

הגנת הצרכן וסחר הוגן

תקציר

ציבור הצרכנים בישראל, בעיקר צרכנים מקרב האוכלוסיות החלשות, כמו עולים חדשים, קשישים וקטינים, מצויים במקרים רבים בעמדת נחיתות מול בעלי העסקים, בין היתר בשל תחכומם של מוצרים רבים והיעדר מידע מסודר בנוגע להם. לפיכך מקיימת המדינה הסדר חקיקתי לשמירה על זכויות הצרכנים ומערכת אסדרה ממשלתית להטמעת ההוראות של החוקים בנושאי הצרכנות ולאכיפתן.

החקיקה הצרכנית בישראל כוללת כ-20 חוקים, שהעיקרי שבהם הוא חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן או החוק). החוק מטיל על בעלי העסקים חובות שעיקרן גילוי וסימון, וכן הוא אוסר להטעות את הצרכן ולנצל את מצוקתו. הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן (להלן - הממונה) משמש ראש הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (להלן - הרשות), שהיא רשות ממשלתית שהוקמה על פי תיקון חוק הגנת הצרכן¹ שנעשה בשנת 2006 ואחראית בין היתר לאכיפת חוקי הצרכנות; המועצה הישראלית לצרכנות (להלן - המועצה) היא חברה ממשלתית, המשמשת ארגון צרכנים; ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת)² הוא המשרד הממשלתי המופקד על תחום הגנת הצרכן.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2011 - נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים מרכזיים הנוגעים לפעולותיהם של המשרדים והגופים הממשלתיים העוסקים בהגנת הצרכן ולסיוע שהם מעניקים לצרכן במימוש זכויותיו. הבדיקה נעשתה במשרד התמ"ת, ברשות, במועצה ובאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת). בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה.

עיקרי הממצאים

1. לצרכן הישראלי אין כתובת ברורה להפניית תלונתו או לבירור זכויותיו, מכיוון שיש כמה גופים ממשלתיים המטפלים בפניות הציבור בנושאי צרכנות. הצרכן אינו מודע לתחומי העיסוק של כל אחד מהגופים השונים, ולפיכך אינו יודע לאן להפנות את תלונתו לשם קבלת הטיפול המיטבי בה.

1 במסגרת תיקון חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006.
2 ב-14.4.13 החליטה הממשלה על שינוי שמו של המשרד ל"משרד הכלכלה" (החלטה מס' 29). בדוח זה יכונה המשרד "משרד התמ"ת".

2. בשל עיכובים בעבודתה של נציבות שירות המדינה, וכן בשל סחבת ותפקוד לקוי של ועדות איתור לבחירת הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן, מונתה הממונה רק בשנת 2010, כארבע שנים לאחר תיקון החוק, והדבר הביא לעיכוב בהקמת הרשות.

3. עד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2012), יותר משש שנים לאחר שנעשה התיקון לחוק, טרם נקבע המבנה הארגוני של הרשות וטרם הושלם איוש התפקידים בה (למעט צוות ההקמה). בדצמבר 2012 הגיעו משרד התמ"ת, אג"ת והרשות לסיכום בין-משרדי ובו הוגדר מבנה ארגוני לרשות ונקבע כי איוש התפקידים בה יתבצע בשתי פעימות עד סוף שנת 2014, ואולם ההסתדרות החדשה וועד העובדים במשרד התמ"ת הביעו התנגדות ליישום הסיכום שהושג. בנוסף, הרשות שביקשה לקבוע בעצמה את מסגרת האכיפה ולשנות את אופן ניהול עבודת חוקרי משרד התמ"ת העוסקים באכיפת החוקים הצרכניים נתקלה בהתנגדות מצד עובדי ומנהלי המחוזות וועדי העובדים.

4. משרד התמ"ת חתם בשנת 2011 עם נציגות עובדי המשרד על הסכם חלוקת סמכויות בתחום הגנת הצרכן, ולפיו בידי הרשות תהיה הסמכות המקצועית ובידי מנהלי המחוזות במשרד התמ"ת תהיה הסמכות המינהלית. ההסכם נחתם, אף שמבקר המדינה עמד בעבר³ על הבעייתיות שיוצרת חלוקת סמכויות זו. זאת ועוד, אף שתוספת העלות השנתית של ביצוע ההסכם נאמדת בכמיליון ש"ח, הוא לא הביא לתוצאה הרצויה בעבודה המשותפת בין הרשות ובין המחוזות. בשל אי-שיתוף הפעולה בין משרד התמ"ת והרשות טרם הוסדרה העברת כל הסמכויות המצויות בידי המשרד בתחום הגנת הצרכן לידי הרשות, והדבר מותיר את הרשות ללא יכולת לעקוב אחר הפרות של הוראות החוק.

5. בהיעדר כוח אדם בעל רקע מתאים אין ביכולתה של הרשות לבצע חקירות מורכבות, בעיקר בתחום הסחר האלקטרוני. כמו כן, הרשות אינה בודקת חוזים אחידים ואינה מגישה לבית הדין לחוזים אחידים בקשות לביטול התנאים המקפחים הנכללים בהם, אף שיש לה הסמכות לכך על פי חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982 ובידה מצוי הידע המקצועי בתחום זה.

6. נתוני הביקורת והאכיפה של משרד התמ"ת בתחום הגנת הצרכן לשנים 2010-2012 מלמדים על מיקוד לא יעיל של הפעולות הנעשות בתחומים אלה - יותר ממחצית הביקורות נעשו בגין חשד לעברות קלות שעמן קל לצרכן להתמודד, בגין שיעור גבוה של עברות לא ננקטו שום סנקציות, ואכיפתן של מרבית הפרות הסתכמה בהתראה או בקנס מינהלי.

7. היקף הסיוע שנותנת המדינה לאזרח באמצעות הקרן למימון תובענות ייצוגיות במשרד המשפטים הוא קטן יחסית. הקרן אינה מנצלת את כל המשאבים העומדים לרשותה ואינה מפרסמת את פעילותה בפומבי.

8. בניגוד למטרה שנקבעה בחוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המועצה), עולה כי עצמאותה התקציבית של המועצה אינה נשמרת, ומרבית תקציבה בנוי על התוספות התקציביות לשנים 2010-2013, שניתנו לה על פי הסכם מסגרת בינה ובין אג"ת ומשרד התמ"ת. בשל שיקולים תקציביים המועצה

3 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), "הפיקוח על משקלות ומידות", עמ' 677 ואילך.

נמנעת מביצוע חלק מהפעולות שנקבעו בחוק המועצה, ובכלל זה היא ממעטת בהגשת עתירות לבג"ץ ובהגשת תובענות ייצוגיות.

9. הרשות אינה מתאמת את הטיפול בתלונות בנושאי צרכנות עם גופים מאסדרים האחראים לנושאים אלה, וכן אינה עוקבת אחר יישום ההנחיה של משרד המשפטים ולפיה על משרדי הממשלה לתאם את התקנת התקנות שיש להן היבטים צרכניים עם הממונה. נוסף על כך, קיימת כפילות בחלק מהפעולות שמבצעות הרשות והמועצה, לדוגמה בנושאי החינוך וההסברה.

סיכום והמלצות

מדינת ישראל השכילה לחוקק מערכת חוקים ענפה שנועדה להגן על הצרכנים, בעיקר צרכנים מקרב האוכלוסיות החלשות הנמצאים לעתים קרובות בעמדת נחיתות מול בעלי העסקים. ואולם הביקורת העלתה ליקויים של ממש במערכת האסדרה הממשלתית המופקדת על אכיפת החוקים הללו, ובכלל זה היעדר הרתעה מספיקה של בעלי העסקים.

אף שבחוק הגנת הצרכן נקבע לפני יותר משש שנים כי יש להקים את הרשות להגנת הצרכן ולסחר ההוגן ולתת לה את הסמכויות העיקריות לאכוף את החוקים בתחומי הצרכנות, הקמתה של הרשות טרם הושלמה, וחסרים לה המשאבים והסמכויות לביצוע כל תפקידיה כנדרש בחוק.

על משרדי התמ"ת והאוצר לפעול לאלתר להשלמת הקמתה של הרשות ולשיפור תפקודה, על פי הוראות החוק. כמו כן, על שני המשרדים לקבוע את המבנה הארגוני של הרשות, למלא את כוח האדם החסר בה, להעביר את יתרת הסמכויות בענייני הצרכנות ממשרד התמ"ת לרשות ולפעול לביסוס עצמאותה. על שני המשרדים לפעול גם לביסוס מעמדה של המועצה הישראלית לצרכנות, ולקבוע לה בסיס תקציבי שיאפשר לה לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי כנדרש בחוק המועצה.

על הרשות והמועצה לפעול בתיאום ובשיתוף פעולה, כדי למנוע כפילות בעבודתן. כמו כן, עליהן לפעול, בשיתוף משרד התמ"ת, ליצירת כתובת מרכזית אחת לטיפול בפניות של צרכנים.

עולה כי ההגנה על האינטרסים של הצרכנים אינה זוכה לתשומת לב מספיקה מהמשרדים העוסקים בתחום זה. הדבר חמור בעיקר נוכח המבנה הריכוזי בענפים השונים של המשק בישראל, שיש בו כדי להגביר את הבעיות בתחום הגנת הצרכן.



מבוא

בישראל קיימת עלייה מתמדת ברכישה קמעונאית של מוצרים ושירותים. ההוצאה החודשית הממוצעת של משק בית על מצרכים ושירותים עלתה בשנים 2003-2011 בשיעור רָאלי של כ-14.5%⁴. נוכח ההוצאה הניכרת של משקי הבית על מוצרים ושירותים, חשוב שיהיה בידי הצרכן המידע הנחוץ, על מנת לאפשר לו להשוות בין המוצרים והשירותים השונים ולהחליט החלטות מושכלות בנוגע למוצר המתאים לצרכיו ולדרישותיו.

ואולם המגוון המתרחב והולך של המוצרים והשירותים הקיימים בשוק, תחכומם והיעדר מידע מסודר בנוגע להם - כל אלה מקשים על הצרכן לבחון אותם, להשוות ביניהם ולקבוע אילו מהם מתאימים לדרישותיו. מאפייני המשק הישראלי, שבשווקים רבים בו שולטים ספקים בעלי מעמד מונופוליסטי ודומיננטי, מחריפים את נחיתותם של הצרכנים ואת כוח המיקוח שלהם⁵. צרכנים מהאוכלוסיות החלשות, כמו עולים חדשים, קשישים וקטינים, הם החשופים העיקריים לפגיעה בשל כוחם של בעלי העסקים. בדומה למדינות מתקדמות אחרות בעולם חוקקה מדינת ישראל חוקים שונים לשמירה על זכויות הצרכנים, והיא מקיימת מערכת אסדרה בתחום זה.

קיים אינטרס ציבורי כלל-משקי באכיפה יעילה של חוקי הגנת הצרכן, כדי להבטיח שצרכנים ירכשו רק מוצרים ושירותים שעונים על הצרכים שלהם ושאינם נחותים ולקויים. כמו כן תביא אכיפה כזאת לתחרות אמיתית בין הספקים על האטרקטיביות של המוצרים ועל מחירם ואיכותם⁶. ואולם אף כי החקיקה הצרכנית בישראל היא ענפה, הרי שהאסדרה והאכיפה בנושא לוקות בחסר, כפי שצוין אף בדוח של מבקר המדינה משנת 2004⁷ (להלן - הדוח משנת 2004).

בחודשים ינואר 2011 - נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים מרכזיים הנוגעים לפעולותיהם של המשרדים והגופים הממשלתיים העוסקים בהגנת הצרכן ולסיוע שהם מעניקים לצרכן במימוש זכויותיו. הבדיקה נעשתה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת או המשרד)⁸; ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (להלן - הרשות להגנת הצרכן או הרשות); במועצה הישראלית לצרכנות (להלן - המועצה לצרכנות או המועצה); ובאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת). בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

התשתית הנורמטיבית

מרבית החקיקה הצרכנית בישראל נחקקה בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים. חקיקה זו כוללת כ-20 חוקים שמטרתם ליצור הגנה מיוחדת בתחום הגנת הצרכן, שאינה ניתנת על פי דיני החוזים. החוקים מטילים על הספקים ונותני השירותים חובות רבות שעיקרן גילוי וסימון של מידע

4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "מצאים מתוך סקר הוצאות משקי בית 2011, הודעה לעיתונות" (אוקטובר 2012). בשנת 2011 הייתה ההוצאה החודשית הממוצעת של משק בית על מצרכים ושירותים 13,967 ש"ח.

5 מתוך "דין וחשבון הצוות הבין-משרדי לגיבוש דרכי אכיפה של חוק הגנת הצרכן והסחר ההוגן" (דוח ועדת שטרובל), יוני 2007, עמ' 5.

6 שם.

7 מבקר המדינה, דוח שנתי 2004 ב-2004, בפרק "פעולות להגנת הצרכן", עמ' 808-819.

8 ב-14.13.14 החליטה הממשלה על שינוי שמו של המשרד ל"משרד הכלכלה" (החלטה מס' 29). בדוח זה יכונה המשרד "משרד התמ"ת".

הנוגע למוצרים ושירותים, וכן הם אוסרים להטעות את הצרכן ולנצל את מצוקותיו.⁹ הפרת ההוראות שנקבעו בחקיקה גוררת במקרים מסוימים עונשים פליליים ובמקרים מסוימים ניתן לתבוע בגינה סעדים אזרחיים (פיצויים).

החוק הצרכני העיקרי הוא חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן או החוק).¹⁰ במשך הזמן בוצעו בחוק תיקונים רבים והוספו לו תקנות חדשות, בין היתר כדי להתאימו למציאות המשתנה. כך לדוגמה נוספו לו הוראות מיוחדות בדבר עסקה מתמשכת, עסקת מכר מרחוק ועסקה ברוכלות, והותקנו על פיו תקנות בדבר ביטול עסקה.¹¹ החוק עוסק בכמה סוגיות, ובהן איסור הטעיה וניצול מצוקה (ובכלל זה מצוקה הנובעת מחולשה גופנית או שכלית או מאי-ידיעת השפה), וכן החובה לסמן טובין ולהציג מחירים על המוצרים. בחוק נקבעו מדרג עונשין וקנסות לפי חומרת העברה. העונש המרבי שנקבע בו בגין עברה רגילה הוא שנת מאסר או קנס של כ-204,000 ש"ח, ובגין עברה בנסיבות מחמירות - שנתיים מאסר או קנס של כ-2,260,000 ש"ח. נוסף על כך, החוק נותן סעדים אזרחיים לצרכן בצד הענישה או במקומה.

בטיפול בנושא הגנת הצרכן פועלים שני גופים ממשלתיים מרכזיים, המשלימים זה את זה בפעילותם: הרשות להגנת הצרכן - רשות אסדרה ממשלתית בעלת סמכויות מנהליות ופליליות, שתפקידה הוא לאכוף את הוראות החקיקה הצרכנית, ובראשה חוק הגנת הצרכן; והמועצה לצרכנות - חברה ממשלתית המשמשת ארגון צרכנים ומסייעת בין היתר לצרכנים הפונים אליה לממש את זכויותיהם האזרחיות הקבועות בחוק.

הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן (להלן - הממונה על הגנת הצרכן או הממונה) משמש ראש הרשות להגנת הצרכן. לפי הוראות החוק, הממונה, או מי שהוא הסמיך לכך, רשאי בין היתר לעשות ביקורות בקרב עוסקים, לדרוש מהם מסמכים ולבצע חקירות הנוגעות להפרות לכאורה של הוראות החוק.¹² לממונה ולעובדי משרד התמ"ת ניתנו בתחום הגנת הצרכן סמכויות אכיפה, ובהן להעמיד עוסק על חובתו להפסיק לנהוג בדרך שיש בה הפרה של הוראות החוק ודרישה מעוסק להתחייב בכתב בליווי מתן ערבות כספית להימנע ממעשה או ממחדל שיש בו הפרה של החוק. כמו כן ניתנה לממונה ולעובדי משרד התמ"ת הסמכות לשלוח התראות לעוסקים, להטיל עליהם קנסות ולהגיש נגדם כתבי אישום.

תפקידי המועצה מוגדרים בחוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008, ובהם קידום חינוך והסברה למודעות צרכנית; מתן חוות דעת בנושאי צרכנות; ייזום תיקוני חקיקה בענייני צרכנות; ומתן שירותים וסיוע לצרכנים הנאבקים עם גופים פרטיים וציבוריים, ובכלל זה ייעוץ לצרכנים, ייצוגם בבתי המשפט ונקיטת הליכים משפטיים נגד המפרים את הוראות החקיקה הצרכנית, דוגמת עתירות לבג"ץ והגשת תובענות ייצוגיות.

משרד התמ"ת הוא המשרד הממשלתי העיקרי המופקד על תחום הגנת הצרכן, והוא מעסיק לשם כך עובדים ביחידות סחר הפנים במחוזות, ביחידת התביעה ובמחלקת פניות הציבור. שר התמ"ת (שר הכלכלה) הוא השר הממונה על הרשות להגנת הצרכן ועל המועצה לצרכנות.¹³

-
- | | |
|----|--|
| 9 | ראו הערה 5. |
| 10 | החוק מגדיר צרכן "מי שקונה נכס או מקבל שירות מעוסק במהלך עיסוקו לשימוש שעיקרו אישי, ביתי או משפחתי". |
| 11 | תקנות הגנת הצרכן (ביטול עסקה), התשע"א-2010. |
| 12 | החוק מגדיר עוסק כמי שמוכר נכס או נותן שירות במסגרת עיסוקו, כולל יצרן. עוסקים שלא נכללו בהגדרת החוק הם תאגידים בנקאיים, מבטחים וסוכני ביטוח. עניינם של אלו מוסדר בחוקים נפרדים ונתון לפיקוחם של בנק ישראל ומשרד האוצר, ודוח זה אינו עוסק בהם. |
| 13 | במועד סיום הביקורת שימשה עו"ד תמר פינקוס בתפקיד הממונה על הגנת הצרכן; בתפקיד מנכ"ל המועצה שימש עו"ד אהוד פלג, ובתפקיד שר התמ"ת שימש הח"כ לשעבר שלום שמחון. |

הפעילות הממשלתית להגנת הצרכן

משנת 1981 - השנה שבה נחקק חוק הגנת הצרכן - פעלה במשרד התמ"ת יחידת הממונה על הגנת הצרכן (להלן - היחידה הקודמת) ובראשה עמד הממונה על הגנת הצרכן (להלן - הממונה הקודם)¹⁴. בתחילת העשור הקודם הכיר המשרד בפעילות המוגבלת הנעשית בתחום הגנת הצרכן בישראל לעומת הפעילות במדינות אחרות בעולם, ופעל לשינוי החוק. כבר בשנת 2001 החליטה הממשלה לתקן את החוק ולהקים רשות לסחר הוגן שתהיה יחידת סמך במשרד התמ"ת. בעקבות ההחלטה פורסמה הצעת תיקון לחוק במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנת הכספים 2002¹⁵. בדברי ההסבר לסעיף 42 להצעת החוק נכתב כי "מוצע לשדרג את התפקיד של הממונה על הגנת הצרכן ואת סמכויותיו... כדי להקנות לממונה כלים שיאפשרו לו וליחידתו את חופש הפעולה המנהלי והתקציבי הדרוש לביצוע תפקידיו המורכבים". סעיף זה פוצל לבסוף מהצעת החוק, והחקיקה בנושא זה לא הושלמה¹⁶.

בדוח משנת 2004 הצביע מבקר המדינה על שורה של ליקויים בפעילות היחידה הקודמת, וקבע כי משרד התמ"ת אינו מחשיב כראוי את נושא הגנת הצרכן ואינו פועל למימון סמכויותיו בתחום זה. באותה שנה החל המשרד לבדוק את הבעיות הקיימות בטיפול בתחום הגנת הצרכן. ממצאי הבדיקה העלו כי קיים פער גדול בטיפול בתחום זה בין ישראל ובין המדינות המפותחות, וכי החוליה החלשה שבה יש להשקיע את עיקר המאמצים היא האכיפה. באותה שנה הוגשה הצעת חוק פרטית שעניינה הקמת רשות לסחר הוגן¹⁷, ואולם חקיקתה לא הושלמה.

באוגוסט 2005, בעקבות עבודת מטה שנעשתה במשרד התמ"ת ובעקבות הסכמות בין המשרד ובין משרד האוצר, החליטה הממשלה להקים רשות פנים ממשלתית עצמאית להגנת הצרכן ולסחר הוגן¹⁸ (להלן - החלטת הממשלה משנת 2005). בעקבות ההחלטה תוקן ביוני 2006 חוק הגנת הצרכן¹⁹, ונקבע בו כי תוקם רשות ממשלתית אשר תהיה עצמאית מהבחינה התקציבית ומהבחינה המינהלית, ואשר תחליף את היחידה הקודמת.

הקמת הרשות להגנת הצרכן

מינוי הממונה על הגנת הצרכן

בספטמבר 2006, כשלושה חודשים לאחר תיקון החוק בדבר הקמת הרשות, החליטה הממשלה לבחור את הממונה על הגנת הצרכן באמצעות ועדה לאיתור מועמדים²⁰.

באוקטובר 2007 ביקש משרד התמ"ת מנש"ם לפרסם מודעה בדבר קיום ועדה לאיתור מועמדים למשרת הממונה (להלן - ועדת האיתור), ובאותו החודש, לאחר שהתקבל אישור נש"ם לתיאור

- 14 עוד בנושא מבנה היחידה הקודמת ופעילותה ראו הדוח משנת 2004.
- 15 הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2001, הצעת חוק 16.
- 16 עוד בנושא הניסיון לקדם רפורמה בתחום המסחר בשנת 2001 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2003), בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 40-41.
- 17 הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון - הרשות לסחר הוגן), התשס"ד-2004 (פ/2250), של ח"כ (שר התמ"ת לשעבר) שלום שמחון וח"כ דליה איציק.
- 18 החלטה מס' 4167 מ-11.8.05 בנושא "הקמת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן".
- 19 סעיף 25 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006.
- 20 החלטה מס' 432 מ-10.9.06 בנושא "פטור ממכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים) למשרת הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן". בנושא הכללי של פעולות ועדות האיתור ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב (2011), בפרק "ועדות איתור בשירות הציבורי", עמ' 27-46.

התפקיד, פרסמו משרד התמ"ת ונש"ם פנייה ראשונה לאיתור מועמדים למשרה. בינואר 2008 מונתה ועדת האיתור הראשונה²¹. יישום החלטותיה של הוועדה עוכב על ידי המשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה עקב פגמים בפעילותה, ובעניין זה אף הוגשו שתי עתירות לבג"ץ. הוועדה סיימה את עבודתה ביוני 2009.

בג"ץ קבע בקשר לוועדת האיתור הראשונה כי "בהליכי איתור המועמדים וגיבוש ההמלצה נפלו פגמים הבאים לידי ביטוי הן בעבודת הוועדה והן בעובדה שבמשך כשנתיים לא נבחר מועמד בהתאם לדרישות הקבועות בחוק. הסחבת בעבודת הוועדה והתעלמותה מן הדרישה החוזרת ונשנית לנמק את המלצתה, כנדרש מחובת ההנמקה החלה עליה, מעיבים על חוקיותו והגיונותו של הליך הבחירה"²².

כן קבע בג"ץ כי "בשלוש ההחלטות שהתקבלו על ידה, הוועדה לא שעתה לדרישות החוקיות שחלו על עבודתה, על אף שקיבלה ייעוץ משפטי מפורט", וכי מדובר ב"התנהלות לקויה של הוועדה, שבמרכזה החלטה בלתי מנומקת שהתקבלה באופן שאינו עומד בדרישות מינהל תקין"²³.

באוקטובר 2009 פרסמה נש"ם פנייה חדשה לאיתור מועמדים למשרת הממונה, ובנובמבר 2009 מונתה ועדת האיתור השנייה²⁴. בדצמבר 2009 המליצה הוועדה לשר התמ"ת דאז על שני מועמדים למשרה, בלי שדירגה אותם. בפברואר 2010 ביקש היועץ המשפטי של נש"ם לבטל את המלצתה של הוועדה, בשל פגמים שנפלו בהחלטתה. בעקבות הבקשה התכנסה ביוני 2010 הוועדה שוב והמליצה לשר התמ"ת דאז על שלושה מועמדים. באותו החודש החליטה הממשלה²⁵, על פי המלצת השר, למנות את עו"ד תמר פינקוס לממונה.

אף שחוק הגנת הצרכן תוקן כבר ביוני 2006, ואף שבספטמבר אותה שנה החליטה הממשלה על דרכי המינוי של הממונה על הגנת הצרכן, פורסמה הפנייה לאיתור מועמדים למשרה רק באוקטובר 2007, יותר משנה לאחר תיקון החוק והחלטת הממשלה, ורק כעבור עוד כשלוש שנים, ביולי 2010, מונתה הממונה. בשל עיכובים אלה, שחלקם לפחות נבעו ממה שכינה בג"ץ "סחבת" ו"התנהלות לקויה", התעכבו גם הקמת הרשות ותחילת פעילותה.

איוש התפקידים ברשות

1. במאי 2007, כשנה לאחר תיקון החוק, החלו מגעים בין הנהלת משרד התמ"ת ובין נציגיהם של עובדי המשרד, כדי לגבש הסכמות שמטרתן למנוע פגיעה בזכויותיהם של עובדי המשרד העוסקים בנושא הגנת הצרכן עקב הקמת הרשות.

- 21 לפי החלטת ממשלה מס' 2541 מ-29.9.02 בנושא "פטור ממכרו (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים)", ועדת האיתור היא הצריכה לפרסם את ההודעה על המשרה, על מאפייניה ועל תנאי הסף הנדרשים מהמועמדים. ואולם בפועל פורסמה הפנייה לאיתור מועמדים לפני מינויה של ועדת האיתור.
- 22 בג"ץ 5538/09 פלג נ' נציבות שירות המדינה, נבו, פס' 11 (2010).
- 23 שם, פס' 14 ופס' 12.
- 24 ראו הערה מס' 21.
- 25 החלטה מס' 1855 מ-27.6.10. ההחלטה ניתנה בכפוף להחלטת בג"ץ בנוגע לעתירה שהוגשה נגד ועדת האיתור הראשונה. ביולי 2010 דחה בג"ץ את העתירה, ועו"ד תמר פינקוס מונתה לתפקיד.

רק בפברואר 2011, כמעט ארבע שנים לאחר תחילת המגעים, הגיעה הנהלת המשרד להסכם עם העובדים, שבעקבותיו היה אפשר להקים את הרשות ולאייש את צוות ההקמה שלה.

בהסכם הוסדרו שני נושאים עיקריים: הגדרת חלוקת הסמכויות המקצועית והמינהלית בין הרשות ובין מחוזות משרד התמ"ת; והענקת הטבות שכר (שעות נוספות, שדרוג והוספת תקני רכב וקידום בדרגות) לעובדי המשרד העוסקים בתחום הגנת הצרכן - עובדי היחידה הקודמת שפורקה, עובדי סחר הפנים במחוזות ושלושת התובעים במחוזות העוסקים בתביעות בתחום הגנת הצרכן²⁶. באפריל 2011 נחתם הסכם בין אג"ת ובין המשרד (להלן - הסכם עובדי המחוזות) המאשר את חלוקת הסמכויות בין הרשות ובין המחוזות ואת הענקת הטבות השכר לעובדים. בהסכם גם נקבע כי כל תקן של עובדי סחר הפנים במחוזות שיתפנה יבוטל או יועבר לרשות, לאיוש כוח האדם בה. משרד התמ"ת אמד את העלויות השנתיות הכרוכות בהטבות השכר שנקבעו בהסכם ב-974,000 ש"ח²⁷.

2. ביולי 2010 הגיעו משרד התמ"ת ואג"ת לסיכום כי הקמת הרשות תיעשה בשני שלבים - בשלב ההקמה הראשון, תחילת שנת 2011, יאושרו שישה תקנים, ובינוי 2011 יתקיים דיון לגבי שלב ההקמה השני, הצפוי להתחיל בינואר 2012. באוגוסט 2011, כשנה לאחר מינויה של הממונה, החל איוש צוות ההקמה של הרשות²⁸.

ואולם, בדצמבר 2011 כתב שר התמ"ת לשעבר מר שלום שמחון לשר האוצר לשעבר ד"ר יובל שטייניץ כי משרד האוצר מסרב לתקצב את הרשות לצורך איוש תקנים נוספים מעבר לתקני ההקמה. לדברי שר התמ"ת לשעבר, הדבר מנוגד להחלטות של ועדות שרים ומומחים שדנו בנושא ולהמלצותיהן, ומשמעותו היא שיתוקה של הרשות שנועדה לשמור על ציבור הצרכנים בישראל. בינואר 2012 השיב הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר גל הרשקוביץ, לשר התמ"ת לשעבר כי אג"ת הסכים להטבות שניתנו ל-46 עובדי סחר הפנים במחוזות במסגרת ההסכם, בהבנה מפורשת כי בכך מסתכמות דרישות משרד התמ"ת והרשות הנוגעות לביצוע פעילויותיה של הרשות, וכי סיכום זה הוא מענה שלם ומוחלט לדרישות הרשות.

בינואר 2012 דנה ועדת הכלכלה של הכנסת בנושא "עצירת תקנים לאיוש תפקידים ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן על ידי משרד האוצר". בדיון טען נציג אג"ת כי במשך השנים, עם פרישתם של עובדי המחוזות במשרד התמ"ת, יועברו תקניהם לרשות. בעקבות הדיון תבעה ועדת הכלכלה ממשרד האוצר וממשרד התמ"ת לקיים בתוך שבועיים דיון, בהשתתפות הממונה, בנושא התקנים ברשות ולעסוק בו בין היתר בשינוי סיכומים והסכמים שהתקבלו בעבר. במאי 2012 הודיעו שרי התמ"ת והאוצר ליו"ר הכנסת כי בעקבות הדיונים שקיימו שני המשרדים והרשות, תגובש המלצה בנושא המבנה הארגוני המומלץ של הרשות ואופן פעילותה, לרבות בנושא צורכי כוח האדם שלה, וכי נושא זה יפתר עד סוף אותו חודש, על פי מתווה שיסוכם בין המשרדים. ואולם חרף הודעת השרים ממאי 2012, במועד סיום הביקורת (נובמבר 2012) טרם גובשה המלצה בנושא המבנה הארגוני המומלץ של הרשות ואופן פעילותה, וטרם נפתרה סוגיית כוח האדם בה.

26 כמו כן ניתנו ההטבות לעובדי היחידה למידות ומשקלות.

27 עלות זו אינה כוללת את הטבות השכר שניתנו לעובדים עקב הקידום בדרגותיהם. יצוין כי אף שהעובדים קודמו בדרגות, לא עלה השכר התורשי של מרביתם, מכיוון ששכר היסוד שלהם היה נמוך משכר המינימום, והקידום בדרגה קוּזו מההשלמה לשכר זה. כמו כן, החישוב אינו כולל את העלות האקטוארית בגין הגדלת בסיס החישוב לפנסיה לעובדים שהפנסיה שלהם היא תקציבית.

28 רק בינואר 2013 הושלם איושו של צוות ההקמה, שחברים בו, נוסף על הממונה, שמונה בעלי תפקידים. שני בעלי תפקידים ברשות הם עובדי משרד התמ"ת המועסקים ברשות, אבל אינם חלק ממצבת כוח האדם שלה.

בדצמבר 2012, לאחר מועד סיום הביקורת, הגיעו משרד התמ"ת, אג"ת והרשות לסיכום (להלן - הסיכום הבין-משרדי) על איש 21 משרות נוספות ברשות בשתי פעימות בשנים 2013 ו-2014. על פי הסיכום, יופחתו התקנים שנקבעו למשרות אלה מהתקנים של משרד התמ"ת. לאחר איש המשרות צפויה מצבת כוח האדם של הרשות לעמוד על 30 עובדים.

יושבת ראש ועד העובדים הארצי של משרד התמ"ת (להלן - יו"ר ועד העובדים) מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013 כי הסיכום הבין-משרדי לא נעשה בידיעת ועד העובדים, וכי כאשר הובא הסיכום לידיעתו של הוועד, הוא פנה ליו"ר הסתדרות עובדי המדינה לקבלת תגובתו בעניין.

בינואר 2013 הודיע יו"ר הסתדרות עובדי המדינה לשר התמ"ת לשעבר ולמנכ"ל המשרד כי הסיכום הבין-משרדי הוא צעד חד-צדדי שנעשה שלא על דעת ההסתדרות החדשה, וכי יישומו יביא לפגיעה בעובדים. יו"ר הסתדרות עובדי המדינה דרש לבטל כל פעילות הנוגעת ליישומו של הסיכום, עד שתושג הבנה בעניין זה עם הסתדרות עובדי המדינה. כמו כן הנחה היו"ר את ועדי העובדים להתנגד לכל פעילות ליישום הסיכום הבין-משרדי, ואלה אמנם פועלים על פי ההנחה. בשל כל אלה עשוי להתעכב עוד איש המשרות ברשות.

המבנה הארגוני של הרשות

במרץ 2006 מינה מנכ"ל משרד התמ"ת דאז צוות בין-משרדי לגיבוש המלצות בדבר מדיניות ודרכי האכיפה של חוק הגנת הצרכן על ידי הרשות והממונה. בראש הצוות עמד עו"ד דרור שטרם, ששימש בעבר הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן - ועדת שטרם). ביוני 2007 פרסמה ועדת שטרם דוח שבו מפורטים מסקנותיה והמלצותיה²⁹ (להלן - דוח ועדת שטרם), ובאוגוסט 2007 אימץ שר התמ"ת דאז את המסקנות וההמלצות.

ועדת שטרם פעלה בשני מישורים: האחד - בחינת מדיניות האכיפה של חוק הגנת הצרכן ובחינת דרכי עבודתה הרצויות של הרשות שתקום (ראו להלן), והאחר - גיבוש המלצות בנוגע למבנה הארגוני הדרוש לרשות למילוי משימותיה - כל זאת כדי להביא לשיפור ניכר בנושא הגנת הצרכן באמצעות אכיפה ממוקדת.

ועדת שטרם הצביעה על כשלים של ממש באכיפת חוקי הגנת הצרכן, הנובעים בין היתר מביזור סמכויות בין הממונה, המחוזות ויחידת התביעה במשרד התמ"ת, מהיעדר גורם אחד הקובע את מדיניות האכיפה והמופקד על יישומה, מהיעדר טיפול מכוון של החקירות, מטיפול מבוזר בתלונות במחוזות, מהיעדר גוף מודיעין, ממשאבים מוגבלים שהוקצו לפעילות הממונה ומענישה מצומצמת. הוועדה ציינה שורה של המלצות הנוגעות לפעילות העתידית של הרשות, ובהן ההמלצה כי הרשות תשמש קורת גג אחת³⁰ בנושא הגנת הצרכן, וכי יימנע ביזור הסמכויות בין הממונה, המחוזות ויחידת התביעה.

נוסף על הדוח הרשמי שפרסמה ועדת שטרם, היא המליצה לפני משרד התמ"ת על המבנה הארגוני הרצוי של הרשות, הכולל את הממונה על הגנת הצרכן וארבע מחלקות - מחלקת התפעול והבקרה, המחלקה המשפטית, המחלקה הכלכלית ומחלקת החקירות והמודיעין. הוועדה מצאה כי מספר העובדים הכולל הדרוש לעבודת הרשות הוא 50. נוסף על כך המליצה הוועדה כי הרשות תמשיך להשתמש, על פי החלטת הממשלה, בשירותיהם של כ-45 עובדי סחר הפנים במחוזות התמ"ת.³¹

29 "דין וחשבון הצוות הבין-משרדי לגיבוש דרכי אכיפה של חוק הגנת הצרכן והסחר ההוגן".

30 "One Stop Shop".

31 בסעיף 8 להחלטת הממשלה משנת 2005 נקבע כי "הרשות תהיה רשאית לקבל ממשרד התמ"ת שירותי פיקוח של פקחי המשרד במחוזות כנגד השתתפות בתקציב הפקחים".

יצוין כי יו"ר הוועדה, עו"ד דרור שטרם, התכתב עם נש"ם ונפגש עם אנשיה, כדי לנסות ולקדם את אישור המבנה הארגוני של הרשות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כתב אג"ת כי המלצות בעניין המבנה הארגוני של הרשות ומספר העובדים בה לא היו חלק מדוח ועדת שטרם, וכי הוא אינו מכיר הסכמות שהושגו בעניין זה בוועדה.

הביקורת העלתה כי רק במאי 2010, כשלוש שנים לאחר סיום עבודתה של ועדת שטרם, פנה מנכ"ל משרד התמ"ת לסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז בבקשה לאשר את המבנה הארגוני המוצע של הרשות.

במבנה המוצע נקבעו, נוסף על התקן שנקבע לממונה, 31 תקנים לעובדים³², שיועסקו בארבע המחלקות שעל הקמתן המליצה ועדת שטרם; יצוין כי אג"ת לא הביע את דעתו בנוגע למבנה ארגוני זה. בדיונים שקיימה הרשות עם משרד התמ"ת, אג"ת ונש"ם היא ביקשה אישור למבנה ארגוני של 57 תקנים, נוסף על 25 עובדי סחר הפנים במחוזות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 מסרה נש"ם כי המבנה הארגוני של הרשות כולל ארבעה אגפים שנקבעו על בסיס המלצותיה של ועדת שטרם, ואולם נוכח אילוצי כוח אדם הרשות נבנית באופן מודולרי.

בדצמבר 2012, במסגרת הסיכום הבין-משרדי, נקבע המבנה הארגוני של הרשות. ואולם יישומו של הסיכום הבין-משרדי מתעכב בשל התנגדותם של הסתדרות עובדי המדינה וועדי העובדים, כפי שתואר לעיל.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 כי המבנה הארגוני שלה שנקבע בסיכום הבין-משרדי מנוגד להמלצות ועדת שטרם, וכי רמות התפקידים בו הורדו. לטענתה, בשל מכלול התפקידים המוטלים עליה, על המבנה הארגוני שלה להיות רחב יותר, כמו גם רמות תפקידים גבוהות יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח המחלוקת שהתגלעה בנושא המבנה הארגוני של הרשות, ואי-מציאת פתרון בעניין זה המוסכם על כל הצדדים גם לאחר מועד סיום הביקורת - תהליך הקמת הרשות עדיין רחוק מלהגיע לסימו.

מעמדה של הרשות ועצמאותה

1. הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)³³ המליצה בספטמבר 2011 על "חזיון מעמדו של הצרכן כגורם מעורב ומשפיע בקבלת החלטות באמצעות יצירת פלטפורמה מתאימה במסגרת הרשות לסחר הוגן וחזיון מעמדה כגורם אחראי להגנה על הצרכן וסחר הוגן בישראל"³⁴.

32 נוסף על כך נכללה במבנה הארגוני המוצע האפשרות להעסיק שני מתמחים במחלקה המשפטית, וכן האפשרות להעסיק ארבעה עורכי דין ועובד מינהלה אם יידרש למסור לטיפול במיקור-חוץ נושאים הנתונים לאחריותה של הלשכה המשפטית.

33 ועדה שמינה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, באוגוסט 2011 במטרה לגבש צעדים להקלת נטל המחיה בישראל. בראש הוועדה עמד הפרופ' מנואל טרכטנברג.

34 מתוך דוח הוועדה, ספטמבר 2011, בפרק "יוקר המחיה והתחרותיות, עיקרי ההמלצות", עמ' 165.

באוקטובר 2011 העביר שר התמ"ת לשעבר, מר שלום שמחון, באמצעות מנכ"ל המשרד, מר שרון קדמי, בקשה לנציב שירות המדינה, לחשבת הכללית ולממונה על התקציבים לעבוד ישירות עם הרשות בכל הנוגע לסיכומים על תקציבים, תקנים וכיוצא בזה. בדצמבר 2011 הודיעה נש"ם לשר כי לא ניתן לקדם את השלמת עצמאותה של הרשות, מכיוון שזו מותנית בין היתר בהסכמה בכתב של אג"ת, של אגף החשב הכללי במשרד האוצר ושל נש"ם, וכן בקיומם של ייעוץ משפטי, שירותי חשבות, שירותי תקצוב ומינהל משאבי אנוש ברשות.

במועד סיום הביקורת טרם הושלמו המהלכים המאפשרים את עצמאותה של הרשות.

נש"ם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הדרג המקצועי בה פועל, במידת האפשר, ישירות מול נציגי הרשות, כדי להכשיר את בעלי התפקידים ברשות לטפל בנושאים שונים.

2. במרץ 2012 הנחה שר התמ"ת לשעבר את מנכ"ל משרדו לבחון עם נציגי האוצר הצעה לשינוי המבנה הארגוני של הגופים המטפלים בנושא הצרכנות, ובכלל זה את האפשרות לשלב במסגרת משותפת את הרשות להגנת הצרכן ואת רשות ההגבלים העסקיים. ואולם, במאי 2012 הודיע שר התמ"ת לשעבר למנכ"ל המשרד כי יש להוריד את הנושא מעל סדר היום של המשרד ולהשלים, בשיתוף משרד האוצר, את איוש המשרות ברשות על פי התקנים שנקבעו.

ביולי 2012 שכר משרד האוצר את שירותיה של חברת ייעוץ, כדי שתלווה את עבודתה של ועדה שעוסקת בייעול מנגנוני האסדרה ובבחינת הממשקים בין המאסדרים השונים במשק (להלן - ועדת האסדרה)³⁵ ותייעץ לה, בין היתר, בתחומים האלה: סקירת המצב הקיים, השוואה בין-לאומית והמלצות מבניות. לטענת אג"ת, המרכז את ועדת האסדרה, הונחתה חברת הייעוץ לבחון בשלב הראשון את האסדרה הממשלתית בתחום הצרכנות, אולם מבדיקת חוזה ההתקשרות עם החברה לא נמצאו תימוכין לכך. נוסף על כך לא נרשמו פרוטוקולים מדיוני ועדת האסדרה, ולא ניתנה לחברת הייעוץ הנחיה כתובה בנושא.

בתשובתו של אג"ת למשרד מבקר המדינה נמסר כי ועדת האסדרה בוחנת, בסיוע חברת הייעוץ, את מבנה הגופים בתחום הצרכנות ואת התאמת המבנה של כל גוף להשגת יעדיו, וכי הבחינה נמצאת בשלבים מתקדמים.

שר התמ"ת לשעבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי הוא מכיר בהכרח לקבוע כי הרשות היא רשות אכיפה עצמאית, הנפרדת ממשרד התמ"ת והכפופה ישירות לשר, ולתת בידה את הכלים לשמש מאסדר מקצועי יחיד בתחום הגנת הצרכן, כפי שנקבע בחוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל הגורמים הנוגעים בדבר, ובכללם משרד התמ"ת, אג"ת ונש"ם, להשלים לאלתר את מהלך הקמתה של רשות עצמאית להגנת הצרכן כמתחייב מהחלטת הממשלה משנת 2005 ומתיקון החוק בדבר הקמת הרשות משנת 2006.

35 צוות שהוקם בהתאם למסקנות ועדת טרכטנברג, מתוקף החלטת ממשלה מס' 4027 מ-25.12.11 בנושא "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית". בראש הצוות עומד הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ועם חבריו נמנים נציג הייעוץ המשפטי לממשלה וראש המועצה הלאומית לכלכלה.

חלוקת הסמכויות בין הרשות ובין משרד התמ"ת

מחלקת פניות הציבור

מחלקת פניות הציבור במשרד התמ"ת אחראית לקבלת פניות מהציבור בנושאים שונים שבהם עוסק המשרד ולניתובן לגורמי הטיפול המתאימים בו. פניות רבות המתקבלות במחלקה עוסקות בענייני צרכנות. הפניות נשלחות למחלקה באמצעות פקס, דואר אלקטרוני או טופס מקוון הקיים באתר האינטרנט של המשרד. נוסף על כך המחלקה מעמידה מוקד טלפוני לשירות הציבור. גם מחוזות המשרד מקבלים תלונות בענייני צרכנות. ואשר לרשות, היא מפעילה מתחילת שנת 2012 אתר אינטרנט שבו אפשר להגיש לה תלונה בעניינים אלה.

הביקורת העלתה כי בהיעדר הנחיות ברורות של המשרד מרבית התלונות בענייני צרכנות המגיעות למחלקת פניות הציבור מועברות למחוזות המשרד, ורק מספר זעום שלהן מגיע לרשות. כמו כן, הרשות אינה מיועצת בדבר נושאי התלונות המגיעות למחוזות המשרד. לפיכך אין אחידות בטיפול בתלונות אלו, וכמו כן, הרשות, שהיא על פי החוק האחראית לטיפול בהפרות של הוראות החוק, נעדרת יכולת לעקוב אחר מקרים שבהן מתקיימות הפרות אלו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הרשות כי עם גיוס צוות ההקמה שלה היא דרשה ממשרד התמ"ת כי כל התלונות בנושאי צרכנות המגיעות למשרד יועברו אליה. עוד מסרה הרשות כי דרשה ממשרד התמ"ת למנוע את האפשרות לקבל באתר המשרד תלונות בענייני צרכנות, אולם דרישה זו בוצעה רק בחלקה. הרשות הוסיפה כי תלונות בענייני צרכנות המגיעות אל מחלקת פניות הציבור במשרד, עדיין מועברות למחוזות המשרד ולא אליה.

יחידות סחר הפנים במחוזות משרד התמ"ת

עובדי יחידות סחר הפנים במחוזות משרד התמ"ת, שלמרביתם מוקנות סמכויות חקירה בנושאי צרכנות, עוסקים באכיפה שוטפת של כמה חוקים בתחום זה, ובראשם חוק הגנת הצרכן.³⁶ העובדים מבצעים ביקורות בבתי עסק לבדיקת עמידתם בהוראות החוק, בעיקר בנושאי סימון טובין, הצגת מחירים והתאמה בין המחיר המוצג על המוצר ובין המחיר הנדרש בקופה. נוסף על כך נבדקות במחוז תל אביב והמרכז תלונות הנוגעות לעסקאות שנעשו באמצעות מכר מרחוק. הביקורות נעשות במסגרת פעילות שוטפת או כחלק מטיפול בתלונות שמגישים צרכנים.

1. ממינויה ביולי 2010 ועד שגובש הסכם עובדי המחוזות וגיוס צוות ההקמה של הרשות באוגוסט 2011, פעלה הממונה ללא עובדים, מכיוון שלא הייתה לה סמכות מקצועית להנחות את עובדי המחוזות. בהסכם עובדי המחוזות נקבע כי בנושא הגנת הצרכן תכתוב הרשות את המדיניות המקצועית, באמצעות הממונים על המחוזות, שימשיכו להיות אחראים מהבחינה המינהלית לעובדי המחוזות העוסקים בתחום הגנת הצרכן. חלוקת סמכויות זו הייתה נהוגה גם כאשר תחום הגנת הצרכן היה כולו באחריות משרד התמ"ת.³⁷

36 עובדי היחידה עוסקים גם באכיפתם של חוקים שלא ניתנה לרשות הסמכות לאכוף אותם, ובהם צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איסור ייצור, יבוא ומכירה של צעצועים מסוכנים), התשמ"ז-1987, וחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.

37 עוד בנושא זה ראו בדוח משנת 2004, עמ' 811.

מבקר המדינה עמד בעבר על הבעיה שיוצרת חלוקת סמכויות זו. בדוח משנת 2007 העוסק בפיקוח על משקלות ומידות נכתב כי "אף על פי שהמפקח [על המשקלות והמידות] נושא באחריות לביצוע החוק, אין לו סמכות מינהלית לקבוע את פעולות הפיקוח של עובדי היחידה במחוזות; סמכות זו נמצאת בידי מנהלי המחוזות"³⁸. הבעיה בחלוקת סמכויות זו מתגברת כאשר מדובר בעובדים משני גופים שונים: הממונה - מנהל הרשות הנושא בסמכות ובאחריות לביצוע הוראות החוק, ועובדי המחוזות שהם עובדי המשרד ואינם כפופים לממונה.

2. תפיסתה של הממונה היא כי יש למקד את פעולות הביקורת ולנתב אותן לענפים ספציפיים על פי סוגי ההפרות של הוראות החוק. לעומת זאת, שיטת העבודה במחוזות מבוססת על ביצוע מספר רב של ביקורות, במקרים רבים באזורים גאוגרפיים מצומצמים, ועל פתיחת מספר רב של תיקי תלונות. עובדי המחוזות, המתוגמלים בשכר עידוד על פי נוסחה המבוססת על עבודתם וכוללת מדדים כמותיים ואיכותיים, מעוניינים להמשיך בביצוע תפקידם במתכונת שהייתה נהוגה עד כה.

משרד התמ"ת מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2013 כי "שיטת שכר העידוד סופרת באופן ניטרלי את כמות הביקורות שנעשו ללא אבחנה בתוצאות הביקורת ואין הבדל באם הוגשה תלונה או שהביקורת הייתה תקינה". המשרד הוסיף כי בשנה האחרונה שולב בתחשיב שכר העידוד ציון עמידה בתכנית עבודה משרדית וכי ניתן לקבוע באופן חד-משמעי ששכר העידוד אינו גורר את עובדי המחוזות לריכוז גאוגרפי, פתיחת מספר רב של תלונות או לתמהיל ביקורות מצומצם, אלא שומר על גיוון הביקורות, מעודד כיסוי מרבי של בתי עסק ומאפשר להנהלת המשרד לבחור תחומים מועדפים ולשלם בתכנית העבודה השנתית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הרשות היא זו שצריכה לקבוע את היעדים ואת שיטת הפעילות הרצויה לאכיפת הוראות החוק בתחום זה, שעל פיהם יהיה על הגורמים הנוגעים בדבר לפעול. נוסף על כך, על הנהלת משרד התמ"ת להביא להסדרת הכפיפויות ולשינוי התמריצים, על מנת להשיג באופן מיטבי את היעדים שייקבעו.

3. הרשות, בשיתוף מנהלי המחוזות, שילבה את פעילותן של יחידות סחר הפנים במחוזות (מספר הביקורות והטיפול בתלונות של צרכנים המתוכננים לאותה שנה) בתכנית העבודה שלה לשנת 2012, בפרק "אכיפה באמצעות המחוזות". נוסף על כך, הסכימו מנהלי המחוזות כי עובדיהם יבצעו ארבעה מבצעי צרכנות ממוקדים³⁹, בהנחיית המפקחית של הרשות, בנושאים ובמועדים שנקבעו מראש.

ואולם במשך שנת 2012 התגלעו קשיים בשיתוף הפעולה של חלק מהמחוזות עם הרשות. בין היתר עלו טענות בדבר ליקויים במסירת מידע מהמחוזות לרשות ולהפך, וטענות של עובדי המחוזות כי קיבלו הנחיות מקצועיות של הרשות שלא דרך הממונים על המחוזות, בניגוד לנקבע בהסכם עובדי המחוזות. במאי 2012 פרסמה הרשות טיוטת נוהל עבודה שגיבשה לעבודה המשותפת עם המחוזות, אולם לא הצליחה לקבל את הסכמת מנהלי המחוזות לאישורו.

מחלוקת עמוקה בין הרשות ובין המחוזות התגלעה סביב אי-הוצאתו לפועל של מבצע צרכנות ממוקד שנקבע בתכנית העבודה של הרשות, על דעתם של מנהלי המחוזות, לחודש אוגוסט 2012.

38 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), בפרק "הפיקוח על משקלות ומידות", עמ' 677.

39 מבצע צרכנות ממוקד הוא מבצע לפיו כל הביקורות בתחום הגנת הצרכן מתבצעות באותו יום, בו זמנית בכל המחוזות, בענף מסוים של בתי עסק שנבחר לאחר עבודת הכנה שביצעה הרשות ולפיה באותו ענף קיימות הפרות רוחביות לכאורה של חוק הגנת הצרכן.

מנהלי המחוזות סירבו להוציא את המבצע לפועל למרות הסכמתם המוקדמת, מכיוון שבחודש זה עסקו כל עובדי יחידות סחר הפנים במחוזות במבצע "חזרה לבית הספר" שנועד לאכוף את חוקי הגנת הצרכן בחנויות למוצרי כתיבה ברחבי הארץ, וחלק מעובדי היחידות השתתפו במבצע אחר לאכיפתו של צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איסור ייצור, יבוא ומכירה של צעצועים מסוכנים), התשמ"ז-1987.

מבצע "חזרה לבית הספר" נעשה על ידי המחוזות ללא אישורה של הרשות, ללא תיאום עמה וללא הכוונתה. היועץ המשפטי של משרד התמ"ת כתב לאחר המבצע בתגובה על תלונתה של הממונה בנושא כי "ממוני המחוזות בתמ"ת אינם רגולטורים ולא קיימת להם סמכות חוקית לתכנן תוכניות עבודה בתחום הגנת הצרכן, להחליט על מיקוד אכיפה בתחום זה ובוודאי שלא לקבוע מדיניות אכיפה".

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לא זו בלבד שמבצע הצרכנות הממוקד שתכננה לאוגוסט 2012 לא יצא אל הפועל, גם מבצע צרכנות ממוקד שתכננה לנובמבר 2012 לא יצא אל הפועל בשל התנגדותם של מנהלי המחוזות, שטענו כי אין להם קשרי עבודה מחייבים עם הרשות; זאת למרות העובדה כי הרשות נערכה לשני המבצעים והעבירה למחוזות נוהלי עבודה והנחיות מפורטות לביצועם.

הנהלת משרד התמ"ת ניסתה לגבש הבנות שבאמצעותן יוכלו הרשות והמחוזות לעבוד יחדיו, בין היתר בדיונים שהתקיימו בהשתתפותו של המשנה למנכ"ל המשרד, מר ינון אלרועי. ואולם לאחר זמן הבינה הנהלת המשרד כי בשל חוסר התיאום בין המחוזות ובין הרשות אין המשרד עומד בדרישות החוק, וכי יש לפעול להעברת כל הפעילות בתחום הגנת הצרכן מהמחוזות לרשות ולנסות לקלוט בה חלק מעובדי המחוזות. ביולי 2012 נתן אג"ת את אישורו העקרוני לביצוע מהלך זה, בהבנה כי הוא יהיה כרוך במתן פיצוי נוסף לעובדי המחוזות שיחליטו לעבור לרשות. במסגרת הסיכום הבין-משרדי מדצמבר 2012 נקבע כי מנכ"ל משרד התמ"ת יוביל הסדר לביטול אכיפת חוק הגנת הצרכן על ידי משרד התמ"ת ולהעברת 25 עובדים מיחידות סחר הפנים מהמחוזות ולקליטתם כעובדי רשות. ואולם המשרד לא הצליח להוציא לפועל את מהלך ההעברה.

עולה כי חלוקת הסמכויות בין הרשות ובין המחוזות שנקבעה בהסכם עובדי המחוזות, שעלות יישומו נאמדת בכמיליון ש"ח, אינה מביאה לשיתוף הפעולה הנדרש ביניהם, והדבר מביא לפגיעה של ממש בפעילותם למען הצרכן. לפיכך על משרד התמ"ת ואג"ת לפעול לאלתר לקביעת שיטת עבודה חדשה שתיתן בידי הרשות את האפשרות המינהלית ואת האפשרות המקצועית להפעיל את מערך הפיקוח והאכיפה, על פי סמכויותיה בחוק.

יו"ר ועד העובדים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר חתימת ההסכם עם עובדי המחוזות המשיכו המחוזות בעבודה מקצועית, למעט מחלוקות שנבעו מניסיונות הרשות לעבוד ישירות מול עובדי המחוזות בניגוד לרוח ההסכם. משרד התמ"ת מסר בתשובתו כי אכן חלוקת הסמכויות בין הרשות ובין מחוזות המשרד יוצרת מצב בעייתי וכי יש להעביר את כל הטיפול בנושאי צרכנות לרשות באופן בלעדי, למעט הטיפול בצעצועים מסוכנים, תקינה ומשקלות ומידות. לטענת המשרד, צעד זה יהיה לטובת הצרכן כיוון שהוא יקדם את פתרון של בעיות הצרכנות והסחר ההוגן וכן לטובתם של המחוזות, שחלק מעובדיהם יעברו ליחידות אחרות שבהן קיים מחסור בכוח אדם. עוד ציין המשרד כי בימים אלו הוסכם על נוהל עבודה זמני, שעיקרו הגברת התיאום בין הרשות ובין עובדי המחוזות, באמצעות מנהלי המחוזות. נוהל זה יהיה תקף בתקופת הביניים עד להפרדה מוחלטת של הרשות מהמשרד. לטענת המשרד, הסיכום הבין-משרדי ונוהל העבודה הזמני יאפשרו את השגת היעדים בתחום הצרכנות.

למשרד מבקר המדינה נמסר כי גם לאחר מועד סיום הביקורת מבצע צרכנות ממוקד שתוכנן לסוף חודש ינואר 2013, והיה חלק מתכנית העבודה המשותפת של הרשות והמחוזות, לא יצא אל הפועל.

לטענת הרשות, המחוזות החליטו שלא לבצע את המבצע בשל הנחיית הסדרות עובדי המדינה שלא לשתף פעולה עם הרשות. יו"ר ועד העובדים כתבה למשרד מבקר המדינה כי הסיבה שהמבצע לא יצא לפועל היא שהמועד לקיומו לא התאים לכל המחוזות, זאת לאחר שהרשות קבעה את מועדו ללא תיאום עם מנהלי המחוזות, בניגוד להסכם עובדי המחוזות.

4. מהביקורת עולה כי כל מחוז ממחוזות המשרד פועל באופן עצמאי וללא תיאום והחלפת מידע עם המחוזות האחרים. המידע המצוי בתיקי החקירה אינו מוזן במלואו למחשב, וכך מחוז אחד אינו יכול לצפות בפרטי החקירות המבוצעות במחוז אחר. לפיכך ייתכן שכמה מחוזות יבצעו חקירה הנוגעת לאותו בית עסק שיש לו סניפים בפריסה ארצית. כמו כן לרשות, שבידה הסמכויות החוקיות בתחום הגנת הצרכן, אין גישה כלל למערכות המידע של המחוזות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הרשות כי דרשה מהמחוזות שבכל ביקורת בבית עסק השייך לרשת של בתי עסק או המעלה חשד להפרת החוק העלולה להופיע בבתי עסק נוספים, תתקיים התייעצות עם אגף החקירות ברשות לגבי אופן הטיפול בה, במטרה לתאם בין פעילות המחוזות, לקיים חקירות נוספות לפי הצורך ולמנוע מקרים של ביצוע כמה חקירות באותו בית עסק על ידי יותר ממחוז אחד. דרישה זו של הרשות אף שולבה בטיוטת נוהל העבודה שגיבשה הרשות לעבודה עם המחוזות, אך לא זכתה להסכמת מנהלי המחוזות.

יחידת התביעה

עובדי סחר הפנים במחוזות נדרשים במהלך עבודתם השוטפת לליווי משפטי כדי להחליט אם יש די ראיות בתיק הנתון לטיפולם, אם וכיצד יש לבצע השלמות חקירה ועוד. לאחר סיום החקירה נדרשים תובעי המחלקה המשפטית של המשרד הפועלים במחוזות (להלן - התובעים הפועלים במחוזות) להחליט בדבר הצעדים שיש לנקוט: סגירת התיק, שליחת התראה, הטלת קנס מינהלי או הגשת כתב אישום. אם מוחלט להגיש כתב אישום, מגישים אותו התובעים הפועלים במחוזות ומנהלים את ההליך המשפטי בעניינו.

בדצמבר 2011, לאחר שאויש צוות ההקמה של הרשות, התקיים דיון בהשתתפות נציגי הרשות והתובעת הראשית של משרד התמ"ת ובו הוחלט כי הרשות תמשיך להיעזר בתובעים הפועלים במחוזות, עד שתאויש יחידת התביעה ברשות עצמה. עוד הוחלט כי כל ההתייעצויות של עובדי המחוזות במהלך חקירה יהיו עם הממונה או עם גורמים משפטיים ברשות בלבד, ולא עם התובעים הפועלים במחוזות. כמו כן הוחלט כי כאשר מגיע התיק לתביעה בסיום החקירה, תתקיים התייעצות בעניינו בין התובעת הראשית של המשרד ובין הגורמים הנוגעים בדבר ברשות, לצורך החלטה על ההליך המשפטי שיש לנקוט.

בעקבות הדיון הנחתה התובעת הראשית של המשרד את התובעים הפועלים במחוזות לפעול בהתאם להחלטות שהתקבלו. נמצא כי חלק מעובדי המחוזות ממשיכים לבקש ייעוץ בנושא חקירות בתחום הגנת הצרכן מהתובעים הפועלים במחוזות.

על משרד התמ"ת, אג"ת והרשות לפעול להעברת כל פעילותה של יחידת התביעה בתחום הגנת הצרכן לאחריותה של הרשות, בד בבד עם איוש התקנים המתאימים ברשות.

פעילותה של הרשות להגנת הצרכן

א כ י פ ה

לרשות תחומי פעילות רבים, ואחד המרכזיים שבהם הוא תחום האכיפה. בדוח ועדת שטרונ נכתב כי "לאורך דיוני הצוות, קשה היה להימנע מהתובנה כי 'הכתובת' (היעדר אכיפה בתחום והיעדר מודל אכיפה) הייתה על הקיר זה זמן רב, וכי רק דרוש היה שיינתן מנדט לשינוי, כדי שתפיסת אכיפה חדשה שדגשה מקובלים על הכול - תאומץ ותפית רוח חיים בתחום הגנת הצרכן וסחר הוגן בישראל". בדוח הוועדה לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (להלן - ועדת קדמי)⁴⁰ נכתב כי "היעדרה של מערכת אכיפה הולמת לא רק שאינה מבטיחה את יישומה של החקיקה הענפה בתחום הצרכנות, יתרה מכך חולשתה [של מערכת האכיפה] מזינה כשלעצמה את הליך אי הציות לחוק". עם זאת, סברה ועדת קדמי שיש להרחיב את פעילותה של הרשות גם לפיקוח על מחירים מרביים, לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, וכן להסמין אותה לאכוף את הוראות חוק זה. ואולם מהלך זה טרם בוצע בשל העיכובים בהקמתה של הרשות.

1. מבקר המדינה כבר הצביע בדוח משנת 2004 על ליקויים באכיפת החוק, ובהם מיקוד פעולות הביקורת והאכיפה בעברות קלות, כמו אי-הצגת מחיר על טובין, שעמן קל לצרכן להתמודד, ולא בעברות קשות, כמו הטעיית הצרכן וניצול מצוקתו, שעמן קשה לצרכן להתמודד, ולפיכך נדרשת הגנה רחבה יותר של המאסדר. המבקר קבע כי על משרד התמ"ת לקבוע סדרי עדיפויות לאכיפה שיתבססו, בין היתר, על מידת הפגיעה של העברות בצרכן ועל מידת יכולתו להתמודד עמן. עם מינויה של הממונה בשנת 2010 עברה לידיה הסמכות לאכוף את הוראות חוק הגנת הצרכן, ואולם ביצוע הביקורות וקיום פעולות האכיפה בתחום זה עדיין מצויים בידי משרד התמ"ת (כפי שתואר לעיל).

עובדי סחר הפנים במחוזות מבצעים ביקורות בבתי עסק שנקבעו בהחלטה של עובדי סחר הפנים ושל מנהלי המחוזות, על פי פריסה גאוגרפית ותלונות שהתקבלו. גם ההחלטה בדבר הנושאים שייבדקו בביקורת מתקבלת מראש. אם הביקורת העלתה חשד להפרות של הוראות החוק, ממולא דוח עברה המועבר עם הממצאים לתובע הפועל באותו מחוז לשם קבלת החלטה בנוגע לסנקציות שיינקטו נגד מפר החוק. להלן נתונים הנוגעים לביקורת ולאכיפה בשנים 2010-2012:

נתוני הביקורת לשנים 2010-2012

2012	2011	2010	
78,480	80,328	73,370	המספר הכולל של הביקורות שבוצעו
52%	53%	51%	שיעור הביקורות בנוגע ל"אי הצגת מחירים על טובין" מסך הביקורות
1,335	1,471	2,769	מספר דוחות העברה שמולאו
1.7%	1.8%	3.8%	שיעור דוחות העברה שמולאו מסך הביקורות

40 צוות בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, שמינו שר האוצר ושר התמ"ת ביוני 2011. הצוות הגיש את המלצותיו בתחום הצרכנות בפברואר 2012, וביוני 2012 פרסם את המלצותיו הסופיות.

נתוני האכיפה לשנים 2010-2012

2012	2011	2010	
423	589	297	מספר ההתראות שנשלחו
87%	83%	84%	שיעור ההתראות בנוגע לעברה של "אי הצגת מחירים על טובין" מסך כל ההתראות
213	274	252	מספר הקנסות שהוטלו
95%	97%	97%	שיעור הקנסות בנוגע לעברה של "אי הצגת מחירים על טובין" מסך כל הקנסות
48%	59%	19.8%	שיעור העברות שגררו פעולות אכיפה מנהליות מסך דוחות העברה
62	48	* 46	מספר כתבי האישום שהוגשו
29%	44%	11%	שיעור כתבי האישום בנוגע לעברה של "אי הצגת מחירים על טובין" מסך כל כתבי האישום
4.6%	3.2%	1.7%	שיעור העברות שגררו פעולות אכיפה פליליות מסך דוחות העברה

* 29 כתבי אישום שהוגשו בשנה זו היו בגין עברות הנוגעות לערוץ הקניות, לעומת 5 כתבי אישום שהוגשו בשנת 2011 בגין עברות אלה.

מהטבלאות עולים ממצאים דומים לאלו שעלו בדוח משנת 2004, ולפיהם מיקוד האכיפה ממשיך להיות בעברות הקלות - יותר מ-50% מהביקורות שבוצעו נועדו לבדיקת חשד לאי-הצגת מחיר על טובין. כמו כן, הנתונים מלמדים על שיעור נמוך של דוחות עברה שמולאו ביחס לביקורת (כ-1.8% בשנת 2011 וכ-1.7% בשנת 2012)⁴¹, ומעלים כי מרב האכיפה היא מינהלית - התראה או קנס מינהלי בסכום נמוך⁴², שאין בה כדי ליצור הרתעה נדרשת בתחום; ורק שיעור קטן מפעולות האכיפה הוא פלילי - הגשת כתבי אישום. עוד עולה מהנתונים כי בשיעור גבוה של עברות לא ננקטה בשנים 2010-2012 סנקציה כלשהי (כ-38% ו-47% בהתאמה).

לדעת משרד מבקר המדינה, נתוני הביקורת והאכיפה לשנים 2010-2012 מלמדים על המשך מיקוד לא יעיל של מאמצי הביקורת והאכיפה, למרות הערות משרד מבקר המדינה בנושא בדוח משנת 2004. לפיכך על הרשות, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, לקבוע תכנית ביקורת שתתבסס בין היתר על מידת הפגיעה של העברות בצרכן ועל מידת יכולתו להתמודד עמן, ולבחון מדי פעם בפעם את יעילותה של התכנית. נוסף על כך, על הרשות לפעול ככל הניתן על מנת להביא לכך שהגורמים האמונים על ביצוע הביקורת והאכיפה יעשו שימוש יעיל ומיטבי בכלי האכיפה העומדים לרשותם, כדי שיינקטו הסנקציות המתאימות נגד כל מפרי החוק.

- 41 לשם השוואה יצוין כי במבצע הממוקד שהתקיים בהנחיית הרשות בסוף ינואר 2012 היה שיעור דוחות העבירה שמולאו גדול פי 10, דהיינו שיעור של 18%.
- 42 לפי תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - חיקוקי צרכנות), התשמ"ח-1988, סכום הקנס הוא 400-1,600 ש"ח. זאת, לעומת עיצום כספי בסכום ניכר שאמור להיות חלק ממודל "אכיפה משולבת" (ראו להלן).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הרשות כי היא העלתה את נתוני האכיפה המוצגים לעיל כבעיה מרכזית בעבודת החוקרים המעידה על חוסר הכוונה וחוסר מיקוד של פעולות האכיפה. לפיכך, ביקשה הרשות לשנות את אופן ניהול עבודת החוקרים ולקבוע בעצמה מסגרת אכיפה. ואולם, מסגרת אכיפה זו התקבלה בהתנגדות גורפת מצד עובדי המחוזות ומנהליהם מאחר שסירבו לקבל את מרותה של הרשות וחששו לפגיעה בשכר העידוד.

2. בישראל רשויות האכיפה עוסקות בעיקר בעברות הקלסיות על דיני הגנת הצרכן, ואילו העיסוק המרכזי של רשויות הסחר ההוגן והגנת הצרכן בעולם הוא בהגנה על ציבור הצרכנים בעידן של מציאות טכנולוגית מתקדמת⁴³. בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית עסקאות צרכניות כגון מסחר אלקטרוני, רכישת שירותי תקשורת בתחום הסלולר והאינטרנט, רכישת שירותי תוכן בסלולר, עסקאות מכר מרחוק ושימוש במכשיר הסלולרי לתשלום, נעשות במקרים רבים תוך הפרות משמעותיות של הוראות החוק.

אף כי הרשות מודעת להפרות רבות של הוראות החוק המתקיימות בעסקאות אלה, הרי שבהיעדר כוח אדם בעל רקע מתאים היא אינה מבצעת חקירות מורכבות בתחומים אלה, והדבר גורם לחוסר הרתעה של בעלי העסקים ולפגיעה ניכרת בצרכן.

בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה נכתב כי מונחים על שולחנה עשרות תיקים של עברות ליבה המצביעים על שיטות עבודה פסולות של בעלי עסקים שהנזק הכלכלי שלהן לציבור הצרכנים נאמד במאות מיליוני ש"ח. הרשות גיבשה תכנית עבודה שבה תיעדפה את הטיפול בהפרות שאותרו, ואולם לביצוע החקירות דרוש כוח אדם מיומן ומקצועי, ובכלל זה אנשי מודיעין, חוקרי מחשב וכלכלנים.

3. בהחלטת הממשלה משנת 2005 נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי שיבחן את האפשרות להרחיב את סמכויותיו של הממונה. כבר בספטמבר 2005 התכנסו נציגים של משרדי המשפטים, האוצר, התמ"ת ורשות ההגבלים העסקיים וקיימו בנושא סיעור מוחות ראשוני (להלן - הצוות המקדמי). בשנת 2006, כאשר תוקן החוק, נכתב בדברי ההסבר לתיקון כי אחת מהמטרות של הקמת הרשות הייתה להרחיב את סמכויות הממונה ולהוסיף לאחריותו את תחום הסחר ההוגן⁴⁴. בפועל התיקון לחוק כמעט שלא שינה את תפקידי הממונה לעומת תפקידיו לפני הקמת הרשות⁴⁵. בדוח ועדת שטרם שהוגש ביוני 2007 הומלץ כי הרשות תעבוד על פי מודל "אכיפה משולבת", המשלב אכיפה פלילית במקרים של הפרות קשות של דיני הגנת הצרכן ואכיפה מינהלית-אזרחית באמצעות עיצומים כספיים במקרים של יתר ההפרות. הוועדה צירפה להמלצותיה טיוטה של תזכיר הצעת חוק, הכולל בין היתר את השינויים הנדרשים בחוק לצורך אימוץ מודל האכיפה הנדרש.

ביולי 2009 כתבה סגנית שר התמ"ת דאז, הגב' אורית נוקד, לשר המשפטים לשעבר, פרופ' יעקב נאמן, כי הצעת החוק "טרם הופצה כתזכיר חוק שכן, טרם מוצו הדיונים מול אנשי משרדך... להבנתי נמשכים דיונים אלו זמן רב מדי והגיעה השעה להביאם לידי סיום. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח יעילותם המוגבלת של כלי האכיפה הקיימים... בפגיעה חמורה ומתמשכת בצרכנים בישראל במגוון תחומי הסחר השונים". משרד המשפטים השיב לסגנית השר כי העיכוב בטיפול בהצעת החוק נבע ממחלוקת בין משרד התמ"ת ובין משרד המשפטים, וכי בספטמבר 2009 יגובש הנוסח הסופי והמוסכם לתזכיר הצעת החוק.

43 דוח ועדת שטרם, עמ' 7.

44 דברי ההסבר לסעיף 25 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, ס"ח 306, 330.

45 למעט התוספת בסעיף 20(א)(א3) לחוק המסמיכה את הרשות "לטפל בכבילות בין עוסק לצרכן הפוגעות ביכולת הצרכן לעבור מעוסק לעוסק".

בינואר 2010 הופץ תזכיר לתיקון החוק לשם קבלת הערותיהם של גופים שונים, ובהם משרדי הממשלה, גופי צרכנות, איגוד לשכות המסחר ואנשי אקדמיה. רק באפריל 2011, יותר משנה לאחר שהתקבלו הערותיהם של גורמים אלה, הוגש התזכיר לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה, והיא אישרה אותו ביוני 2011.⁴⁶ באוקטובר 2011 הוגש התיקון המוצע לחוק כהצעת חוק ממשלתית.⁴⁷ עיקרה של הצעת החוק הוא שינוי מודל האכיפה הקיים ולפיו מרבית ההפרות על סעיפי החוק הן פליליות, והחלופה בגין הגשת כתב אישום היא קנס מינהלי בסכום נמוך שאינו מהווה הרתעה. הצעת החוק מאמצת מודל אכיפה הקובע אכיפה מינהלית במרבית העברות, באמצעות התראות מינהליות ובאמצעות הטלת עיצום כספי גבוה - 75,000-10,000 ש"ח, ומיקוד האכיפה הפלילית בהפרות חמורות של החוק.

בנובמבר 2011 עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה; ביולי 2012 אושרה ההצעה בוועדת הכלכלה של הכנסת; ובאוקטובר 2012 הוגשה ההצעה לכנסת, ללא הסתייגויות, לשם העלאתה לקריאה שנייה ושלישית. ואולם, עד מועד פיזורת של הכנסת ה-18 באוקטובר 2012 לא הוגשה הצעת החוק למליאה לאישור בקריאה שנייה ושלישית.

בתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 נמסר כי מנגנון האכיפה החלופית הוא נושא מורכב שחקיקתו לוותה בשאלות משפטיות ובשאלות מדיניות רבות, שהצריכו ביורור אצל גורמים חוץ-ממשלתיים רבים, תיאום בין-משרדי והכרעת דרגים בכירים במשרד המשפטים, וכי קידום הצעת חוק מעין זו עשוי להימשך זמן רב.

בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה נמסר כי ניסיון של שר התמ"ת לשעבר ושל הרשות להביא להעלאת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית במהלך פגרת הבחירות לא צלח. עוד מסרה הרשות כי נוסח התקנות שהיה על השר להתקין לפי הצעת התיקון לחוק אושר כנדרש על ידי משרד המשפטים ושר המשפטים לשעבר והועבר לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

מן האמור לעיל עולה, כי אף שעברו כחמש שנים וחצי מהמועד שבו פורסמה טיוטת התזכיר של הצעת החוק - מהן כארבע שנים וחצי עד להעברתה בקריאה ראשונה - עד מועד סיום הביקורת טרם הושלמה החקיקה בנושא חשוב זה.

חוזים אחידים

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

חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982 (להלן - חוק החוזים האחידים), נועד להגן על לקוחות מפני תנאים מקפחים. החוק מגדיר תנאי מקפח - תנאי שיש בו משום קיפוח לקוחות או משום יתרון בלתי הוגן של הספק העלול להביא לידי קיפוח לקוחות. החוק עוסק בשתי סוגיות: אישור חוזה אחיד וביטול תנאי מקפח בחוזה אחיד. הליך של אישור חוזה אחיד הוא הליך וולונטרי בו מבקש הספק מבית הדין לחוזים אחידים (להלן - בית הדין) לאשר שבחוזה ההתקשרות של הספק עם לקוחותיו אין תנאי מקפח, ובית הדין נותן לו אישור כזה לפרק זמן של חמש שנים. בקשות לביטול של תנאי מקפח בחוזה אחיד יכולים להגיש לבית הדין היועץ המשפטי לממשלה, הממונה על הגנת הצרכן, המועצה לצרכנות, הרשות להגנת הצרכן בהסתדרות ורשויות ציבוריות אחרות. ריבוי הגופים

46 חק/1857 מ-5.6.11 שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-23.6.11 (החלטה מס' 3357).

47 הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 33), התשע"ב-2011, ה"ח הממשלה 2.

היכולים להגיש בקשה לביטולו של תנאי מקפח נועד "לגרום לביקורת ערנית יותר של חוזים אחידים"⁴⁸.

בדוח משנת 2004 קבע מבקר המדינה⁴⁹ שנושא החוזים האחידים, הנוגע כמעט לכל אדם, אינו מטופל כראוי, בעיקר על ידי משרד המשפטים והממונה על הגנת הצרכן. משרד המשפטים השיב על ממצאי הדוח משנת 2004 כי מחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד העוסקת ביישום חוק החוזים האחידים מוגבלת מבחינת אמצעים וכווח אדם.

בדיון שקיים הצוות המקדמי בספטמבר 2005 העלו נציגי היועץ המשפטי לממשלה את סוגיית הטיפול בחוזים האחידים וטענו כי למחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים המטפלת בנושא החוזים האחידים חסר הידע הכלכלי להתמודד עם הטענות המועלות בדיונים בבית הדין. בסיום הדיון הוסכם בין הצדדים כי "בטווח הזמן הארוך - נושא הטיפול בתניות מקפחות בחוזים אחידים יועבר לטיפול הרשות".

הביקורת העלתה כי משרד המשפטים ממשיך להיות הגורם היחיד המגיש לבית הדין בקשות לביטול תנאים מקפחים בחוזים אחידים בנוגע לעסקים הנתונים לפיקוחה של הרשות. הבקשות מוגשות בעקבות תלונות צרכנים שמתקבלות במשרד המשפטים או בעקבות בדיקה יזומה של חוזים אחידים שהוא מבצע. הקריטריונים לבדיקת החוזים הם היקפי העסקאות, סוג המוצרים, מספר הלקוחות ועוד. פעילותו של משרד המשפטים בנושא ממונה להיות מוגבלת, והוא סבור כי נכון להעביר את הטיפול בו לרשות. משרד המשפטים ציין כי בהתחשב במחסור בכוח האדם ברשות, הוא מוכן לסייע לה ככל שידרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות הרבה שיש בבדיקת החוזים האחידים ובהגשת הבקשות לביטול התנאים המקפחים בהם, על הרשות לפעול להעברת הנושא לאחיותה. על הרשות להסתייע בטיפול בנושא זה במשרד המשפטים ובמועצה לצרכנות, תוך שמירה על חלוקת עבודה ברורה בין שלושת הגופים הללו - כל זאת לצורך השגת יעילות מרבית לרווחת הצרכן.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מתוך רצון לייעל את הטיפול הממשלתי בחוזים אחידים יש לבחון את המודל שלפיו נעשית הביקורת על החוזים האחידים. כיום מרכז הכובד של הליך הביקורת הוא בסמכות שיפוטית המוקנית לבית הדין לחוזים אחידים, ויש לבחון האם יש להקנות סמכויות בתחום זה לגוף המאסדר המתאים, שהוא ככל הנראה הרשות להגנת הצרכן. הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי קיימת הסכמה עקרונית בין הרשות ומשרד המשפטים לשינוי מודל האכיפה של החוק והמרתו בהליך מינהלי שיחליף את ההליך המשפטי בבית הדין.

48 מתוך דברי ההסבר לחוק, הצעת חוק החוזים האחידים, התשמ"ב-1981, ה"ח 28, 34.

49 ראו הדוח משנת 2004, בפרק "פעולות להגנת הצרכן", עמ' 817.

הסיוע לצרכן במימוש זכויותיו

תובענות ייצוגיות

תובענה ייצוגית היא תביעה שמגיש תובע בשם קבוצת אנשים אשר לא ייפו את כוחו לכך (להלן - תובע מייצג). כלי משפטי זה נועד למצבים שבהם תאגיד או רשות פוגעים בציבור גדול, ואף שלכל פרט בציבור הנפגעים 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.⁵⁰

עד שנת 2006 היה ניתן להגיש תובענות ייצוגיות במסגרת כמה חוקים, ובהם חוק הגנת הצרכן. בשנת 2006 חוקק חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן - חוק תובענות ייצוגיות), ובו נקבעה האפשרות להגיש תובענות ייצוגיות נגד בעלי עסקים כהגדרתם בחוק הגנת הצרכן. כ-66% מ-1,076 התובענות הייצוגיות שהוגשו בשנת 2012 היו נגד עוסקים על פי הגדרתם בחוק הגנת הצרכן.⁵¹ אחת הסיבות שהביאו להכרה בתפקידן החשוב של התובענות הייצוגיות בהגנת הצרכן היא בעיית תת-האכיפה של חוקי הגנת הצרכן.⁵²

לפי הוראות חוק תובענות ייצוגיות, הליך הגשת תובענה ייצוגית מורכב משני שלבים: בשלב הראשון יש להגיש לבית המשפט בקשה לאישורה של התביעה כתובענה ייצוגית (להלן - בקשה לאישור); בשלב השני, לאחר שבית המשפט אישר את הבקשה והגדיר, בין היתר, את הקבוצה שבשמה תנוהל התובענה, מתקיים הדיון בעצם התובענה. רובן המכריע של התובענות הייצוגיות מסתיימות בפשרה, וכמעט שאין בעניינן פסקי דין סופיים.⁵³ פסקי דין שניתנים בתובענה ייצוגית, לרבות הסדרי פשרה שאישר בית המשפט לפי חוק תובענות ייצוגיות, הם לרוב "מעשה בית דין" החל על כלל חברי הקבוצה המונע מהם להגיש תביעה אישית לבית המשפט בעניינים שהוכרעו בה.

בדיקות שנעשו בנוגע להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות העלו שברובם המכריע לא ניתן פיצוי ישיר ללקוחות, אלא פיצוי באמצעות קופונים ומבצעי הוזלות או במסגרת הטבות שניתנו לכלל הציבור.⁵⁴ לשם בקרה על הסדרי הפשרה נקבע בחוק תובענות ייצוגיות כי מרגע הגשת הבקשה לאישור, נדרש בית המשפט לאשר כל החלטה על הסתלקות התובע המייצג או בא כוחו מהתובענה הייצוגית וכל הסדר פשרה עם הנתבע. בתקנות תובענות ייצוגיות, התש"ע-2010, נקבע כי בנוגע לעוסקים כהגדרתם בחוק הגנת הצרכן יש לשלוח את הסדר הפשרה לממונה על הגנת הצרכן. בחוק תובענות ייצוגיות נקבע כי היועץ המשפטי לממשלה רשאי להגיש התנגדות מנומקת להסדר הפשרה תוך 45 יום. מנתוני הרשות עולה כי בפרק הזמן אוגוסט 2011 - אוקטובר 2012 נשלחו אליה 24 הסדרי פשרה לקבלת תגובתה, והיא הודיעה ליועץ המשפטי לממשלה על התנגדותה לשבעה מהם, מכיוון שסברה כי הם אינם משרתים את האינטרס של חברי הקבוצה. יוצא אפוא כי לפני הרשות מובא שיעור קטן בלבד של הסדרי פשרה.

- 50 מתוך המבוא בדברי ההסבר להצעת חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ה-2005, ה"ח הכנסת 232.
- 51 נתונים שריכוז עו"ד מהמגזר הפרטי (עו"ד אסף פינק), המבוססים על פנקס התובענות הייצוגיות של הנהלת בתי המשפט, הפתוח לעיון הציבור על פי סעיף 28 לחוק התובענות הייצוגיות. מספר התובענות הייצוגיות שהוגשו בשנת 2012 גדול ב-53% ממספר התובענות שהוגשו בשנת 2011.
- 52 סיני דויטש, דיני הגנת הצרכן, כרך ב: הדין המהותי (2012), עמ' 42.
- 53 שם, עמ' 165.
- 54 שם, עמ' 168.

הקרן למימון תובענות ייצוגיות

במסגרת חוק תובענות ייצוגיות הוקמה קרן למימון תובענות ייצוגיות (להלן - הקרן), שמטרתה לעודד הגשת תובענות ייצוגיות ראויות⁵⁵. הקרן מסייעת לממן בקשות לאישור, וכן לממן תובענות ייצוגיות אשר יש חשיבות ציבורית וחברתית בהגשתן ובבירורן⁵⁶. הנהלת הקרן מונה תשעה חברים, ובהם יושב ראש שאינו עובד מדינה, נציג ציבור ונציגי מאסדרים ממשלתיים. בחוק תובענות ייצוגיות נקבע כי הקרן תפעל במשך שבע שנים מיום שנחקק, עם אפשרות להאריך את פעילותה בהסכמת שר המשפטים⁵⁷.

1. רק בסוף שנת 2009 מונה יושב ראש לקרן, ובמאי 2010, כארבע שנים לאחר שנכנס חוק תובענות ייצוגיות לתוקף, הותקנו תקנות תובענות ייצוגיות (סיוע במימון בקשות לאישור ותובענות ייצוגיות), התש"ע-2010 (להלן - תקנות הסיוע), המסדירות את עבודת הקרן. בתקנות הסיוע נקבע בין היתר מי רשאי להגיש בקשה לסיוע, מתי רשאי המבקש להגיש את הבקשה, מה הם השיקולים שעל הקרן להתחשב בהם בהחלטתה לגבי אישור הבקשה, מה הם העקרונות לקביעת גובה הסיוע, ובאילו מקרים יוחזרו כספי הסיוע לקרן. נוסף על תקנות הסיוע, הותקנו באותו החודש תקנות תובענות ייצוגיות (סדרי עבודתה של הנהלת הקרן למימון תובענות ייצוגיות), התש"ע-2010. תקנות אלה מסדירות בין היתר את ניהול ישיבותיה של הנהלת הקרן ואת כתיבת החלטותיה, וקובעות כללים הנוגעים לשמירת סודיות ולהתנהגות במקרה של ניגוד עניינים של חברי הנהלת הקרן.

ישיבתה הראשונה של הנהלת הקרן התקיימה רק בספטמבר 2010 - ארבע שנים וחצי לאחר שנכנס חוק תובענות ייצוגיות לתוקף, אף שפעילותה של הקרן עתידה להסתיים כבר במרץ 2013⁵⁸.

בתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה נמסר כי פעילותה של הקרן התעכבה בשל חילופי יושב ראש הקרן ובשל קשיים באיוש תפקיד יושב ראש הקרן נוכח מגבלות השכר.

2. להלן טבלה המרכזת את פעילות הקרן בשנים 2011-2012⁵⁹:

פעילות הקרן למימון תובענות ייצוגיות בשנים 2011-2012

השנה	מס' הבקשות למימון שהוגשו	מס' הבקשות שנענו	סה"כ התחייבות הקרן*	שיעור ניצול תקציב**
2011	25	9	686,990 ש"ח	כ-50%
2012	35	15	981,810 ש"ח	כ-72%
סה"כ	60	24	1,668,800 ש"ח	כ-61%

* בהתחייבות הקרן נכללים גם כספים שהקצתה הקרן לכיסוי הוצאות המשפט של תובעים או לתשלום שכר הטרחה של עורכי דינם, אף שהכספים לא הועברו בפועל, ואין כל ודאות שינוצלו.

** מתוך תקציב שנתי של 1.37 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים.

55 מתוך דברי ההסבר לחוק תובענות ייצוגיות, עמ' 245.

56 סעיף 27(א) לחוק תובענות ייצוגיות.

57 לעניין הארכת קביעת תקציב הקרן בתכנית נפרדת במסגרת תקציב משרד המשפטים, נדרשת הסכמת שר האוצר, ובהיעדר הסכמתו, נדרשת הסכמת הממשלה.

58 לפי הקבוע בסעיף 27(1) לחוק תובענות ייצוגיות.

59 הקרן החלה לפעול רק בספטמבר 2010, ופעילותה באותה השנה הייתה דלה.

במאי 2011 דנה הנהלת הקרן במודעות הציבורית הנמוכה לקרן, בעקבות שתי פניות שקיבלה בנושא. בדיון הוחלט לטפל בנושא הגברת המודעות, בין היתר באמצעות פרסום פעילותה של הקרן באתרי האינטרנט של הגופים הממשלתיים שנציגיהם חברים בהנהלתה ובחירת כלים נוספים בהמשך ובכללם הפצת "קול קורא" ופרסום הודעה לעיתונות. ואולם במועד סיום הביקורת הקרן עדיין אינה מפרסמת את דבר פעילותה, למעט באתר האינטרנט של משרד המשפטים ופרסום חד-פעמי של מודעה באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה מיוני 2011.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי בשנת 2012 חל גידול של כ-40% במספר בקשות הסיוע שהוגשו לקרן. יושב ראש הקרן מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 כי הוא נקט כמה פעולות להעלאת המודעות לקרן, לרבות פגישה עם ועדת התובענות הייצוגיות של לשכת עורכי הדין, אשר בעקבותיה אף פורסמה באתר האינטרנט של הלשכה הזמנה לפנות לקרן. יושב ראש הקרן הוסיף כי בימים אלו עתיד להתפרסם דוח שנתי מפורט על פעילות הקרן לשנת 2012. לדבריו, חשיפות אלו יביאו להעמקת המודעות לפעילותה וחשיבותה של הקרן וכי הזמן יסייע במיסוד פעילותה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שיעור הגידול בבקשות שהוגשו לקרן בשנת 2012 הוא ביחס ישר לשיעור הגידול בכלל התביעות הייצוגיות שהוגשו באותה שנה. זאת ועוד, מספר הבקשות שהוגשו לקרן בשנת 2012 עמד על כ-3.5% מכלל התובענות הייצוגיות שהוגשו באותה שנה - שיעור זהה לזה של שנת 2011⁶⁰. מהנתונים הללו עולה כי פוטנציאל הגשת הבקשות לקרן גדול משמעותית מאלו המוגשות בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף חשיבותו הצרכנית הרבה של כלי התובענה הייצוגית, היקף הסיוע שנתנה המדינה בפועל עד כה לאזרח באמצעות הקרן הוא קטן יחסית - הקרן אינה מנצלת את כל המשאבים העומדים לרשותה ואינה מפרסמת את דבר פעילותה בקרב הציבור הרחב. על משרד המשפטים ומשרד האוצר לבחון לקראת מועד סיום פעילותה המתוכנן של הקרן במרץ 2013 אם להמשיך את פעילותה במתכונת הקיימת או לשנות את מתכונת התמיכה. כל זאת, על מנת להביא לניצול מיטבי של המשאבים המוקצים לסיוע לאזרח, בין היתר בתחום הצרכני.

יושב ראש הקרן מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הקרן פעילה כשלוש שנים בלבד, ואילו כוונתו המקורית של המחוקק הייתה לבחון את פעילותה של הקרן במשך שבע שנים בטרם יוחלט אם להאריך את פעילותה. משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי שנתיים של פעילות הקרן הם זמן קצר מדי "לגזור את דינה" וכי פגיעה בפעילותה משמעה פגיעה במאבק למען עידוד תובענות ייצוגיות ראויות ולמען הגנת הצרכן בכלל.

המועצה הישראלית לצרכנות

המועצה לצרכנות היא חברה ממשלתית שהוקמה בשלהי שנות השישים של המאה העשרים, כדי לפתח תודעה צרכנית ולהגן על זכויות הצרכן. מנייתיה של המועצה מוחזקות על ידי מדינת ישראל (75%) ומכון התקנים הישראלי (25%)⁶¹. בשנת 2008 נחקק חוק המועצה הישראלית לצרכנות,

60 ראו הערה 51.

61 עוד בנושא מבנה המועצה הישראלית לצרכנות ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1999), בפרק "המועצה הישראלית לצרכנות", עמ' 417 ואילך.

התשס"ח-2008 (להלן - חוק המועצה) כדי "להבטיח כי המועצה הישראלית לצרכנות הרשומה בישראל כחברה ממשלתית... תפעל באופן עצמאי, בלא תלות, לטובת הצרכן"⁶².

תקציב המועצה

בדברי ההסבר לחוק המועצה⁶³ נכתב כי "מעמדה של המועצה כחברה ממשלתית, הנתונה בבעלות כמעט מלאה של המדינה ומתוקצבת על ידה, הקשה עליה לפעול באופן עצמאי ופגע בתפקודה". החוק נועד אפוא לחזק את מעמדה של המועצה ולצמצם את הזיקה בינה ובין הממשלה, בין היתר באמצעות הסדרת תקציבה בסעיף תקציבי נפרד, שלא דרך משרד התמ"ת.

תקציבה של המועצה לצרכנות מופיע תחת הסעיף התקציבי של "רשויות פיקוח" עם רשויות אחרות כמו הרשות להגנת הצרכן ורשות ההגבלים העסקיים. להלן פירוט תקציבי המועצה בשנים 2009-2012:

תקציב המועצה לצרכנות לשנים 2009-2012 (בקירוב, במיליוני ש"ח)⁶⁴

2012	2011	2010	2009	
5.0	5.5	5.5	6.2	התקציב המקורי
0.5	0.2	0.3	0.3	קיצוצים רוחביים שנעשו בתקציב
10.5	2.3	2.8	-	תוספות לתקציב
15.0	7.6	8.0	5.9	סה"כ התקציב לאחר השינויים

תקציב המועצה לצרכנות בנוי מסעיף אחד ללא תקנות משנה, בשונה מתקציביהן של רשויות פיקוח אחרות. לפיכך הקיצוץ הרוחבי בשיעור של כ-18% שנעשה בתקציב המועצה בשנים 2009-2012 חל על כל התקציב ולא רק על סעיפי תקציב הקניות ללא כוח האדם, כפי שנקבע בהחלטות הממשלה⁶⁵. יצוין כי כארגון שעיקר פעילותו היא מתן שירות לציבור הצרכנים, כשני שלישים מתקציבו בשנת 2011 שימשו להעסקת עובדים.

בשנת 2010 הכיר משרד התמ"ת בצורך לתגבר את פעילותה של המועצה וחתם על הסכם להגדלת תקציבה לשנים 2010-2013 ב-2 מיליון ש"ח בכל שנה. מאותה שנה נחתמו עוד הסכמים בין משרד התמ"ת ואג"ת ובין המועצה, שעניינם מתן תוספות תקציביות. חלק מהתוספות הוגדרו למטרות ייעודיות, כגון תגבור מערך פניות הציבור, ושני פרויקטים שעליהם המליצה ועדת קדמי: פרויקט של הגברת הסיוע האזרחי לצרכן (אכיפה אזרחית) ופרויקט לבחינת התנהלות בעלי עסקים כלפי צרכנים שיבוצע באמצעות סיירי המועצה (נאמני צרכנות)⁶⁶.

יוצא אפוא כי מרבית תקציב המועצה בנוי על התוספות התקציביות לשנים 2010-2013, שניתנו לה על פי הסכם מסגרת בינה ובין אג"ת ומשרד התמ"ת, ועל תוספות ייעודיות לפרויקטים ומטרות ייעודיות.

62 סעיף 1 לחוק המועצה.

63 דברי ההסבר להצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ו-2005, ה"ח הכנסת, עמ' 148-149.

64 מתוך מערכת התקציב של משרד האוצר.

65 על פי החלטות ממשלה מס' 2699 מ-9.1.11, מס' 2888 מ-20.2.11, מס' 3936 מ-11.12.11 ומס' 4088 מ-8.1.12.

66 עמ' 17-18 בדוח הוועדה.

שר התמ"ל לשעבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא התערב אישית במגעים עם משרד האוצר על הגדלת תקציבי המועצה לצרכנות לשנים 2012-2013 ואישור תקציב ייעודי לפרויקטים שעליהם המליצה ועדת קדמי. לדברי השר, בזכות הגדלת התקציב יכלה המועצה לגייס בעלי תפקידים נוספים, לשפר את השירות הניתן לציבור הצרכנים ולקדם יכולות נוספות לטובת הצרכנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מבנה התקציב של המועצה אינו מתיישב עם המטרות שנקבעו בחוק המועצה בדבר עצמאותה ואי-תלותה ואינו מצמצם את הזיקה בינה ובין הממשלה. לפיכך על משרדי האוצר והתמ"ל לקבוע את התקציב השנתי של המועצה על פי היעדים שהוגדרו לה בחוק המועצה על מנת להגביר ככל שניתן את עצמאותה כנדרש בחוק. כמו כן, יש לוודא כי במידה ויהיה צורך לבצע בתקציב המועצה קיצוצים רוחביים הדבר ייעשה בדומה לאופן הקיצוץ הנעשה בתקציבהן של רשויות פיקוח אחרות, ולא ישפיע על התקציב כולו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כתבה המועצה כי יש לקבוע בחוק המועצה נוסחה מדויקת לקביעת הבסיס התקציבי שלה על פי מספר הצרכנים בישראל, ואף הציעה להצמידו למדד המחירים לצרכן. לדברי המועצה, קביעת התקציב באופן זה יאפשר לה לבצע את פעולותיה על פי חוק באופן עצמאי ובלתי תלוי.

פ ע י ל ו ת ה מ ו ע צ ה

חוק המועצה מטיל על המועצה לצרכנות שורה של תפקידים שנועדו להגן על הצרכנים ולהביא למיצוי זכויותיהם על פי חוק. המועצה מייעדת חלק ניכר מתקציבה לטיפול בתלונות צרכנים, אולם אינה ממלאת את כל תפקידיה בשל שיקולים תקציביים. בכלל זה, היא ממעטת בנקיטת הליכים משפטיים, דוגמת הגשת עתירות לבג"ץ והגשת תובענות ייצוגיות. בשנים 2009-2012 הגישה המועצה שש תובענות ייצוגיות ושבע התנגדויות להסדרי פשרה שלעמדתה קיפחו את ציבור הצרכנים שנפגע. לטענת המועצה, מיעוט ההליכים המשפטיים שהיא נוקטת אינו נובע משיקולים משפטיים, אלא מהחשש שיהיה עליה לשאת בתשלום הוצאות המשפט שיילקח מתקציבה השנתי ויביא לפגיעה ביתר פעולותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולות המועצה, ובכללן נקיטת הליכים משפטיים, צריכות להיעשות משיקולים משפטיים וענייניים של טובת הצרכן, כפי שנקבע בחוק המועצה. כמו כן, ובכדי לנטרל את חששה של המועצה להתמודד עם הוצאות משפט בתובענות ייצוגיות, היא יכולה להגיש בקשות לסיוע מהקרן⁶⁷.

67 משרד המשפטים, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, תומך בעמדת משרד מבקר המדינה בעניין זה.

שיתוף פעולה בין הגופים הממשלתיים העוסקים בצרכנות

תיאום בין הרשות להגנת הצרכן ובין גופים אחרים

1. חוק הגנת הצרכן חל על עסקים במגוון רחב של תחומים, כגון תחומי התקשורת, הבריאות והתיירות. חלק מהנושאים שבהם עוסקים משרדי הממשלה משיקים או נוגעים לסוגיות צרכניות, וחלק מהמאסדרים במשרדי הממשלה אף מפעילים יחידות המסייעות לצרכנים בתחומים הנתונים לאחריותם. בחוק הגנת הצרכן⁶⁸ נקבע כי אם "הגיעה לממונה תלונה בענין שבו לפי חיקוק יש לרשות אחרת סמכות לפיקוח ולנקיטת אמצעים בעקבות בירור תלונה, ייוועץ באותה רשות לפני שיטפל בתלונה, ורשאי הוא אף להעביר את התלונה אליה; העביר הממונה את התלונה כאמור, תודיע הרשות לממונה על תוצאות הטיפול".

2. באפריל 2011, נוכח בקשת משרד התמ"ת, הנחה משרד המשפטים את היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה כי בעת התקנה של תקנות שיש להן היבטים צרכניים על המשרדים הממשלתיים לתאם את התקנת התקנות עם הממונה על הגנת הצרכן ועם הלשכה המשפטית של משרד התמ"ת, על מנת להבטיח הגנה על ציבור הצרכנים ואת קידומו של סחר הוגן במשק⁶⁹ (להלן - הנחיית משרד המשפטים). גם ועדת קדמי המליצה המלצה דומה⁷⁰. נמצא כי הנחיית משרד המשפטים אינה מתקיימת במלואה, והרשות אינה מיועצת בכל המקרים במהלך התקנת תקנות בעלות היבטים צרכניים, ולעיתים לומדת עליהם רק בדיעבד.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 כי כאשר מובא לידיעתה כי מותקנות תקנות בעלות היבטים צרכניים, היא פועלת לבחינת ההיבטים שעליהם היא אמונה. ואולם כאשר אין המשרדים הממשלתיים פונים לממונה בעת התקנת תקנות חדשות, אין הרשות יכולה לדעת על כך. הרשות מסרה עוד כי מכיוון שהנחיית משרד המשפטים האמורה לעיל אינה מקוימת במלואה, היא המליצה, במסגרת ועדת קדמי, לעגנה בחקיקה, אולם המלצתה לא התקבלה.

3. באפריל 2013 מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה כי "ישנם רגולטורים [מאסדרים] להם סמכויות אכיפה וטיפול בתלונות בתחומים ייחודיים שלהם לרשות אין לגביהם סמכות מקבילה בחוק הגנת הצרכן, כגון אכיפת הוראות מסוימות הקבועות ברישיון של חברות התקשורת או בכללים בעלי רזולוציה נמוכה של מאסדרים כגון חברת חשמל ותאגידים מים". לפיכך מאסדרים אלה הם הגורמים הבלעדיים המטפלים בתלונות בתחומים אלה. לעומת זאת, לדברי הרשות, יש מאסדרים שניתנה להם הסמכות לטיפול בתלונות ולאכיפה בתחומים שבהם ניתנה לרשות סמכות מקבילה, כגון חובת גילוי ומקרי הטעיה. אם מתקבלת תלונה ברשות בנוגע לתחומים אלה, היא מבקשת, לפי הוראות החוק, את תגובת המאסדר, ואם זה מטפל בתלונה ופועל לאכיפת החוק בנוגע אליה, הרשות אינה מקיימת פעילות אכיפה מקבילה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לפעול להגברת התיאום ושיתוף הפעולה שלה עם גופים מאסדרים אחרים בנוגע לטיפול בתלונות בנושאים צרכניים הנתונים לאחריותם. כמו כן, על הרשות לפתח כלים שיאפשרו לה להגביר את מעורבותה בנושאים כמו פרסום ברדיו ובטלוויזיה, שיש בהם היבטים צרכניים מובהקים. אם הרשות סבורה כי יש לה מגבלות משפטיות לעשות כן, עליה ליזום תיקוני חקיקה מתאימים.

68 סעיף 20(ב) לחוק.

69 ההנחיה מתבססת על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3100, שבה נקבע כי כללי המינהל התקין מחייבים את המשרד הממשלתי המתקין תקנות לבצע תיאום עם המשרדים שיש להם עניין ישיר בתקנות או שהתקנתן עלולה לפגוע בהם ואף בציבור הרחב.

70 סעיף 1.4 בדוח, "המלצות בענייני צרכנות", מפרוואר 2012, ועמ' 17 בדוח הסופי.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2013 כי היא פועלת מול משרד המשפטים כדי להרחיב את הנחייתו ולחייב בה להיוועץ ברשות גם בקביעת הוראות שנכללות ברישיון או בקביעת כללים של גופים שונים, כגון הרשות השנייה, שבהם נקבעות נורמות צרכניות. לדברי הרשות, ללא הרחבת ההנחיה, יכולה הרשות להתערב רק אם מתבצעת פנייה יזומה של הרשויות אליה לקבלת עמדתה.

שיתוף הפעולה בין הרשות להגנת הצרכן ובין המועצה לצרכנות

הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות הן גופים ממשלתיים המקבלים תקציבים לשם טיפול בצרכנים. אף כי מטרות הקמתם של שני הגופים שונות, וכך גם מרבית סמכויותיהם, הרי שחלק מפעילויותיהם משיקות ואף חופפות.

הביקורת העלתה כי המועצה מייחדת חלק ניכר מתקציבה להסברה ולמסירת מידע לציבור בנושאי צרכנות, ובכלל זה יצירת מערכי שיעור והפעלת תכניות חינוכיות בבתי הספר, חלוקת חוברות לתלמידים ומבצעי הסברה (למשל בנושא עמלות הבנקים, תקנות ביטול עסקה ועסקה מתמשכת). ואולם נמצא כי גם הרשות הפעילה, באמצעות עמותה, תכניות חינוכיות בבתי ספר בנושא צרכנות נבונה, וכן העלתה באוקטובר 2012 מסעי פרסום לציבור בנושאים צרכניים שונים ובהם תקנות ביטול עסקה וכללים בדבר עסקה מתמשכת. הרשות מעורבת גם ביזום הצעות חקיקה בתחום הגנת הצרכן ובמתן חוות דעת בנושאי צרכנות, תחומים שלמועצה ניתנה הסמכות, על פי חוק המועצה, לפעול בהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה המועצה כי תפקיד החינוך וההסברה הוטל עליה על פי חוק המועצה. היא מסרה כי היא מפעילה זה כמה שנים מחלקה ייעודית האחראית לתחום זה, וכי יש לייחד לה את התקציבים הדרושים לביצוע תפקידה.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא והמועצה דנו ארוכות בהסדרת תהליכי העבודה ושיתוף הפעולה ביניהן, על פי הסמכויות הקבועות בחוק, וכי מסגרת הפעילות שנקבעה נכנסה זה מכבר לעבודה שוטפת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות והמועצה להגביר את שיתוף הפעולה ביניהן בביצוע משימותיהן, כדי לנצל באופן מיטבי את הידע והיכולות של שני הגופים ואת התקציבים העומדים לרשותם.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בימים אלה מקיימים שני הגופים דיונים שנועדו להעצים את העשייה בתחום העלאת המודעות בקרב הצרכנים באמצעות מיצוי יעיל ונכון של המשאבים העומדים לרשות שני הגופים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אג"ת כי יש להבטיח את יעילותם של הגופים העוסקים בתחומי הגנת הצרכן והסחר ההוגן ולהקצות להם משאבים שיאפשרו להם לפעול בתחומי אחריותם. אי-הבהירות בנוגע לסמכויות הגופים השונים וחוסר התיאום ביניהם הם כשלים משמעותיים הפוגעים ביכולתם לבצע את תפקידיהם ובניצול המשאבים המוקצים להם. אג"ת סבור כי יישום המלצות ועדת האסדרה יביא לשיפור משמעותי בתחום הגנת הצרכן.

שר התמ"ת לשעבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי על מנת להבטיח שמירה על אינטרס ציבור הצרכנים, על הרשות והמועצה לחזק את התיאום ביניהן; לצורך כך יזם השר הקמת מטה בראשותו לטיפול בנושאים צרכניים, שנפגש פעמים מספר על מנת לקדם תיאום זה. עוד מסר השר

כי הוא מקווה שתגבור הרשות, חיזוק המועצה והקמת המטה יובילו לתיקון הליקויים שעליהם הצביע דוח משרד מבקר המדינה.

הכתובת לפניית של הצרכן

גופים רבים, ובהם המועצה, הרשות, מחלקת פניות הציבור במשרד התמ"ת ומחוזות המשרד, מטפלים בפניות של צרכנים באמצעות מוקדים טלפוניים, פקסים, דואר וטופסי תלונה באינטרנט. הביקורת העלתה כי מרבית תלונות הצרכנים מופנות למועצה: בשנת 2011 קיבלה המועצה כ-32,600 תלונות מצרכנים בנושאים שונים, ובכללם קשיים בביטול עסקה, איכות השירות ופגמים במוצר; מחוזות המשרד קיבלו באותה שנה 1,874 תלונות; והרשות קיבלה ממאי 2011 עד אוקטובר 2012 כ-3,700 פניות - מרביתן (89%) הסתיימו במתן מידע לצרכן בנוגע לזכויותיו או בהכוונתו לקבלת סעדים, בין היתר באמצעות המועצה לצרכנות⁷¹.

מרבית פניות הצרכנים עוסקות בסוגיות צרכנות שניתן לקבל בעניינן סעדים אזרחיים - החזר כספי, החלפת מוצר, סיום התקשרות, ביטול עסקה, פיצוי ועוד. ואולם יש תלונות שעולה בעניינן חשד להפרות פליליות של החוק, והדבר מצריך מעורבות של המאסדר בביצוע חקירה ונקיטת הליכים משפטיים כנגד המפר. לניתוח מאפייני התלונות יש חשיבות רבה, שכן ניתן ללמוד ממנו על הפרות רוחביות של הוראות החוק בקרב עסקים וכן על תופעות חוזרות.

מכיוון שיש כמה גופים ממשלתיים המטפלים בתלונות בנושאי צרכנות, אין לצרכן הישראלי כתובת ברורה להפנות אליה את תלונתו או לברר בה את זכויותיו; בדרך כלל גם אין לו כלים לדעת אם תלונתו יש היבטים פליליים הדורשים את התערבות הרשות, או שמא אפשר לטפל בתלונה בסעדים אזרחיים ולהסתייע לשם כך במועצה. בדוח משנת 2004⁷² הצביע משרד מבקר המדינה על החלטת משרד התמ"ת משנת 2000 להקים מרכז מידע צרכני שיספק לצרכנים מידע בנוגע לזכויותיהם בנושאים שבתחום סמכויותיהם של המשרד והמועצה לצרכנות. אף כי מרכז המידע מומן ותוקצב, בסופו של דבר הוא לא הוקם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 ציינה המועצה כי הכתובת היחידה לקבלת תלונות צרכנים ולניתובן צריכה להיות המועצה לצרכנות, שהיא ארגון הצרכנים היציג הפועל על פי חוק. לפיכך, מוקד הפניות ומרכז המידע לצרכן צריך להיות מוקם בתוך המועצה, לאחר קבלת התקציבים המתאימים להפעלתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות והמועצה, בשיתוף משרד התמ"ת, לפעול ליצירת כתובת מרכזית אחת לקבלת פניותיו של הצרכן ולניתובן - באמצעות הקמת מוקד פניות מאוחד או מרכז מידע צרכני שיפנה את הצרכן לכתובת הנכונה לטיפול בפנייתו. נוסף על כך, וכדי לסייע במיקוד האכיפה, על הרשות למצוא דרכים לקבלת מידע הנוגע לבעיות צרכניות רוחביות גם מגופים חוץ-ממשלתיים.

71 לא התקבל מידע בנוגע למספרן של התלונות הצרכניות שהגיעו ליחידת פניות הציבור של משרד התמ"ת.

72 ראו הדוח משנת 2004, בפרק "פעולות להגנת הצרכן", עמ' 812.

סיכום

תחום הצרכנות הוא תחום מרכזי הנוגע לחיי היום-יום של כל תושב במדינה. אף כי במדינת ישראל קיימת מערכת חוקים ענפה שנועדה להגן על הצרכנים, הרי שמשרדי התמ"ת והאוצר לא פעלו לחיזוקם של הגופים הממשלתיים המפקדים על הטיפול בתחום הצרכנות. מאחר שגופים ממשלתיים רבים עוסקים בנושאי צרכנות, אין לצרכן כתובת ברורה לטיפול בפניותיו בעניין זה.

שני הגופים הממשלתיים העיקריים הפועלים בתחום הגנת הצרכן - הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות - נתקלים בקשיים משמעותיים בפעילותם ואינם מבצעים אותה כנדרש. אף שבחוק להגנת הצרכן נקבע לפני יותר משש שנים כי יש להקים את הרשות להגנת הצרכן ולתת לה את הסמכויות העיקריות לאכוף את חוקי הצרכנות - הקמתה של הרשות טרם הושלמה, וחסרים לה המשאבים והסמכויות לביצוע כל תפקידיה כנדרש בחוק; המועצה הישראלית לצרכנות, המשמשת ארגון צרכנים ממלכתי, נעדרת עצמאות וודאות תקציבית ונמנעת מביצוע חלק מהפעולות שנקבעו לה בחוק המועצה.

לפיכך על משרדי התמ"ת (הכלכלה) והאוצר לפעול לאלתר להשלמת הקמתה של הרשות, על פי הוראות החוק והחלטת הממשלה בנושא, להעביר לה את כל הסמכויות בתחום הגנת הצרכן ולבסס את עצמאותה. על שני המשרדים גם לפעול לביסוס מעמדה של המועצה לצרכנות ולקבוע לה בסיס תקציבי שיאפשר לה לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי כנדרש בחוק המועצה. על הרשות והמועצה לפעול בתיאום ובשיתוף פעולה לשם ניצול מיטבי של המשאבים הממשלתיים הניתנים להן.

