם המלצת משרד מבקר המדינה, אך הדבר כרוך בתקציב מתאים של מאות אלפי ש"ח. המועצה לצרכנות הוסיפה כי בשל רצון שר הכלכלה לאחד בינה ובין הרשות להגנת הצרכן, אין לדעתה מקום בשלב זה לקדם הקמת אתר תלונות אחוד של צרכנים, ויש להמתין בעניין זה עד לסיום תהליך האיחוד.

מומלץ למשרד הכלכלה, לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות להקים אתר תלונות אחוד של צרכנים.

כוונה לאיחוד בין הרשות להגנת הצרכן ובין המועצה לצרכנות

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה בביקורת זו:

בדוח הביקורת הקודם הועלו ליקויים בתחום הטיפול בהגנת הצרכן שאינו יעיל לשמירה מיטבית על זכויות הצרכנים, וכי בציבור קיימת אי-בהירות בנוגע לתפקידם ואחריותם של הגופים הפועלים בהגנה על זכויות אלה. בביקורת המעקב עלה כי ברשות להגנת הצרכן התקבלו בשנים 2022 ל-2025 כ-103,000 ובמועצה לצרכנות כ-90,000 תלונות. זמן הטיפול בתלונה על ידי המועצה עמד בתקופה זו בממוצע על 108 ימים, ובשנת 2025 עמד על 137 ימים. חלק מהתלונות הן תלונות כפולות משום שהציבור לא מודע לאחריות של כל אחד מהגופים, התלונות שמוגשות לרשות להגנת הצרכן אינן מטופלות כאשר מדובר בתלונות פרטניות, וחלק מהתלונות המוגשות למועצה לצרכנות לא זוכות לטיפול מיטבי בגלל מחסור חמור בכוח אדם.

ביולי 2024 הודיע שר הכלכלה לדירקטוריון המועצה על כוונתו להעביר את תפקידי המועצה הישראלית לצרכנות אל הרשות להגנת הצרכן, דבר שיגרום לפירוק המועצה. לצד האמור, תקציבי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות קוצצו באופן ניכר, דבר שפוגע ביכולתן לפעול באופן אפקטיבי בהתאם לייעודן. זאת ועוד, ניכרת שחיקה של ממש בפעילותה של המועצה לצרכנות הנובעת מצמצום משאביה, אי-מינוי דירקטורים ואי-מינוי בעלי תפקידים להנהלת המועצה וכן ניכרת פגיעה בממשל התאגידי שלה.

ב-31.5.26 (לאחר מועד סיום הביקורת) התקבלה החלטת ממשלה בעניין "שיפור מערך ההגנה על הצרכן על ידי פירוק המועצה הישראלית לצרכנות (חל"צ) והוספת סמכויות לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. ההחלטה הטילה בין השאר, על שר הכלכלה "...לערוך תיקוני החקיקה הנדרשים לשם יישום ההחלטה זו וביניהם לבטל את חוק המועצה הישראלית לצרכנות... כמו כן, בתוך 45 ימים השר יבחן, בשיתוף כלל הגורמים הנוגעים לעניין, לתקן את חוק הגנת הצרכן באופן שיעניק לרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן סמכויות וכלים לקידום ההגנה על הצרכנים, שיאפשרו לה מתן סיוע משפטי לצרכנים, לרבות ייזום הליכים בערכאות משפטיות, כנגד עוסקים שהרשות מפקחת עליהם". התיקון לחוק הגנת הצרכן יקבע בין השאר, הוראות מעבר להבטחת אופן טיפול בתובענות ייצוגיות[126]. עוד צוין בהחלטה כי יש לבצע פעולות שונות להשלמת תיקוני חקיקה להעברת הסמכויות לרשות להגנת הצרכן ופירוקה של המועצה לצרכנות.

לשם יישום ההחלטה שצפויה להמשך עד 2029, הוחלט כי החל משנת 2027 ואילך יוקצו לרשות להגנת הצרכן סך של 7.2 מיליון ש"ח שיועד לתקצוב המועצה לצרכנות בכל אחת משנות התוכנית התלת שנתית לשנים 2027-2029, זאת בהתאם לקצב העברת הסמכויות בין המועצה הישראלית לצרכנות לרשות להגנת הצרכן ולאורך הליך פירוק המועצה.

126 ההחלטה הטילה על שרים רלוונטיים לערוך תוך 60 ימים, תיקוני חקיקה שבתחום אחריותם מצויה חקיקת משנה שיש בה התייחסות למועצה.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו מאפריל 2026 כי הוא רואה חשיבות רבה באיחוד הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות (במסגרת של פירוק חברת המועצה לצרכנות והעברת סמכויותיה לרשות להגנת הצרכן). לדברי משרד הכלכלה, מהלך כזה צפוי להביא לאיגום משאבים, ייעול הפעילות, שיפור המענה לצרכנים ויצירת גוף מתכלל אחד לטיפול בתלונות ובהסדרה צרכנית, ובעקבותיו צפויה להיות קפיצת מדרגה בתחום הגנת הצרכן בישראל. כמו כן, מהלך זה ייתן מענה לליקויים בנושא הגנת הצרכן שצוינו בביקורת הקודמת ובביקורת זו. גם הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה דברים ברוח זו.

המועצה לצרכנות מסרה בתגובתה כי כלל הליקויים המוזכרים בדוח אינם בסמכותה או בשליטתה, והם נובעים משתי סיבות עיקריות: (א) אי-מנוי דירקטורים - דבר המעכב מינוי מנכ"ל למועצה ואת פעילות המועצה בתחום התובענות הייצוגיות; (ב) היעדר תקציב מתאים להרחבת פעילות המועצה ולגיוס כוח אדם חסר[127]. עד יישום החלטת הממשלה יש לפעול להשלמת הקוורום בדירקטוריון המועצה ולהבטיח כי הרשות והמועצה יקבלו תקציב הולם כדי לאפשר את פעילותם על פי הוראות חוק הגנת הצרכן וחוק המועצה.

רשות החברות הממשלתיות מסרה בתגובתה כי כנדרש בהליך פירוק של חברה ממשלתית על פי הוראות חוק החברות הממשלתיות, היא דאגה לקבל בסוף שנת 2024 את התייחסותו של דירקטוריון המועצה לצרכנות לגבי הליך פירוק המועצה והשפעותיו.

עד יישומה המלא של החלטת ממשלה בעניין המבנה הארגוני ומאפייני הפעילות של הגוף המאוחד, וביצוע תיקוני חקיקה רלוונטיים, על שר הכלכלה, השר לפיתוח אזורי ורשות החברות הממשלתיות לוודא כי דירקטוריון המועצה לצרכנות מאויש כנדרש על פי חוק המועצה. כמו כן, על שר הכלכלה, משרד הכלכלה, שר האוצר, משרד האוצר להבטיח כי לגופים האמונים על ההגנה על הצרכנים יהיו המשאבים הנחוצים שיבטיחו את פעילותם וכשירותם כדי לקיים את הוראות ומטרות החוקים הקיימים. עיכובים בהליך האיחוד אין בהם כדי להצדיק פגיעה בעבודת הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות שגורמת לפגיעה בזכויות הצרכן. כמו כן יש להבטיח כי התקציב והמשאבים שיוקצו לרשות להגנת הצרכן לאחר איחודה עם המועצה לצרכנות יתנו מענה להיקף פעילותה בהתאמה לסמכויות שיתווספו לה.

☆

בביקורת המעקב עלה כי מרבית הליקויים שצוינו בדוח הקודם לא תוקנו כלל או תוקנו במידה מועטה בלבד, דוגמת משך זמן הטיפול בתלונות הציבור של המועצה לצרכנות והיעדר שיתוף פעולה מספק בין המועצה לרשות להגנת הצרכן. עוד עלה בביקורת כי תקציבה המאושר של הרשות להגנת הצרכן היה כ-34.5 מיליון ש"ח בשנת 2025, וכי הוא פחת בכ-12% משנת 2022. גם תקציבה המאושר של המועצה לצרכנות פחת מהביקורת הקודמת בשנת 2022 ב-25% - מ-8.4 מיליון ש"ח לכ-6.3 מיליון ש"ח בשנת 2025. סך התקציב של ממשלת ישראל להגנה על הצרכנים בשנת 2025 היה כ-41 מיליון ש"ח בלבד, וזאת על אף הגידול באוכלוסייה ובמספר התלונות שהוגשו למועצה לצרכנות ולרשות להגנת הצרכן בשנים 2022 - 2025.

כאמור, עם סיום הביקורת התקבלה החלטה בעניין האיחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות. אולם עד להשלמת התהליך, וכל עוד הרשות והמועצה פועלות על פי החוקים הקיימים, מומלץ כי שר הכלכלה יקבע דרכים שיבטיחו שיתוף פעולה, תיאום ויצירת ממשקים בין הרשות, המועצה וגופי ממשלה אחרים; בין היתר לטיפול בסוגיות הקשורות להגנה על הצרכנים כמו פעולות למניעת העבירות והעוולות הצרכניות, פעולות להגברת האכיפה והסיוע בהליכים האזרחיים שבאמצעותם מושבים כספים לצרכנים, ופעולות להגברת המודעות של הצרכנים. כל אלה בין היתר יגבירו את יכולת ההרתעה של הגופים האמונים על ההגנה על הצרכן, ישפרו את השירות לצרכנים ואת רמת שביעות הרצון שלהם ויתרמו לעלייה ברמת האמון בגופים אלה.

---

127 בין היתר במחלקה לפניות הציבור (לצמצום משך הזמן לטיפול בפניות הציבור וכתוצאה מכך העלאת שביעות הרצון של הפונים למועצה וכן להגברת פעילות מחלקת הסברה).

עוד מומלץ כי שר הכלכלה בשיתוף שר האוצר יבחנו את המשאבים שממשלת ישראל מקצה להגנה על הצרכנים ועל זכויותיהם, כדי שהגופים האמונים על הגנת הצרכן יוכלו לממש את אחריותם על פי חוק הגנת הצרכן וחוק המועצה לצרכנות. עיכובים בהליך האיחוד אין בהם כדי להצדיק פגיעה בעבודת הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות שגורמת לפגיעה בזכויות הצרכן.

שער שני: הטיפול בסוגיות צרכנות נבחרות

בחלק זה של הדוח מובאים השינויים שחלו מאז הדוח הקודם בסוגיות נבחרות בנושאי צרכנות הנוגעים לאוכלוסיות נרחבות, לרבות המדיניות בביטול עסקאות, הגנות שניתנות לצרכנים בביצוע עסקאות בכרטיסי אשראי, פיקוח בנק ישראל על עסקאות אלה, הקושי של הצרכנים לבטל עסקאות, האפשרות להתנתק משירות, איחורים במתן שירות (חוק הטכנאים[128]), זמני המתנה ארוכים למענה בשירותים טלפוניים, החזר על פיקדונות ועוד.

ביטול עסקה ששולמה בכרטיס חיוב[129] ובאמצעי תשלום נוספים

בשנת 2024 נעשו בישראל עסקאות בכרטיסי אשראי בהיקף של כ-517 מיליארד ש״ח, לעומת היקף של כ-461 מיליארד ש״ח בשנת 2023 (עלייה של 12.3%). עסקה בכרטיס אשראי כמוה כחוזה בין כמה צדדים - העוסק (או הספק), הצרכן הקונה, מנפיק[130] אמצעי התשלום וסולק העסקה[131]. 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)[132]. 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 התשלום למשלם (לצרכן) מתחייב, במישרין או בעקיפין, כלפי נותן שירותי התשלום למוטב (העסק), ואם נותן שירותי התשלום למשלם נותן גם שירותי תשלום למוטב במסגרת אותה פעולת תשלום - גם כלפי המוטב[133], להעביר לו את הכספים במסגרת פעולת התשלום, בלי תלות בקבלת הכספים בפועל מהמשלם ובכפוף לתנאים שנקבעו ביניהם. פעולת תשלום באמצעות כרטיסי אשראי היא פעולת תשלום מובטחת.

---

128 תיקונים שנעשו בסעיף סעיף 18אלחוק הגנת הצרכן, במסגרת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס׳ 55), התשע״ח-2018, ס״ח 742, מכונה חוק הטכנאים.

129 כרטיס חיוב כהגדרתו בחוק שירותי תשלום, התשע״ט-2019 הוא: (א) כרטיס אשראי (אמצעי תשלום שהוא לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת ספק בלא תשלום מיידי של התמורה); (ב) כרטיס בנק (אמצעי תשלום שהוא 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 (אמצעי תשלום שהוא 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.

130 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.

131 סליקה של עסקאות בכרטיס חיוב על פי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ״א-1981, היא: 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.

132 חוק זה מחליף את חוק כרטיסי חיוב, התשמ״ו-1986.

133 כלומר אם מדובר בנותן שירותים אחד למשלם ולמוטב, הוא מתחייב גם כלפי המוטב.

פעולות הסולק יכולות להיעשות הן בעבור המנפיק והן בעבור העסק, וייתכן שלכל אחד מהם יש סולק אחר. פעילות סולק בעבור העסק עשויה לכלול שירותים הנקראים תפעול סליקה, וכוללים איתור הונאות וניהול סיכונים, רישום חשבונאי 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 וסילוקין[134].

ביטול עסקה אצל מנפיק כרטיס האשראי

על פי 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, על בית העסק לבטל את העסקה ולהחזיר לצרכן את כספו. אם העסקה נעשתה בכרטיס אשראי, בית העסק יכול לזכות את כרטיס האשראי שבו בוצעה הרכישה, והכסף יוחזר לחשבונו של בעל הכרטיס. אם לבית העסק אין כספים צבורים באותה העת אצל הסולק שמהם ניתן לבצע את הזיכוי, 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 שהתמורה הכספית בה היא גבוהה, רצוי שהצרכן ידרוש הצעה מפורטת בדואר האלקטרוני לפני שימסור את פרטי כרטיס האשראי שלו.

ביטול עסקה שהתשלום בה בוצע באמצעות כרטיס אשראי אפשרי בתנאים שונים, גם לפי חוק שירותי תשלום ולפי הוראות הפיקוח על הבנקים לחברות שהוא מפקח עליהן[135]. 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 לבטלה ולזכותו בהתאם, יכול הצרכן לפנות אל מנפיק כרטיס האשראי בבקשה להשבת הסכום ששילם או להפסקת החיוב ביתרת התשלומים, תלוי במקרה, והמנפיק יהיה מחויב לעשות כן, בהתקיים העילות והתנאים לכך לפי חוק שירותי תשלום.

הביקורת הקודמת

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

הומלץ כי המפקח על הבנקים, שהוא המאסדר האחראי על תקינותה של פעילות התאגידים הבנקאיים, ובהם חברות האשראי לפי חוק שירותי תשלום, יפעל לפרסום זכויות הצרכן ואת האפשרות לפנות לבנק ישראל לקבלת סיוע במקרים המתאימים, תוך הנגשת הנושא ככל הניתן לציבור הרחב.

---

134 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 וגבייה מלקוחות, תחזוקת מערכת חשבונאית, 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.

135 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.

בתגובתו לביקורת הקודמת מסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה כי פרסם דף באתר בנק ישראל המכיל מידע בנושא אופן השימוש בכרטיסי אשראי ובנושא ההסדרים הצרכניים המגינים על הלקוחות כאשר הכרטיס נגנב, אובד, מתבטל וכיו"ב. במסגרת דיווח על תיקון ליקויים בדוח הקודם מסר בנק ישראל כי הנושא מטופל.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי באתר בנק ישראל קיים אתר ייעודי לציבור ובו מדריכים, סרטונים ותכנים שונים בנושא התמודדות עם הונאות, אולם הם עוסקים בהיבטים אחרים ולא באפשרויות ביטול עסקה שבאחריות בנק ישראל. עוד נמצא שבדף הייעודי של היחידה לפניות הציבור, בחלק העוסק בפעילות היחידה, נוספה הבהרה קצרה ולא מפורטת, ולפיה היחידה מבררת תלונות גם בנושא הונאות לקוחות, לרבות על ידי בתי עסק. במקום אחר באתר האינטרנט של בנק ישראל, בדפי שאלות ותשובות בנושא כרטיסי חיוב, יש התייחסות לכשל תמורה מלא, אך אין דוגמאות המיועדות לציבור המציגות מקרים שבהם נתקלים הצרכנים - כגון קבלת מוצר מקולקל, קבלת מוצר שאינו מותג מקורי, קבלת מוצרים שונים מהמוזמן וקבלת רק חלק מהמוצרים המוזמנים ואין פירוט של המענים שנותנת היחידה במקרים אלו ושל החובות החלות על סולקים בהתאם לחוק שעל יישומו ממונה בנק ישראל.

בביקורת הקודמת עלה כי בנק ישראל לא פרסם מידע ודוגמאות על פעילותה של יחידת פניות הציבור בפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל בנושא "כשל תמורה" ו"הכחשת עסקה" והתנאים שלפיהם רשאי הצרכן לבטל חיובים בגין עסקאות לפי חוק שירותי תשלום. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. בביקורת המעקב עלה שהוספה הערה בעמוד האינטרנט של בנק ישראל על ידי יחידת פניות הציבור בבנק ישראל שלפיה היחידה מבררת תלונות בנושא הונאות לקוחות, לרבות על ידי בתי עסק. כמו כן, במקום אחר באתר בנק ישראל הוסף בלשונית "שאלות ותשובות" בנושא כרטיסי חיוב הסבר קצר ולא ממצה בנושא "כשל תמורה" עם הפניה לאתר חיצוני של עמותה[136]. עם זאת, בנק ישראל לא פרסם מידע מספק ודוגמאות בנושא "כשל תמורה" ו"הכחשת עסקה" ואת התנאים שלפיהם רשאי הצרכן לבטל חיובים בגין עסקאות בכרטיסי אשראי לפי חוק שירותי תשלום.

מידת תיקון הליקוי

בנק ישראל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 (להלן - תגובת בנק ישראל) כי הוא הוסיף באתר האינטרנט שלו הפניה אל אתר "כל זכות" המפרט את זכויות הלקוחות. נוסף על כך, הצרכן יכול ללמוד על הנושא ב"סקירת פניות הציבור" של הפיקוח על הבנקים המתפרסמת מדי שנה בשנה וכן באתר בנק ישראל בדפי "שאלות ותשובות" בתחום כרטיסי חיוב.

מומלץ שהפיקוח על הבנקים יפעל להגברת המודעות הצרכנית ויפרסם את זכויות הצרכן, ובין היתר את זכויותיו מול חברות כרטיסי האשראי במקרה של "כשל תמורה" מלא או חלקי ובמקרה של "הכחשת עסקה" בכרטיסי אשראי, הכול תוך מתן דוגמאות מפורטות ופירוט התנאים שלפיהם רשאי הצרכן לבטל חיובים בגין עסקאות. כמו כן מומלץ שהמפקח על הבנקים יפרסם את האפשרות לפנות לבנק ישראל לקבלת סעד או סיוע במקרים המתאימים, נוסף על הטיפול של חברות כרטיסי האשראי. נוסף על כך מומלץ שמלוא המידע על פעילות היחידה לפניות הציבור בבנק ישראל בכל הנוגע לכרטיסי חיוב ולזכויות הצרכנים שעליהן מופקדת היחידה יוצג באתר הבנק.

136 עמותה העוסקת בזכויות אזרחיות וצרכנות בשם "כל זכות".

פערים בהגנות על רכישה בכרטיסי אשראי בישראל - למול הגנות הניתנות בחו"ל - השוואה בין-לאומית

"סְכֶמָה" היא דרך הביצוע ומערכת הכללים בעסקאות בכרטיסי אשראי, המגדירים לגורמים המשתתפים בתהליך את אופן התנהלות העסקאות, ובפרט הסדרים טכנולוגיים ועסקיים, כללי התחשבנות וחלוקת האחריות לנזק[137].

חוק הוגנות בחיובי אשראי[138] בארצות הברית נותן לצרכן בתחומים מסוימים הגנות רחבות יותר מאלו הניתנות בישראל מתוקף 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 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 לבדוק את 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)[139] גם בעסקה באמצעות כרטיס חיוב. בעסקה מתמשכת[140], שבה הספק מחייב 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 הנקובות 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-לאומיות[141] וכן חברות סליקה כגון PayPal[142] מפרסמות את הכללים שלפיהם הן מטפלות במחלוקות לגבי חיובי הצרכן בעסקאות בכרטיסי אשראי. החברות אימצו

---

137 בין המשתתפים בתהליך ביצוע עסקה בכרטיס אשראי אפשר למנות בנקים, סולקים, מנפיקים, יצרני מסופים, מפיצים של תוכנה וחומרה לסליקת עסקאות, ארגונים בין-לאומיים לכרטיסי חיוב ועוד. הסכֶמה 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.

138 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.

139 ראו סעיף 13ד1 לחוק הגנת הצרכן.

140 עסקה לרכישה של טובין או שירותים באופן מתמשך, לרבות כל שינוי בעסקה או תוספת לה שאינם מהווים עסקה חדשה, והכול בין שהעסקה היא לתקופה קצובה ובין שלתקופה בלתי קצובה, ולמעט עסקה לאספקת גז בין צרכן גז לספק גז.

141 כגון ויזה, מאסטרקארד ואמריקן אקספרס.

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

את ההגנות הנוספות לצרכן הקיימות בחוק ההוגנות בחיובי אשראי האמריקאי, ואף מחייבות את הספקים לפרסם את מדיניות החזרת המוצרים[143]. חברת סליקה בין לאומית א', 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. ההגנות הנ"ל - להלן הסדר ה-chargeback - מעוגנות בחקיקה או בהסדרים הוולונטריים של חברות הסליקה בארצות הברית ובמדינות אירופה.

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי לצרכנים ישראלים שרוכשים מוצרים מספקים בחו"ל באמצעות כרטיסי אשראי שהנפיקו חברות האשראי הפועלות תחת הסְכֶמָה הבין-לאומית, או שרוכשים באמצעות PayPal (גם אם יש שימוש בכרטיס אשראי שהונפק בישראל) - ניתנות בפועל הגנות נוספות על אלו שנהנים מהן צרכנים ישראלים שרוכשים מוצרים בכרטיס אשראי של מנפיק שפועל תחת סְכֶמָה ישראלית (בסוגי עסקאות זהות לרבות קרדיט וחיוב נדחה), כגון הקפדה על גילוי נאות הניתן לצרכן לפני ביצוע העסקה.

הומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים, בשיתוף הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות, יבחנו מפעם לפעם את מועילות ההגנות החלות על הצרכן בישראל בהשוואה למצב בארצות הברית. אימוץ הגנות דומות, בשינויים מתחייבים, לאלה שבארצות הברית 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.
בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה שחוק שירותי תשלום הוא חוק חדש יחסית, והוא עדיין נמצא בשלבי הטמעה מתקדמים בשוק, לרבות בכל הנוגע לאמצעי תשלום מתקדמים. כמו כן, הממשלה יחד עם בנק ישראל עובדים על תיקונים מסוימים, כדי לטייב את ההגנות הצרכניות. על כן, בכוונת הפיקוח על הבנקים לאפשר המשך הטמעה של החוק בשוק, ובחלוף תקופה ארוכה יותר לבחון את האפקטיביות ללקוחות, בשיתוף פעולה עם משרד המשפטים והמאסדרים האחרים המופקדים על נותני שירותי תשלום.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה שעניין אימוץ הגנות הניתנות לצרכן מחברות הסליקה הבין-לאומיות בכרטיסי קרדיט, מעלה שאלה: האם נכון ליצור מסגרת משפטית חלופית ומחייבת לאמצעי תשלום שאינו נפוץ בישראל, לעומת המצב בארצות הברית, ואשר יש לו השלכות ומשמעויות כלכליות וצרכניות? כך למשל, ההגנות בארצות הברית ניתנות במסגרת כרטיסי קרדיט בתוספת ריבית גבוהה, שמגלמת רכיבים שונים, בהם רכיב ההגנה הצרכנית. משרד המשפטים בחן בעבר את הנושא והוא סבור שיש משמעות לעידוד הציבור לעשות שימוש בעסקאות קרדיט (אשראי עם ריבית) - זה עלול לעודד צריכה לא אחראית של לקוחות, שכן הם לא בהכרח מבינים שמדובר בעסקת אשראי לכל דבר, לא בהכרח מבינים את התנאים שלה ואת הסיכון שבאי-עמידה בתנאי הפירעון (כל זאת אגב רכישה של מוצר בקופה). עם זאת, משרד המשפטים, בשיתוף בנק ישראל והרשות להגנת הצרכן, בוחנים קידום תיקון חקיקה לחוק שירותי תשלום באופן שירחיב את ההגנה הצרכנית הנתונה ללקוח אם נפלו פגמים בעסקת היסוד או בנסיבות שבהן עסקת היסוד נכרתה במרמה. יודגש כי הרשות להגנת הצרכן מופקדת על תכלול הצעת החוק ובכלל זה על הבאתה לאישור הממשלה. הצעת החוק נמצאת בישורת הסופית ומשרד המשפטים ממתין לאישור מהרשות להגנת הצרכן להעלות אותה לוועדת השרים.

[143] ראו את מסמכי מדיניות פתרון המחלוקות באתרי האינטרנט של ויזה, מאסטרקארד ואמריקן אקספרס.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה הרשות להגנת הצרכן למשרד מבקר המדינה כי במהלך שנת 2022 היא דנה בהמלצת משרד מבקר המדינה והיא תומכת בחשיבותה להגנה על הצרכנים.

ביקורת המעקב

בספטמבר 2025 מסרה המועצה לצרכנות למשרד מבקר המדינה כי מתקבלות אצלה תלונות צרכנים נגד אתרי אינטרנט בעניין אי-אספקה, אספקת מוצרים שונים מהמוצרים שהוצגו באתר ואספקת מוצרים מזויפים. לגבי אתרים זרים, נשלחו כמה פניות לחברות אשראי בבקשה להפעיל את ההגנות הקיימות במערכת הסליקה הבין-לאומית של חברות האשראי כדי להחזיר לצרכן את הסכום ששילם. הצרכנים דיווחו כי בעקבות פניותיהם הם קיבלו החזר כספי. ההגנות הנ"ל - הסדר ה-chargeback - מעוגנות בחקיקה או בהסדרים הוולונטריים של חברות הסליקה בארצות הברית ובמדינות אירופה. לגבי רכישות בארץ שלא לפי ההסדרים בחו"ל, הצרכנים אינם מקבלים את אותן הגנות. המועצה לצרכנות פנתה לרשות להגנת הצרכן כדי להציע לקדם תיקון חקיקה שיעניק את אותן הגנות הקיימות בחו"ל לציבור הישראלי.

באוגוסט 2025 מסרה הרשות להגנת הצרכן למשרד מבקר המדינה כי הצמיחה וההתרחבות של הסחר האלקטרוני והעולמי מביאות יתרונות צרכניים רבים, לצד אתגרים ובעיות ובהם מוצרים שלא מתקבלים, מוצרים מזויפים, הטעיה, מוצרים ושירותים באיכות ירודה ועוד. אחד הכלים המרכזיים להתמודדות עם בעיות אלו בארצות הברית, באנגליה ובאירופה הוא החזר חיוב (chargeback). מנגנון החזר חיוב הוא מנגנון שבו הסולק המבצע את התשלום בעד עסקה צרכנית, אחראי לנהל את המחלוקת שעלולה להתגלע בין עוסק לבין צרכן באופן שמאפשר לצרכן, במקרים שבהם הוא נמצא זכאי לכך, לקבל החזר על עלויות ששילם בעד עסקה שהוא מבקש לבטל, וזאת מהגוף הסולק עצמו. החזר החיוב ניתן לצרכנים מכוח חוק, מכוח הסדר וולונטרי של ספקי האשראי, או שילוב של שניהם. השימוש בהחזר החיוב בעולם הולך ומתרחב, בהתאם לגידול בהיקף הסחר הדיגיטלי. סוגיה זו נמצאת באחריות בנק ישראל ומשרד המשפטים, בהיותם אחראים על אסדרת הפעילות בתחום שירותי התשלום. לפי הידוע לרשות, בישראל ההגנה של סולק על עסקת היסוד היא חלקית ומתאפשרת במקרים מוגבלים יחסית לדין הנהוג באירופה. לאור חשיבות הנושא, היבטי הרוחב שלו וחשיבותו בעולם שבו עסקאות צרכנות מתרחשות יותר ויותר במרחב הגלובלי, הרשות פועלת עם משרד המשפטים ובנק בישראל בבקשה לרתום אותם לקיום דיון מקצועי בהובלתם לצורך בחינת האפשרות להרחבת השימוש בכלי זה, מעבר להיקפי ההגנה הניתנים לעסקה צרכנית בדין כיום.

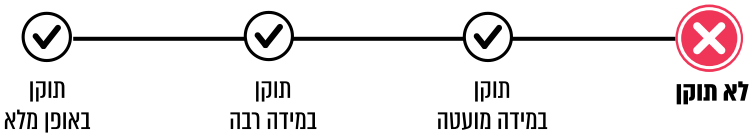
בספטמבר 2025 מסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה כי ביום 30 ביולי 2025 התקיימה פגישה בנושא זה בהשתתפות משרד המשפטים, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, המועצה לצרכנות ובנק ישראל.

משרד המשפטים מסר בתגובתו באפריל 2026 (להלן - תגובת משרד המשפטים) בנוגע ל"כשל תמורה" כי לעמדתו, ההגנה המצויה בסעיף 17 בחוק שירותי תשלום בנוסח בעת הביקורת מהווה איזון מספק בין הצורך להגן על המשלמים לבין הצורך להימנע מהטלת חובות עודפות על נותני שירותי התשלום שאינם צד לעסקת המקור. סעיף זה התקבל לאחר דיון בכנסת, ובהתאם לעמדה המקצועית של משרד המשפטים ובנק ישראל.

המועצה לצרכנות מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי היא השתתפה בפגישה בעניין זה עם בנק ישראל, משרד המשפטים והרשות להגנת הצרכן, אולם לא נערך פרוטוקול לישיבה זו, וגם לא נקבעה ישיבת המשך. המועצה לצרכנות ציינה כי בישיבה היא הציגה את המצב הקיים בארצות הברית ובאירופה, שם גם בעסקאות בחיוב נדחה בכרטיסי אשראי (סוג העסקה הנפוצה בישראל) יש הגנה רבה יותר על הצרכן אם הספק לא מסר גילוי נאות לצרכן לפני ביצוע העסקה (הסדר המכונה הגנת chargeback). המועצה לצרכנות הוסיפה שבנק ישראל ומשרד המשפטים לא תמכו בקידום הגנת chargeback לצרכנים בישראל.

בביקורת הקודמת עלה כי קיים פער בין ההגנות שניתנות על רכישות באמצעות הסְכֶמָה הבין-לאומית לבין אלו הניתנות במסגרת הסְכֶמָה הישראלית. לצרכנים ישראלים שרוכשים מוצרים מספקים בחו"ל באמצעות כרטיסי אשראי שהנפיקו חברות האשראי הפועלות תחת הסְכֶמָה הבין-לאומית או שרוכשים באמצעות PayPal (גם אם בכרטיס אשראי שהונפק ופועל תחת הסְכֶמָה בישראל) ניתנות בפועל הגנות נוספות על אלו שנהנים מהן צרכנים ישראלים. לדוגמה, במקרה שבו הובטח מקרר בצבע מסוים וסופק מקרר בצבע אחר. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. מאז הביקורת הקודמת בנק ישראל, משרד המשפטים, הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות קיימו פגישה אחת בלבד בנושא, אך לא הוסיפו הגנות צרכניות המגבירות את יכולת הסולק לבטל את העסקה אם לא ניתן גילוי נאות לצרכן לפני ביצוע העסקה, ועדיין קיים פער בין ההגנות שניתנות על רכישות באמצעות הסְכֶמָה הבין-לאומית לבין הסְכֶמָה הישראלית.

מידת תיקון הליקוי



בנק ישראל מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2026 כי בישיבה שהתקיימה מיולי 2025 סוכם שהרשות להגנת הצרכן תכין מסמך ובו תסכם את הנקודות שעלו בישיבה, ושהיא תיזום עוד פגישה כדי "להמשיך את החשיבה בנושא". אולם עד מועד התגובה של בנק ישראל טרם נקבעה פגישה כזאת. בנק ישראל ציין כי אם תיקבע פגישה כזאת, הוא ישמח לשתף פעולה לשם המשך בחינת הנושא.

השימוש בהחזר החיוב (chargeback) בעולם הולך ומתרחב, בהתאם לגידול בהיקף הסחר הדיגיטלי. בישראל ההגנה של סולק על עסקת היסוד היא חלקית ומתאפשרת במקרים מוגבלים, יחסית לדין הנהוג בעולם. סוגיה זו נמצאת באחריות בנק ישראל ומשרד המשפטים, בהיותם אחראים לאסדרת הפעילות בתחום שירותי התשלום. מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים, בשיתוף הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות, יקדמו את ההגנות החלות על הצרכן בישראל בהתאם למצב באיחוד האירופי, באנגליה ובארצות הברית, בשינויים המתחייבים. הדבר יסייע למניעת פגיעה בצרכנים ויעודד הקפדה על שירות הוגן מצד בתי העסק. בכלל זה, מוצע לאפשר לצרכן הישראלי לבחור לקבל הגנה מוגברת מהמנפיקים גם אם תמורת תוספת תשלום.

משרד הכלכלה והרשות להגנת הצרכן מסרו בתגובתם כי עמדתם היא שקידום הגנת chargeback יכול לסייע במידה ניכרת לצרכנים בישראל.

שיתוף גופי צרכנות בהסדרי ביצוע עסקאות

הבנק העולמי[144] (World Bank) המליץ כי לצורך גיבוש אסטרטגיה לאומית מכלילה לשירותי תשלום קמעונאיים יש לשתף את בעלי העניין בבנייתה[145].

בבנק ישראל פועל פורום של המועצה הלאומית לתשלומים בהובלת מנכ"ל בנק ישראל המייעצת לנגיד בקשר לעניינים אלו[146]. לפי פרסומי הבנק[147], פעילות המועצה הורחבה כדי להתאים את השוק להתפתחויות הטכנולוגיות והרגולטוריות, תוך שיתוף כלל הגורמים המעורבים בתחום. מטרות דיוני המועצה הן 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 נציגים מן: 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.

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי נציגי הגופים הצרכניים, לרבות הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות, לא הוזמנו לדיוני המועצה הלאומית לתשלומים או לוועדת כרטיסי חיוב אשר עסקו בגיבוש הסְכֶמָה, כללי ביצוע העסקאות וכללי ההתחשבנות 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, 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 בסְכֶמָה לביצוע פעולות באמצעי תשלום, ככלי לביצוע הונאת צרכנים.

בביקורת הקודמת הומלץ לשתף את בעלי העניין בגיבוש אסטרטגיה לאומית מכלילה לשירותי תשלום קמעונאיים, כפי שהמליצו הבנק העולמי וצוות הבחינה. הומלץ כי בנק ישראל יפעל לכנס באופן עיתי את המועצה הלאומית לתשלומים וכי יזמן לדיונים את נציגי המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן כדי שיציגו את עמדתן, כבעלות 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 לביקורת הקודמת כי להבא הוא יזמין את הרשות להגנת הצרכן ומהמועצה לצרכנות כאשר יועלו בוועדות סוגיות הרלוונטיות לפעילותן.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסר בנק ישראל כי בחודש ספטמבר 2022 פנו למועצה הישראלית לצרכנות ולרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן בבקשה כי ישלחו נציג מטעמן אשר ישתתף בדיוני ועדת כרטיסי חיוב. כמו כן נשלחו חומרי רקע של הקמת הוועדה ומונו נציגים

---

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

145 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.

146 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.

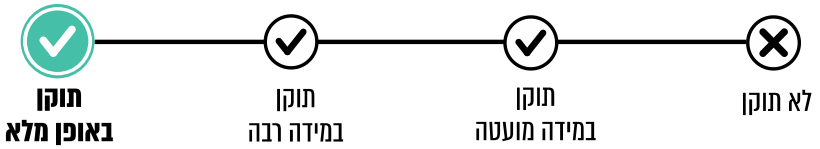
147 פרסומי יחידת הפיקוח על מערכות תשלומים, אגף מערכות תשלומים וסליקה, בנק ישראל, דוח סקירת הפיקוח על מערכות תשלומים מבוקרות, צעדים עיקריים שקודמו בשנים 2016 - 2019.

מטעם שני הגופים בוועדת כרטיסי חיוב. נציגים אלו מכותבים לכל חומרי הוועדה ומוזמנים לכל דיוניה.

ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת עלה כי נציגי הגופים הצרכניים, לרבות הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות, לא הוזמנו לדיוני המועצה הלאומית לתשלומים או לוועדת כרטיסי חיוב, הפועלות בבנק ישראל, אשר עסקו בגיבוש הסְכֶמָה, כללי ביצוע העסקאות וכללי ההתחשבנות וחלוקת האחריות לנזק, ועמדתן לא נשמעה. הליקוי תוקן במלואו. בביקורת המעקב נמצא כי בספטמבר 2022 פנה בנק ישראל למועצה הישראלית לצרכנות ולרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן בבקשה כי ישלחו נציג מטעמן אשר ישתתף בדיוני ועדת כרטיסי חיוב. מונו נציגים מטעם שני הגופים המשתתפים בפועל בישיבות של ועדת כרטיסי חיוב.

מידת תיקון הליקוי



שוברי זיכוי

על פי תקנות ביטול עסקה, צרכן זכאי לבטל עסקה אם 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 שימוש או פגימה במוצר, אלא אם כן יוכח אחרת. התקנות מפרטות את סוגי מוצרים ואת פרק הזמן המאפשרים 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 14ז לחוק הגנת הצרכן, שעניינו חובת גילוי מדיניות החזרת טובין.

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 ייכתב 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 מימושו במכירה מיוחדת, ותקופת תוקף השובר וציון האפשרות להשתמש בו ללא תנאים מגבילים יופיעו על גבי השובר, באותיות ברורות ובהבלטה מיוחדת.

הביקורת הקודמת

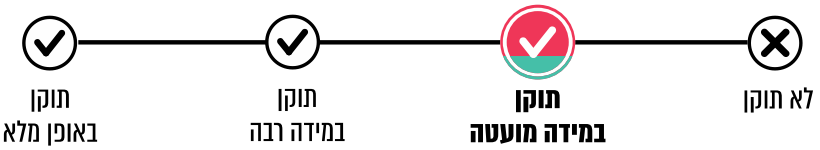
בדוח הקודם נמצא שבניגוד לחוק הגנת הצרכן בנושא ביטול רכישת טובין או שירותים ישנם עסקים שנותנים זיכוי לצרכן באמצעות שובר שנמחק עם הזמן (בנייר כימי). משרד מבקר המדינה המליץ לרשות להגנת הצרכן לפעול למניעת קיומם של מקרים כאלה.

ביקורת המעקב

בספטמבר 2025 מסרה הרשות להגנת הצרכן לצוות מבקר המדינה שלא ננקטו פעולות קונקרטיות בתחום שוברי זיכוי בשל תיעדוף משימות. עוד נמסר כי מקודם תיקון לחוק הגנת הצרכן, שבו נקבע כי קמעונאי גדול יחויב להציע מסירה דיגיטלית של חשבונית וכן שובר זיכוי דיגיטלי. במקרה כזה הצרכן יוכל לבחור אם ברצונו לקבל חשבונית או שובר הזיכוי באופן דיגיטלי או בהעתק פיזי, ועוסק שהוא קמעונאי גדול ישמור העתק חשבונית או זיכוי של לקוח לתקופה של שבע שנים מיום מסירתם ללקוח.

בביקורת הקודמת עלה שבניגוד לחוק הגנת הצרכן בנושא ביטול רכישת טובין או שירותים ישנם עסקים שנותנים זיכוי לצרכן באמצעות שובר שנמחק עם הזמן (בנייר כימי). הליקוי תוקן במידה מועטה. בביקורת המעקב נמצא כי עדיין יש עסקים שנותנים זיכוי לצרכן באמצעות שובר שנמחק עם הזמן (בנייר כימי), והרשות להגנת הצרכן לא נקטה פעולות אכיפה למניעת מקרים אלו. עם זאת, הרשות מסרה כי מקודם תיקון לחוק הגנת הצרכן, שבו נקבע כי קמעונאי גדול יחויב להציע מסירה דיגיטלית של חשבונית וכן שובר זיכוי דיגיטלי.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ לרשות להגנת הצרכן לקדם את התיקון לחוק הגנת הצרכן, שבו נקבע כי קמעונאי גדול יחויב להציע מסירה דיגיטלית של חשבונית וכן שובר זיכוי דיגיטלי. עוד מומלץ לבצע פעולות אכיפה נגד עסקים שנותנים זיכוי לצרכן באמצעות שובר שנמחק עם הזמן (בנייר כימי), כדי למנוע מקרים כאלה.

הונאות ושימוש לרעה בכרטיסי אשראי

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 - דבר העלול להטעות צרכן בכל עניין מהותי בעסקה (להלן - הטעיה).

סמכות המפקח על הבנקים לקבוע הוראות ניהול בנקאי תקין מעוגנת בסעיף 5(1ג) לפקודת הבנקאות, 1941 (להלן - פקודת הבנקאות), ובהתאם לסמכות זו נוהג המפקח לקבוע אף הוראות שנועדו לשמור באופן ישיר על עניינם של לקוחות המערכת הבנקאית.

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

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

בנוהל בנקאי תקין 472 שהורה בנק ישראל לחברות הסליקה[148] נעשה ניסיון להקטין את הסיכון לסולק מהתנהלות החברות. בין היתר הנוהל מקטין את הפגיעה הנגרמת מחברות שפועלות תוך הונאת צרכנים באמצעות הטעייתם או בהפעלת השפעה בלתי הוגנת עליהם.

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 יכולתן של 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.

תלונות על חברות מעוולות וטיפול 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.

המועצה לצרכנות שלחה לסגנית המפקחת על הבנקים דאז בבנק ישראל פנייה נוספת באוגוסט 2017, בבקשה שתורה על בדיקת אופן הטיפול של 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.

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת 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 פעולותיהן של חברות כרטיסי האשראי בקשר לעצירת סליקה של עוסקים שהטעו צרכנים או ביצעו הונאות באמצעות כרטיסי אשראי, לרבות הונאות 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.

---

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

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

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

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה לצרכנות שיש מספר פעולות לתיקון שטרם בוצעו: (א) שיתוף פעולה בין בנק ישראל, הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות לשם איתור כשלים צרכניים המעלים חשש כי מעוול סדרתי פוגע בצרכנים ופניות לחברות האשראי או לבנק ישראל לשם הפסקת שירותי הסליקה; (ב) גיבוש נוהל עבודה עם בנק ישראל לטיפול בתופעות המעלות חשש להונאות, להפרות חמורות על חוק הגנת הצרכן.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה הרשות להגנת הצרכן שהרשות מעבירה לאנשי קשר באגף פניות הציבור בבנק ישראל פניות בקשר למקרים שהם בסמכות בנק ישראל.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 בנק ישראל מסר שייסד ממשקים עם המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן.

ביקורת המעקב

המועצה לצרכנות

ביולי 2025 מסרה המועצה לצרכנות למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת בשנה בממוצע כ-25,000 תלונות צרכנים בתחומים שונים וכי בשנת 2024 כ-74% מהתלונות נמצאו מוצדקות. חלק מהתלונות שמקבלת המועצה הן תלונות נגד חברות מעוולות כגון נגד אתרי אינטרנט בעניין אי-אספקה, אספקת מוצרים שונים מהמוצרים שהוצגו באתר ואספקת מוצרים מזויפים. בלוח שלהלן תלונות כנגד חברות בתחום הפיננסים בשנים 2022 - 2025 (עד יולי).

לוח 10: **תלונות כנגד חברות בתחום הפיננסים, 2022 - 2025 (עד יולי)**

השנה	מספר התלונות
2022	197
2023	226
2024	297
ינואר עד יולי 2025	220
סה"כ	940

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

מהלוח עולה כי בתקופה שמתחילת שנת 2022 עד יולי 2025 קיבלה המועצה לצרכנות 940 תלונות צרכנים בתחומי הפיננסים, כ-75% מהן נמצאו מוצדקות. עוד מסרה המועצה לצרכנות כי בשלב זה לא קודם נוהל שיתוף פעולה בין בנק ישראל ובין המועצה לצרכנות, ולעמדת המועצה שיתוף פעולה כאמור צריך להתקיים גם עם גורמי האכיפה - הרשות להגנת הצרכן ומשטרת ישראל. לפי עמדתה, הפסקת שירותי סליקה לעסק היא הדרך הנכונה למנוע פגיעה בציבור הצרכנים בידי מפירים סדרתיים באמצעות בחינה של אי-עמידתן של החברות בנוהל בנקאי תקין 472 שהורה בנק ישראל לחברות הסליקה. במקרה שהמועצה פונה בהתרעה לגבי עסק מעוול היא אינה יודעת אם וכיצד טופל הנושא.

הרשות להגנת הצרכן

בשנים 2021 עד 2025 פתחה הרשות להגנת הצרכן תיקי חקירה וטיפול בעסקים בתחומים העיקריים האלה: בתחום הפיננסי מחזור משכנתאות, שיפור דירוגי אשראי (בשיתוף בנק ישראל), החזרי מס ואיתור כספים אבודים, תיווך להלוואות וקשירת צרכנים להלוואות ללא ידיעתם; בתחום הבריאות, ייחוס סגולות רפואיות למוצרים במכירה מקוונת באופן מטעה; בתחום רכבים למכירה, אי-גילוי בפרסום בדבר היותם רכבי אובדן להלכה[149]; בתחומים נוספים, שיווק קרקעות חקלאיות באינטרנט ללא ציון כי האמור בקרקעות שאינן זמינות לבנייה, מוצרים מזויפים או מטעים, מוצרי חשמל ואלקטרוניקה וביטוח המוצרים, קורסים דיגיטליים, קורסים באנגלית, מועדוני לוטו. בלוח להלן מצוין מספר תלונות צרכנים שהופנו לרשות להגנת הצרכן בנוגע להטעיה, השפעה בלתי הוגנת וחיוב יתר בעסקאות בתחום השיווק מרחוק, בשנים 2021 - 2025 (עד יולי).

לוח 11: **מספר תלונות צרכנים לרשות להגנת הצרכן בנוגע להטעיה, השפעה בלתי הוגנת וחיוב יתר בעסקאות בתחום השיווק מרחוק, 2021 עד יולי 2025**

השנה	2021	2022	2023	2024	עד יולי 2025	סה"כ
מספר התלונות	2,094	2,799	4,120	4,712	2,236	15,961

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

מהלוח עולה כי שמשנת 2021 עד יולי 2025 קיבלה המועצה לצרכנות כ-16,000 תלונות מצרכנים בגין הטעיה, השפעה בלתי הוגנת וחיוב יתר בעסקאות בתחום השיווק מרחוק.

בלוח להלן מצוין מספר ההליכים שבהם הטילה הרשות להגנת הצרכן עיצומים כספיים בתחום ההונאות המקוונות וסכומם (במיליוני ש"ח), בשנים 2021 עד יולי 2025.

לוח 12: **מספר ההליכים[150] שבהם הטילה הרשות להגנת הצרכן עיצומים כספיים בתחום ההונאות המקוונות וסכומם (במיליוני ש"ח), 2021 עד יולי 2025**

השנה	מס' ההליכים בתחום ההונאות המקוונות	הסכום (במיליוני ש"ח)
2021	27	22.00
2022	46	32.14
2023	6	4.74
2024	13	5.58
2025	5	2.26
סה"כ	**97**	**66.72**

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

מהלוח עולה כי ב-97 הליכים שמשנת 2021 עד יולי 2025 הטילה הרשות להגנת הצרכן עיצומים כספיים על עסקים מקוונים שהונו צרכנים, בסך הכול הטילה הרשות עיצומים בסכום של כ-66.72 מיליון ש"ח.

בנק ישראל

בספטמבר 2025 מסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה כי באוקטובר 2024 נכנס לתוקפו הסדר חוקי לעניין הפסקת ביצוע של פעולת תשלום בשל קביעה לגבי "עוסק מפר בנסיבות מחמירות". עוד מסר הבנק כי בשלוש השנים האחרונות הפיקוח על הבנקים סייע לכ-220 לקוחות המערכת הבנקאית שנפלו קורבן להונאה ופנו לפיקוח לקבלת סיוע, וכן לכ-3,250 לקוחות שלא פנו לפיקוח,

149 בפברואר 2023 פרסמה הרשות להגנת הצרכן גילוי דעת בדבר אי-גילוי בפרסום מכירת רכב כי לרכב נגרם נזק בטיחותי או שנקבע לגביו "אובדן להלכה".

150 הליך יכול להכיל מספר תיקי חקירה רב שנפתחו לעוסק מסוים.

במסגרת תהליך תיקון ליקויים רוחבי (בדומה לתהליך המתבצע בתובענות ייצוגיות). בתוך כך פוצו לקוחות בסך כולל של כ-20 מיליון ש״ח.

עוד מסר הבנק כי בעקבות המלצת המבקר בביקורת הקודמת, יזם הפיקוח על הבנקים פגישות עם הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות לשם מיסוד קשרי העבודה השוטפים, מינוי ״פוקל פוינט״ (גורם מקשר) לקבלת פניות ונושאים לטיפול, העברת מידע רלוונטי לשם בירור תלונות ולקיום פגישות מקצועיות בעת קרות אירועים ספציפיים הדורשים תיאום והעברת מידע.

בביקורת הקודמת עלה כי בנק ישראל לא טיפל בתלונות שקיבל מן 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 פעולותיהן של חברות כרטיסי האשראי בקשר לעצירת סליקה של עוסקים שהטעו צרכנים או ביצעו הונאות באמצעות כרטיסי אשראי, לרבות הונאות קשישים, והפיקוח על הבנקים לא מיסד ממשקים עיתיים עם המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן לשם סיועו בבירור תלונות אלו ובטיפול בהן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. בנק ישראל נפגש עם נציגי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות ומינה אנשי קשר לשם קבלת פניותיהן. כמו כן, לדברי הבנק, בשלוש השנים האחרונות הפיקוח על הבנקים סייע לכ-220 לקוחות המערכת הבנקאית שנפלו קורבן להונאה ופנו לפיקוח לקבלת סיוע, וכן לכ-3,250 לקוחות שלא פנו לפיקוח, במסגרת תהליך תיקון ליקויים רוחבי. בתוך כך פוצו לקוחות בסך כולל של כ-20 מיליון ש״ח. לצד האמור, בנק ישראל טרם גיבש נוהל עבודה עם הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות לטיפול במקרים ובתלונות שבהם קיים חשש להונאות ולהפרות חמורות של חוק הגנת הצרכן; לעצירת חיובים שמקורם בהונאות בכרטיסי אשראי, בפרט במקרים של הונאה שיטתית כלפי קשישים ואוכלוסיות ראויות לקידום; ולבחינת אי-עמידת חברות כרטיסי האשראי בהוראות נוהל בנקאי תקין 472 שהורה בנק ישראל לחברות הסליקה.

מידת תיקון הליקוי

המועצה לצרכנות מסרה בתגובתה כי בסוף שנת 2023 ובתחילת 2024 פנתה המועצה לחברות אשראי בבקשה לשקול להפסיק לתת שירותי סליקה למספר עוסקים בשל ריבוי תלונות נגדם אלו בנושאים שונים: שיווק מוצרים מזויפים, עוקץ פיננסי ועוד. עוסקים אלו פוגעים בכל סוגי האוכלוסייה ולא רק בקשישים. נשלח עותק של פניות אלה למפקח על הבנקים בבנק ישראל ובעקבות כך התקיימו שתי פגישות מעקב עם נציגי הפיקוח על הבנקים. המועצה ממשיכה לקבל תלונות חמורות נגד עוסקים רבים שמפרים לכאורה את הוראות החוק, ונדמה שחברות האשראי אינן פועלות על פי נוהל מסודר למעקב אחר תלונות הצרכנים והפסקת שירותי סליקה במקרה שבו עולה חשש להפרת הוראות החוק ובמקרים של ריבוי תלונות נגד העוסק.

פורום חברות כרטיסי האשראי[151] מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 (להלן - תשובת פורום הסולקות) כי חברות כרטיסי האשראי בכובען כסולקות פועלות להפסקת שירותי סליקה במקרה של הוראות הפרת החוק או אינדיקטורים אחרים המעידים על פעילות לא תקינה ובכלל זה היקף התלונות כנגד בית העסק. חברות כרטיסי האשראי נתונות בהקשר זה לפיקוח וביקורות של בנק ישראל, ולכללי הפעילות כפי שנקבעים על ידי חברות האשראי הבין-לאומיות.

151 פורום המאגד את מנפיקות כרטיסי האשראי וסולקות הגדולות מקס איט פיננסים בע״מ, כרטיסי אשראי לישראל בע״מ וישראכרט בע״מ.

מומלץ כי בנק ישראל יבחן באופן עתי את עמידת חברות כרטיסי האשראי בהוראות נוהל בנקאי תקין 472 שהורה בנק ישראל לחברות הסליקה ובמידת הצורך יבחן אם הכלים המשפטיים העומדים לרשותם נותנים מענה מספק להתמודדות עם עצירת חיובים שמקורם בהונאות כרטיסי אשראי. עוד מומלץ שבנק ישראל יגבש נוהל עבודה ושיתוף פעולה עם הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות לטיפול בכלל התלונות ובדבר עצירת חיובים שמקורם בהונאות בכרטיסי אשראי; ובפרט במקרים של הונאה שיטתית כלפי קשישים ואוכלוסיות ראויות לקידום, לרבות בתלונות שמקורן ברשות להגנת הצרכן ובמועצה לצרכנות.

עצירת שירותי סליקה

חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, קובע לגבי שירותים מסוימים, כי חובה על תאגיד בנקאי לתת אותם לבקשת הלקוח. אולם תאגיד בנקאי רשאי לסרב לתת גם שירותים אלה אם מדובר בסירוב סביר. בהתאם לכך, בהחלטה של בית המשפט המחוזי נקבע כי בכל מקרה תאגיד בנקאי רשאי להפסיק שירותי סליקה מסיבה סבירה[152]. כמו כן בהחלטה של בית המשפט העליון נקבע כי על הבנק להצביע על קיומו של חשש ממשי להתנהלות בלתי תקינה בחשבון. במתחם הסבירות הוזכרו מקרים של חשש ממשי ל"התנהגות בלתי הוגנת או רשלנית מצד הלקוח (בית העסק) בניהול חשבונו, באופן הגורם נזק לבנק או לציבור" כטעם מספק לסרב לתת לו שירות[153].

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא שבמרבית המקרים של הונאת הלקוח, היא מתבצעת במסגרת היחסים שבין העוסק ללקוח, כלומר הלקוח מסכים להעברת הכספים במסגרת ההונאה. לעמדת בנק ישראל חברות כרטיסי האשראי מחויבות לשמש תשתית "שקופה" להעברות כספים, ואם תורחב האפשרות שלהן להפעיל שיקול דעת ולחסום פעילויות עסקים, הוודאות והשקיפות יתעמעמו, ועלולה להיות לכך השפעה על האמון של בתי העסק במערכת התשלומים.

בביקורת הקודמת נמצא שכדי 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.

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר מדינה כי בנק ישראל ומשרד המשפטים ישקלו להסדיר 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 מטעם עסקים שהונו לקוחות וחברות האשראי סירבו לתת להם שירותי סליקה.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסר בנק ישראל שהוא משתף פעולה עם משרד המשפטים ועם הרשות לסחר הוגן לקידום החקיקה בנושא "עוסק מפר בנסיבות מחמירות" שהוא עסק שניתן יהיה לעצור את הסליקה עבורו. כמו כן הוא בוחן בשיתוף חברות כרטיסי האשראי בנוגע לכלים נוספים שאולי יוכלו לסייע להם.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסר משרד המשפטים שפעל להתייצבות נציג מהייעוץ המשפטי לממשלה בהליכים שבהם נתבעו החברות הסולקות כדי להגן על זכותן לסרב לסלוק חברות אשר יש חשש כי הן מבצעות הונאות. משרד המשפטים ימשיך לבחון את הצורך בהתייצבות בתיקים עתידיים נוספים. כמו כן, הצעת החוק לעניין "עוסק מפר בנסיבות מחמירות" שהממשלה מקדמת מסייעת גם היא לסולקים בכך שהיא קובעת מסגרת משפטית מחייבת להפסקת הסליקה במקרה של הונאה. הרשות להגנת הצרכן אמונה על תכלול הצעת החוק

---

152 ראו: תא (ת"א) 62364-06-17 **צריכה ומיגון ישיר בע"מ נ' לאומי קארד בע"מ** (החלטה מיום 25.7.17, פורסם במאגר ממוחשב).

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

ובכלל זה על הבאתה לאישור הממשלה, הצעת החוק נמצאת בישורת הסופית ואנו ממתינים לאישור מהרשות להגנת הצרכן להעלותה.

ביקורת המעקב

ביולי 2024 התקבל בכנסת תיקון מספר 68 לחוק הגנת הצרכן שהוסיף לחוק את פרק ה2 שעניינו קביעה כי עוסק הוא "מפר בנסיבות מחמירות[154]" והשלכותיה. התיקון נכנס לתוקפו באוקטובר 2024 ונקבע בו כי כאשר עוסק מבצע הפרה היינו: (א) הטעיה; (ב) הפעלת השפעה בלתי הוגנת; (ג) מניעת החזר כספי לצרכן בעקבות עסקה שבוטלה כדין; תוך שהמעשים בנסיבות מחמירות, רשאי הממונה לקבוע כי הוא מפר בנסיבות מחמירות, ולהטיל עליו מגבלות כגון להפסיק לבצע פעולות תשלום לטובתו. כמו כן, חל איסור על נותן שירותי תשלום להתקשר עם עוסק שנקבע לגביו שהוא עוסק מפר בנסיבות מחמירות. כך למעשה עוסק מעין זה לא יוכל להמשיך לגבות כספים של עסקאות שנכרתו תוך הונאה ופגיעה בצרכנים.

פורום הסולקות מסר בתגובתו כי חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, קובע כי אין לסרב סירוב בלתי סביר לתת שירות, ולכן חברות כרטיסי האשראי אינן יכולות להפסיק לסלוק בית עסק מסוים כך סתם. הפורום ציין בתגובתו כי יחד עם זאת, בחלק גדול מהמקרים בהם חברות כרטיסי האשראי הודיעו לבתי עסק על הפסקת סליקה נוכח חשש לפעילות בלתי תקינה, אך החלטות אלה נתונות לביקורת שיפוטית ובתי המשפט יכולים להיעתר לבקשות של בתי העסק לצווי מניעה שמשמעותם המשך הסליקה. עוד, הפורום ציין כי נדרש לשפר את מערך הכלים העומדים לרשות חברות כרטיסי האשראי באופן שיאפשר להן לסרב להתקשר עם עסקים בנסיבות מסוימות במסגרת ניהול הסיכונים שהן מבצעות, או לחלופין להפסיק את הסליקה של חברות שלדעת חברות כרטיסי האשראי מבצעות הונאה. עוד צוין כי כניסתו לתוקף של תיקון לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א - 1981 הנותנת בידי הרשות להגנת הצרכן סמכות לקבוע מיהו עוסק מפר בנסיבות מחמירות אשר יש להפסיק להעביר כספים המשולמים לו במסגרת פעולות תשלום, הינו צעד מבורך שעשוי לסייע בהתמודדות עם תופעה זו.

עולה שבנק ישראל ומשרד המשפטים סבורים שיש להגביר את ההגנה לנותן שירותי התשלום ולצרכן בהתאם להמלצת משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת. בנק ישראל ומשרד המשפטים יזמו הצעה לתיקון חוק שירותי תשלום והוספה של סעיף 17א, העוסק בחובה של נותן שירותי תשלום להפסיק לבצע פעולת תשלום מובטחת בנסיבות שבהן עסקת היסוד נכרתה במרמה ובהתקיים תנאים מסוימים. בנק ישראל ומשרד המשפטים פרסמו תזכיר חוק בנושא ביוני 2024 (להלן - תזכיר החוק מיוני 2024).

במסגרת אותו תזכיר חוק מוצע לתקן גם את סעיף 24 לחוק שירותי תשלום אשר קובע את הסדר האחריות בנסיבות של שימוש לרעה באמצעי תשלום. הסעיף קובע כי ככלל אם המשלם העמיד את הרכיב החיוני (פרט אימות מוגבר שנועד לזהות את המשלם) של אמצעי התשלום לטובת אדם אחר האחריות חלה על המשלם. עם זאת הסעיף קובע כמה חריגים לכך, למשל אם הרכיב החיוני נגנב או אבד למשלם, עוד באותו תזכיר חוק מוצע להרחיב את החריגים גם למצבים שבהם האדם האחר קיבל את הרכיב החיוני מהמשלם במרמה כך שהאחריות לא תוטל על המשלם, לדוגמה אם אדם אחר התחזה לבית העסק עצמו, לנותן שירותי התשלום או לגורם אחר בעל סמכות שלטונית שהציג מצג שווא כאילו יש להעמיד לרשותו את הרכיב החיוני.

---

154 "נסיבות מחמירות" - שימוש בדפוס חוזר ונשנה של התנהגות, בין במעשה ובין במחדל, באותו עניין מהעניינים המנויים בהגדרה "הפרה" שהוא אחד מאלה: (1) נעשה כלפי צרכן שהוא אדם עם מאפיינים מיוחדים; (2) נעשה תוך איום או נקיטת אמצעי הפחדה כלשהו כלפי צרכן או כלפי בני משפחתו, למעט לעניין הפרה שהיא הפעלת השפעה בלתי הוגנת כאמור בסעיף 3(ב)(7) לחוק הגנת הצרכן; (3) נעשה תוך גרימת נזק משמעותי במיוחד למספר רב של צרכנים.

כמו כן הרשות להגנת הצרכן קידמה הצעת חוק ממשלתית לתיקון מס' 73 לחוק הגנת הצרכן בנושא חובת הקלטת שיחות[155] שממתינה לקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת, המחייבת עוסקים להקליט שיחות עם צרכנים, לשמור את ההקלטה ולמסור אותה לצרכן, אם ביקש זאת.

בביקורת הקודמת עלה שכדי 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. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. התקבלו תיקוני חקיקה בנושא זה כמו החובה של נותן שירותי תשלום להפסיק לבצע פעולת תשלום מובטחת בנסיבות שבהן עסקת היסוד נכרתה במרמה ובהתקיים תנאים מסוימים וכן מקודמים על ידי הרשות להגנת הצרכן תיקוני חקיקה נוספים, כמו חובת הקלטת שיחות, שמירתן ומסירתן לצרכן.

מידת תיקון הליקוי

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי החלה להפעיל את סמכותה לעצירת סליקה כלפי עוסקים שהוגדרו כ"עוסק מפר בנסיבות מחמירות", כלומר כאלה שפעלו באופן שיטתי וגרמו נזק רחב היקף לצרכנים, זאת בהתאם לתיקון מספר 68 לחוק הגנת הצרכן (נכנס לתוקפו באוקטובר 2024).

משרד המשפטים מסר בתגובתו מאפריל 2026 כי נוסף על תיקון חוק שירותי תשלום וחוק הגנת הצרכן בהתאם לנושאים המוצגים בתזכיר החוק שפורסם ביוני 2024, הוא מקדם הצעת חוק נפרדת שתאפשר שיתוף במידע בין נותני שירותי תשלום בעניין שימוש לרעה באמצעי תשלום והונאות פיננסיות, וזאת כדי לשפר את הניטור והמניעה של ההונאות הפיננסיות. טיוטת התזכיר הוכנה במשרד המשפטים ונמצאת בשלבי גיבוש סופיים לפני הפצה להערות הציבור.

מומלץ למשרד המשפטים, לבנק ישראל ולרשות להגנת הצרכן להשלים וללוות את תיקון חוק שירותי תשלום וחוק הגנת הצרכן בהתאם לנושאים המוצגים בתזכיר החוק שפורסם ביוני 2024 כמו: הגברת ההגנה לצרכנים אם אדם אחר התחזה לבית העסק עצמו, לנותן שירותי התשלום או שהתחזה לגורם אחר בעל סמכות שלטונית שהציג מצג שווא כאילו יש להעמיד לרשותו את הרכיב החיוני. עוד מומלץ להם לקדם את נושא שיתוף המידע בין נותני שירותי תשלום בעניין שימוש לרעה באמצעי תשלום והונאות פיננסיות. כן מומלץ לרשות להגנת הצרכן בשיתוף משרד המשפטים להשלים קידום תיקון לחוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 73) בעניין חובת הקלטת שיחות, שמירתן ומסירתן לצרכן.

הפיקוח של בנק ישראל על חברות הסליקה

ועדת באזל לפיקוח בנקאי[156] קובעת בתקנים הבין-לאומיים חובות רגולטוריות ברמת עקרונות (principle based), בלי לפרט במדויק כיצד עקרונות אלה אמורים להיות מיושמים (הוראות ציות, rules based). הוראות הפיקוח על הבנקים לניהול בנקאי תקין הן ברובן הוראות ברמת עקרונות, וכך גם הוראות נוהל 472 כפי שנקבעו במסגרת עדכון הנוהל. בסכמות הבין-לאומיות מפורטים

155 הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 73) (חובת הקלטת שיחות, שמירתן ומסירתן לצרכן), התשפ"ה-2025.

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

תבחינים שונים דוגמת שיעור ה-chargebacks, במספרים מדויקים, ובנק ישראל הסתמך גם על קיומו של מנגנון זה[157].

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי על אף התבחינים ברמת עקרונות שנקבעו בנוהל 472, בנק ישראל לא אפיין פרופיל עסקאות מדיד של חברות העוסקות בהונאה, 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.

בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה לבנק ישראל לבצע ביקורות יזומות אצל המנפיקים והסולקים בנושא עצירת פעולות הסליקה לעסקים הפועלים להטעיה והונאה בכרטיסי אשראי. בדרך זו יוכל הפיקוח על הבנקים לנקוט כלים המצויים בידיו לעצירת השימוש בכרטיסי אשראי כאמצעי המאפשר את ההונאה והתעשרות של העבריינים על גביהם של הקשישים, כפי שפעל במקרה עוקץ העולים[158].

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

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי בנק ישראל לא אפיין פרופיל עסקאות מדיד של חברות העוסקות בהונאה, 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. התבחינים שנקבעו בנוהל 472 הם ברמת עקרונות. עם זאת בשנים 2023 - 2024 ערך הפיקוח על הבנקים בדיקות בחברות כרטיסי האשראי על היערכותן לטיפול בבתי העסק החשודים בהונאת לקוחות המחזיקים בכרטיס. בין היתר בדק את יישום ההוראה המחייבת את החברות לנקוט צעדים כדי לא לאפשר התקשרות עם בתי עסק שקיים לגביהם חשד כאמור, או אף להפסיק את ההתקשרות בהתקיים תנאים מסוימים. הפיקוח על הבנקים ערך פעולות אכיפה וביקורות בתאגידים הבנקאיים ובחברות כרטיסי האשראי, שנועדו לוודא כי התאגידים הבנקאיים וחברות כרטיסי האשראי מפתחים ומתאימים יכולות ניטור וזיהוי מוקדם של אירועי הונאה בחשבונות ובאמצעי תשלום של לקוחות.

בביקורת הקודמת עלה שבנק ישראל 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 פיקוח פרטניות לסולקים בתחומים האמורים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. נמצא כי משנת 2021 עד יולי 2025 הטילה הרשות להגנת הצרכן עיצומים כספיים בסכום של כ-67 מיליון ש"ח בתחום ההונאות המקוונות ב-97 הליכים. מספר תלונות הצרכנים

---

157 לדעת בנק ישראל יתרון מרכזי של קביעת עקרונות על פני סעיפים 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 שבהם הן נתקלות.

158 הונאה באמצעות כרטיסי אשראי כנגד עולים מחבר העמים שפותו למסור קוד שמאפשר לחייב את כרטיסם.

לרשות להגנת הצרכן בנוגע להטעיה, השפעה בלתי הוגנת וחיוב יתר בעסקאות בתחום השיווק מרחוק היה כ-16,000 תלונות.

עוד נמצא כי, בשנים 2023 - 2024 ערך הפיקוח על הבנקים בדיקות בחברות כרטיסי האשראי על היערכותן לטיפול בבתי העסק החשודים בהונאת לקוחות מחזיקי הכרטיס. בין היתר בדק את יישום ההוראה המחייבת את החברות לנקוט צעדים כדי לא לאפשר התקשרות עם בתי עסק שקיים לגביהם חשד כאמור, או להפסיק את ההתקשרות בהתקיים תנאים מסוימים, אך בנק ישראל טרם קבע רשימת דגלים אדומים וספי התנהגות מדידים המאפיינים עסקים החשודים כמבצעים הונאה שמעבר לספים אלו יחייב את חברות האשראי לתת גילוי ללקוחות ולפעול לעצירת עסקאות במקרים המתאימים.

מידת תיקון הליקוי

בנק ישראל מסר בתגובתו כי בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה בדוח הקודם הוא ביצע ביקורות יזומות אצל החברות הסולקות, עוד ציין בנק ישראל כי הוא מעדיף להותיר את ההוראות להפסקת סליקה ברמת הוראות כלליות ועקרונות.

פורום החברות הסולקות מסר בתגובתו שבנק ישראל ערך בשנת 2024 סקירה מערכתית בחברות כרטיסי האשראי בנושא מניעה או הפסקה של שירותי סליקה במקרים של חשש להונאה - נושא המוסדר בעיקרו במסגרת סעיף 7 להוראת ניהול בנקאי תקין 472 "סולקים וסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב". הסקירה בוצעה במסגרת הגברת פעילות הפיקוח על הבנקים למען הגנה על לקוחות של הגופים המפוקחים על ידו מפני הונאות, הטעיה והשפעה בלתי הוגנת, ומטרתה הייתה לבדוק קיום מסגרת כללית ליישום דרישות רלוונטיות של הוראה 472.

מומלץ לבנק ישראל לקדם את השינויים הנדרשים בהתאם להחלטת ממשלה 450 על הטלת חובות דיווח על נותני שירותי תשלום לגורמים המוסמכים אודות פעילות כלכלית חריגה או בלתי רגילה שמעלה חשש ממשי לניצול כלכלי של צרכן, וכן במקרה שבו נותן שירותי תשלום החליט שלא לפתוח חשבון או לסגור חשבון מטעמים אלה. להמשיך ולהשלים ביצוע ביקורות, ולבחון את טיפולן בבקשות צרכנים לביטולי עסקאות, לרבות מדיניותם, מערכותיהם, נוהליהם וטיפולם בסיכון האשראי הנובע מכך. על הבדיקות להתבצע באופן עיתי כחלק משגרת ותוכנית הביקורת של בנק ישראל. עוד מומלץ לבנק ישראל לקבוע רשימת דגלים אדומים וסיפי התנהגות מדידים המאפיינים עסקים החשודים כמבצעים הונאה שמעבר לספים אלו יחייב את חברות האשראי לתת גילוי ללקוחות ולפעול לעצירת עסקאות במקרים המתאימים.

עוד מומלץ לרשות להגנת הצרכן כי במקרים שבהם היא מקבלת תלונות צרכנים רבות על עסקים מסוימים - להעביר תלונות אלה לבנק ישראל וכן להעביר לבנק ישראל תלונות על הונאות צרכנים תוך שימוש בחיוב הצרכנים באמצעות כרטיסי אשראי. זאת לשם בחינת הצעדים שנקטו הסולקים בהתאם להוראות חוק שירותי תשלום, שעל יישומו מופקד בנק ישראל.

צעדים לצמצום הונאות באמצעות כרטיסי אשראי

לנוכח המקרים הרבים שבהם חברות המבצעות הונאה צרכנית קיבלו את תקבוליהן באמצעות כרטיסי אשראי החליטה הממשלה, במסגרת החלטת ממשלה 450 מיום 18.10.20[159] (להלן - החלטת ממשלה 450), על שורת צעדים שמטרתם מתן כלים נוספים בידי הרשות להגנת הצרכן

[159] החלטת הממשלה 450 מ-18.10.20, "תכנית חירום לחיזוק המאבק נגד עוקץ וניצול צרכנים אזרחים ותיקים וצרכנים פגיעים אחרים במיוחד בעידן משבר הקורונה".

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 הונאת לקוחות, הטעייתם או הפעלת השפעה בלתי הוגנת עליהם, רשאי הוא לסרב לתת לבית העסק שירותי סליקה או לבצע למענו פעולה מסוימת.

הביקורת הקודמת

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

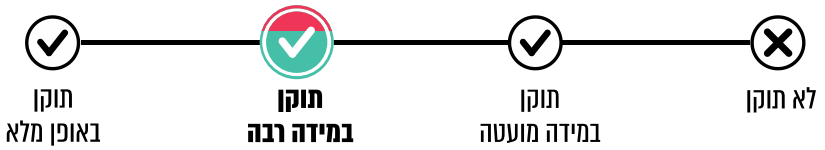
ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי ביום 4.7.24 חוקק חוק להגנה על הצרכן מפני עוסקים המבצעים הפרות בנסיבות מחמירות (תיקוני חקיקה) התשפ"ד - 2024 ונכנס לתוקפו באוקטובר 2024[160] וכי הרשות להגנת הצרכן פועלת לאכיפה בהתאם להוראות האמורות. כמו כן, במסגרת תיקוני חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 68) הוקנו סמכויות לביצוע חיפוש חומרים במחשבים ולהוספה של פגיעה בצרכן להגדרה של "נסיבות מחמירות" לצורכי אכיפה.

עוד עולה שבנק ישראל ומשרד המשפטים סוברים שיש להגביר את ההגנה לנותן שירותי התשלום ולצרכן בהתאם להמלצת משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת באמצעות תיקון לחוק שירותי תשלום והוספה של סעיף 17א, בנושא החובה של נותן שירותי תשלום להפסיק לבצע פעולת תשלום מובטחת בנסיבות שבהן עסקת היסוד נכרתה במרמה ובהתקיים תנאים מסוימים. שבנק ישראל ומשרד המשפטים פרסמו לציבור את תזכיר החוק מיוני 2024.

בביקורת הקודמת עלה כי נדרשים צעדים נוספים מצד הרשות להגנת הצרכן, בנק ישראל ומשרד המשפטים להגנה על צרכנים מפני הונאות בכרטיסי אשראי, וכן השלמת תיקוני החקיקה הנדרשים בהתאם להחלטת הממשלה 450 מאוקטובר 2020. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה - כמה תיקוני חקיקה המגבירים את ההגנה על הצרכנים מפני הונאות נכללו בשנים 2023 - 2024 בחוק הגנת הצרכן. עם זאת, כמה סעיפים בהחלטת הממשלה טרם קודמו כלל וחלקם נמצאים בשלבים שונים של הליכי חקיקה, ותזכיר החוק שפרסמו בנק ישראל ומשרד המשפטים ביוני 2024 טרם קודם.

מידת תיקון הליקוי



המשרד לשוויון חברתי מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 כי היה שותף עם משרד המשפטים, בנק ישראל והרשות להגנת הצרכן לקידום שורה של דברי חקיקה ומהלכים שונים שמטרתם למגר את תופעת עוקץ וניצול של אזרחים ותיקים וצרכנים פגיעים אחרים, בהתאם להחלטת הממשלה 450. המשרד לשוויון חברתי ציין כי חלק מהנושאים הכלולים בהחלטת הממשלה קודמו. עם זאת, מתגובתו עולה שחלק מהנושאים טרם קודמו, כגון הגברת האכיפה

[160] ס"ח 1016, החוק תיקן את תיקון 68 לחוק הגנת הצרכן.

כלפי מעביד או נושא משרה בתאגיד, לרבות באמצעות הטלת עיצום כספי, כאשר הם לא נקטו אמצעים למניעת הפרה של חוק הגנת הצרכן; חיוב בפיצוי בחוק הגנת הצרכן[161] בשל הטעיה והשפעה בלתי הוגנת כאמור; חיוב נותני שירותי תשלום בדיווח לגורמים המוסמכים (כגון בנק ישראל והרשות להגנת הצרכן) על פעילות כלכלית חריגה או בלתי רגילה שמעלה חשש ממשי לניצול כלכלי של צרכן וכן במקרה שבו נותן שירותי תשלום החליט שלא לפתוח חשבון או לסגור חשבון מטעמים אלה. ולחייב את העוסקים בשיווק יזום מרחוק באמצעות הטלפון את הקלטת השיחות, שמירתן ומסירתן לצרכן.

עוד מסר המשרד לשוויון חברתי בתגובתו כי כמה נושאים הכלולים בהחלטת הממשלה נמצאים בשלבים שונים לקראת חקיקה[162].

בנק ישראל מסר בתגובתו כי הנו תומך בקידום החקיקה בהתאם לנושאים המוצגים בתזכיר החוק שפורסם ביוני 2024 והצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 73) ובחובת הקלטת שיחות שיווק מרחוק, ומשתף פעולה עם משרד המשפטים והרשות להגנת הצרכן לקידומם.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי הנה פועלת גם בתחום האסדרה והחקיקה. בין היתר, קידמה הרשות בשיתוף משרד הכלכלה בשנים האחרונות מספר הליכי חקיקה, ובראשם תיקוני חקיקה שגובשו על פי סעיף 5 להחלטת ממשלה 450. במסגרת זו ניתנו לרשות סמכויות משמעותיות בהן חדירה לחומר מחשב והכרזה על עוסק כעוסק מפר בנסיבות מחמירות המאפשרת לעצור סליקה של העוסק.

מומלץ למשרד המשפטים, לבנק ישראל, לרשות להגנת הצרכן ולמשרד לשוויון חברתי, כל אחד בתחומו, להשלים וללוות את תיקון חוק שירותי תשלום וחוק הגנת הצרכן בהתאם לנושאים המוצגים בתזכיר החוק שפורסם ביוני 2024 והצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 73), כמו לחייב את העוסקים בשיווק יזום מרחוק באמצעות הטלפון את הקלטת השיחות, שמירתן ומסירתן לצרכן.

כמו כן, על משרד המשפטים, בנק ישראל, הרשות להגנת הצרכן והמשרד לשוויון חברתי, כל אחד בתחומו, להשלים את הליכי החקיקה שפורטו במפורש בהחלטת הממשלה 450, ובין היתר בנושאי הגברת האכיפה נגד מעביד או נושא משרה בתאגיד, באמצעות הטלת עיצום כספי, כאשר הם לא נקטו אמצעים למניעת הפרה של חוק הגנת הצרכן; בחינת המתווה הראוי להטלת הפיצוי לצרכן בין השאר בשל הטעיה והשפעה בלתי הוגנת; חיוב נותני שירותי תשלום בדיווח לגורמים המוסמכים על פעילות כלכלית חריגה או בלתי רגילה שמעלה חשש ממשי לניצול כלכלי של צרכן, וכן במקרה שבו נותן שירותי תשלום החליט שלא לפתוח חשבון או לסגור חשבון מטעמים אלה; וחיוב עוסק הפונה באופן יזום לצרכן בהצעה שיווקית בשפה אחרת ולא בעברית, לתעד את עיקרי העסקה במסמך בכתב באותה שפה.

---

161 על הרשות להגנת הצרכן, משרד המשפטים והמשרד לשוויון חברתי להקים צוות אשר יבחן בתוך 60 ימים את המתווה הראוי בחוק הגנת הצרכן להטלת פיצוי, לדוגמה בשל הטעיה והשפעה בלתי הוגנת כאמור בחוק הגנת הצרכן. הצוות יבחן את האפשרות לפסוק פיצויים בין היתר במקרים קונקרטיים שבגינם יהיה זכאי הצרכן להגיש תביעה לפיצוי, לרבות מתן זכות זו לאוכלוסייה פגיעה בלבד. עוד יבחן הצוות את אופן הוכחת היסוד הנפשי הנדרש של זדון או מודעות, ולרבות באמצעות קביעת הזכות במקום שבו הממונה קבע כי העוסק הינו מפר בנסיבות מיוחדות.

162 לדוגמה, חיוב העוסקים בשיווק יזום מרחוק באמצעות הטלפון והחברות המנויות בתוספת השנייה לחוק הגנת הצרכן, להקליט את השיחות עם הצרכנים, לשמור אותן לתקופה שתיקבע ולמסור אותן על פי דרישה ובאופן שייקבע לצרכן, לרשות להגנת הצרכן ולכל גורם אחר שייקבע. זאת כדי לחזק את ההרתעה מפני מעשי עוקץ בכלל וכלפי צרכנים פגיעים בפרט וכן לאפשר לצרכן להסתייע בהקלטה במידת הצורך. הצעת חוק בנושא הונחה על שולחן הכנסת אך טרם הוגשה לקריאה שניה ושלישית. עוד נושא שנמצא בשלב החקיקה הוא חיוב עוסק הפונה באופן יזום לצרכן בהצעה שיווקית בשפה אחרת ולא בעברית, לתעד את עיקרי העסקה במסמך בכתב באותה שפה.

דמי ביטול עסקה בכרטיס אשראי

על פי תקנה 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 להשיב לצרכן. אלה נגבים כהחזר על הוצאות והתחייבויות של העסק בשל העסקה או בשל ביטולה, וכוללים דמי טיפול וכל הוצאה הכרוכה בביטול העסקה[163]. שיעור דמי הביטול יהיה 5% ממחיר הטובין או השירות, או 100 ש"ח, לפי הסכום הקטן שבהם[164]. אין לנכות דמי ביטול כאשר סיבת הביטול היא פגם במוצר או אי-התאמה[165] בין המוצר שהוזמן למוצר שקיבל הצרכן (אם התבצעה עסקת מכר מרחוק)[166].

בתקנות ביטול עסקה מפורטים סוגי הטובין והשירותים שאפשר לבטל את רכישתם 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 שעימו התקשר העסק לביצוע סליקת כרטיסי אשראי גבו ממנו תשלום בעד הסליקה בעסקה שבוטלה - רשאי העסק לחייב את הצרכן גם בתשלום שנגבה ממנו[167].

סעיף 4ג(א) לחוק הגנת הצרכן עוסק בחובת גילוי המדיניות להחזרת 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 יצוינו 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 להחזירם בתוך שבעה ימים מיום שסורב והעוסק יהיה חייב להשיב לו את מלוא התמורה[168].

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי יש עסקים הכוללים 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.

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

---

163 על פי סעיף 14ה(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.

164 תקנה 5(א).

165 סעיף 14ה לחוק הגנת הצרכן.

166 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.

167 תקנה 5(ב) לתקנות.

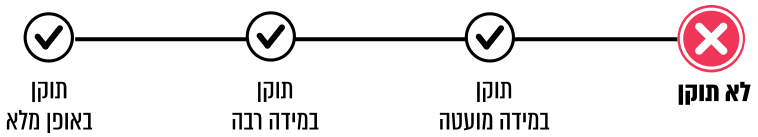
168 בסעיף 4ג(ב) מתואר את הדין התהליך שהתרחש אם ביקש הצרכן להחזיר לעוסק טובין שלא עקב פגם, בהתאם למדיניות החזרת טובין המפורטת במודעה, והעסק לא פעל בהתאם לאותה מדיניות. בנסיבות אלה רשאי הצרכן להחזיר את הטובין לעסק בתוך שבעה ימים מיום קבלת הסירוב להחזרת הטובין, והעסק יהיה חייב להשיב לו את מלוא התמורה שקיבל באופן ששילם הצרכן, ובלבד שלא חלה הרעה במצב הטובין. לעניין זה, פתיחת האריזה לא תיחשב להרעה במצב הטובין. סעיף 4ג(ג) קובע כי אותו דין יחול בשינויים המחויבים כאשר לא הוצגה מודעה בדבר מדיניות ההחזרה.

ביקורת המעקב

נמצא כי משנת 2018 ועד אוגוסט 2025 קיבלה הרשות להגנת הצרכן 66 תלונות בנושא גילוי שיעור דמי הסליקה שנוספים על דמי ביטול עסקה הקבועים בחוק, מתוך אלפי תלונות שקיבלה, והרשות אינה ממקדת את הביקורות שהיא עורכת בנושא זה.

בביקורת הקודמת עלה כי אין גילוי נאות לגבי דמי ביטול עסקה בכל הנוגע לעלויות סליקת העסקה, והומלץ לרשות להגנת הצרכן לוודא כי כל העסקים מציגים לצרכן מידע על מדיניות החיוב בעלויות דמי הסליקה לפני ביצוע העסקה. הליקוי לא תוקן. בביקורת המעקב נמצא כי משנת 2018 ועד אוגוסט 2025 קיבלה הרשות להגנת הצרכן 66 תלונות בנושא אי-מתן גילוי נאות על שיעור דמי הסליקה שנוספים על דמי ביטול עסקה הקבועים בחוק ועם זאת הרשות לא מיקדה ביקורות בנושא זה.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ לרשות להגנת הצרכן לבדוק מפעם לפעם, בפרקי זמן שהיא תקבע, את התלונות שהתקבלו אצלה בנושא אי-מתן גילוי נאות בעלויות של דמי סליקה בביטול עסקה; ולשלב בביקורות שהיא מבצעת בעסקים בדיקה כי העסקים מציגים לציבור גילוי נאות על מדיניות החיוב של העסקים בביטול עסקה לרבות בעלויות דמי סליקה.

פעולות המאסדר להתמודדות עם סוגיות צרכניות

התנתקות משירות

חוק הגנת הצרכן אוסר על עוסק להמשיך ולחייב צרכן אשר הודיע על רצונו להתנתק משירות. החוק קובע הוראות בדבר חובות גילוי בעסקה מתמשכת, התנאים לסיום החוזה ואם 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.

בתקנות הגנת הצרכן (ביטול עסקה), התשע״א-2010, נקבעו כללים לביטול עסקה, סכום התמורה ואופן החזרתה, גובה דמי הביטול וכן מקרים שבהם התקנות לא יחולו.

בשנים 2018 - 2020 התקבלו במועצה הישראלית לצרכנות 508 תלונות של צרכנים שביקשו להתנתק משירותים מתמשכים ונתקלו בקשיים מצד בתי העסק, ובגינן סייעה המועצה לצרכנים לקבל החזר כספי של כ-125,000 ש״ח.

כמו כן, בשנים 2018 - 2020 התקבלו ברשות להגנת הצרכן 800 תלונות בנושא התנתקות משירות. בעקבות תלונות אלה בשנים 2018 - 2020 הטילה הרשות, בגין הפרת הוראות סעיף 13ד(ג) לחוק הגנת הצרכן, עיצומים כספיים בגובה כ-1.1 מיליון ש״ח על שלוש חברות שסירבו לנתק צרכנים משירות.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם נמצא כי בשנים 2018 - 2020 הוגשו לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות 1,308 תלונות בנושא התנתקות משירות. ואולם לפי סקר שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה עלה כי 48% מהצרכנים אינם מודעים לזכויותיהם בנוגע להתנתקות משירות, ובכלל זאת האפשרות לקבלת סעדים ללא הוכחת נזק שבתי משפט רשאים לפסוק לטובתם. הומלץ כי הרשות והמועצה יבחנו דרכים להעלות את מודעות הציבור לנושא ולהגברת ההרתעה כלפי העוסקים שמפירים את החוק.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה הישראלית לצרכנות כי באתר האינטרנט שלה מוצג מידע מלא בעניין זכויות הצרכן להתנתק משירות מתמשך. בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה הרשות להגנת הצרכן כי היא מפיצה בכל יום פוסט ברשתות החברתיות בנושא זכויות צרכנים.

ביקורת המעקב

צוות הביקורת סקר את אתר האינטרנט של המועצה הישראלית לצרכנות, ומצא שיש באתר מידע על הזכויות של הצרכנים בעניין הזכות להתנתק משירות מתמשך ותבניות מכתבים להורדה לצורך הגשת תביעה בבית דין לתביעות קטנות.

בספטמבר 2025 מסרה המועצה לצוות הביקורת כי בשלב הראשון יגובש נוהל שיתוף פעולה עם הרשות להגנת הצרכן כדי להסדיר את פעולותיהם של שני הגופים בתחום ההסברה לצרכנים. בד בבד פעלה המועצה להגברת מודעות הציבור לזכויותיו באמצעות פרסום מידע באתר האינטרנט שלה ומכתבים לדוגמה לצורך הגשת תביעה בבית דין לתביעות קטנות.

בספטמבר 2025 מסרה הרשות להגנת הצרכן לצוות הביקורת שהיא פעלה להעלאת המודעות הציבורית בכלים העומדים לרשותה כגון פרסום ברשתות החברתיות ובעיתונות הכתובה וכמו כן ביצעה פעולות אכיפה מינהליות בנוגע לאי-ניתוק משירות. בשנת 2021 נוהלו ברשות חקירות בנושא אי-הניתוק משירות נגד שלוש חברות[169] ובשנת 2022 נוהלו חקירות בנושא בשתי חברות. בגין חמש חקירות אלו הוטלו עיצומים כספיים בסכום כולל של כ-2.7 מיליון ש״ח שנגבו.

להלן מספר התלונות שהתקבלו בשנים 2022 -2025 במועצה הישראלית לצרכנות וברשות להגנת הצרכן בנושא התנתקות משירות.

לוח 13 : **מספר התלונות במועצה הישראלית לצרכנות וברשות להגנת הצרכן בנושא התנתקות משירות, 2022 - 2025**

השנה	מספר התלונות במועצה	מספר התלונות ברשות	סה״כ תלונות
2022	320	286	606
2023	364	387	751
2024	282	427	709
2025	103	292	395
סה״כ	1,069	1,392	2,461

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

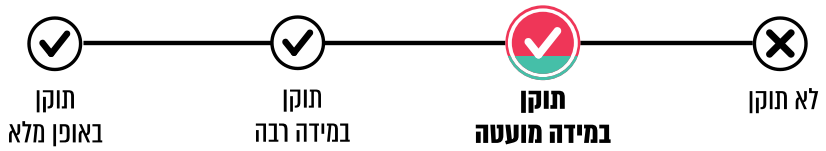
מהלוח עולה כי מספר התלונות של הצרכנים שהוגשו למועצה הישראלית לצרכנות ולרשות להגנת הצרכן בנושא התנתקות משירות בשנים 2022 - 2025 עמד על 2,461 תלונות (615 תלונות בשנה בממוצע). ניכרת עלייה של 41% בכמות התלונות בנושא לעומת השנים 2018 - 2020

[169] חברת בזק בינלאומי, פרטנר תקשורת וחברת יוסף גולן.

שנבדקו בדוח הקודם, אז מספר התלונות היה 1,308 בלבד (436 תלונות בשנה בממוצע). הדבר יכול להעיד בין היתר על העלאת המודעות של הצרכנים לזכויותיהם בנושא זה או על אי-הרתעה מספקת בקרב העסקים. אף שבשנת 2022 התקבלו 286 תלונות של צרכנים בנושא נפתחו שתי חקירות בלבד, ובשנים 2023 - 2025 לא נפתחו כלל חקירות בנושא זה אף שהתקבלו שהיו 1,855 תלונות בנושא זה.

בביקורת הקודמת עלה שהצרכנים אינם מודעים לזכויותיהם בנושא של התנתקות משירות והומלץ לרשות להגנת הצרכן להגביר את ההרתעה בתחום באמצעות פעולות אכיפה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. המידע בנושא התנתקות משירות מפורט באתר המועצה הישראלית לצרכנות[170] ובאתר הרשות להגנת הצרכן ובפרסומיהם של שני הגופים ברשתות החברתיות. ועם זאת, הרשות להגנת הצרכן פעלה מול שתי חברות בנושא זה בשנת 2022 ומאז לא פתחה בחקירות נוספות בתחום זה, נכון לדצמבר 2025.

מידת תיקון הליקוי



הרשות להגנת הצרכן ציינה בתגובתה כי התיעדוף של נקיטת פעולות אכיפה בנושא התנתקות משירות לעומת כלל משימות הרשות נתון לשיקול דעתה.

מומלץ לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות להסדיר את הפעולות בתחום ההסברה של כל אחד מהגופים, וכן לפעול באופן עיתי בתחום ההסברה בנושא התנתקות משירות מתמשך במטרה להעלות את מודעות הצרכנים בנושא. עוד מומלץ לרשות להגנת הצרכן להגביר את פעילות האכיפה בנושא אי-התנתקות משירות כדי להגביר את ההרתעה בתחום זה. כן מומלץ לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות לבדוק את מידת ההשפעה של הפעולות שנקטו על רמת המודעות של הצרכנים לחוק זה.

"חוק הטכנאים" (איחור במתן שירות)

תיקון 24 לחוק הגנת הצרכן מ-2008[171] והרחבתו בתיקון 55 לחוק מ-2018[172] קובעים כי בעת שנדרש ביקור של טכנאי (נותן השירות[173]) בבית הצרכן[174], עליו לתאם את שעת הגעתו אל הצרכן כך שזמן ההמתנה של הצרכן לא יעלה על שעתיים מעבר לשעה שתואמה. החוק מאפשר 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[175].

---

170 כגון מכתבי התראה וכתבי תביעה לדוגמה.
171 חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 24), התשס"ח-2008.
172 חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 55), התשע"ח-2018.
173 על פי סעיף 18א(ג)(1) לחוק, נותן שירות הוא מי שמחויב לתת שירות - לשם קיום חיובים 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.
174 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".
175 סעיף 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.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם נמצא כי בשנים 2018 - 2020 הוגשו לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות 2,078 תלונות בסיווג "איחור בהגעת טכנאי" בתחומים של שירותי תקשורת, דיור ושיפוצים, מוצרי חשמל, ריהוט ומטבחים, תשתיות גז, משלוחים, מזון ועוד. בהתאם, נמצא כי 62% מהנשאלים מסקר שיתוף הציבור אינם מודעים לסעדים שמקנה להם חוק הגנת הצרכן אם טכנאי לא הגיע בשעה שנקבעה. עוד נמצא שאין בידי הרשות או המועצה מידע לגבי מידת יישום הוראה זו בחוק. מ-2015 ועד תום הביקורת הקודמת הוגשו לבתי המשפט 11 תלונות בנושא זה (לרבות תביעות ייצוגיות)[176]. הומלץ שהרשות והמועצה יפעלו להגביר את מודעות הצרכנים, לצד הגברת ההרתעה כלפי העוסקים המפירים, וכן יבחנו אם התיקון לחוק השיג את מטרתו והפחית את הפרות החוק מצד נותני השירות.

בדיווח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה הישראלית לצרכנות שהיא הקימה באתר האינטרנט שלה מדור להפצת מידע ולמתן סיוע לצרכנים בדרישת פיצוי ללא הוכחת נזק, לצד הסיוע והסברה פרטניים. הרשות להגנת הצרכן מסרה בדוח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 שהיא פועלת להעלאת המודעות של הצרכן באמצעות קמפיינים ברשתות החברתיות.

ביקורת המעקב

צוות הביקורת סקר את אתר האינטרנט של המועצה הישראלית לצרכנות ומצא שיש באתר מידע על הזכויות של הצרכנים בעניין "חוק הטכנאים" ותבניות מכתבים להורדה.

בספטמבר 2025 מסרה המועצה לצוות הביקורת כי בכוונתה לגבש נוהל שיתוף פעולה עם הרשות להגנת הצרכן במטרה להסדיר את פעולותיהם של שני הגופים בתחום ההסברה. עוד מסרה המועצה כי היא פעלה להגברת מודעות הציבור לזכויותיו באמצעות פרסום מידע באתר האינטרנט שלה ומכתבים לדוגמה.

בספטמבר 2025 מסרה הרשות להגנת הצרכן לצוות הביקורת שהיא פעלה להעלאת המודעות הציבורית בנוגע לזכויות המגיעות לצרכן בגין איחור במתן שירות ברשתות החברתיות ובאמצעי תקשורת נוספים.

משרד מבקר המדינה בחן את מספר התלונות שהתקבלו בשנים 2022 - 2025 במועצה הישראלית לצרכנות וברשות להגנת הצרכן בנושא איחור במתן שירות. התוצאות מפורטות בלוח להלן.

לוח 14: **מספר התלונות שהתקבלו במועצה הישראלית לצרכנות בנושא איחור במתן שירות ("חוק הטכנאים"), 2022 - 2025**

השנה	מספר התלונות במועצה	מספר התלונות ברשות	סה"כ תלונות
2022	312	488	800
2023	686	836	1,522
2024	725	896	1,621
2025	393	729	1,122
סה"כ	2,116	2,949	5,065

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

מהלוח עולה כי מספר התלונות בנושא איחור במתן שירות בשנים 2022 - 2025 היה 5,065 תלונות (1,266 תלונות בשנה בממוצע). ניכרת עלייה של 83% במספר הממוצע של התלונות בשנה בנושא

[176] ב-24.2.22 נעשתה בדיקות באתר "נבו" על פי הקריטריונים: אזכור חקיקה: חוק הגנת הצרכן, סעיף מדויק 18א(ג)(2), ונמצאו שש תוצאות. בעת שינוי הבדיקה לסעיף 18א(ג)(3) נמצאו עוד חמש תוצאות.

לעומת השנים 2018 - 2020, שנבדקו בדוח הקודם, אז מספר התלונות היה 2,066 בלבד (689 תלונות בשנה בממוצע). הדבר יכול להעיד בין היתר על העלאת המודעות של הצרכנים לזכויותיהם בנושא זה או לחלופין על אי-הרתעה מספקת בקרב העסקים. למרות מספר התלונות הגבוה בשנים 2022 - 2025 הרשות להגנת הצרכן לא פתחה בפעולות אכיפה בתחום זה.

בביקורת הקודמת עלה שהצרכנים אינם מודעים לזכויותיהם בנושא איחור במתן שירות והומלץ לרשות להגנת הצרכן להגביר את ההרתעה בתחום באמצעות פעולות אכיפה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. המידע בנושא איחור במתן שירות מפורט באתר המועצה הישראלית לצרכנות[177] ובאתר הרשות להגנת הצרכן ובפרסומיהם של שני הגופים ברשתות החברתיות. עם זאת, הרשות להגנת הצרכן לא פתחה בפעולות אכיפה בתחום זה.

מידת תיקון הליקוי

הרשות להגנת הצרכן ציינה בתגובתה כי התיעדוף של נקיטת פעולות אכיפה בנושא חוק הטכנאים לעומת כלל משימות הרשות נתון לשיקול דעתה.

מומלץ לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות להסדיר את הפעולות בתחום ההסברה של כל אחד מהגופים, וכן לפעול באופן עיתי בתחום ההסברה בנושא איחור במתן שירות כדי להעלות את מודעות הצרכנים בנושא. מומלץ לרשות להגנת הצרכן להגביר את פעילות האכיפה בנושא איחור במתן שירות כדי להגביר את ההרתעה בתחום זה. עוד מומלץ לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות לבדוק את מידת ההשפעה של הפעולות שהן נקטו על רמת המודעות של הצרכנים לחוק זה.

זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים

תיקון 57 לחוק הגנת הצרכן נכנס לתוקף ביולי 2019, ובו נקבע לגבי סוג מסוים של עסקים כי בעת שהם מספקים שירות טלפוני הכולל מערכת אוטומטית לניתוב שיחות, יינתן מענה אנושי מקצועי לצרכן לכל היותר בתוך שש דקות מתחילת השיחה[178], לפחות לגבי שלושה שירותים: טיפול בתקלה, בירור חשבון וסיום התקשרות (להלן - שלושת השירותים)[179].

החוק חל על חברות בתחומים תקשורת, טלוויזיה, גז, חשמל ומים ועל חברות המספקות שירותי רפואה מתמשכים, כלומר הוראות החוק לא חלות בין היתר על רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, קופות חולים ובנקים.

על פי החוק להגנת 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 אם לא[180].

---

177 כגון מכתבי התראה וכתבי תביעה לדוגמה.

178 סעיף 18ב(א1)(4) (לחוק הגנת הצרכן מסמיך 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.

179 החוק מאפשר להפנות את הצרכן לשירות השארת הודעה אם הוא בוחר בכך. הוראות החוק בעניין מענה טלפוני לגבי שלושת השירותים חלות במקביל להוראות תקנות הגנת הצרכן (מתן שירות טלפוני), התשע"ב-2012, הקובעות לגבי העוסקים שבתוספת השנייה כי בעת שהצרכן פונה לקבלת מענה טלפוני וזמן 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.

180 נכון למועד סיום הביקורת הסכומים התעדכנו והם 25,950 ש"ח אם מדובר בתאגיד ו- 8,260 ש"ח אם לא.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם נמצא שבשנים 2018 - 2020 הוגשו לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות 994 תלונות בנושא זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים. מסקר שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה עלה כי 65% מהצרכנים אינם מודעים לזכויותיהם בנוגע לזמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים. בבדיקת משרד מבקר המדינה ב-2022 נמצא שכלל הנבדקים לא עמדו בהוראות החוק ב-18% מהמקרים. הומלץ כי הרשות והמועצה יבחנו דרכים להעלות את מודעות הציבור לנושא ובאפשרות הציבור להתלונן אצלן. עוד הומלץ שהרשות והמועצה יבצעו בדיקות יזומות מטעמן מעת לעת כדי לוודא שספקי השירותים עומדים בחוק.

בדוח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 מסרה המועצה הישראלית לצרכנות שהיא טרם הקימה באתר האינטרנט שלה מדור להפצת מידע ולמתן סיוע לצרכנים בנושא זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים וטרם קידמה תוכנית הסברה לציבור ברשות החברתיות.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בדוח על תיקון הליקויים לביקורת הקודמת מ-2022 שהמאסדרים בענפי הבנקים, שוק ההון, התקשורת, החשמל והמים פעלו להחרגה של זמן המענה האנושי הקבוע בחוק הגנת הצרכן ובכך נטלו על עצמם את האחריות. נותרו באחריות הרשות שני ענפים בלבד: רפואה דחופה וגז, ובשניהם הציות לחוק גבוה.

ביקורת המעקב

צוות הביקורת סקר את אתר האינטרנט של המועצה הישראלית לצרכנות, ומצא שיש באתר המועצה מידע על הזכויות של הצרכנים בעניין זמן המתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים.

בספטמבר 2025 מסרה המועצה לצוות הביקורת כי בכוונתה לגבש נוהל שיתוף פעולה עם הרשות להגנת הצרכן כדי להסדיר את פעולותיהם של שני הגופים בתחום ההסברה. המועצה ציינה כי אין באפשרותה לקדם פעילות לבדיקת זמן המענה האנושי במוקד הטלפוני בשל מחסור בכוח אדם והוסיפה כי נושא זה נמצא באחריות הרגולטורים עצמם.
הרשות להגנת הצרכן מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2025 שהיא פעלה להעלאת המודעות הציבורית בנוגע לזמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים ברשתות החברתיות ובאמצעי תקשורת נוספים.

משרד מבקר המדינה בחן את מספר התלונות שהתקבלו בשנים 2022 - 2025 במועצה הישראלית לצרכנות וברשות להגנת הצרכן בנושא זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים. תוצאות הבדיקה מפורטות בלוח להלן.

לוח 15: **מספר התלונות במועצה הישראלית לצרכנות בנושא זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים הטלפוניים ("חוק שש דקות"), 2022 - 2025**

השנה	מספר התלונות במועצה	מספר התלונות ברשות	סה"כ תלונות
2022	217	240	457
2023	163	338	501
2024	154	579	733
2025	68	339	407
סה"כ	602	1,496	2,098

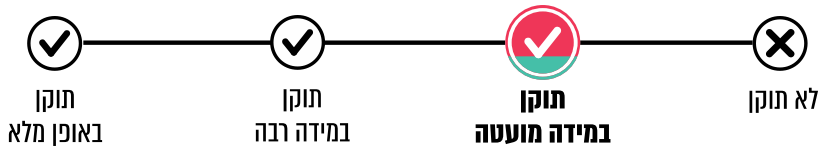
על פי נתוני המועצה הישראלי לצרכנות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי מספר התלונות בנושא זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים הטלפוניים בשנים 2022 - 2025 עמד על 2,098 תלונות (525 תלונות בשנה בממוצע). ניכרת עלייה של 59% במספר התלונות הממוצע בשנה בנושא לעומת השנים 2018 - 2020, שנבדקו בדוח הקודם, אז מספר

התלונות היה 994 בלבד (331 תלונות בשנה בממוצע). הדבר יכול להעיד, בין היתר, על העלאת המודעות של הצרכנים לזכויותיהם בנושא זה או לחלופין על אי-הרתעה מספקת בקרב העסקים. למרות מספר התלונות הגבוה בשנים 2022 - 2025 הרשות להגנת הצרכן לא פתחה בפעולות אכיפה בתחום זה.

בביקורת הקודמת עלה שהצרכנים אינם מודעים לזכויותיהם בנושא של זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים והומלץ לרשות להגנת הצרכן להגביר את ההרתעה בתחום באמצעות פעולות אכיפה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. המידע בנושא זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים הטלפוניים מפורט באתר המועצה הישראלית לצרכנות[181] ובאתר הרשות להגנת הצרכן ובפרסומיהם של שני הגופים ברשתות החברתיות. עם זאת, הרשות להגנת הצרכן לא פתחה בפעולות אכיפה בתחום זה.

מידת תיקון הליקוי



המועצה לצרכנות מסרה בתגובתה כי היא מקדמת נוהל לשיתוף פעולה עם הרשות להגנת הצרכן, וכי הנוהל עוסק גם בתחום ההסברה.

הרשות להגנת הצרכן ציינה בתגובתה כי התיעדוף של נקיטת פעולות אכיפה בנושא זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים הטלפוניים לעומת כלל משימות הרשות נתון לשיקול דעתה.

מומלץ לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות להסדיר את הפעולות בתחום ההסברה של כל אחד מהגופים, וכן לפעול באופן עיתי בתחום ההסברה בנושא זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים כדי להעלות את מודעות הצרכנים בנושא. מומלץ לרשות להגנת הצרכן להגביר את פעילות האכיפה בנושא זמן ההמתנה למענה אנושי במטרה להגביר את ההרתעה בתחום זה. עוד מומלץ לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות לבדוק את מידת ההשפעה של הפעולות שהן נקטו על רמת המודעות של הצרכנים לחוק זה.

קריאה להחזרה (ריקול) של מוצרים

בשוק העולמי קיים מגוון רחב של מוצרים, וישנה אסדרה שנועדה להבטיח שהמוצרים יהיו בטוחים ומתאימים לשימוש.

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 תוכנית לקריאה להחזרת מוצרים במטרה להפחית את הסיכון הנגרם ממוצרים לא בטוחים שנמצאים בשוק"[182]. התקן מגדיר שורה של פעולות הנדרשות לטיפול מוצלח במוצרים לא בטוחים שכבר נמצאים בשוק. על פי התקן, תוכנית קריאה להחזרת מוצרים היא מרכיב מרכזי בתוכנית בטיחות המוצרים[183] הכוללת של הספק.

---

181 כגון מכתבי התראה וכתבי תביעה לדוגמה.

182 התקן הוא תרגום של ISO 10393, ת"י 10393 (2014), "קריאה להחזרה (Recall) של מוצרי צריכה - קווים מנחים לספקים".

183 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.

בישראל שלושה משרדי ממשלה מעורבים במרבית הקריאות להחזרה - משרד התחבורה, האמון על תחום הרכב; משרד הבריאות, האמון על תחום המזון והתרופות; ומשרד הכלכלה, האמון על מוצרים שחל עליהם תקן רשמי. משרדי הבריאות והתחבורה פועלים לאכיפה של כללי קריאה להחזרה במסגרת אסדרות רלוונטיות הנוגעות לתחומי העיסוק של כל משרד.

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 הכלכלה[184]. על פי סעיף 10א לחוק התקנים, התשי"ג-1953, הממונה רשאי להורות לעסק לפרסם כי מצרך מסוים מסוכן לשלומו, לבריאותו או לבטיחותו של אדם[185]. הוא אף רשאי באותן הנסיבות להורות על הפסקת מכירתו והצגתו של מוצר ואף להשמידו.

בארה"ב סוגיית הריקול נוגעת לרגולטורים שונים[186] בהתאם לתחומי אחריותם. כך, ה-CPSC[187] אחראית להגנה על הציבור מפני סיכונים של פגיעה או מוות הקשורים לשימוש במוצרי צריכה[188]. בכל אחד מהתחומים זכויות הצרכן מוסדרות, לרבות הזכות ליידוע מהיר על ריקול, קריטריונים לקבלת סעד[189] בהתאם לסוג המוצר וחומרת הריקול ואפשרות להגשת תביעה אם המוצר גרם לפגיעה פיזית במשתמש.

החוק האמריקאי מחייב[190] שלכל מוצר צריכה שמשווק בשוק, יגדיר הספק גם את הנוהל לקריאה להחזרה. ה-CPSC מפרסמת מדריך תכנון, דיווח והחזרה לבטיחות מוצרים[191], אשר מאגד את הנחיות הרגולציה והחובות של יצרנים, יבואנים, מפיצים 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.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוין שבשנים 2019 - 2021 פורסמו 49 קריאות להחזרה באתר של משרד הכלכלה (26 קריאות להחזרה ב-2021, 13 קריאות ב-2020 ו-10 קריאות ב-2019). בסקר שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה נמצא כי 32% מהמשיבים מהחברה היהודית ראו מודעות בעיתונות בנוגע לקריאות להחזרה, לעומת 9% בלבד מהחברה הערבית.

---

184 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 הישראלים הרשמיים הוקנתה לממונה על התקינה שבמשרד התעשייה והמסחר.

185 ההודעה תפורסם באופן שיורה הממונה, והממונה רשאי לפרסם את אותו המידע מטעמו, כפוף לתנאים המנויים בסעיף.

186 לדוגמה, National Highway Traffic Safety Administration בתחום הרכב; Food and Drug Administration בתחומי המזון, התרופות והקוסמטיקה; ו-Environmental Protection Agency בתחום חומרי ההדברה.

187 הנציבות לבטיחות מוצרי צריכה (Consumer Product Safety Commission)

188 הנציבות לבטיחות מוצרי צריכה אחראית על ההגנה של הציבור מפני סיכונים בלתי סבירים של פציעה או מוות הקשורים לשימוש באלפי סוגים של מוצרי צריכה הנמצאים תחת תחום השיפוט של הנציבות. מקרי מוות, פציעות ונזקי 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).

189 הזכות כוללת לפחות אחת משלוש אפשרויות: החלפה, תיקון או החזר כספי.

190 The Regulated Products Handbook, CPSC.

191 Product Safety Planning, Reporting, and Recall Handbook.

הומלץ למשרד הכלכלה לבחון דרכים להנגיש את המידע בנושא קריאה להחזרה לציבור רחב ככל האפשר ולפעול לכך שכל הקריאות להחזרה יפורסמו במקום ייעודי לכך. עוד הומלץ כי הממונה על התקינה ישקול לעדכן את נוהל פרסום ההודעה לציבור בדבר מסוכנות מצרך, כך שההודעה תפורסם בשפה ובאמצעי התקשורת המתאימים לקהל היעד הצורך את המוצר. כן הומלץ שהממונה על התקינה יוודא שפורטל מוצרי הבטיחות נגיש לאוכלוסייה דוברת ערבית וכי ישנו תרגום מלא לכל האזהרות והריקולים.

בדוח הקודם נמצא שבישראל אין נוהל קריאה להחזרה של מוצרים שמסדיר את הכללים ואת אבני הדרך לגבי איסוף 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. עוד נמצא שהממונה על התקינה מפעיל את סמכותו שבחוק כדי לגלות מוצרים מסוכנים שיש עליהם תקן רשמי, ובהתאם דורש מהספקים להפסיק לשווק את המוצרים האלה, לאסוף אותם, להחזירם ליצרן או להשמידם. אולם ישנו פיקוח חלקי בלבד על תהליך הקריאה להחזרה, על יעילותו ועל שיעור המוצרים ששווקו לצרכנים והוחזרו לספק או הושמדו. לגבי מוצרים שתקן רשמי אינו חל עליהם, אין לממונה סמכות לחייב את הספק לבצע קריאה להחזרה, והוא אף אינו מפרסם אותם באתר משרד הכלכלה. הספק אינו מחויב בדיווח לממונה על התקינה לגבי מוצרים אלה, ואין מי שיוודא כי שיווקם נפסק ושהם נאספו והושמדו או הוחזרו ליצרן.

הומלץ למשרד הכלכלה והממונה על התקינה לפעול לקידום אסדרה כוללת לקריאה להחזרה של מוצרים שתסדיר את הכללים ואת אבני הדרך לאיסוף מוצרים אלה וטיפול בהם כפי שהדבר נעשה בתקן 10393 הבין-לאומי. במסגרת זו הומלץ לבחון אסדרה בתחום הקריאה להחזרה של מוצרים נוספים שאין עליהם תקן רשמי.

ביקורת המעקב

בספטמבר 2025 מסר משרד הכלכלה לצוות הביקורת שהממונה על התקינה פועל בהתאם לסמכויותיו בחוק ביחס למוצרים שעליהם חל תקן רשמי בלבד והרחבת האחריות למוצרים נוספים תטיל נטל בלתי סביר ובלתי ישים מבחינה מקצועית ותקציבית ולכן אינו מקדם אסדרה כוללת לקריאה להחזרה של מוצרים שלא חל עליהם תקן רשמי. עוד נמסר ממשרד הכלכלה שהחומרים באתר מתורגמים לשפה הערבית במלואם.

בנובמבר 2025 סקר צוות הביקורת את אתר האינטרנט של משרד הכלכלה ומצא שמינואר 2022 עד נובמבר 2025 פורסמו 106 קריאות להחזרה בשפה העברית, בשפה הערבית נמצאו 48 קריאות להחזרה בלבד.

בביקורת הקודמת עלה כי בישראל אין נוהל קריאה להחזרה של מוצרים שמסדיר את הכללים ואת אבני הדרך לאיסוף מוצרים אלה וטיפול בהם כפי שהדבר נעשה בתקן 10393 הבין-לאומי; אין אחידות בהנחיות לקריאה להחזרה של המוצרים השונים; אין רגולציה המחייבת מתן סעד בעת קריאה להחזרה, העוסק אינו מחויב לתת פיצוי לצרכן, ואף אופן איסוף המוצרים מהצרכנים אינו מוסדר. עוד נמצא כי הממונה על התקינה מפעיל את סמכותו שבחוק כדי לגלות מוצרים מסוכנים שיש עליהם תקן רשמי, אולם למוצרים בשוק שתקן רשמי אינו חל עליהם, אין לממונה סמכות לחייב את הספק לבצע קריאה להחזרה, והוא אף לא מפרסמם באתר משרד הכלכלה. הספק אינו מחויב בדיווח לממונה על התקינה לגבי מוצרים אלה, ואין מי שיוודא כי שיווקם נפסק ושהם נאספו והושמדו או הוחזרו ליצרן. נוסף על כך, נמצא שבאתר של משרד הכלכלה יש פרסומים חסרים של קריאה להחזרה בשפה הערבית. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. נמצא כי משרד הכלכלה לא קידם אסדרה כוללת בעניין קריאה להחזרה של

מוצרים שלא חל עליהם תקן רשמי. עוד נמצא כי יש פרסומים חסרים של קריאה להחזרה בשפה הערבית (48 בשפה הערבית לעומת 106 בשפה העברית).

מידת תיקון הליקוי

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי הוא מפעיל אתר ייעודי לפרסום הודעות אזהרה ומידע לגבי החזרה (ריקול) של מוצר צריכה. באתר יש מידע עדכני לציבור ולגורמים המקצועיים, והוא מתעדכן באופן שוטף בהתאם לפעילות האכיפה והדיווחים המתקבלים. משרד הכלכלה ציין כי מיפה את כל הודעות האזהרה והודעות הריקול שפורסמו בפורטן מוצרים מסוכנים ומצא גם הוא כי קיים פער בין ההודעות שפורסמו בעברית להודעות שתורגמו לערבית. לשם גישור על הפער בתרגום ההודעות הוקצו יותר משאבים לספק שירות שיתרגם את ההודעות לשפה הערבית. עוד מסר משרד הכלכלה כי אין טעם לתרגם את ההודעות שפורסמו עד סוף שנת 2025, וכי הוא בוחן את הצורך לתרגם הודעות שפורסמו בשנת 2026, ואם הוא מזהה שמדובר במצרך ששימוש בו ייחודי לאוכלוסייה מסוימת, הוא מתרגם את אזהרותיו גם לשפת אותה אוכלוסייה, ובין היתר לערבית.

מומלץ למשרד הכלכלה ולממונה על התקינה לבחון אסדרה כוללת בתחום של קריאה להחזרה של מוצרים שלא חל עליהם תקן רשמי, כך שתחום זה יהיה מוסדר כפי שנעשה במדינות מפותחות אחרות עוד מומלץ למשרד הכלכלה להנגיש את המידע בנוגע לקריאה להחזרה של מוצרים לאוכלוסיות באמצעי התקשורת ובשפה המתאימים לקהל היעד שצורך את המוצר. כמו כן על משרד הכלכלה לוודא שכל הקריאות להחזרה והאזהרות שמפורסמות באתר האינטרנט שלו מתורגמות לשפה הערבית.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו לגבי ריקול של מוצרים שתקן רשמי אינו חל עליהם, שהוא יעמיק את היכרותו עם המדיניות המקובלת במדינות אחרות בתחום זה ויציע גישות שונות לקידום הנושא, לרבות עידוד המגזר העסקי לפעול על פי התקן הוולונטרי הבין-לאומי, בשותפות עם הארגונים העסקיים היציגים.

חובת הצגת מחיר

חובת הצגת מחירים (להלן - הצגת מחירים או סימון מחירים) לגבי חנויות קמעונאיות לממכר מוצרי מזון וצריכה הוחלה ב-1991[192]. היא תוקנה ב-1994[193] וב-1998[194] ועוגנה בסעיף 17ב לחוק הגנת הצרכן ב-2002 במסגרת תיקון 11 לחוק. הסעיף קובע כי עוסק המציע, המציג או המוכר טובין[195] לצרכן יציג על גביהם או על גבי אריזתם את מחירם הכולל[196] 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 בתפזורת, פיצוחים או פירות מיובשים בתפזורת,

192 צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הצגת מחיר של סוג מצרכים מסוימים), התשנ"א-1991.
193 צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הצגת מחיר של סוג מצרכים מסוימים)(תיקון), התשנ"ד-1994.
194 צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הצגת מחיר של סוג מצרכים מסוימים)(תיקון), התשנ"ח-1998.
195 נכסים מוחשיים שאינם מקרקעין - על פי סעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981.
196 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.

ומצרכי מזון שניתן לגביהם שירות של חיתוך או פריסה, או הנמכרים לפי יחידת מידה (כגון גבינות ודברי מאפה).

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם נמצא שבשנים 2018 - 2020 התקבלו 978 תלונות בנושא של הצגת מחירים והרשות להגנת הצרכן הטילה עיצומים על 75 עוסקים מפירי חוק בנושא של סימון מחירים, שהם כ-17% מהעוסקים שהוגשו תלונות נגדם בהיקף כולל של כ-4.5 מיליון ש״ח, וכ-33% מסכומי העיצומים לא נגבו. בדוח הקודם הומלץ לרשות 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.

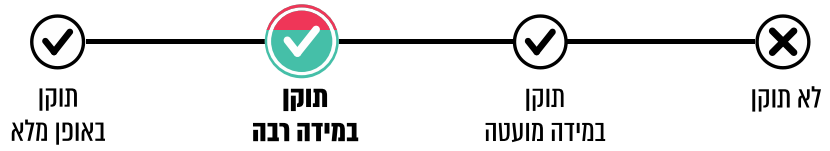
ביקורת המעקב

בשנים 2021 - אוגוסט 2025 ערכה הרשות להגנת הצרכן 1,051 ביקורות אצל עוסקים (325 מהן בשנת 2025) לבחינת עמידה בהוראות החוק בנושא הצגת מחירים והוטלו 178 עיצומים כספיים (54 מהם בשנת 2025) בהיקף של כ-27 מיליון ש״ח. בפברואר 2025 הוסמכו מפקחי משרד הכלכלה לביצוע הוראות חוק הגנת הצרכן לרבות בנושא הצגת המחירים ואף התקיים מבצע אכיפה לשם הגברת האכיפה.

ביולי 2025 מסרה הרשות להגנת הצרכן לצוות הביקורת שהיא מתכננת להקים מערך מתנדבים לשם הסברה והגברת הנוכחות בשטח, המתנדבים יעברו השתלמות ויוכלו לדווח על הפרות כגון הפרה של חובת סימון מחירים. היא מתכננת גם להעסיק מפקחים בשכר שעתי ואף להחיל מודל של עיצום במסלול מהיר שיינתן עם גילוי ההפרה במקום העבירה.

בביקורת הקודמת עלה שבשנים 2018 - 2020 הטילה הרשות להגנת הצרכן 25 עיצומים בממוצע בכל שנה על הפרת החוק בנושא של סימון מחירים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. בשנים 2021 - 2024 הטילה הרשות להגנת הצרכן 31 עיצומים בממוצע בכל שנה על הפרת החוק בנושא של סימון מחירים, גידול של 24% לעומת השנים 2018 - 2020. כמו כן, בשנת 2025 הטילה הרשות להגנת הצרכן 54 עיצומים על הפרת החוק בנושא סימון המחירים, גידול של 120% לעומת השנים 2018 - 2020. כן ננקטו פעולות להגברת האכיפה באמצעות הסמכה של מפקחי משרד הכלכלה.

מידת תיקון הליקוי



במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה 38 סניפים של קמעונאי מזון גדולים וקטנים[197] בנושא של סימון מחירים; אצל כל סניפי הקמעונאים שנבדקו נמצאו הפרות של סימון מחירים, בחלק מהקמעונאים הייתה לרוב הקפדה ובחלקם לא הייתה הקפדה לרוב. בלוח להלן מפורטות תוצאות הבדיקה לגבי מספר הסניפים של קמעונאי המזון ומידת ההקפדה על סימון מחירים, נכון לדצמבר 2025:

[197] כהגדרתם בחוק קידום התחרות בענפי המזון והפארם, התשע״ד-2014.

לוח 16 : **מידת ההקפדה על סימון מחירים של סניפי קמעונאי מזון שנבדקו, דצמבר 2025**

	יש לרוב הקפדה על סימון מחירים כנדרש (שיעור מסך סניפי קמעונאי המזון)	אין הקפדה לרוב על סימון מחירים כנדרש (שיעור מסך סניפי קמעונאי המזון)	סה"כ
סניפי קמעונאי מזון גדול	14 (64%)	8 (36%)	22
סניפי קמעונאי מזון קטן	10 (62%)	6 (38%)	16
סה"כ	24 (63%)	14 (37%)	38

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

מבדיקת מבקר המדינה עלה כי אצל כל סניפי קמעונאי המזון הגדולים והקטנים שנדגמו היו הפרות של חוק חובת סימון מחירים. מהלוח עולה ששמונה סניפי קמעונאי מזון גדולים מתוך 22 (36%) ושישה סניפי קמעונאי מזון קטנים מתוך 16 (38%) אינם מקפידים לרוב על סימון מחירים כנדרש.

משרד הכלכלה והרשות להגנת הצרכן ציינו בתגובתם כי חובת סימון מחירים הינה נדבך חשוב ומרכזי בשקיפות מול הצרכן בישראל וציינו כי על אף הוראות חוק הגנת הצרכן בנושא זה לא תמיד קיימת הקפדה על כך בקרב הקמעונאים וכי מדינת ישראל נותרה מהמדינות היחידות בעולם המחייבות סימון מחירים פיזי על המוצרים. משרד הכלכלה הוסיף כי המחסור בכוח אדם שאיתו מתמודדות רשתות המזון מקשה עליהן לקיים את דרישות החוק לסימון המחיר על כל מוצר ומוצר. לדברי משרד הכלכלה, הוא פועל למציאת פתרונות לסוגיה זו.

מאחר שבכל הסניפים של קמעונאי המזון שבדק צוות הביקורת נמצאו הפרות של חוק חובת סימון מחירים, מומלץ לרשות להגנת הצרכן להגביר את פעולותיה בתחום האכיפה של סימון המחירים, כפי שעשתה בשנת 2025. עוד מומלץ לרשות להגנת הצרכן לבחון אם ההרתעה בתחום זה מספיקה לצמצום ההפרות בתחום זה. מוצע לרשות להגנת הצרכן לשקול לקבוע מנגנון שיאפשר לציבור הצרכנים לשלוח תצלומים של ההפרות בנושא סימון מחירים ולתייג את המידע כמידע מודיעיני על הפרה. אם יצטברו תלונות רבות נגד סניף קמעונאי כלשהו - מומלץ לבצע כלפיו פעולות אכיפה ממוקדות, ובכך תוגבר ההרתעה. כן מומלץ לרשות להגנת הצרכן לקדם עם משרד הכלכלה ומשרד המשפטים תיקוני חקיקה שייתנו בידם אפשרות להטלת עיצומים בהליך מהיר או למתן קנסות עם גילוי ההפרה במקום העבירה, ולא רק באמצעות הטלת עיצומים כספיים בהליך הרגיל שדורשים מהרשות משאבים רבים ומוטלים על הקמעונאים זמן רב לאחר ביצוע העבירה, והכול כדי להגביר את ההרתעה.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי היא מסכימה עם המלצת משרד מבקר המדינה לגבי אכיפה של חובת הצגת המחירים, והיא תמשיך לפעול ולהתמקד בנושא זה, שהוא בעל חשיבות צרכנית וציבורית. הרשות ציינה כי היא ממשיכה ביתר שאת בשנה האחרונה בפעולות אכיפה כלפי קמעונאי המזון ומקיימת שיתופי פעולה יעילים עם משרד הכלכלה בתחום האכיפה לשם יצירת מכפיל כוח והרחבת האכיפה וההרתעה בתחום זה. הרשות להגנת הצרכן מסרה, כי משרד הכלכלה העמיד לרשות הרשות להגנת הצרכן כעשרים מפקחים שסייעו, במסגרת מבצע משולב, שהגדיל משמעותית, לדברי הרשות, את הנוכחות בשווקים ולפי התרשמות המפקחים הוריד משמעותית את ההפרות בשטח. במסגרת המבצע נפתחו על ידי מפקחי משרד הכלכלה למעלה מ-120 תיקי אכיפה.

סימון ארץ היבוא במוצרי חקלאות

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה בביקורת זו:

תיקון 65 לחוק הגנת הצרכן[198] שנכנס לתוקף בדצמבר 2023 מחייב לסמן את ארץ המקור בעת הצגה למכירה של תוצרת חקלאית שאינה ארוזה בעת הצגתה למכירה, ומפברואר 2024 החובה לסמן את ארץ המקור ליבוא מוצרי חקלאות חלה גם על מכר מקוון. בדברי ההסבר לתיקון 65[199] לחוק הגנת הצרכן נכתב כי מטרת סימון תוצרת חקלאית היא לתת לצרכנים מידע מה מקור התוצרת המוצעת להם לרכישה ואם מדובר בתוצרת ישראלית. עוד נכתב כי סימון תוצרת חקלאית תעודד ספקים להתחרות על המחיר והאיכות של התוצרת החקלאית.

החוק מחייב עוסק לסמן באופן בולט את ארץ הייצור של תוצרת חקלאית שאינה ארוזה בעת הצגתה למכירה או תוצרת חקלאית הנארזת במקום שבו היא נמכרת או משווקת לצרכן. חובת הסימון חלה על פירות וירקות טריים, מוצרי חלב ומוצרי בשר טרי כהגדרתו בסעיף 9 לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015 (עופות, בשר ודגים)[200]. על אכיפת החוק מופקדת הרשות להגנת הצרכן, והיא פרסמה נוהל בנושא.

מנתונים שמסרה הרשות להגנת הצרכן למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2024 ערכה הרשות 75 ביקורות ייעודיות בנושא סימון ארץ מקור של מוצרי חקלאות, ב-64 מהן נמצאו הפרות (85%). בהתאם לכך, באותה השנה ניתנו 45 התראות מינהליות על פי נוהל האכיפה[201]. בשנת 2025 שולבה האכיפה בנושא ארץ המקור של תוצרת חקלאית בכל ביקורת מזון שערכו מפקחי הרשות[202].

בשנת 2025 ערכה הרשות 311 ביקורות בנושא סימון ארץ מקור לתוצרת חקלאית, נמצאו הפרות ב-245 תיקים (כ-79%), והוטלו 61 עיצומים כספיים בלבד.

נמצא כי הוראת החוק החדשה לסימון ארץ המקור במוצרי חקלאות מיובאים טרם מיושמת כנדרש בקרב הקמעונאים בנקודות המכירה. כך, בשנת 2025 מצאה הרשות להגנת הצרכן הפרות בכ-245 מתוך 311 (79%) ביקורות, ועם זאת הרשות הטילה רק 61 עיצומים כספיים, היינו בכ-25% מהמקרים שבהם נמצאה הפרה.

הרשות להגנת הצרכן ציינה בתגובתה ממרץ 2026 כי הנתונים המצוינים לגבי ההליכים המינהליים נכונים לשנת 2025 ואינם סופיים[203] וכי מתחילת שנת 2025 ועד סוף מאי 2026 הוטלו 94 עיצומים בשל אי-סימון ארץ המקור לתוצרת חקלאית בסך של כ-22 מיליון ש"ח. הרשות הוסיפה כי היא ממשיכה לפעול בשיתוף פעולה עם משרד החקלאות בעניין זה ותנקוט הליכים מינהליים כנגד מפרי הוראות חוק הגנת הצרכן.

משרד החקלאות מסר בתגובתו מיוני 2026 כי ניכר שהוראות החוק לגבי סימון ארץ המקור במוצרי חקלאות מיובאים אינו נאכף בנקודות המכירה הפיזיות וברשתות השיווק. עוד הוא ציין כי לדעתו יש להסמיך את יחידת האכיפה במשרד החקלאות לאכיפת הוראות החוק בנושא זה וכי העברת הסמכויות בעניין זה תאפשר רגולציה אפקטיבית יותר "ותבטיח את מימוש מטרת המחוקק בהגנה על הצרכן ובהבטחת שקיפות מלאה בסימון תוצרת חקלאית".

מומלץ לרשות להגנת הצרכן, בשיתוף פעולה עם משרד החקלאות, להמשיך ולבצע ביקורות בנקודות המכירה הפיזיות והמקוונות, כדי להגביר את המודעות וההרתעה בנושא. על הרשות

---

198 חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 65), התשפ"ג-2023, ס"ח 546.
199 הצעת חוק הגנת הצרכן (סימון תוצרת חקלאית שאינה ארוזה מראש), התשפ"ב-2022, ה"ח 188.
200 למעט בשר טרי המשווק באופן מקוון.
201 "נוהל אכיפה - עיצומים כספיים", יולי 2015, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.
202 על פי נוהל אכיפה של הרשות להגנת הצרכן ישנה תקופת מעבר של שלושה חודשים מכניסת חוק חדש לתוקף, על כן בגין הפרות שנמצאו בטווח זמן זה ניתנה התראה מינהלית חלף עיצום כספי.
203 פעולת הטלת עיצום כספי נמשכת זמן רב, ויש לה כמה שלבים: החל בביצוע הביקורת בשטח, עבור לבחינת התיק וכלה בהטלת העיצום הכספי.

להגביר את היקף העיצומים הכספיים בהתאם להיקף ההפרות שנמצאו כדי לשמור על הרתעה ולמנוע את הישנות ההפרה.

עגלות חכמות והגנת הצרכן

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה בביקורת זו:

עגלה חכמה היא עגלת קניות המצוידת במצלמות או בסורק ומסך מגע המציג את מחיר המוצר ואת סכום הקנייה. המוצרים המוכנסים לעגלה מזוהים והחשבונית נערכת בזמן ליקוטם. בתום הקנייה העגלה מאפשרת תשלום ללא מעבר בקופה מאוישת. כיום העגלות נמצאות רק בחלק מסניפי הקמעונאים ובמספרים קטנים בעיקר כפיילוט וכחלק מתוכנית פיתוח העגלות.

בשימוש בעגלות חכמות עולות מספר נקודות הקשורות בהגנת הצרכן כגון בעגלות המכילות משקל השוקל מוצרים יש לבדוק שהמשקל מכויל בצורה תקינה והלקוח אינו מחויב ביתר. אתגר נוסף גלום במוצרי האלכוהול והסיגריות, שהרי לקמעונאי אסור למכור אותם לאנשים מתחת לגיל 18. יש לוודא שהמבצעים המוזנים בקופות הרגילות מוזנים גם בעגלות וכך גם לגבי מחירי המוצרים.

באוגוסט 2025 מסרה הרשות להגנת הצרכן למשרד מבקר המדינה כי היא תומכת בכל רעיון דיגיטלי אשר יכול לייעל את חוויית הקנייה, המאפשר לקונה להבין את העלות באופן מדויק ובזמן אמת, ולנהל את תקציב הקנייה שלו במהלך הקנייה ולא רק בהגיעו לקופה, ששם מסתיים הליך הקנייה. הדבר יכול לסייע בקבלת החלטות צרכניות מושכלות יותר ובהתנהלות צרכנית חכמה. הרשות תומכת בשימוש בעגלות דיגיטליות כאמצעי משלים לחובת סימון מחירים ברורה כפי הדין כיום. ועם זאת, נושא הדיוק של העגלות החכמות לא נבדק ברשות להגנת הצרכן.

המועצה לצרכנות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי טרם עסקה בנושא עגלות חכמות.

נמצא כי כלל ההיבטים בהפעלת העגלות החכמות ונושאי הגנת הצרכן הכרוכים בפעולתן טרם נבדקו במלואם על ידי הגופים המופקדים על הגנת הצרכן - משרד הכלכלה והרשות להגנת הצרכן. כמו כן טרם נבדק דיוק המשקל בעגלות החכמות המכילות משקל וההתאמה בין מחירי המוצרים כפי שמודבקים עליהם לבין מחירי המבצעים המוזנים בקופות הרגילות ובין אלו המוזנים בעגלות החכמות.

משרד הכלכלה מסר בתגובתו כי בעגלות החכמות הכוללות משקל מבוצעות בדיקות אישור דגם לפני הכנסתן לשימוש, ובהמשך מתבצעות לגביהן בדיקות הזהות למקובל לגבי מכשירי שקילה בחנויות הקמעונאיות.

הרשות להגנת הצרכן מסרה בתגובתה כי לא נבדקו האמינות והמהימנות של העגלות החכמות, ולא ברור שיש כיום הכרח לעשות זאת. הרשות ציינה כי לא נתקלה בבעיה כלשהי בקשר לאמינות העגלות החכמות.

מומלץ למשרד הכלכלה ולרשות להגנת הצרכן להידרש לנושא העגלות החכמות, כדי לעודד פיתוח טכנולוגיות חדשות בתחום זה ובד בבד לקבוע אמות מידה שיבטיחו כי זכויות הצרכן נשמרות בהיבטים אלו: (1) דיוק המשקל בעגלות החכמות המכילות משקל, (2) התאמה בין המבצעים ומחירי המוצרים המוזנים בקופות הרגילות לבין אלה המוזנים בעגלות החכמות, (3) היבטים של הגנת הפרטיות של הצרכנים ומניעת שימוש לא חוקי במידע הנאסף באמצעים החדשים.

סיכום

החקיקה בתחום הצרכנות בישראל כוללת חוקים רבים, המרכזי שבהם חוק הגנת הצרכן. ואולם ציבור הצרכנים מצוי במקרים רבים בעמדת נחיתות לעומת בעלי העסקים, בין היתר בשל אי-הכרת החוקים המגינים על זכויותיו והקושי לקבל סיוע מגופים האחראים ליישום חוקים אלה. שר הכלכלה ומשרדו, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות מופקדים על מתן סיוע לצרכנים בנושאי הצרכנות השונים ועל ההגנה על זכויותיהם.

בביקורת המעקב נמצא כי אף שעברו כשלוש שנים מהביקורת הקודמת, מרב הליקויים שצוינו בה לא תוקנו כלל או תוקנו במידה מועטה בלבד. קיימים פערים בתקציב, בכוח האדם, בשדרת הניהול ובכלי האכיפה של גופי הצרכנות, המותירים את ציבור הצרכנים ללא הגנה מספקת.

הרשות להגנת הצרכן אינה מבצעת אכיפה מספקת בתחומים רבים, מספר החקירות הפליליות המתנהלות ברשות ממשיך להיות נמוך, היקף תיקי האכיפה פחת, שיעור הגבייה ממשיך להיות נמוך, הטיפול בפניות הציבור ברשות לוקה בחסר, והיא אינה מטפלת בתלונות פרטניות של ציבור הצרכנים. זאת ועוד, תקציבה של הרשות צומצם במיליוני ש"ח (כ-12%). בשנת 2025 התמקדה הרשות ב-12 ענפים מ-146 ענפים שבפיקוחה (8%) ולא ביצעה ביקורות ממוקדות בענף הסחר המקוון, בין היתר עקב מחסור בכוח אדם בכלל ובכוח אדם מיומן בפרט.

גם תקציבה של המועצה הישראלית לצרכנות קוצץ (בכ-25% בשנים 2022 - 2025), ואין היא ממלאת את תפקידיה, בין השאר עקב היעדר מתמשך של קוורום בדירקטוריון ואי-איוש של השדרה הניהולית שלה, שגורמים בין היתר לאי-הגשת תביעות ייצוגיות, להתארכות זמן הטיפול הממוצע בתלונה לשלושה חודשים ויותר ולפגיעה במעמדה המקצועי של המועצה בקרב הציבור.

התקציבים להגנה על הצרכנים קוצצו באופן נרחב, וסך התקציב שהקצתה ממשלת ישראל להגנה על הצרכנים בשנת 2025 היה כ-41 מיליון ש"ח בלבד, וזאת על אף הגידול במספר התלונות שהוגשו לרשויות אלה, התחכום של הפרת החוק בידי העוסקים והגידול באוכלוסייה.

לאחר סיום הביקורת במאי 2026 התקבלה החלטת ממשלה בעניין האיחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות. אולם עד להשלמת התהליך על שר הכלכלה וגופי הממשלה הרלוונטיים להבטיח שלא תהיה פגיעה בהגנה על זכויות הצרכנים.

על שר הכלכלה, השר לשיתוף פעולה אזורי ורשות החברות הממשלתיות, לפעול לאיוש הדירקטוריון של המועצה לצרכנות ולפעול, בשיתוף משרד האוצר, למימוש הוראות החוקים הקיימים. על שר הכלכלה להבטיח כי לגופים האמונים על ההגנה על הצרכנים יהיו המשאבים הנחוצים שיבטיחו את פעילותם ואת כשירותם לטפל ביעילות בעוולות הצרכניות ולספק את המענה המיטבי בעניין קיומו של סחר הוגן והגנה על הצרכן. אי-תיקון הליקויים כפי שעלה בביקורות מחייבים את כלל הגורמים המוזכרים בדוח ביקורת זה, כל אחד בתחומו, לבחון את הליקויים ולנתח את הסיבות לקיומם של ליקויים אלה ולאי-תיקונם. בהתאם לממצאי הבחינה ראוי כי יגובשו תוכניות עבודה שיכללו בין היתר אסדרה של תחומי הסמכות והאחריות של הגופים האמונים על הטיפול בצרכנים ושיפור ההגנה על זכויותיהם. תוכניות אלה ראוי שיהיו מגובות בתקציב מתאים שיאפשר את מימושן בפועל.