



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: יובל בוגייסקי

אישור: שלי לוי, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ט בתמוז תשע"ג

27 ביוני 2013

תוכן העניינים

3	תמצית
6	1. מבוא
7	2. חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981
11	3. הקמת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן
14	4. כוח-אדם ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן
18	5. פעילות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן
18	5.1. מטרות ויעדים
19	5.2. טיפול בעבירות הליבה
20	5.3. טיפול בעבירות הקצה
21	5.4. פעילויות נוספות
21	5.4.1. כתבי אישום, קנסות מינהליים, התראות והליכים מינהליים
22	5.4.2. הנחיות ממונה
22	5.4.3. חינוך והסברה
22	5.4.4. שיתופי פעולה בין-לאומיים
23	5.4.5. אתר האינטרנט
23	5.4.6. הוועדה המייעצת
24	6. גופים ממשלתיים נוספים העוסקים בנושאי צרכנות
25	6.1. מינהל סחר פנים במשרד התמ"ת
25	6.2. המועצה הישראלית לצרכנות
29	6.3. רשות ההגבלים העסקיים
29	6.4. סוגיית ריבוי הגופים הממשלתיים העוסקים בנושאי צרכנות
34	7. מקורות



תמצית

- חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, נחקק כדי ליצור מסגרת חוקית מודרנית לטיפול בבעיות צרכנות שונות. לאחר חקיקת החוק הוקמה במשרד התעשייה, המסחר והתיירות דאז יחידת הממונה על הגנת הצרכן, ומנהל חטיבת הצרכנות והמחירים במשרד התמנה לממונה עליה.
- בשנת 2003 בחן מבקר המדינה את פעילותו של הממונה על הגנת הצרכן במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.¹ לדעת המבקר, המשרד לא ייחס את החשיבות הראויה לנושא הגנת הצרכן, לא פעל כראוי למיצוי סמכויותיו בנושא ולא ניצל את התקציב שיועד לתחום זה. לדבריו, כבר בשנת 2000 החלה להתגבש בהנהלת המשרד הדעה כי יש לרכז תחת קורת גג אחת את כל תחומי הגנת הצרכן, ובספטמבר 2001 אף הוגשה הצעת חוק להקמת רשות ממלכתית שתפעל למימוש חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, אך ההצעה לא קודמה;
- רק באוגוסט 2005 החליטה הממשלה על הקמת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. על-פי ההחלטה, הרשות תהא רשות פנים-ממשלתית עצמאית, שתחליף את יחידת הממונה על הגנת הצרכן. הרשות תעסוק בראש ובראשונה באכיפת חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, ויוקנו לה סמכויות מרכזיות בחוק. נוסף על כך, תקציבה ייקבע בסעיף תקציבי נפרד ועובדיה יהיו עובדי המדינה;
- בעקבות החלטת הממשלה, מונה במרס 2006 צוות בין-משרדי לגיבוש תפיסת האכיפה של דיני הגנת הצרכן והסחר ההוגן בישראל. המלצות הצוות הוגשו לשר התמ"ת דאז אלי ישי באפריל 2007, והוא אימץ אותן באוגוסט באותה שנה. הוועדה המליצה על הבחנה בין שני סוגים של הפרות חוק: עבירות ליבה – הפרות מהותיות של חוק הגנת הצרכן, שתיאכפנה על-ידי חוקרי הרשות; עבירות קצה – הפרות נקודתיות, שתיאכפנה על-ידי פקחי מינהל סחר פנים במשרד התמ"ת העוסקים בהגנת הצרכן;
- רק ביוני 2010 – שש שנים לאחר פרסום דוח מבקר המדינה, חמש שנים לאחר החלטת הממשלה להקמת הרשות ושלוש שנים לאחר הגשת המלצות הצוות הבין-משרדי – מינתה ממשלת ישראל את הגב' תמר פינקוס לממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. התקציב שהוקצה לרשות זו בכל אחת מהשנים 2010–2012 היה כ-10 מיליון ש"ח;
- במאי 2010 הגיש מנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, הצעה למבנה ארגוני של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן לאגף התקציבים במשרד האוצר. מנכ"ל המשרד ביקש שיוקצו לרשות 31 תקנים לשם אכיפת עבירות ליבה, נוסף על התקן של הממונה על הרשות. למרות זאת, באוגוסט 2011, 15 חודשים לאחר שהוגשה בקשת משרד התמ"ת, סוכם בין שני המשרדים על גיוסם של שישה עובדים בלבד לרשות, והם הוגדרו צוות הקמה. משרד האוצר טען כי 25

¹ בהתאם להחלטת ממשלה מס' 29 מתאריך 14 באפריל 2013 שונה, במהלך כתיבת המסמך, שמו של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה למשרד הכלכלה. לפיכך, בכל מקום שבו מצוין "משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה" הכוונה היא ל"משרד הכלכלה".



**עובדים נוספים יאוישו ממצבת פקחי מינהל סחר פנים במשרד התמ"ת. בהסכם זה לא ניתן
אישור לגיוס עובדים נוספים;**

- בדצמבר 2012 נחתם הסכם נוסף בין משרד האוצר למשרד התמ"ת, ובו הוחלט על הוספה של 21 תקנים לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן לשם אכיפת עבירות ליבה, בשתי פעימות: 14 תקנים בשנת 2013 ו-7 תקנים נוספים בשנת 2014. נקבע כי המכרזים לאיוש התקנים שבפעימה הראשונה יפורסמו עד סוף יוני. במקביל לסיכום זה, התחייב מנכ"ל משרד התמ"ת להוביל מהלך להעברתם של 25 מפקחי מינהל סחר פנים העוסקים בתחום הגנת הצרכן לרשות, לצורך אכיפת עבירות קצה. כיום יש 39.5 תקנים לפקחי מינהל סחר פנים שעוסקים בהגנת הצרכן בארבעת מחוזות המשרד. עם חתימת ההסכם הודיעה הסתדרות עובדי המדינה על התנגדותה ליישומו. נכון להיום סכסוך העבודה טרם נפתר;
- בשנת 2011 טיפלה הרשות ב-1,011 פניות ציבור, ובשנת 2012 היא טיפלה ב-4,144 פניות ציבור. עם זאת, מתוך 5,155 פניות ציבור בשנים 2011–2012, רק 515 פניות (10% מהפניות) נגעו לאכיפה פלילית שעליה ממונה הרשות לפי חוק הגנת הצרכן, התשמ"א–1981, ואילו 4,640 פניות (90% מהפניות) הופנו לטיפול גורמים אחרים. 59% מהעבירות בשנים 2011–2012 שנגעו לאכיפה פלילית שעליה ממונה הרשות היו עבירות קצה ו-41% מהן היו עבירות ליבה. בשנת 2012 הגישה הרשות 58 כתבי-אישום נגד עוסקים שונים, הוטלו 214 קנסות מינהליים, ניתנו 356 התראות לעוסקים וננקטו 60 הליכים מינהליים. בשנת 2011 לא הוגשו כתבי-אישום, לא הוטלו קנסות מינהליים, לא ניתנו התראות לעוסקים אך ננקטו 30 הליכים מינהליים;
- שלושה גופים ממשלתיים מרכזיים עוסקים בתחום הגנת הצרכן וסחר הוגן בישראל: הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, מינהל סחר פנים במשרד התמ"ת והמועצה הישראלית לצרכנות. כמו כן, פעילותה של הרשות להגבלים עסקיים משיקה לנושאים צרכניים. **נשאלת השאלה אם יש צורך בכמה גופים נפרדים כדי להיטיב עם הצרכן הישראלי או שמא איחוד בין הגופים ישפר את מעמדו.**
- כבר בשנות ה-90 נדונה סוגיית ריבוי הגופים הממשלתיים העוסקים בנושאי צרכנות. בדוח מבקר המדינה צוין כי בשנת 1997 הציע היועץ המשפטי של משרד התעשייה והמסחר לרכז את הסמכויות בנושאי הצרכנות בידי המשרד. בדוח צוין גם כי בשנת 1998 הקים מנכ"ל המשרד "פורום צרכנות", כדי ליצור רב-שיח בין הגופים המטפלים בנושאי צרכנות. הפורום התכנס פעמים מספר אך חדל לפעול לאחר חודשים אחדים;
- ביולי 2011 הודיע שר התמ"ת שלום שמחון על הקמת מטה להגנת הצרכן, שיהיו חברים בו כל הגופים הממשלתיים העוסקים בתחום. ככל הידוע למרכז המחקר והמידע של הכנסת, המטה התכנס שלוש פעמים בלבד: ביולי 2011, בפברואר 2012 ובמרס 2012;
- באפריל 2013 הוגש לממשלה דוח הוועדה לייעול מנגנוני הרגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק. הדוח מתאר, בין השאר, את הדרכים שנקטו חלק ממדינות אירופה לקידום שיתוף פעולה או תיאום בין רשויות רגולטוריות שונות. לצד ההחלטה להוסיף 21 תקנים לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן בשתי פעימות, הסכימו משרדי האוצר והתעשייה,



המסחר והתעסוקה לפעול ליישום המלצות הוועדה בדבר חלוקת הסמכויות בין הרשות לגופים מתוקצבים אחרים בתחום הצרכנות.

● להלן עמדת הגורמים השונים בסוגיית ריבוי הגופים הממשלתיים המופקדים על תחום הגנת הצרכן והסחר ההוגן:

לדעת משרד האוצר, "אי-הבהירות בנוגע לסמכויות הגופים השונים העוסקים בנושאים הצרכניים וחוסר התיאום ביניהם הם כשלים משמעותיים, הגורמים לפגיעה ביכולות של אותם גופים לבצע את תפקידיהם ולחוסר יעילות בניצול המשאבים המוקצים להם".

לדברי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן פועלת ברמת המקרו לטובת התוויית המדיניות בתחום הצרכנות והסחר ההוגן בעוד המועצה הישראלית לצרכנות מתרכזת ברמת המיקרו לטובת ייצוג הצרכנים. פקחי המחוזות העוסקים בהגנת הצרכן כפופים מקצועית לממונה על הרשות להגנת הצרכן ופועלים על-פי הנחיותיה".

לדברי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, "קיים צורך בשיתוף פעולה בין הגופים... תוך הכוונה על-ידי הרשות, שהינה הרגולטור האמון על תחום הגנת הצרכן".

מהמועצה הישראלית לצרכנות נמסר כי "יש למקד את האכיפה השלטונית בידי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ומאידך לרכז במועצה הישראלית לצרכנות את כל הפעילות הצרכנית-אזרחית. ראוי לבחון את האמצעים שישפרו את שיתופי הפעולה בין הגופים ויגבירו את הסינרגיה ביניהם".



1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשתו של חה"כ דני דנון, והוא עוסק ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן תוך התמקדות בשתי סוגיות מרכזיות: הראשונה, הפעולות להקמת הרשות ובעיקר כוח-האדם שהוקצה לה והיקף פעילותה; השנייה, ריבוי הגופים הממשלתיים העוסקים בנושאי צרכנות. **יצוין כי משרד מבקר המדינה נמצא בעיצומה של בדיקה שעניינה, בין היתר, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, והוא עתיד לפרסם דוח בנושא זה בחודשים הקרובים.**²

דיני הגנת הצרכן נוצרו עקב התערערות המודל הקלסי של דיני החוזים מהמאה ה-19.³ בבסיס מודל זה, המושתת על תורת הרצון החופשי (Free Will), עומדת ההנחה כי המתקשרים בהסכם – צרכן מול עוסק – עושים זאת מרצונם החופשי, באופן מושכל, מודע וגלוי, על יסוד מידע מלא או מידע שאין קושי להשיגו שמטרתו לוודא את כדאיות ההסכם. דהיינו, באחריותו של הצרכן לבדוק ולברר את כל המידע הדרוש לו להתקשרות מודעת, מושכלת ורצויה. אם לא בירר את כל הדרוש לו לקבלת החלטה זו ולא בדק את העסקה, יישא הצרכן בתוצאות הצעד שנקט, שכן בחר בו מרצון וביודעין.⁴

המודרניזציה והקדמה הטכנולוגית סדקו את תיאוריית הרצון החופשי ואת המודל החוזי הקלסי. הצרכן המודרני נדרש להחליט החלטות בתוך זמן קצר, הוא מוצף במידע שאין הוא מסוגל לעבד וחלק גדול מההתקשרויות נעשות על יסוד חוזים אחידים מרובי סעיפים. כדי להגן על הצרכן, מוטלות על העוסקים חובות מוגברות כלפי הצרכנים, שעיקרן איסור הטעיה, חובת גילוי, חובת סימון ואי-ניצול מצוקתו של הצרכן.⁵

מהי תכליתה של ההגנה על צרכנים? ד"ר אורנה דויטש, מחברת הספר "מעמד הצרכן במשפט" ומרצה באוניברסיטת בר-אילן, מציינת, בין היתר, את המטרות האלה: ראשית, צמצום פערי העוצמה בין הצרכן לעוסק ושמירה על חופש הפעולה של הצרכן בבחירת מוצר או שירות ללא לחצים פסולים ועל יסוד תשתית אינפורמטיבית נאותה; שנית, מניעת מעשה תרמית או יצירת צורך מלאכותי שיובילו לרכישת מוצר או שירות שאין הצרכן זקוק לו ועלול לגרום לפגיעה אישית בלתי צודקת ולבזבוז משאבים כלכליים; שלישית, קידום ההגינות המסחרית, הגנה על העוסק הישר מפני יתרון בלתי הוגן שנצבר בידיו של עוסק הנוהג כלפי צרכנים בדרכים פסולות וכן קביעת כללי משחק ברורים.⁶

רוב העסקאות הצרכניות הן בסכומים לא גדולים, אולם ההיקף הכספי הכולל של עסקאות אלה הוא גדול. מכאן, שלדיני הגנת הצרכן יש חשיבות לא רק בהיבט של ההגנה על הצרכן ה"חלש" והבטחת סחר הוגן אלא גם בהיבטים מקרו-כלכליים.⁷

² חיים שרון, מנהל ביקורת בכיר, אגף ח', החטיבה לביקורת משרדים כלכליים, משרד מבקר המדינה, דואר אלקטרוני, 27 במאי 2013.

³ דין וחשבון הצוות הבין-משרדי לגיבוש דרכי אכיפה של חוק הגנת הצרכן והסחר ההוגן, 7 ביוני 2007, עמ' 6–7.

⁴ שם.

⁵ שם, עמ' 5.

⁶ אורנה דויטש, **מעמד הצרכן במשפט**, נבו הוצאה לאור בע"מ, תשס"ג, עמ' 27–38.

⁷ משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 54 של מבקר המדינה לשנת 2003**, עמ' 809.



כאמור, מסמך זה עוסק ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ומוצגים בו עיקרי חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981; תהליך הקמת הרשות מאז החלטת הממשלה מאוגוסט 2005, בהתמקדות בסוגיית כוח-האדם שהוקצה לה; פעילותה של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן בשנים 2011–2012; סוגיית ריבוי הגופים הממשלתיים העוסקים בנושאי צרכנות – הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, פקחי מינהל סחר פנים במשרד התמ"ת והמועצה הישראלית לצרכנות – תוך התייחסות לדוח הוועדה לייעול מנגנוני הרגולציה בישראל.

2. חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981

לידתו של חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, עוד בכנסת השביעית, בהצעת חוק הליכות מסחר, התשל"ב-1972. הצעת החוק האמורה, שנדונה בכנסת השביעית ובכנסת השמינית ונועדה למנוע "סטייה מהתנהגות מסחרית או מקצועית שמקובל ליחסה לבעל עסק הוגן",⁸ לא הגיעה בשעתה לידי גמר, בשל התארכות הדיונים בוועדת הכלכלה של הכנסת.⁹ עם כינוס הכנסת התשיעית היה צורך להגישה מחדש, והיא הוגשה כהצעת חוק הגנת הצרכן.

חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981,¹⁰ היה ניסיון ליצור מסגרת חוקית מודרנית שתטפל בבעיות צרכנות שונות. החוק חל על כל שירות ועסקה, למעט שירותי בנקאות וביטוח, שעליהם חלים חוקים אחרים.¹¹ החוק קובע חובות ואיסורים על העוסקים – היצרנים, היבואנים, הסוחרים ונותני השירותים – שנועדו למנוע הטעיה של הצרכן, להביא לידיעתו מידע מלא ככל האפשר על טיב העסקה שהוא עומד לעשות, ולתת לו כלים לממש את זכויותיו.¹² נוסף על כך, בפרק ה' לחוק נקבעו תפקידיו וסמכויותיו של הממונה על הגנת הצרכן, שממונה על-ידי הממשלה. לפי סעיף 20(א), תפקידיו יהיו:

- (1) "לפקח על ביצוע הוראות חוק זה;
- (2) לטפל בתלונות שראה בהן ממש על הפרת הוראות חוק זה או על פגיעה אחרת בצרכן;
- (3) לערוך וליזום סקרים ומחקרים בענייני צרכנות;¹³
- (4) לטפל בכל עניין אחר הקשור להגנת הצרכן ואשר לא הוטל על רשות אחרת".

וסעיף 20(ב) מורה:

"הגיעה לממונה תלונה בעניין 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".

⁸ "דברי הכנסת", ישיבה מס' 327 של הכנסת ה-7, חוק הליכות המסחר, התשל"ב-1972 – קריאה ראשונה, 11 ביולי 1972.

⁹ "דברי הכנסת", ישיבה מס' 368 של הכנסת ה-9, חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1980 – קריאה ראשונה, 14 באוקטובר 1980.

¹⁰ החוק התקבל בקריאה שנייה ושלישית ב-1 באפריל 1981.

¹¹ בתחום הבנקאות חל חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981; בתחום הביטוח חל חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.

¹² משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 154 של מבקר המדינה לשנת 2003](#), עמ' 809.

¹³ בשנת 2006 תוקן סעיף 20 והתווסף לו תת-סעיף 3א: "לטפל בכבילות בין עוסק לצרכן הפוגעות ביכולת הצרכן לעבור מעוסק לעוסק". ראו סעיפים 29–34 בפרק י': הגנת הצרכן, חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להגנת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006.



סעיף 21 מפרט מהן סמכויותיו של הממונה על הגנת הצרכן: "ראה הממונה או מי שהוא הסמיך לעניין זה שהדבר דרוש לביצועו של חוק זה, רשאי הוא –

- 1) להיכנס למקום המשמש עסק ולערוך בו ביקורת על מילוי הוראות חוק זה, לבדוק מסמכים, דוגמאות וטובין ולתפוס כל דבר שיש יסוד סביר להניח שבו או לגביו נעברה, או שמתכוונים לעבור, עבירה על הוראות חוק זה;
- 2) לחקור כל אדם הנוגע בדבר או שיש לו ידיעות בעניין ולדרוש ממנו להתייצב לפניו ולמסור לו מסמכים, דוגמאות וידיעות הנוגעות לענייני החקירה;¹⁴
- 3) לערוך בדיקות של טובין או שירותים ולפרסם ממצאיהן, ובלבד שלא יעשה פרסום העלול לפגוע באדם אלא אם ניתנה לו הזדמנות לטעון טענותיו".

סמכויות העזר העומדות לרשות הממונה מוגדרות בסעיף 22:

"לממונה ולמי שהוא הסמיך לעניין זה יהיו סמכויות של קצין משטרה בדרגת מפקח לפי סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), וסעיף 3 לפקודה האמורה יחול על הודעה שרשמו".¹⁵

פרק ו' לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, הוא פרק הענישה. סעיף 23 מפרט את המעשים שדינם מאסר שנה או קנס של 50,000 ש"ח, ובהם:

3) "...הפריע לאדם הפועל כדין על-פי חוק זה מלבצע סמכויותיו;

4) ללא הצדק סביר, לא מסר לממונה על-פי דרישתו את שם האדם שממנו רכש כעוסק טובין שיש בהם הטעיה או שלא סומנו כדין".

במקביל, ניתנה לממונה הסמכות לנקוט הליכים מינהליים במקום הליכים פליליים או נוסף עליהם. סעיף 21(4) לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, קובע כי הממונה רשאי –

"להעמיד עוסק על חובתו להפסיק נהגים שיש בהם לכאורה הפרת הוראות חוק זה".

נוסף על כך, על-פי סעיף 28 רשאי הממונה להשית על החברה התחייבות בערבות בנקאית לתקופה של שנתיים. הערבות מחולטת כולה או בחלקה בהוראת בית-המשפט אם הייתה הפרה של הוראות החוק במשך תקופת ההתחייבות.

הנה כי כן, כוונת המחוקק הייתה ליצור גוף מרכזי, חזק ובעל עוצמה, שיהיה אמון על נושאי הגנת הצרכן, ירכז בידי מידע בנושאים צרכניים ויטמיע את הידע בקרב ציבור הצרכנים, יאכוף את חוקי הצרכנות ויוביל מדיניות של הגנה על הצרכן. שר התעשייה, המסחר והתיירות דאז, גדעון פת, אמר בעת הצגת החוק לקריאה ראשונה: "לביצוע החוק ימונה ממונה על הגנת הצרכן ויוענקו לו סמכויות רבות, שיאפשרו לו לוודא כי הוראות החוק מבוצעות ולאכוף ביצועו על עוסקים שאינם מציינים להן. הממונה על הגנת הצרכן יוכל לפעול גם בכל מגוון הנושאים שבהם דרושה הגנת הצרכן, חוץ מתחום המצוי לפי חוק באחריות מיוחדת של משרד אחר ממשרדי הממשלה או רשות אחרת. לצורך מילוי תפקידו יהיו לממונה סמכויות שאינן ניתנות כרגיל לרשויות מוסמכות, וביניהן הסמכות לקבל התחייבויות שלא

¹⁴ בשנת 2000 תוקן תת-סעיף 2 שבסעיף 21 והתווסף לו המשפט: "ובלבד שהמועד להתייצבות אדם לפי פסקה זו ייקבע ככל האפשר בתיאום עמו, ובמועד סביר". ראו חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 9), התש"ס-2000.

¹⁵ פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), חוקי ארץ-ישראל, כרך א', עמ' (ע) 439, (א) 467 קובעת הוראות לגבי חקירה מוקדמת של עדים, זיהוי של אסירים וקבלת תעודות מבחני מעבדה ואנליזות כעדות בהליכים פליליים. על-פי סעיפים 2 ו-3(3) לפקודה רשאי קצין משטרה בדרגת מפקח ומעלה לחקור בעל-פה כל אדם המכיר, לפי הסברה, את עובדותיה ונסיבותיה של עבירה. על הנחקר להשיב נכונה על כל השאלות, חוץ משאלות שהתשובות עליהן יכולות להעמידו בסכנת אשמה פלילית. כל הודעה שבכתב תשמש הוכחה להודעה שמשר.



לחזור על נוהגי מסחר פסולים, סמכות לפרסם ממצאי בדיקות שערך ולפנות לבית-המשפט להוצאת צו מניעה. זאת בנוסף על סמכויות חקירה, תפיסת מסמכים וסמכויות ביצוע אחרות".¹⁶

בהצעת החוק הממשלתית המקורית הוצע כי "השר ימנה ממונה על הגנת הצרכן", אולם בהצעת החוק שהוגשה לקריאה שנייה ושלישית והתקבלה שונה הנוסח ל"הממשלה תמנה ממונה על הגנת הצרכן". בדיון לקראת קריאה שנייה ושלישית ציין ח"כ גד יעקבי, יו"ר ועדת הכלכלה דאז, כי "הוועדה הייתה סבורה שתפקידו של הממונה על הגנת הצרכן הוא תפקיד מרכזי ויש להעניק לממונה מעמד מיוחד שידגש, בין היתר, על-ידי כך שהמינוי ייעשה על-ידי הממשלה".¹⁷

לאחר חקיקת החוק, הוקמה במשרד התעשייה, המסחר והתיירות יחידת הממונה על הגנת הצרכן, ומנהל חטיבת הצרכנות והמחירים במשרד התמנה לממונה. הממונה היה חבר בהנהלת המשרד וכפוף ישירות למנכ"ל המשרד. לאחר פרישתו של הממונה בשנת 1996 הועברה היחידה למינהל סחר פנים שבמשרד; הממונה הוכפף למנהל המינהל וחדל להיות חבר בהנהלת המשרד – צעד המלמד על פגיעה במעמדו.¹⁸

לרשות הממונה על הגנת הצרכן היו שלושה עובדים שעסקו בטיפול בתלונות הציבור, בחינוך ובהסברה ובבדיקות כלכליות. במקביל, אכיפת חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, וביצוע ביקורות יזומות נעשו על-ידי פקחי מינהל סחר פנים בארבעת מחוזות המשרד. הפקחים הוכפפו מינהלית למנהלי המחוזות, ומקצועית – לממונה על הגנת הצרכן. על סדרי קדימויות בטיפול בתלונות או בחקירות החליטו מנהלי המחוזות עצמם.¹⁹

בשנת 2003 בחן מבקר המדינה את פעילותו של הממונה על הגנת הצרכן במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. לדעת המבקר, המשרד לא ייחס את החשיבות הראויה לנושא הגנת הצרכן, לא פעל כראוי למיצוי סמכויותיו ולא ניצל את התקציב שיועד לתחום זה.²⁰ המבקר מציין כי הממונה נהג להעביר למשרדים אחרים תלונות הנוגעות לתחומי פעילותם, ביקש מהם להודיע לו את מועד סיום הטיפול בתלונה ולא טיפל בהן כלל. הממונה גם לא ניהל רישום ומעקב אחר הטיפול בתלונות כדי לאתר בעיות מערכתיות וליזום פעולות לשיפור המצב. מנתוני משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בשעתו עלה כי ל-40 גופים ממשלתיים הייתה סמכות לטפל בתחום הצרכנות, ובכל משרד ממשלתי פעלה לפחות יחידה אחת שטיפלה בתחום זה. נוסף על אלה פעלו כמה ארגוני צרכנים, שהגדול שבהם הוא המועצה הישראלית לצרכנות. עקב כך צרכנים רבים לא ידעו למי לפנות כדי לפתור את בעיותיהם.²¹

בדוח מבקר המדינה נכתב כי "כבר בשנת 1997 התריע היועץ המשפטי של משרד התמ"ת כי העובדה שאכיפת החוקים הצרכניים מתמקדת בעבירות קלות ושוליות יחסית, גרמה ככלל לפיחות רציני במעמדה ובתדמיתן של העבירות הצרכניות בעיני השופטים בבתי-המשפט בארץ. כתוצאה מכך, במקרים רבים

¹⁶ "דברי הכנסת", ישיבה מס' 368 של הכנסת ה-9, חוק הגנת הצרכן, התש"ס-1980 – קריאה ראשונה, 14 באוקטובר 1980.

¹⁷ "דברי הכנסת", ישיבה מס' 441 של הכנסת ה-9, חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 – קריאה שנייה ושלישית, 1 באפריל 1981.

¹⁸ משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 2003 של מבקר המדינה לשנת 2003](#), עמ' 810.

¹⁹ שם.

²⁰ שם, עמ' 808, 819.

²¹ שם, עמ' 818.



העונשים המוטלים כיום על-ידי בתי-המשפט בגין עבירות צרכניות הינם מגוחכים וחסרי כל אפקטיביות מבחינת הענישה או ההרתעה שלהם".²²

היועץ המשפטי של המשרד הדגיש שנדרשת פעילות נמרצת בנושא זה. הוא ציין את מספרם הרב של חוקים המאפשרים לממשלה להתערב בנושאי צרכנות ואת מספרם הלא-מועט של משרדי ממשלה המופקדים על אכיפת חוקי צרכנות. הוא הוסיף כי משרדים רבים רואים באכיפת חוקי צרכנות סרח עודף של עיסוקם העיקרי ואף העיר כי "לעתים קרובות אף קיים ניגוד עניינים מובנה בין העיסוק העיקרי של משרדים המטפלים בסקטור מסוים ונתונים להשפעה חזקה שלו, ובין תפקידם המשני להגן על צרכנים של אותו סקטור".²³ נוסף על כך, הצביע היועץ המשפטי של המשרד על מחסור באמצעים ובכוח-אדם מתאים ברשויות המופקדות על אכיפת החוקים בענייני צרכנות. **לדבריו, בשל כל אלה אין מדיניות אכיפה כוללת שנועדה למטרות שנקבעו מראש, ולכן פעולות האכיפה ננקטות באופן מקרי ושטחי.**²⁴

היועץ המשפטי של המשרד הציע לרכז את הסמכויות בנושאי הצרכנות בידי המשרד. מאחר שצפה שיתעוררו קשיים בנקיטת מהלך זה, הוא הציע להעניק למשרד סמכות מקבילה לסמכות הבלעדית של משרדי ממשלה אחרים, להחמיר את הענישה על עבירות בנושאי צרכנות ולחזק את היחידה הממונה. עם זאת, דוח מבקר המדינה קובע כי "הבעיות שהעלה היועץ לא טופלו כראות".²⁵

מבקר המדינה ציין כי בשנת 1998 הקים מנכ"ל המשרד דאז "פורום צרכנות" כדי ליצור רב-שיח בין הגופים המטפלים בנושאי צרכנות. הפורום התכנס פעמים מספר אך חדל לפעול לאחר חודשים אחדים.²⁶

לדברי המבקר, בשנת 2000 החלה להתגבש בהנהלת משרד התעשייה והמסחר הדעה שיש לרכז תחת קורת גג אחת את כל תחומי הגנת הצרכן, והמשרד הכין מתאר להקמת הרשות לסחר הוגן. בספטמבר 2001 הביא אגף התקציבים במשרד האוצר לממשלה הצעה לתיקון חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981.²⁷ על-פי דברי ההסבר להצעה, "לצורך קידום תחום הגנת הצרכן יש לצקת תוכן לחוק להגנת הצרכן, התשמ"א-1981, בדמות הקמת רשות ממלכתית שתפעל למימוש החוק. ריכוז פעילויות הקשורות לתחום זה ברשות אחת יסדיר וייעל את מערך הגנת הצרכן בישראל ועשוי לתרום לקידום הנושא במידה ניכרת".²⁸ הממשלה אישרה את הצעת ההחלטה האמורה כחלק מאישור המדיניות הכלכלית לשנת 2002, אך, על-פי האמור בדוח מבקר המדינה, "בשל התנגדות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה לא הופיע התיקון בהצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית".²⁹

²² שם, עמ' 816

²³ שם, עמ' 818.

²⁴ שם.

²⁵ שם.

²⁶ שם, עמ' 819.

²⁷ החלטת ממשלה מס' 753, הקמת רשות לאכיפת סחר הוגן, 15 בספטמבר 2001, וגם משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 53 של מבקר המדינה לשנת 2002, עמ' 40.

²⁸ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 53 של מבקר המדינה לשנת 2002, עמ' 40.

²⁹ שם, עמ' 41.



3. הקמת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן

כאמור, כבר בשנת 2000 נדון הצורך לרכז תחת קורת גג אחת את כל תחומי הגנת הצרכן, ובספטמבר 2001 אף הוגשה הצעת חוק להקמת רשות ממלכתית שתפעל למימוש חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, אך היא לא קודמה. רק באוגוסט 2005 החליטה הממשלה על הקמת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. בהחלטה נקבעו מעמדה וסמכויותיה של הרשות:

"רשות פנים ממשלתית עצמאית... שתבוא במקום יחידת הממונה על הגנת הצרכן במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. שר התעשייה, המסחר והתעסוקה יהיה השר הממונה על הרשות. הרשות תעסוק באכיפת חוק הגנת הצרכן וחוקים נוספים... לשם כך יוקנו למנהל הרשות הסמכויות והתפקידים הנתונים על-פי דין לממונה על הגנת הצרכן במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה".³⁰

בהמשך הממשלה קובעת כי הרשות תעסוק, בראש ובראשונה, באכיפת חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, כדי למנוע נזקים העלולים להיגרם לצרכן אגב רכישת שירות או מוצר. מלבד זאת, תפקידיה יהיו כלהלן:

- טיפול בתלונות שיש בהן הפרת הוראות חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, או פגיעה אחרת בצרכן;
- ייזום ועריכה של סקרים ומחקרים בענייני צרכנות;
- טיפול בכל עניין אחר הקשור להגנת הצרכן ולא הוטל בדין על רשות אחרת;
- דיווח לממשלה אחת לשנה על מצב הגנת הצרכן והסחר ההוגן בישראל.

בעקבות החלטת הממשלה נכלל בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, תיקון מס' 20 לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981.³¹

בסעיף 19 לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 המתוקן, נקבע כי הממשלה תמנה, לפי המלצת השר, ממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן. החוק קבע כלים שיאפשרו לממונה חופש פעולה מינהלי ותקציבי: ראשית, יחידת הממונה על הגנת הצרכן הפכה לרשות. בסעיף 19א נקבע:

" (א) מוקמת בזה הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.

(ב) הממונה יהיה מנהל הרשות."

יובהר כי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הוכפפה לשר התמ"ת אך לא למשרד התמ"ת. לפיכך, היא אינה כפופה למנכ"ל משרד התמ"ת ולייעוץ המשפטי של המשרד.³²

שנית, תקציבה של הרשות נקבע בחוק התקציב בסעיף תקציבי נפרד, והממונה על ביצועו הוא הממונה על הרשות. קביעה זו מובאת בסעיף 19ב:

³⁰ החלטת ממשלה מס' 4167, [הקמת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן](#), 11 באוגוסט 2005.

³¹ [חוק ההסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006\)](#), התשס"ו-2006, פרק י': הגנת הצרכן, עמ' 46-49.

³² עו"ד איתי עצמון, הלשכה המשפטית של הכנסת, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013.



"תקציב הרשות ייקבע בחוק התקציב השנתי, בסעיף תקציב נפרד, כמשמעותם בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985; הממונה על סעיף תקציב זה לעניין החוק האמור יהיה הממונה".

כך הובטחה עצמאותם של הרשות והממונה בניהול ובהפעלה של התקציב שהוקצה לפעולות הרשות. יש לציין כי על-פי החוק, עובדי הרשות הם עובדי המדינה.³³

זאת ועוד, סמכויותיו של הממונה הורחבו וממועד התיקון רשאי הממונה על הגנת הצרכן וסחר הוגן לא רק לחקור כל אדם הנוגע בדבר עבירה על חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, אלא לדרוש ולקבל מסמכים מכל עוסק שנחשד בהפרת החוק. בסעיף 21א נקבע:

"היה לממונה או לעובד המדינה שהממונה הסמיכו לכך, יסוד סביר להניח כי הופרה הוראה מהוראות חוק זה, רשאי הוא לדרוש מכל עוסק, למסור לו את הידיעות, המסמכים, הפנקסים ושאר התעודות הנוגעות להפרה האמורה; בסעיף זה, "עוסק" – לרבות עובדו, נושא משרה בו או מי שפועל מטעמו".

נוסף על כך, נקבע בסעיף 22א כי תמונה ועדה מייעצת, שתייעץ לממונה, לפי דרישתו, בהכנת תוכנית העבודה של הרשות, בהכנת הדין וחשבון השנתי ובכל עניין הנוגע להגנת הצרכן ולסחר הוגן. על הוועדה ראו פרק 5.4.6.

מעבר לשינויים האמורים, החלטת הממשלה ותיקון מס' 20 לא קבעו את מדיניות הרשות. תחת זאת, קבעה החלטת הממשלה כי תוקם מסגרת בין-משרדית לגיבוש הסכמה בדבר סמכויות נוספות הדרושות לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. ביום 30 במרס 2006 מונה צוות בין-משרדי לגיבוש תפיסת האכיפה של דיני הגנת הצרכן והסחר ההוגן בישראל. בצוות היו נציגים של משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. בראש הצוות עמד עו"ד דרור שטרומ, לשעבר הממונה על ההגבלים העסקיים.³⁴

המלצות הצוות הבין-משרדי הוגשו לשר התמ"ת דאז אלי ישי באפריל 2007, והן אומצו על-ידו באוגוסט של אותה שנה. על-פי המלצות הצוות, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן תהיה זרוע אכיפה ממוקדת, עצמאית ובעלת מומחיות, ותרכז, בדומה לרשות להגבלים עסקיים, את כל תהליך האכיפה בתחום זה. הרשות תקבע מדיניות אכיפה בהתאם לסדרי עדיפויות שתגבש, תחקור הפרות חוק מהותיות, תנקוט הליכים משפטיים והליכי אכיפה מינהליים נגד המפירים ותגיע להסדרי פשרה בבתי-המשפט. הוועדה קבעה עוד כי הרשות תקים גוף לאיסוף מודיעין עסקי וצרכני, ועל בסיס ממצאיו יכוון מנהל הרשות את מאמצי האכיפה. הרשות גם תטפל בתחום החקיקה בנושא הגנת הצרכן בתיאום עם משרד התמ"ת ועם משרד המשפטים ותפקד על הסברת נושא הגנת הצרכן והעצמת הצרכנים.³⁵

הוועדה המליצה להבחין בין שני סוגים של הפרות חוק:

1. **עבירות ליבה** – הפרות מהותיות של חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, למשל הטעיה משמעותית של צרכנים או ניצול מצוקה של צרכנים במודע, פגיעה באוכלוסיות חלשות, ופגיעה המסבה נזק כלכלי גדול לציבור הצרכנים ולמשק;

³³ חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, סעיף 19ד.

³⁴ עו"ד דרור שטרומ היה הממונה על ההגבלים העסקיים מפברואר 2001 ועד אוקטובר 2005.

³⁵ דין וחשבון הצוות הבין-משרדי לגיבוש דרכי אכיפה של חוק הגנת הצרכן והסחר ההוגן, 7 ביוני 2007, עמ' 3-4, 16-18.



2. **עבירות קצה** – הפרות נקודתיות, למשל אי-הצגת מחיר, אי-סימון טובין,³⁶ הבדל מדף-קופה³⁷ וכן הטעיות נקודתיות של עוסק כלפי צרכן בודד.

על-פי המלצות הצוות, מדיניות האכיפה של הרשות תתמקד בטיפול בעבירות ליבה, בפרט בהפרות שמבצעים יצרנים או ספקים גדולים שמוצריהם והשירותים שהם נותנים נפוצים מאוד. הפרות הליבה יטופלו במישור הפלילי על-ידי האגפים המרכזיים של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, האגף לחקירות והאגף המשפטי. לעומת זאת, בעבירות קצה יטפלו פקחי מינהל סחר פנים במשרד התמ"ת, כל זאת בהרשאה, בתיאום ובהכוונה של הרשות ועל-פי סדרי העדיפויות שתקבע. הפקחים יוכפפו מקצועית לממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן אך הסמכות והשליטה לעניין ניהול עבודתם היומיומת תושאר בידי ממוני המחוזות במשרד. כלומר, הצוות אימץ הלכה למעשה את שיטת העבודה שהונהגה במשרד התמ"ת במהלך השנים: לממונה על הרשות סמכות מקצועית, והסמכות המינהלית ניתנת לממונים על המחוזות. למרות זאת, מחברי הדוח ראו לנכון לציין ש"אם קיים לקח ברור מהמתרחש בתחום, הריהו החובה להפעיל מאמץ מרוכז באכיפה ולא פעולות מבוזרות, לא מסונכרנות, המאבדות אפקט כללי של הבניית הרתעה ממוקדת".³⁸

רק שש שנים לאחר פרסום דוח מבקר המדינה, חמש שנים לאחר התיקון לחוק להקמת הרשות ושלוש שנים לאחר הגשת המלצות הצוות הבין-משרדי, ב-27 ביוני 2010, מינתה ממשלת ישראל את הגב' תמר פינקוס לממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.³⁹ להלן תקציב הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן לשנים 2008–2012:

טבלה מס' 1: תקציב הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, 2008–2012⁴⁰

שנת תקציב	התקציב המקורי נטו	התקציב על שינויי נטו	ניצול התקציב על שינויי נטו	ניצול התקציב על שינויי נטו + התחייבויות
2008	7,679,000	0	0%	0%
2009	6,676,000	4,842,000	0%	0%
2010	3,594,000	1,415,000	0%	100%
2011	9,920,000	10,111,000	73.3%	95.6%
2012	9,883,000	10,597,000	47.3% ⁴¹	85.9%

³⁶ על-פי צו הגנת הצרכן (סימון טובין), התשמ"ג-1983, היצרן מחויב לציין על כל טובין, בדפוס ברור וקריא, את שם המוצר וכינויו המסחרי, שם הדגם והמספר הסידורי, שם היצרן ומענו, ארץ הייצור ועוד.

³⁷ הכוונה להבדל בין המחיר המופיע במדף התצוגה בחנות למחיר הנגבה מהצרכנים בקופה.

³⁸ דין וחשבון הצוות הבין-משרדי לגיבוש דרכי אכיפה של חוק הגנת הצרכן והסחר הוגן, 7 ביוני 2007, עמ' 11.

³⁹ החלטת ממשלה מס' 1855, [מינוי הממונה על הגנת הצרכן והסחר הוגן במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה](#), 27 ביוני 2010.

⁴⁰ משרד האוצר – החשב הכללי, ספר התקציב, [ביצוע תקציב מפורט לפי תקנות לשנים 2006–2011](#), סעיף 005406 (הרשות לסחר הוגן), תאריך כניסה: 10 בפברואר 2013, וגם נועם גלעדי, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דואר אלקטרוני, 17 בפברואר 2013.

⁴¹ התקציב על שינויי נטו של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן לשנת 2012 הוא 10,597,000 ש"ח: 5,022,464 ש"ח נוצלו בשנת 2012 ועוד 4,086,559 ש"ח הועברו להתחייבויות עתידיות. ניצול התקציב על שינויי נטו לשנת 2012 עומד על 47.3%, ניצול התקציב על שינויי נטו יחד עם ההתחייבויות העתידיות עומד על 85.9%.



אפשר לראות כי עד שנת 2010 לא נוצל כלל התקציב שיועד לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. בשנת 2010 הוא נוצל – לאחר שבמהלך השנה הוא קוצץ בכ-60%⁴² – להתחייבויות בלבד. מאז מונתה הגב' תמר פינקוס לממונה ביוני 2010 ועד שנת 2012 היה תקציבה השנתי של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן כ-10 מיליון ש"ח.

4. כוח-אדם ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן

כפי שכבר צוין, הרשות נדרשת להתמקד בעבודתה בשני סוגי עבירות: עבירות ליבה ועבירות קצה. במאי 2010 הגיש מנכ"ל משרד התמ"ת מר שרון קדמי הצעה למבנה ארגוני של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן למר ערן פולק, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר.⁴³ על-פי ההצעה, יהיו ברשות שלושה אגפים מרכזיים: אגף משפטי, שבו יועסקו משפטנים, אגף כלכלי, שבו יועסקו כלכלנים, ואגף חקירות ומודיעין, שבו יועסקו מנהלי חקירות. נוסף עליהם, תפעל ברשות מחלקה מינהלית, שבראשה יעמוד סמנכ"ל פיקוח, תפעול ובקרה. לדברי הגב' אניטה יצחק, ראש אגף החקירות ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, החוקרים יעסקו בניתוח **עבירות הליבה**, בהערכת מספר הצרכנים שנפגעו מהן ובמדידת הנזק שנגרם לציבור הצרכנים, כדי שהרשות תוכל לנתב את מאמצי האכיפה באופן ממוקד ואיכותי. החוקרים יהיו בעלי השכלה אקדמית במינהל עסקים, כלכלה, ניהול מערכות מידע או ראיית חשבון.⁴⁴ לפיכך, ביקש מנכ"ל המשרד שיוקצו לרשות 31 תקנים, נוסף על התקן של הממונה על הרשות ושני מתמחים ללשכה המשפטית. לבקשתו צורף תרשים של מבנה הרשות ופירוט של האגפים ובעלי התפקידים בהם. יש לשים לב כי מדובר ב-31 תקנים לשם אכיפת עבירות הליבה בלבד; על-פי דוח שטרום, טיפול בעבירות קצה יתבצע על-ידי פקחי מינהל סחר פנים במשרד התמ"ת.

חודש לאחר הגשת בקשה זו, ב-27 ביוני 2010, מינתה ממשלת ישראל את הגב' תמר פינקוס לממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. אולם רק באוגוסט 2011 – 15 חודשים לאחר שהוגשה בקשת משרד התמ"ת – סוכם בין משרד האוצר למשרד התמ"ת על גיוסם של שישה עובדים בלבד לרשות. העובדים הוגדרו "צוות הקמה", והם: יועץ משפטי, ראש אגף החקירות, ראש מטה, אחראי לקשרי חוץ והדרכת קהילה, כלכלן ראשי ואיש משאבי אנוש. בהסכם זה לא ניתן אישור לגיוס עובדים נוספים.⁴⁵

בדיון שנערך בינואר 2012 בוועדת הכלכלה של הכנסת בנושא הקצאת כוח-אדם לרשות, טען נציג אגף התקציבים במשרד האוצר מר אורן משה כי משרדו עמד בהתחייבויותיו למשרד התמ"ת וכל גיוס נוסף של עובדים לרשות לצורך אכיפת **עבירות ליבה** צריך להיעשות על-ידי העברת פקחי מינהל סחר פנים במחוזות התמ"ת לרשות, סה"כ 25 עובדים נוספים:

"אורן משה":⁴⁶ יש 46 עובדים במחוזות – הם לא יהפכו לעובדי המטה [הכוונה לעובדי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן – י"ב]. לפחות כל זמן שהם לא רוצים זה לא יקרה... לימים כשהעובדים האלה לא יהיו עובדים כי הם יפרשו לפנסיה התקן ישתחרר... ואז התקן עובר לרשות.
תמר פינקוס: עוד 15 שנה תקום הרשות.

⁴² קיצוץ לעומת התקציב המקורי.

⁴³ שרון קדמי, המנהל הכללי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "הרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן", מכתב למר ערן פולק, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, 3 במאי 2010.

⁴⁴ אניטה יצחק, ראש אגף החקירות ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שיחת טלפון, 20 במאי 2013.

⁴⁵ תמר פינקוס, הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, מכתב, 27 במרס 2012.

⁴⁶ פרטוקול מס' 718 משיבת ועדת הכלכלה של הכנסת, 16 בינואר 2012, עמ' 12–13.



...

ח"כ דני דנון: ואז התקן עובר לרשות?

אורן משה: ואז התקן עובר לרשות".

...

ח"כ עמיר פרץ:⁴⁷ ...אז תן להם בינתיים תקנים זמניים לעשר שנים.

אורן משה: אין כזאת המצאה.

ח"כ עמיר פרץ: אז אין לך רשות, אז עזוב, אז אנחנו סתם טוחנים מים.

ח"כ ישראל חסון: ...אני מצטער, לא אדם שמפקח במחוזות על הצרכנות רלוונטי לחקירה כלכלית של כשלי שוק – עם כל הכבוד".

...

אורן משה:⁴⁸ אני עמדתי על כך שהרשות תשתמש בעובדים הקיימים כזרוע הביצועית לפעילותה.

משה לביאן [סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד התמ"ת – י"ב]: זה מתקיים.

תמר פינקוס: במחוזות, אבל לא של הרשות.

אורן משה: זה בדיוק מה שאמרתי.

משה לביאן: זה מתקיים.

תמר פינקוס: לא על עבירות הליבה. את העבודה במחוזות כמו שהם עשו, הם עושים. אני מדברת על עבירות ליבה, זה משהו אחר.

...

ח"כ ישראל חסון: כשמנכ"ל משרד התמ"ת חתם על המסמך הזה [ההסכם בין משרד האוצר למשרד התמ"ת על הקמת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ואיוש שישה תקנים ראשונים – י"ב] הוא בעצם אמר, 15 שנה עד שאני מאייש לה את התקנים.

תמר פינקוס: כן."

מר משה לביאן, סמנכ"ל במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, התייחס בתחילת הדיון למעבר אפשרי של פקחי מינהל סחר פנים במשרד התמ"ת לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ולעמידתם בדרישות תפקיד חוקר עבירות ליבה:⁴⁹

משה לביאן: גם במהלך התקופה האחרונה... אפשרתי לכל אחד מהעובדים אצלנו אם הוא רוצה לעבור לרשות, ואם עורכת-הדין פינקוס חושבת שהוא ראוי ומתאים לתת מענה, על-פי הדרישות שלה, הוא יכול לעבור עם התקן ועם כל הדברים הנדרשים לעניין הזה בלי שייפגע. זה לא התבצע עד היום. למיטב ידיעתי, יש אדם אחד שעבר בסך-הכול מתוך כולם.

ח"כ רוברט אילטוב: למה זה לא התבצע?

משה לביאן: אנשים לא רוצים וגם תמר לא מצאה, כנראה, את האנשים המתאימים. היא מדברת, כפי ששמעתם אותה באופן ברור, על כלכלנים; היא מדברת על חקירות ליבה, היא מדברת על חקירות כלכליות. היא לא מדברת על... האוכלוסייה שנמצאת במחוזות".

⁴⁷ שם, עמ' 18–19.

⁴⁸ שם, עמ' 24–25.

⁴⁹ שם, עמ' 7.



יודגש כי הדיון כולו עסק בהעברת תקני פקחים לרשות לשם הוספת תקנים לאכיפת עבירות ליבה ולא הייתה בו התייחסות למספר התקנים הנדרש לאכיפה של עבירות קצה.

בתום משא-ומתן של כמה חודשים, נחתם בדצמבר 2012 הסכם נוסף בין משרד האוצר למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ובו הוחלט על הוספה של 21 תקנים לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן בשתי פעימות: 14 תקנים במהלך שנת 2013 ו-7 תקנים נוספים במהלך שנת 2014. התקנים יתווספו כנגד הפחתה של 21 תקנים מתקציב משרד התמ"ת בשנים 2013–2016.

טבלה מס' 2: הקצאת כוח-אדם לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, 2013–2014 לעומת הפחתת תקנים מתקציב התמ"ת, 2013–2016⁵⁰

שנה	תוספת תקנים לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן	הפחתת תקנים מתקציב התמ"ת	תוספת נטו תקנים
2013	14	-8	6
2014	7	-4	3
2015	-	-4	-4
2016	-	-5	-5
סה"כ	21	-21	0

הגב' אניטה יצחק מהרשות להגנת הצרכן מציינת כי 15 תקנים מיועדים לחוקרים ו-6 תקנים מיועדים לייעוץ משפטי, לטיפול בפניות ציבור ולמערך חינוך והסברה.⁵¹ לדברי נציבות שירות המדינה, המכרזים הראשונים יפורסמו עד סוף חודש יוני.⁵² לטענת הגב' יצחק, ההקצאה שסוכם עליה עם משרד האוצר לא תיתן את המענה הראוי והמקצועי לכלל המשימות שעומדות בפני הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שכן לדבריה "חוק הגנת הצרכן הוא חוק מורכב, עשוי שכבות רבות. אנחנו צריכים לשרת שמונה מיליון צרכנים. אנו עדים לעלייה במודעות הציבור לקיומה של הרשות ולגידול במספר התלונות שנשלחות אלינו. אם אנחנו רוצים לתת מענה ראוי, מספר התקנים שהוקצה לא נותן את המענה הנדרש".⁵³

במקביל לסיכום על הקצאת התקנים על-ידי משרד האוצר, התחייב מנכ"ל משרד התמ"ת להוביל מהלך להעברתם של 25 מפקחי מינהל סחר פנים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה העוסקים בתחום הגנת הצרכן לידי הרשות, לצורך אכיפת עבירות קצה. להלן מספר תקני הפקחים במחוזות משרד התמ"ת שאוכפים את חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, ביוני 2013:

⁵⁰ משרד האוצר, סיכום בין משרדי התמ"ת והאוצר והרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן בנושא הרשות: מבנה ארגוני, כוח-אדם וחלוקת תפקידים וסמכויות מול גופים מתוקצבים אחרים בתחום הצרכנות, 17 בדצמבר 2012.

⁵¹ אניטה יצחק, ראש אגף החקירות ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שיחת טלפון, 20 במאי 2013.

⁵² מירב בוכריס, מנהלת תחום (יישום והטמעת הרפורמה), נציבות שירות המדינה, מכתב, 19 במאי 2013.

⁵³ אניטה יצחק, ראש אגף החקירות ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שיחת טלפון, 20 במאי 2013.



טבלה מס' 3: תקני הפקחים במחוזות משרד התמ"ת שאוכפים את חוק הגנת הצרכן,

התשמ"א-1981⁵⁴

מספר תקנים	מחוז
14	תל-אביב והמרכז
⁵⁵ 11	מחוז חיפה והצפון
4.5	מחוז באר שבע והדרום
10	מחוז ירושלים
39.5	סה"כ

עם חתימת הסכם זה בין משרד התמ"ת למשרד האוצר הודיעה הסתדרות עובדי המדינה על התנגדותה ליישומן, ומסיבה זו נדחה ביצועו עד ליישוב הסכסוך.⁵⁶

לדברי מ"מ יו"ר ועד עובדי התמ"ת במחוז תל-אביב והמרכז, מר שלמה אלמגור, ההסכם שנחתם בין משרד התמ"ת למשרד האוצר להקצאת 21 תקנים נוספים לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן לאכיפת עבירות ליבה והעברתם של 25 מפקחי מינהל סחר פנים אל הרשות סותר את ההסכם שאליו הגיעו העובדים והסתדרות עובדי המדינה עם מנכ"ל משרד התמ"ת והממונה על הרשות. מר אלמגור ציין כי כבר בינואר 2011 נערכה פגישה בין מנכ"ל משרד התמ"ת לבין מר רפי פריינטה, מזכיר ארצי בהסתדרות עובדי המדינה, בנושא "ועד העובדים – הרשות לסחר הוגן". בפגישה נכחו סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד התמ"ת מר משה לביאן, ראש הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הגב' תמר פינקוס והיועץ המשפטי של משרד התמ"ת עו"ד מיכאל אטלן. על-פי סיכום הפגישה, הבהיר מנכ"ל המשרד כי עובדי היחידה לסחר פנים לא ייפגעו, לא בהיקף עבודתם ולא במהות תפקידם.⁵⁷ נוסף על כך, גב' פינקוס הסבירה כי גוף החקירות יעסוק אך ורק בחקירות ליבה, הטעיה בנסיבות מחמירות, נזק כלכלי ופגיעה במספר רב של צרכנים, ואילו הפקחים שנמצאים במחוזות ימשיכו לעסוק בעבודתם הרגילה ולא יחול שום שינוי בעבודתם.

בפגישה זו סוכם כי חלוקת הסמכויות בין הרשות לבין מחוזות משרד התמ"ת תהיה כדלקמן: הסמכות המקצועית תהיה בידי הממונה על הרשות, והיא תכתיב את המדיניות המקצועית דרך הממונים על המחוזות; הסמכות המינהלית תהיה בידי הממונים על המחוזות, והם ימשיכו להיות אחראים מינהלית על העובדים. בין ראש הרשות לפקחים במחוזות לא תהיה זיקה מינהלית.⁵⁸

בפגישה נוספת, שנערכה בין מר משה לביאן לבין מר רפי פריינטה, בהשתתפות נציגי הוועדים של מחוזות תל-אביב והמרכז, חיפה והצפון, באר-שבע והדרום ויו"ר ועד העובדים במשרד בפברואר 2011, סוכם כי בתמורה להסכמת הסתדרות עובדי המדינה והעובדים להקמת הרשות וגיוסם של שישה עובדים שהוגדרו כצוות הקמה, יקבלו פקחי מינהל סחר פנים, בין השאר, קידום בדרגה אחת או דרגה אישית, שעות נוספות כל חודש, שדרוג בדרגה אחת של תקן רכב וקורסי הכשרה.⁵⁹

⁵⁴ שי לובשיץ, יועץ למנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכתב, 13 ביוני 2013.

⁵⁵ אחת המפקחות אמורה לפרוש בעוד שלושה חודשים.

⁵⁶ גילי מאי, יועץ למנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכתב, 17 במרץ 2013.

⁵⁷ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, סיכום פגישה מיום 5.1.11 – ועד העובדים – הרשות לסחר הוגן, 5 בינואר 2011.

⁵⁸ שם.

⁵⁹ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, סיכום פגישה מיום 1.2.11 – ועד העובדים – הרשות לסחר הוגן, 1 בפברואר 2011.



הכנסת

לטענת מר אלמגור, העובדים לא היו שותפים להסכם החדש בין משרד האוצר למשרד התמי"ת להקצאת 21 תקנים נוספים לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ולהעברתם של 25 מפקחי מינהל סחר פנים אל הרשות, ולכן הם מתנגדים לו. לדבריו, הגב' פינקוס הייתה מעורבת בניסוח ההסכם הקודם עם העובדים וכיום היא מתכחשת לו, ומכאן חששם של העובדים לעבור לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.⁶⁰

הסכסוך טרם נפתר, ויצוין כי על-פי הסיכום שנערך בין משרד האוצר למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, אם לא יצליח מנכ"ל משרד התמי"ת ליישם את ההסדר להעברתם של 25 מעובדי מחוזות המשרד לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן "בתום שנה ממועד החתימה על ההסכם [דצמבר 2013 – י"ב], תציע הרשות תוכנית עבודה לאכיפת עבירות הקצה במסגרת כוח-האדם של הרשות **לפי סיכום זה**. בהמשך לתוכנית העבודה, יקיימו הרשות, משרד התמי"ת ואגף התקציבים במשרד האוצר דיון בעניין הפסקת אכיפת חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, על-ידי משרד התמי"ת."⁶¹

ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן סבורים כי ההסדר שלפיו הסמכות המקצועית נתונה בידי הממונה על הרשות והסמכות המינהלית נתונה בידי הממונים על המחוזות "נחל כישלון...". לדברי הגב' פינקוס, "ביצוע בפועל של תהליכי האכיפה הנמצאים בידי מי שאינם סרים למרותו של הגורם המקצועי, מוביל לפעילות אכיפה ספורדית ללא סינרגיה בין זרועות אכיפת החוק ונעדרת הרתעה."⁶² הגב' אניטה יצחק, ראש אגף חקירות ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, הוסיפה: "תוכנית העבודה היומית של המחוזות אינה מועברת לרשות ואף לא מפוקחת ומבוקרת על-ידה. כל מחוז מכין את תוכניתו בנפרד בהתייחס לרשימת בתי-העסק הנמצאים תחת אחריותו בזמן שהיא הייתה צריכה לתת ביטוי לתעדוף הנגזר מניתוח מכלול ההפרות בתחום הצרכנות כפי שעולה ממחקרים, סקרים ובחינת תלונות הצרכנים."⁶³

5. פעילות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן

5.1 מטרות ויעדים⁶⁴

להלן מטרות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן כפי שהוצגו בשני הדוחות השנתיים של הרשות לשנים 2011 ו-2012:

1. פיתוח, קידום ויישום של מדיניות צרכנות אפקטיבית, שתסייע לצרכנים למלא את תפקידם בהבטחת כלכלה דינמית, שתהווה גורם חיוני לעידוד התחרות במשק ולצמיחה כלכלית;
1. פיתוח, קידום ויישום של מדיניות המונעת פרקטיקות מסחריות בלתי הוגנות על-ידי עוסק;
2. עידוד רגולציה עצמית לטובת כלל המשק לצורך הנעת כלכלה דינמית והוגנת;
3. התוויית התנהגות נורמטיבית של עוסקים וצרכנים.

⁶⁰ שלמה אלמגור, מ"מ ועד עובדי התמי"ת במחוז תל-אביב והמרכז, שיחת טלפון, 12 במאי 2013.

⁶¹ משרד האוצר, סיכום בין משרדי התמי"ת והאוצר והרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן בנושא הרשות: מבנה ארגוני, כוח-אדם וחלוקת תפקידים וסמכויות מול גופים מתוקצבים אחרים בתחום הצרכנות, 17 בדצמבר 2012.

⁶² תמר פינקוס, הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, מכתב, 6 במרס 2013.

⁶³ אניטה יצחק, ראש אגף החקירות, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, מכתב, 27 במאי 2012.

⁶⁴ הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, דיון וחשבון לשנת 2011, לא צוין תאריך פרסום, עמ' 8, וגם הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, דיון וחשבון לשנת 2012, לא צוין תאריך פרסום, עמ' 9.



נוסף על המטרות, בדוחות מוצגים יעדי הרשות לשנים 2011 ו-2012. נציין כי הדוחות אינם מפרטים אם יעדים אלה נגזרים מן המטרות, כיצד נמדד מימושם על-ידי הרשות ואם הרשות עמדה בהם.

להלן יעדי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן לשנים 2011 ו-2012. היעדים זהים בשני הדוחות השנתיים:

1. יישום חוקים בתחום הגנת הצרכן באמצעות קיום מנגנונים יעילים ואפקטיביים של הסדרה ואכיפה;
2. הסברה, הדרכה והעלאת מודעות של הצרכן והעוסק;
3. עידוד עוסקים להקמת מנגנוני אכיפה עצמאיים;
4. יצירה ומיסוד של בסיס מעשי לשיתוף פעולה עם ארגונים פנים וחוץ ממשלתיים משיקים, הן בכובעם כעוסקים והן בכובעם כצרכנים.

בשנים 2011–2012 גדל מספר פניות הציבור לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן פי ארבעה: בשנת 2011 טיפלה הרשות ב-1,011 פניות ציבור, ובשנת 2012 היא טיפלה ב-4,144 פניות ציבור.⁶⁵ אולם, מתוך 1,011 פניות ציבור בשנת 2011, 910 פניות (90% מהפניות) לא נגעו לאכיפה פלילית שעליה ממונה הרשות לפי חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, והצרכנים הופנו לגורם מקצועי אחר מחוץ לרשות לאחר קבלת הסברים והדרכה. מ-4,144 פניות הציבור בשנת 2012, 3,730 פניות (90% מהפניות) לא נגעו לאכיפה פלילית, והצרכנים הופנו לגורם מקצועי אחר מחוץ לרשות לאחר קבלת הסברים והדרכה.⁶⁶ כלומר, מתוך 5,155 פניות ציבור בשנים 2011–2012, רק 515 פניות (10% מהפניות) היו בתחום סמכותה של הרשות ו-4,640 פניות (90% מהפניות) הופנו לטיפול גורמים אחרים.

5.2. טיפול בעבירות הליבה

ב-11 פניות מ-101 פניות הציבור שהתקבלו בשנת 2011 ונגעו לאכיפה פלילית שעליה הרשות ממונה (11%) עלה החשד לעבירות ליבה. מ-414 פניות הציבור שהתקבלו בשנת 2012 ונגעו לאכיפה פלילית שעליה הרשות ממונה, ב-200 פניות (48%) עלה החשד לעבירות ליבה.⁶⁷

לדברי הגב' אניטה יצחק, ראש אגף חקירות ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, "בהקמת הרשות הושם דגש על הצורך בטיפול בעבירות הליבה, שעניינן פגיעה כלכלית חמורה בציבור צרכנים... ביצוע חקירות כלכליות מחייב כוח-אדם מיומן ומקצועי, בכלל זה אנשי מודיעין, כלכלנים ועוד. יחד עם זאת, משרד האוצר לא הקצה עד היום את המשאבים הנדרשים לכך. על שולחן הרשות מונחים עשרות תיקים בעבירות ליבה המצביעים על פרקטיקות פסולות ושיטתיות של עוסקים שנוקן הכלכלי לציבור הצרכנים נאמד במאות מיליוני שקלים. תיקים אלה ממתנינים למעלה משנה לחקירה ואין מי שיבצעה".⁶⁸

בדוח הרשות לשנת 2011 לא צוין מיהם אותם עוסקים החשודים בביצוע עבירות ליבה אלא רק הוצגו הנושאים העיקריים הנדונים בתיקים, ובהם טיפול ביוקר המחיה, הטעיה בנסיבות מחמירות של שירותי

⁶⁵ בדין וחשבון לשנת 2011 של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן מצוין כי 1,030 פניות ציבור טופלו באותה שנה על-ידי הרשות. עם זאת, בדוח מפורטות רק 1,011 פניות ציבור. לפיכך, הנתונים הבאים מתייחסים רק למספר פניות הציבור שיש להן פירוט. ראו שם, עמ' 11, וגם הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבון לשנת 2012](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 16.

⁶⁶ שם, וגם הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבון לשנת 2012](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 16.

⁶⁷ שם, וגם הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבון לשנת 2012](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 16.

⁶⁸ אניטה יצחק, ראש אגף החקירות, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, מכתב, 27 במאי 2012.



תקשורת בתחום הסלולר והאינטרנט, טיפול בספקי תוכן, הטעיה בנסיבות מחמירות של חברות הפועלות באמצעות מכר מרחוק, טיפול בחברות המשווקות מוצרים בענף התיירות בשיטת הפירמידה ועוד.⁶⁹ בדוח הרשות לשנת 2012 לא צוינו שמות העוסקים ואף לא הנושאים העיקריים הנדונים בתיקים שעניינם עבירות ליבה.

5.3. טיפול בעבירות הקצה

כאמור, הרשות מקבלת שירותים מפקחי מינהל סחר פנים לשם טיפול בפניות ציבור שעלה מהן חשד לעבירות קצה ולשם קיום ביקורות בתחום הצגת מחירים וסימון טובין.⁷⁰ מ-101 פניות ציבור שהתקבלו ברשות בשנת 2011 ונגעו לאכיפה פלילית שעליה הרשות ממונה, ב-90 פניות (89%) עלה החשד לעבירות קצה, והן הופנו לטיפול פקחי מינהל סחר פנים. מ-414 פניות ציבור שהתקבלו בשנת 2012 ונגעו לאכיפה פלילית שעליה הרשות ממונה, ב-214 פניות (52%) עלה החשד לעבירות קצה והן הופנו לטיפול פקחי סחר פנים.⁷¹ להלן נתונים על מספר הביקורות שנערכו לשם טיפול בעבירות קצה באמצעות פקחי מחוזות התמ"ת בשנת 2011:

טבלה מס' 4: מספר ביקורות לטיפול בעבירות קצה באמצעות פקחי מחוזות התמ"ת, 2011⁷²

משימה ראשית	תכנון	ביצוע	אחוז ביצוע
פיקוח הצגת מחירים	36,939	34,816	94%
פיקוח סימון טובין	8,295	9,337	112%
פיקוח על-פי חוק הגנת הצרכן	9,830	8,498	86%
פיקוח על גופים העוסקים במכר מרחוק	250	286	114%

על-פי נתוני הטבלה, מושם דגש על אכיפת צו הגנת הצרכן (סימון טובין), התשמ"ג-1983 (112% ביצוע), ופיקוח על גופים העוסקים במכר מרחוק (114% ביצוע). עם זאת, אין בדוח נימוק להתמקדות של מחוזות התמ"ת בעבירות קצה אלה דווקא ולא בעבירות אחרות, ואף לא ברור מהו משקלן של שתי עבירות אלה בכלל התלונות על עבירות שמתקבלות ברשות. גם אין בדוח נימוק לסדר העדיפויות בעבודת הפקחים כפי שהוא מוצג או הסבר כיצד נקבע היקף הביקורות שיש לבצע באותה שנה. לדברי הגבי אניטה יצחק, "הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן החלה לפעול, דה פקטו, רק בסוף 2011. בנקודת זמן זו, לא הייתה תוכנית עבודה מפורטת לפקחי מחוזות התמ"ת. לפיכך, הנתונים שהוצגו בדין וחשבון השנתי לשנת 2011 הועברו אלינו מהמחוזות, והם הוכנסו ככתבם וכלשונם."⁷³

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן לא פרסמה בדין וחשבון לשנת 2012 נתונים על טיפול בעבירות קצה באמצעות פקחי מינהל סחר פנים. לדברי הגבי יצחק, "בדין וחשבון לשנת 2012 לא הוכנסו נתונים אלה כי לדעתנו עבודת הפקחים בשטח צריכה להתנהל אחרת. הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן בנתה תוכנית אכיפה מקצועית בתחום הגנת הצרכן לפקחי מינהל סחר פנים במחוזות התמ"ת אך כבר שנה שהם אינם

⁶⁹ הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבון לשנת 2011](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 13-14.

⁷⁰ החלטת ממשלה מס' 4167, [הקמת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן](#), 11 באוגוסט 2005, סעיף 38.

⁷¹ הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבון לשנת 2011](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 11, וגם הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבון לשנת 2012](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 16.

⁷² הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבון לשנת 2011](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 14.

⁷³ אניטה יצחק, ראש אגף החקירות ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שיחת טלפון, 20 במאי 2013.



פועלים ליישמה. **אם הם לא מתייחסים לתוכנית העבודה של הרשות, אני לא מתייחסת לנתונים שהם מעבירים**.⁷⁴ על-פי הגבי יצחק, 95%–97% מזמנם של הפקחים מוקדש לביקור בבתי-עסק שאינם מפירים את החוק או שדרך ביצוע הביקורת בהם אינו חושף את ההפרות.⁷⁵ "תוכנית העבודה שלהם נקבעת בהתבסס על תלונות הצרכנים אך בעיקר בהתבסס על החלטת מחוזות התמ"ת. כל מחוז פועל באופן אוטונומי, אין סינרגיה בין המחוזות. כל מחוז קובע בעצמו את תוכנית העבודה בתחום הגנת הצרכן. אין ראייה מערכתית. לפיכך, אחוז ההפרות שעולה מסך הביקורות של הפקחים נמוך מאוד, 3%–5%. האכיפה שהם מבצעים לא אפקטיבית".⁷⁶ לדבריה, "אני מעבירה למחוזות תלונות על עבירות קצה אך המחוזות לא מדווחים, כמעט באופן גורף, על אופן הטיפול".⁷⁷

5.4. פעילויות נוספות

5.4.1. כתבי-אישום, קנסות מינהליים, התראות והליכים מינהליים

להלן נתונים על מספר כתבי-האישום, מספר הקנסות המינהליים, מספר ההתראות ומספר ההליכים המינהליים שנקטה הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן בשנים 2011–2012:

טבלה מס' 5: פעילות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן בעקבות חשיפת עבירות פליליות, 2011–2012⁷⁸

2012	2011	
58	0	כתבי-אישום
214	0	קנסות מינהליים
356	0	התראות
60	30	הליכים מינהליים

כאמור, לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ניתנה הסמכות הבלעדית לפעול נגד ביצוע עבירות פליליות המצוינות בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981. בשנת 2012 הוגשו 58 כתבי-אישום נגד עוסקים שונים, הוטלו 214 קנסות מינהליים וניתנו 356 התראות לעוסקים. נציין כי פעילות זו נעשתה, בין השאר, על בסיס עבודתם של פקחי מינהל סחר פנים ואחריותם על אכיפת עבירות קצה. בשנת 2011 לא הוגשו כתבי-אישום, לא הוטלו קנסות מינהליים ולא ניתנו התראות לעוסקים.

30 הליכים מינהליים ננקטו במהלך שנת 2011 על-ידי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן לפי סעיף 21(4) לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, נגד חברות שונות. במסגרת זו נדרשו החברות לתקן לאלתר את ההפרות שבגינן ננקט ההליך המינהלי. ההליכים ננקטו, בין השאר, נגד מלון "מלכת שבא", באילת בגין פרסום מחיר שאינו קיים, נגד חברת "בזק בין-לאומי" בגין פרסום מטעה, נגד חברת "נטויזין 013" בגין

⁷⁴ אניטה יצחק, ראש אגף החקירות ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שיחת טלפון, 20 במאי 2013. ההדגשות אינן במקור.

⁷⁵ אניטה יצחק, ראש אגף החקירות, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, מכתב, 27 במאי 2012.

⁷⁶ אניטה יצחק, ראש אגף החקירות ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שיחת טלפון, 20 במאי 2013. ההדגשות אינן במקור.

⁷⁷ שם.

⁷⁸ הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבון לשנת 2011](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 11, וגם הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבון לשנת 2012](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 16.



תקנונים מפירים, נגד "מילגם חנייה סלולרית" בגין פרסום מטעה ועוד.⁷⁹ במסגרת זו, הושתו חמש התחייבויות כספיות בערבות בנקאית.

בשנת 2012 נקטה הרשות 60 הליכים מינהליים לפי סעיף 21(4).⁸⁰ עם זאת, בדוח השנתי לשנה זו אין פירוט של שמות החברות שנגדן ננקט ההליך ושל מהות העבירה שנעשתה.

5.4.2. הנחיות ממונה

הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן מפרסמת בדרך שגרה הנחיות המופנות הן לעוסקים והן לצרכנים. ההנחיות יוצאות בדרך כלל בעקבות תיקון לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, ומטרתן הכוונת התנהגות העוסקים. בשנת 2011 פורסמו שמונה הנחיות ממונה ובשנת 2012 פורסמו תשע הנחיות ממונה לעוסקים ולצרכנים.

5.4.3. חינוך והסברה

לדברי הרשות, היא "פועלת להעצמת הצרכנים באמצעות חינוך לצרכנות נבונה ומתן מידע במסגרת סדנאות בבתי-הספר, באינטרנט, בקמפיינים, הרצאות ופרסומים בעיתונות".⁸¹

טבלה מס' 6: פעילות חינוכית של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, 2011–2012

2012	2011	
750	750	מס' סדנאות חד-יומיות בנושא צרכנות
50	0	מס' קורסי "חשיווקית"
54,250	30,000	מס' התלמידים שהשתתפו בפעילות

בשנת 2011 הועברו בבתי-הספר 750 סדנאות חד-יומיות בנושא צרכנות והשתתפו בהן 30,000 תלמידים בסך הכול.⁸² בשנת 2012 הועברו 750 סדנאות חד-יומיות בנושא צרכנות ו-50 קורסי "חשיווקית"⁸³ שהשתתפו בהם 54,250 תלמידים. נוסף על כך, הרשות עורכת מפגשי "שולחן עגול" עם עוסקים, במטרה להבהיר סוגיות העולות מהחקיקה הצרכנית ומהנחיות הממונה. בשנת 2011 נערכו מפגשי "שולחן עגול" עם סוכני נסיעות באילת ועם איגוד לשכות המסחר; בשנת 2012 נערכו מפגשים כאמור עם בעלי חנויות כלבו, עם איגוד הטקסטיל והאופנה, עם מנהלי שיווק ועם פרסומאים.⁸⁴

5.4.4. שיתופי פעולה בין-לאומיים

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן היא חברה מלאה בוועדה למדיניות צרכנית (Committee on Consumer Policy) של הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (Organisation for Economic Co-operation and Development).

⁷⁹ הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, הודעות מינהליות לפי סעיף 21(4), <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/3B91B56F-507F-431C-845E-E95E93201299.htm>, תאריך כניסה: 6 במאי 2013.

⁸⁰ הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבונו לשנת 2012](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 16.

⁸¹ הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבונו לשנת 2011](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 21.

⁸² שם, וגם הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבונו לשנת 2012](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 30.

⁸³ במסגרת הקורסים מועברים סדנאות ושיעורים בצרכנות נבונה, ובמהלכם נחשפים התלמידים לנושאים כגון צרכנות נבונה, צפייה ביקורתית בפרסומות, מבוא לשיווק ועוד.

⁸⁴ הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבונו לשנת 2011](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 21, וגם הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, [דין וחשבונו לשנת 2012](#), לא צוין תאריך פרסום, עמ' 29–30.



(Development, OECD International Consumer) ICPEN בארגון של הוועדה. נוסף על כך, הרשות חברה בארגון (Protection and Enforcement Network), ארגון בין-לאומי שמאגד 48 נציגי רשויות ממשלתיות שעוסקות בנושאי צרכנות. מטרת הארגון היא בעיקר שיתוף ידע וניסיון בהגנה על הצרכנים ברחבי העולם.⁸⁶

5.4.5. אתר האינטרנט של הרשות

אתר האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן אינו מאפשר הגשת תלונה באופן מקוון אלא מצוין בו כי "הרשות אינה רשות אכיפה ולכן תלונות מתקבלות רק בכתב ואין אפשרות למתן מענה אנושי".⁸⁷ מספר הפקס והמען למכתבים של הרשות מופיעים בעמוד זה באתר. באתר מובאים מידע לצרכן, מידע לעוסק, פירוט של דיני הגנת הצרכן וחוקים נוספים, שאלות ותשובות ודוחות שנתיים. כמו כן, הרשות מפרסמת באתר האינטרנט הנחיות לעוסקים והודעות מינהליות לפי סעיף 21(4) לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981. נציין כי המידע המופיע באתר אינו נגיש וידידותי לגולש ואינו מתעדכן באופן תדיר. לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן אין פרופיל ברשת החברתית "פייסבוק" או באתר קטעי הווידאו .Youtube

5.4.6. הוועדה המייעצת

כאמור, סעיף 22א לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, קובע כי שר התמ"ת, בהסכמת שר האוצר, ימנה ועדה מייעצת שתיעץ לממונה, לפי דרישתו, בהכנת תוכנית העבודה של הרשות, בהכנת הדין וחשבון השנתי ובכל עניין הנוגע להגנת הצרכן ולסחר הוגן. על-פי סעיף 22א(ב), בוועדה יהיו **שישה חברים**, נוסף על הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, ואלו הם:

- (1) **עובד משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, בדרגה שאינה פחותה מדרגת סגן מנהל כללי;**
- (2) **עובד משרד האוצר, בדרגה שאינה פחותה מדרגת סגן מנהל כללי;**
- (3) **שני חברי הסגל האקדמי של מוסדות מוכרים להשכלה גבוהה כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958;**
- (4) **נציג ארגון צרכנים כהגדרתו בסעיף 31(ג), שיקבע השר. [סעיף 31(ג) קובע כי "ארגון צרכנים" הוא "המועצה הישראלית לצרכנות או ארגון אחר ששר המשפטים אישר לעניין זה" – י"ב];**
- (5) **נציג העוסקים, שיקבע השר.**

חברי הוועדה המייעצת הם מר יוני רגב, סגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר; מר אורי ארבל גנץ, ראש בית-הספר לחברה וממשל במכללה האקדמית בבית-ברל וד"ר שלומית יניסקי-רביד מהקריה האקדמית אונו ועו"ד אהוד פלג, מנכ"ל המועצה הישראלית לצרכנות, המשמש נציג ארגון צרכנים בוועדה. מר יהודה טלמון, נשיא לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל, שימש בעבר נציג העוסקים

⁸⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, Work of the Committee on Consumer Policy, <http://www.oecd.org/sti/consumer/workofthecommitteeonconsumerpolicy.htm> [accessd: May 7th, 2013]

⁸⁶ International Consumer Protection and Enforcement Network, What We Do?, <http://icpen.org/for-consumer-experts/what-we-do> [accessd: May 7th, 2013]

⁸⁷ הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, הגשת תלונה, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/3AFA407D-D5BD-42B3-867B-6F798A323264.htm>, תאריך כניסה: 30 במאי 2013.



בוועדה, אך כבר אינו ממלא תפקיד זה, ומנכ"ל משרד התמ"ת היוצא מר שרון קדמי פרש מתפקידו כנציג המשרד בוועדה.⁸⁸ לפיכך, על שר הכלכלה הנכנס למנות שני חברים חדשים בהסכמת שר האוצר.

כאמור, עו"ד אהוד פלג, מנכ"ל המועצה הישראלית לצרכנות, משמש נציג ארגון הצרכנים בוועדה. ראוי לציין כי במהלך הדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת במאי 2006 על הקמת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן אמר עו"ד תומר מוסקוביץ, יועץ משפטי במשרד התמ"ת, כי לדעתו אין למנות נציג בוועדה המייעצת מטעם המועצה הישראלית לצרכנות. לטענתו, בעוד המועצה הישראלית לצרכנות היא גוף עצמאי שמייצג את ציבור הצרכנים, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן היא רגולטור מטעם הממשלה. לפיכך, יש להעדיף הפרדה מלאה בין שני הגופים ולא להתיר לנציג של המועצה לשבת בגוף שמייצג את הממשלה.⁸⁹ דעתו לא התקבלה על-ידי חברי ועדת הכלכלה.

הישיבה הראשונה של הוועדה המייעצת התקיימה ב-5 בינואר 2011. מנכ"ל משרד התמ"ת קבע כי ישיבות נוספות תתקיימנה במהלך השנה בפברואר, באפריל, ביוני וביוולי.⁹⁰ למרות זאת, רק שתי ישיבות התכנסו, ב-1 במרס 2011 וב-16 באוגוסט 2011. למרכז המחקר והמידע של הכנסת לא ידוע אם נערכו ישיבות נוספות בשנים 2012–2013.

6. גופים ממשלתיים נוספים העוסקים בנושאי צרכנות

בבואו להתלונן על עוולה צרכנית, נאלץ הצרכן הישראלי להחליט אל מי משלושת הגופים הממשלתיים המרכזיים שעוסקים בתחום הגנת הצרכן והסחר ההוגן ואמונים על אכיפת חוק הגנת הצרכן, התשמ"א–1981, עליו לפנות: הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, מינהל סחר פנים במשרד התמ"ת והמועצה הישראלית לצרכנות.⁹¹ במהלך כתיבת המסמך, טענו נציגי הגופים השונים כי תלונות ציבור הצרכנים והמידע המצטבר מהן הם כלי חשוב ובסיסי בעבודתם היומיומית. נשאלת השאלה אם קיומם של שלושה גופים נפרדים מיטיב עם הצרכן הישראלי או שמא איחוד בין הגופים ישפר את ההגנה עליו.

בפרק זה נתאר את פעילותם של מינהל סחר פנים במשרד התמ"ת והמועצה הישראלית לצרכנות וכן את פעילותה של רשות ההגבלים העסקיים, שמשיקה לנושאים צרכניים. לאחר מכן, נסקור את דוח הוועדה לייעול מנגנוני הרגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק.⁹² אף-על-פי שהדוח והדוגמאות המובאות בו מתמקדים בהגברת האפקטיביות של הרגולציה וייעולה בעיקר בתחומי התשתיות, התקשורת והאנרגיה, יש בהם להציג אפשרויות גם על תחום הגנת הצרכן והסחר ההוגן. הדוח מתאר, בין השאר, את הדרכים שבחרו חלק ממדינות אירופה לקדם שיתוף פעולה או תיאום בין רשויות רגולטוריות שונות, לא רק בתחום הגנת הצרכן והסחר ההוגן. לבסוף, נציג את עמדות הגופים השונים בשאלה שהוצגה לעיל.

נציין כי איחוד אפשרי בין גופים אלה לרשות להגבלים עסקיים לא נדון במסמך זה, אולם הצעה מעין זו נבחנה בעבר. בשנת 2012 שקל שר התעשייה, המסחר והתעסוקה דאז מר שלום שמחון לשלב את הרשות

⁸⁸ תמר פינקוס, הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שיחה, 13 ביוני 2013.

⁸⁹ פרוטוקול מס' 18 מישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת, 31 במאי 2006, עמ' 34–39.

⁹⁰ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, סיכום ועדה מייעצת לרשות לסחר הוגן והגנה על הצרכן, 5 בינואר 2011.

⁹¹ יצוין כי משרדי ממשלה נוספים עוסקים בנושאי צריכה וצרכנות ספציפיים: משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון, משרד התקשורת ומשרד התיירות.

⁹² חברי הוועדה היו פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, גל הרשקוביץ, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ועו"ד אבי ליכט, משנה ליועץ המשפטי לממשלה; ראו דוח הוועדה לייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק, אפריל 2013.



להגנת הצרכן ולסחר הוגן ברשות להגבלים עסקיים, אך לשמור על עצמאותה של המועצה הישראלית לצרכנות.⁹³ השר הנחה לגבש הצעה משותפת עם משרד האוצר על בסיס הצעה שהכין היועץ המשפטי של הרשות להגבלים עסקיים לשילוב שני הגופים.⁹⁴ חודשיים לאחר מתן ההנחיה, הורה השר להסיר את נושא מיזוג הגופים מסדר-יומו של משרד התמ"ת בעקבות "מספר שיחות עם הממונה על הרשות להגבלים עסקיים" והתרשמותו כי אין היתכנות למהלך כזה בשנים הקרובות.⁹⁵

6.1. מינהל סחר פנים במשרד התמ"ת

כאמור, מספר תקני הפקחים שאוכפים את חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, בארבעת מחוזות משרד התמ"ת הוא 39.5.⁹⁶ את ההסמכה לערוך ביקורות הפקחים מקבלים מהרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. תלונות הציבור מגיעות מהרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן⁹⁷ וממשרדי הממשלה, וכמו כן המשרד מקיים ביקורות יזומות.⁹⁸ מלבד אכיפת חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, מופקד מינהל סחר פנים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה על אכיפת החוקים האלה: חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איסור ייצור, ייבוא ומכירה של צעצועים מסוכנים), התשנ"ז-1986, הוראות התקנים (בדיקת מוצרי זהב), תשכ"ז-1966, ופקודת המשקולות והמידות, 1947.⁹⁹ את ההסמכה לעריכת ביקורות לפי החוקים האחרים מקבלים הפקחים ממשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. כל הסמכה מותנית בהכשרה מקצועית ספציפית של הפקח.

6.2. המועצה הישראלית לצרכנות

במקביל לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן פועלת המועצה הישראלית לצרכנות. חוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008, קובע כי המועצה:

"הרשומה בישראל כחברה ממשלתית תפעל באופן עצמאי, בלא תלות, לטובת הצרכן".¹⁰⁰

לפיכך, אלה הם תפקידי המועצה:¹⁰¹

- 1) "מתן שירותים וסיוע לציבור הצרכנים ולארגוני צרכנים הפועלים שלא למטרות רווח לצורך הגנה על זכויות הצרכן וקידום ענייניו מול גופים פרטיים וציבוריים, לרבות ייעוץ בתחומי צרכנות, כלכלה ומשפט;
- 2) קידום חינוך והסברה למודעות צרכנית;
- 3) יזום הצעות לחקיקה בתחום הגנת הצרכן;

⁹³ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, סיכום התייעצות בנושא פעילות הגופים הממונים על הגנת הצרכן 2012.2.15 עדכון, 6 במרס 2012.

⁹⁴ שם.

⁹⁵ מכתב של שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, שלום שמחון, אל מנכ"ל משרד התמ"ת, שרון קדמי, בנושא הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, 7 במאי 2012.

⁹⁶ שי לובשיס, יועץ למנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכתב, 13 ביוני 2013.

⁹⁷ אניטה יצחק, ראש אגף החקירות ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שיחת טלפון, 20 במאי 2013.

⁹⁸ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 2013 של מבקר המדינה לשנת 2003, עמ' 812.

⁹⁹ שם, עמ' 810, וגם משען ישראל, מנהל מחוז ירושלים במינהל סחר פנים, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, שיחת טלפון, 22 במאי 2013.

¹⁰⁰ חוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008, סעיף 1.

¹⁰¹ שם, סעיף 2.



4) סיוע לצרכנים במימוש זכויותיהם מול גופים פרטיים וציבוריים, בין השאר, על-ידי:

- א. עריכת בדיקות של טובין או שירותים, לרבות בדיקות השוואתיות;
- ב. נקיטת הליכים משפטיים, לרבות עתירות לבית המשפט הגבוה לצדק, הגשת תובענות ייצוגיות ועתירות לקבלת מידע, לפי כל דין;
- ג. יצוג צרכנים לפני בית משפט, בית דין או כל ערכאה שיפוטית או מעין שיפוטית שהוקמה על-פי דין, לרבות בתובענות ייצוגיות;
- ד. מתן חוות דעת בענייני צרכנות לרבות לבתי משפט ולגופים ציבוריים;
- ה. הצטרפות לארגונים בין-לאומיים של צרכנים".

בניגוד לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שאחראית לאכיפת ההיבט הפלילי של חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, המועצה הישראלית לצרכנות אחראית לאכיפת ההיבט האזרחי של חוק זה.¹⁰² המועצה הישראלית לצרכנות עוסקת במתן ייעוץ וסיוע משפטי לצרכן הבודד בהליך אזרחי שהוא מנהל לשם קבלת פיצוי על הנזק שנגרם לו; הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן אינה עוסקת במתן ייעוץ וסיוע משפטי לצרכן הבודד. למועצה הישראלית לצרכנות יש סמכות להגיש תובענות ייצוגיות בהתאם לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006; הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן אינה מוסמכת להגיש תובענות ייצוגיות על-פי חוק זה.¹⁰³

עם זאת, הן הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והן המועצה הישראלית לצרכנות יוזמות הצעות לחקיקה בתחום הגנת הצרכן ומגישות חוות דעת בענייני צרכנות לבתי-משפט. שתיהן אף אחראיות לקידום החינוך וההסברה למודעות צרכנית, וכל אחת מהן הצטרפה לארגונים בין-לאומיים של צרכנים. אם לא די בכך, המחלקה הכלכלית במועצה הישראלית לצרכנות אחראית לניתוח ולמיפוי של הגורמים הפוגעים ברווחתם של הצרכנים ולקיום תחקירים בנושא, בדומה לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שחוקריה עוסקים בניתוח עבירות הליבה, בהערכת מספר הצרכנים שנפגעו מהן ובמדידת הנזק שנגרם לציבור הצרכנים.

במועצה הישראלית לצרכנות יש 50 עובדים בשכר, חלקם במשרות חלקיות. נוסף עליהם, 10 מתנדבים מטפלים בתלונות הציבור.¹⁰⁴ על-פי דוח המועצה, בשנת 2012 נפתחו 38,310 תיקי תלונות – עלייה של 11% במספר התלונות לעומת שנת 2011, שבמהלכה נפתחו 34,388 תיקי תלונות.¹⁰⁵ כאמור, המחלקה הכלכלית של המועצה הישראלית לצרכנות מופקדת על ניתוח ומיפוי של הגורמים הפוגעים ברווחתם של הצרכנים ולקיום תחקירים בנושא, בגיבוש וייצוג של עמדת המועצה בנושאים כלכליים. בשנת 2012 התמקדה המחלקה הכלכלית בנושאים אלה: בחינת כדאיות של תעריף חשמל משתנה לפי עומס וזמן (תעו"ז) לצרכני החשמל, ניתוח של השוק הפנסיוני וגיבוש המלצות לשיפור מצב הצרכנים בתחום, בחינה

¹⁰² אניטה יצחק, ראש אגף החקירות ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שיחת טלפון, 20 במאי 2013.

¹⁰³ תמר פינקוס, הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, מכתב, 6 במרס 2013.

¹⁰⁴ נורית לב, מנהלת קשרי חוץ, המועצה הישראלית לצרכנות, מכתב, 16 ביוני 2013.

¹⁰⁵ המועצה הישראלית לצרכנות, דוח ביצוע לשנת 2012, לא צוין תאריך, עמ' 9-10.



של יכולת הבחירה של הצרכנים בתחום הבנקאות, גיבוש מהלך להפחתת מחירי הירקות והפירות ברשתות השיווק ועוד.¹⁰⁶

מחלקת החינוך והמידע של המועצה הישראלית לצרכנות פועלת להעמקת החינוך לצרכנות נבונה בקרב הילדים, בני-הנוער והאוכלוסייה הבוגרת. לפיכך, פותחו תוכניות חינוכיות ייחודיות לילדי כיתות ד', ה' ו-ט' בשיתוף משרד החינוך. כמו כן, נערכות סדנאות הסברה לחיילים משוחררים, לסטודנטים, להורים ולגמלאים.¹⁰⁷

במסגרת הפרויקט "מערך הסיוע לצרכנים בניסוח תביעות קטנות", שהחל לפעול בינואר 2012, מעבירה המחלקה לפניית הציבור במועצה תלונות צרכנים שטיפולן לא הניב תוצאות משביעות רצון למדור ליווי משפטי. באישור הצרכן נבחנת קיומה של עילת תביעה. אם נמצא שיש עילה לתביעה, מנוסחת תביעה לצרכן על-ידי סטודנטים למשפטים. בשנת 2012 סיעה המועצה הישראלית לצרכנות בניסוח 314 כתבי תביעה עבור צרכנים.¹⁰⁸

להלן תקציב המועצה הישראלית לצרכנות לשנים 2008–2012:

טבלה מס' 7: תקציב המועצה הישראלית לצרכנות, 2008–2012¹⁰⁹

שנת תקציב	התקציב המקורי נטו	התקציב על שינויי נטו	ניצול התקציב על שינויי נטו	ניצול התקציב על שינויי נטו + התחייבויות
2008	6,000,000	6,000,000	100%	100%
2009	6,180,000	5,890,000	100%	100%
2010	5,484,000	8,000,000	100%	100%
2011	5,507,000	7,667,000	95.5%	100%
2012	5,068,000	14,540,000	71.4%	100%

בדומה לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, תקציבה של המועצה הישראלית לצרכנות נקבע בחוק התקציב בסעיף תקציבי נפרד.¹¹⁰ ניתן להיווכח כי בחמש השנים האחרונות נוצל התקציב באופן מלא ובשנים 2011 ו-2012 גדל התקציב על שינויי במידה ניכרת. בשנת 2012 היה התקציב על שינויי של המועצה הישראלית לצרכנות גדול בכ-37% מהתקציב על שינויי של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.

אתר האינטרנט של המועצה הישראלית לצרכנות מאפשר להגיש תלונה או בקשת ייעוץ בנושא צרכני באופן מקוון ומדריך את הגולש בתהליך זה.¹¹¹ נוסף על כך, אפשר לברר בו את מצבה של תלונה שהוגשה. האתר אינו מפרסם באופן בולט ונראה לעין את מספר הטלפון של המועצה הישראלית לצרכנות. באתר מידע רב לצרכן: מדריכים (המדריך לביטול עסקה, המדריך לביטוח בריאות בישראל, מדריך לגיל

¹⁰⁶ שם, עמ' 49–50.

¹⁰⁷ שם, עמ' 54–55.

¹⁰⁸ שם, עמ' 76.

¹⁰⁹ משרד האוצר – החשב הכללי, ספר התקציב, ביצוע תקציב מפורט לפי תקנות לשנים 2006–2011, סעיף 005408 (המועצה הישראלית לצרכנות), תאריך כניסה: 10 בפברואר 2013, וגם נועם גלעדי, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דואר אלקטרוני, 17 בפברואר 2013.

¹¹⁰ חוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח–2008, סעיף 4.

¹¹¹ המועצה הישראלית לצרכנות, "טופס תלונה/בקשת ייעוץ", <http://www.consumers.org.il/category/complaint-form>, תאריך כניסה: 30 במאי 2013.



השלישי ועוד), סוגיות צרכניות שעל הפרק, דיני הגנת הצרכן וחוקים נוספים, פעילויות חינוך והסברה ועוד. חלק מתוכני האתר מתורגמים לאנגלית. באתר מובאים קטעי וידאו והגולש מופנה לעמוד הסרטונים של המועצה הישראלית לצרכנות ב-Youtube. לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן יש פרופיל ברשת החברתית "פייסבוק". הפרופיל פעיל והגולשים מקבלים בו מענה על פניותיהם ושאלותיהם.



6.3. רשות ההגבלים העסקיים

הרשות להגבלים עסקיים הוקמה בשנת 1994 מכוח סעיף 41 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, והיא מופקדת על שמירת התחרות החופשית בשווקים וקידומה. החוק מטפל בסוגים שונים של הגבלים עסקיים, למשל תיאום התנהגות מסחרית בין עסקים נפרדים ("הסדר כובלי"), איחוד מבני בין עסקים ("מיזוג חברות") והגבלת פעילותם של עוסקים מתחרים על-ידי בעל מונופולין ("ניצול מעמד לרעה").¹¹² מאחר שהיא רשות חוקרת, יש לה סמכות להיכנס למקרקעין, לערוך חיפוש, להחרים מסמכים ולחקור באזהרה את מי שעלולים להיות מעורבים בפעילות זו. הרשות להגבלים עסקיים היא גם המחליטה אם להעמיד לדין פלילי את הנחקרים, ונציגיה הם פרקליטי התביעה במשפט. הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן דומה לרשות ההגבלים העסקיים בכל אלה.¹¹³ נוסף על כך, לממונה על ההגבלים העסקיים מוענק שיקול דעת רחב לאשר מיזוגים בין חברות ועסקים, לסרב לאשרם או להתנותם בתנאים וכן להכריז על עסק כעל מונופול ולהסדיר את פעולתו.¹¹⁴

טבלה מס' 8: תקציב הרשות להגבלים עסקיים, 2008–2012¹¹⁵

שנת תקציב	התקציב המקורי נטו	התקציב על שינויי נטו	ניצול התקציב על שינויי נטו	ניצול התקציב על שינויי נטו + התחייבויות
2008	20,866,000	27,878,000	88.4%	88.4%
2009	22,280,000	25,503,000	89.2%	89.2%
2010	22,249,000	31,236,000	81.4%	89.5%
2011	24,819,000	28,471,000	92.7%	99.3%
2012	25,533,000	41,119,000	84.4%	98.3%

בדומה לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ולמועצה הישראלית לצרכנות, תקציבה של הרשות להגבלים עסקיים נקבע בחוק התקציב בסעיף תקציבי נפרד.¹¹⁶ בשנת 2012 עמד תקציב הרשות על כ-41 מיליון ש"ח.

¹¹² רשות ההגבלים העסקיים, [דוח רשות ההגבלים העסקיים לשנת 2011](#), לא צוין תאריך, עמ' 8–9.

¹¹³ [דין וחשבון הצוות הבין-משרדי לגיבוש דרכי אכיפה של חוק הגנת הצרכן והסחר ההוגן](#), 7 ביוני 2007, עמ' 12–14.

¹¹⁴ עדי אייל, [המונופוליסט בקרבן – על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים](#), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, התשס"ד, עמ' 37–38.

¹¹⁵ משרד האוצר – החשב הכללי, [ספר התקציב, ביצוע תקציב מפורט לפי תקנות לשנים 2006–2011](#), סעיף 005401 (הרשות להגבלים עסקיים), תאריך כניסה: 16 במאי 2013, וגם נועם גלעדי, [אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דואר אלקטרוני](#), 19 במאי 2013.

¹¹⁶ חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, סעיף 41(א)(ג).



6.4. סוגיית ריבוי הגופים הממשלתיים העוסקים בנושאי צרכנות

כאמור, כבר בשנות ה-90 נדונה סוגיית ריבוי הגופים הממשלתיים העוסקים בנושאי צרכנות. בדוח מבקר המדינה לשנת 2003 צוין כי בשנת 1997 הציע היועץ המשפטי של משרד התעשייה והמסחר דאז לרכז את הסמכויות בנושאי הצרכנות בידי המשרד או להעניק למשרד סמכות מקבילה לסמכות הבלעדית של משרדי ממשלה אחרים בנושאי צרכנות. נוסף על כך, על-פי האמור בדוח המבקר, בשנת 1998 הקים מנכ"ל המשרד דאז "פורום צרכנות", כדי ליצור רב-שיח בין הגופים המטפלים בנושאי צרכנות. הפורום התכנס פעמים מספר אך הוא חדל לפעול לאחר חודשים אחדים. בספטמבר 1999 קיים שר התמ"ת דאז מר רן כהן דיון בנושא הגנת הצרכן בהשתתפות הנהלת המשרד, נציגי משרד האוצר והמועצה הישראלית לצרכנות. בדיון העלו הדוברים מהמשרד בעיות רבות הקשורות בתחום, ובהן קשיים אלו: לא נקבעו סדרי עדיפויות, רוב העבודה מושקעת בטיפול בנושאים שיש להם השפעה שולית על הצרכן, ואילו בעיות חמורות כמעט אינן מטופלות; המבנה הארגוני של הגופים המטפלים בנושאי צרכנות אינו מתאים לצרכנים; חלוקת הסמכויות בין היחידות במשרד אינה הגיונית.¹¹⁷

גם בדוח הצוות הבין-משרדי לגיבוש דרכי אכיפה של חוק הגנת הצרכן והסחר ההוגן משנת 2007 צוין כי קיימת בישראל "מגמה של ביזור יתר של הטיפול בהגנת הצרכן ובאכיפת הדין הנוגע לתחום זה בין משרדי ממשלה רבים ושונים. למעשה, אין אוכף מרכזי אחד של זכויות הצרכן בכלל הסקטורים במשק. ... במבט כולל ורחב – אין המדינה מספקת לאזרחיה הצרכנים הגנה ראויה".¹¹⁸ זאת ועוד, "ביזור המשאבים, שאינם רבים גם כן, ופיצולם במוקדי ניהול שונים – כפי שנעשה עד היום – הוא ערובה מתמדת להמשך כישלון אכיפתי בתחום זה" (ההדגשות אינן במקור).¹¹⁹ על כן, נקבע כי "הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן תהיה גוף האכיפה הבלעדי לדיני הגנת הצרכן בתוך משרד התמ"ת".¹²⁰ עם זאת, הצוות הבין-משרדי לא התייחס לאיחוד אפשרי בין גופי הצרכנות הממשלתיים השונים.

ביולי 2011 הודיע שר התמ"ת שלום שמחון על הקמת מטה להגנת הצרכן, שיכלול את הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, הרשות להגבלים עסקיים, המועצה הישראלית לצרכנות ומינהל מחקר וכלכלה בתמ"ת. בהודעתו לעיתונות אמר השר כי "אירועי הימים האלה – אירועי המחאה החברתית – מחייבים לדאוג לקיומם של מנגנוני תמך והגנה על הציבור הרחב של הצרכנים בישראל תוך הצגת פתרונות רחב ותפיסה כוללת". לדבריו, "הסוכנויות השונות הפועלות בתמ"ת מכיוונים שונים ומזוויות ראייה שונות להגנתו של הצרכן אינן מסונכרנות באופן אמיתי ומובהק זו עם זו. הן אינן חולקות מידע ותובנות על הנעשה בשווקים ואינן פועלות במשותף" (ההדגשה אינה במקור). מצד אחד, מדובר בכמה גופי ממשלה הפועלים במסגרת משרד אחד, שעניינים מהותיים הנוגעים לטובתו והגנתו של הצרכן עלולים ליפול בין הכיסאות ביניהם בהיעדר שיתוף פעולה מוסדי; מצד שני, עלול להיווצר מצב שבו רשות אחת פועלת באופן אגרסיבי בלא שבידה מלוא המידע אם באותו השוק התעוררו תלונות של צרכנים, עד כמה תלונות אלה משקפות מציאות בעייתית. גרוע מכך הוא המצב שבו רשות אחת נמנעת מהפעלת סמכויות המסורות לה בחוק בהיעדר מידע, המצוי בידי רשות אחרת... המטה יפעל באמצעות מפגש חודשי, שבו יציף כל אחד מהגופים את ענייני הגנת הצרכן העולים אצלו... לקראת המפגש החודשי ימציא כל אחד מהגופים רשימה של כל בעיות המהות העולות אצלו של הגנת הצרכנים, יוחלף מידע בין הרשויות אודות

¹¹⁷ משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 154 של מבקר המדינה לשנת 2003](#), עמ' 819.

¹¹⁸ דין וחשבון הצוות הבין-משרדי לגיבוש דרכי אכיפה של חוק הגנת הצרכן והסחר ההוגן, 7 ביוני 2007, עמ' 8.

¹¹⁹ שם, עמ' 12.

¹²⁰ שם, עמ' 16.



הבעיות ויתקיימו התייעצויות הן בדבר פתרונות אפשריים והן בדבר סיוע הדדי בין רשות לרעותה".¹²¹
ככל הידוע למרכז המחקר והמידע של הכנסת, המטה להגנת הצרכן התכנס שלוש פעמים בלבד: ביולי 2011, בפברואר 2012 ובמרס 2012.

הצוות לבדיקת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והצריכה ("ועדת קדמי"), שהוקם בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג ופרסם את המלצותיו בנובמבר 2011, ציין אף הוא כי בתחום הצרכנות "נדרשת מערכת אכיפה שתבטיח את יישומם ומימושם של הנורמות והחוקים. בפועל קיימת במדינת ישראל תופעה מתמשכת ואף מתרחבת של אי-ציות לנורמות וחוקי מגן. היעדרה של מערכת אכיפה הולמת לא רק שאינה מבטיחה את יישומה של החקיקה הענפה בתחום הצרכנות, יתרה מכך, חולשתה מזינה לכשעצמה את הליך אי-הציות לחוק".¹²² יחד עם זאת, הצוות לבדיקת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והצריכה לא התייחס לאיחוד בין גופי הצרכנות הממשלתיים השונים.

באפריל 2013 הוגש לממשלה דוח הוועדה לייעול מנגנוני הרגולציה בישראל ולבחירת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק. כאמור, הדוח והדוגמאות המובאות בו מתמקדים בהגברת האפקטיביות של הרגולציה וייעולה בעיקר בתחומי התשתיות, התקשורת והאנרגיה, ויש בהם להציג אפשרויות גם בתחום הגנת הצרכן והסחר ההוגן. מחברי הדוח מציגים שלושה מודלים אפשריים לתיאום ולשיתוף פעולה בין רגולטורים שונים: המודל הגרמני, המודל הבריטי והמודל ההולנדי.

המודל בגרמניה הוא רב-ענפי, ועל-פיו רגולטור אחד פועל בכמה תחומים – טלקום, דואר, אנרגיה ורכבות – אך אינו אחראי לחוק התחרות. התוצאה היא שהחלטות רגולטוריות מתקבלות על סמך פרספקטיבה רחבה, ואנשי המקצוע שפועלים במסגרת המודל מצליחים ליישם בענף מסוים לקחים שנלמדו בענף אחר. מחברי הדוח מציינים כי יתרונו של גוף רב-ענפי גדול, מלבד חיסכון בכוח-אדם ותקורות, טמון בעצמאותו, שכן גוף כזה עצמאי הרבה יותר מגופים קטנים ורבים, הן בפעולתו מול המגזר הציבורי והן בפעולתו מול המגזר העסקי.¹²³ המחברים מדגישים עוד כי תהליך איסוף המידע על-ידי רגולטור ריכוזי ורב-ענפי והתקשורת הפנים-ארגונית חסכוניים ויעילים יותר.

בניגוד למודל הגרמני, בבריטניה הוקם ה-JRG (Joint Regulators Group), פלטפורמה למפגש בין רשויות בעלות סמכויות רגולציה כלכלית בענפים שונים. ה-JRG הוא גוף לא פורמלי וללא מעמד חוקי והוא מקיים ארבעה מפגשים בשנה, שבהם נדונים נושאים הקשורים לרגולציה בבריטניה. בפועל, בעוד חלק מהרגולטורים בבריטניה מברכים על פעילותו ומשתפים עמו פעולה, חלק אחר של הרגולטורים מתעלמים מקיומו ואינם מקיימים עמו קשר מקצועי. ועדה שבדקה את פעילות ה-JRG מאמינה שביסוס מעמדו החוקי יתרום רבות לחיזוקו ולפועלו.¹²⁴

¹²¹ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, הודעה לעיתונות, "שר התמי"ת שלום שמחון הודיע על הקמת מטה להגנת הצרכן במשרד התמי"ת הכולל את הרשות להגבלים עסקיים, הרשות לסחר הוגן והמועצה לצרכנות" יולי 2011, <http://tinyurl.com/bevjxfy>, תאריך כניסה: 20 בפברואר 2013.

¹²² הצוות לבדיקת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והצריכה – הדוח הסופי, [המלצות הצוות בתחום הצרכנות](#), 18 ביולי 2012, עמ' 16-17.

¹²³ דין וחשבון הוועדה לייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחירת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק, אפריל 2013, עמ' 18-21.

¹²⁴ שם.



נוסף על כך, המשרד לסחר הוגן (Office of Fair Trading) בבריטניה, רשות ממשלתית שאחראית לחוק התחרות והגנת הצרכן,¹²⁵ מקיים שש פגישות שנתיות במסגרת פורום משותף לו ולרגולטוריים הענפיים, ה-CWP (Concurrency Working Party). מטרת המפגשים היא בעיקר תיאום דרכי פעולה בנושאים משותפים ושיתוף מידע.¹²⁶

בהולנד בחרו למזג את הרגולטורים הענפיים לכדי רגולטור אחד גדול, ה-ACM (The Netherlands Authority for Consumers and Markets). רשות התקשורת והדואר מוזגה עם רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן. עוד קודם לכן, הרגולטורים בתחומי התחבורה והאנרגיה מוזגו לתוך רשות התחרות. הרגולטור החדש החל לפעול ב-1 באפריל 2013.

אם כך, המודל הגרמני והמודל ההולנדי מאחדים בין הגופים השונים ואילו המודל הבריטי יוצר פלטפורמה להעברת מידע ולשיתוף פעולה ביניהם.

יש לציין כי בהסכם שנחתם בדצמבר 2012 בין משרד האוצר למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ובו הוחלט על הוספה של 21 תקנים לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן בשתי פעימות, נכתב כי "הצדדים מסכימים לפעול במשותף ליישום המלצות הצוות לייעול מנגנוני הרגולציה בישראל ולבחירת הממשקים בין הרגולטורים השונים, שהוקם מתוקף החלטת ממשלה מס' 4027 מיום 25 בדצמבר 2011, בכל הנוגע לחלוקת הסמכויות בין הרשות לגופים מתוקצבים אחרים בתחום הצרכנות..."¹²⁷.

על השאלה שנשאלה לעיל, אם יש צורך בשלושה גופים נפרדים – הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, המועצה הישראלית לצרכנות ומינהל סחר פנים במשרד התמ"ת – כדי להיטיב עם הצרכן הישראלי או שמא איחוד בין הגופים ישפר את מעמדו, השיב משרד האוצר:

"אי הבהירות בנוגע לסמכויות הגופים השונים העוסקים בנושאים הצרכניים וחוסר התיאום ביניהם הם כשלים משמעותיים הגורמים לפגיעה ביכולות אותם גופים לבצע את תפקידיהם ולחוסר יעילות בניצול המשאבים המוקצים להם. לשם כך, בוחן הצוות לייעול מנגנוני הרגולציה בישראל בראשות הממונה על התקציבים, שהוקם מתוקף החלטת הממשלה מס' 4027 מיום 25 בדצמבר 2011, את מבנה הגופים בתחום הצרכנות לאור המטרות והיעדים של כל גוף. לאחר שיגובשו ההמלצות בעניין זה יפעל משרד האוצר ליישומן על מנת שהמשאבים הממשלתיים המוקצים לתחום ינוצלו באופן מיטבי לטובת הצרכן הישראלי..."¹²⁸

ממשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה נמסר:¹²⁹

"הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הינה הרגולטור היחיד האחראי על חוק הגנת הצרכן ועל אכיפתו. הרשות איננה נמצאת באחריות משרד התמ"ת אלא הינה רשות אכיפה עצמאית פנים ממשלתית הכפופה לשר התמ"ת, כדוגמת הרשות להגבלים עסקיים. תפקידו של משרד התמ"ת בנושא הצרכנות בא לידי ביטוי בסיוע לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן בביצוע אכיפה של עבירות קצה. למען הסרת ספק, פקחי

¹²⁵ The Office of Fair Trading, "About the OFT", <http://www.oft.gov.uk/about-the-oft/faqs/#named1>, accessed: May 16th, 2013.

¹²⁶ The Office of Fair Trading, "Concurrency", <http://www.oft.gov.uk/about-the-oft/legal-powers/legal/competition-act-1998/Concurrency/#.UZSx16JkOyg>, accessed: May 16th, 2013.

¹²⁷ משרד האוצר, סיכום בין משרדי התמ"ת והאוצר והרשות להגנת הצרכן והסחר הוגן בנושא הרשות: מבנה ארגוני, כוח-אדם וחלוקת תפקידים וסמכויות מול גופים מתוקצבים אחרים בתחום הצרכנות, 17 בדצמבר 2012.

¹²⁸ נעם שטרן, רפרנט תעשייה באגף התקציבים, משרד האוצר, דואר אלקטרוני, 13 בינואר 2013.

¹²⁹ כאמור, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 29 מתאריך 14 באפריל 2013 שונה שמו של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה למשרד הכלכלה. לפיכך, בכל מקום שבו מצוין "משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה" הכוונה היא ל"משרד הכלכלה".



המחוזות העוסקים בהגנת הצרכן כפופים מקצועית לממונה על הרשות להגנת הצרכן ופועלים על-פי הנחיותיה.

המועצה הישראלית לצרכנות הינה חברה ממשלתית הפועלת מכוח חוק המועצה הישראלית לצרכנות ומסייעת לצרכנים לשמור על זכויותיהם ומייצגת אותם בפני גופים שונים.

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן פועלת ברמת המקרו לטובת התוויית המדיניות בתחום הצרכנות והסחר ההוגן בעוד המועצה הישראלית לצרכנות מתרכזת ברמת המיקרו לטובת ייצוג צרכנים. לכן מדובר בשני גופים משלימים.

על מנת לשפר את העבודה בנושא הצרכנות, יזם שר התמ"ת הקודם, מר שלום שמחון, מטה צרכנות הכולל את הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, הרשות להגבלים עסקיים והמועצה הישראלית לצרכנות. מטה זה משפר את יכולת המעקב של השר ואת הסכרון בין הגופים¹³⁰.

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן מסרה בתגובה:

"הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הינה הרגולטור היחיד המוסמך על-פי חוק ואחראי על תחום הגנת הצרכן במדינת ישראל. הרשות מהווה גוף מרכזי המתמחה, מנהל ומחליט בעניינים הקשורים לסמכויות שהוקנו לה, משלב מודיעין, חקירה ומיצוי הדין עם עבריינות בתחום הגנת הצרכן, לצד הסדרת פעילות נורמטיבית של כלל העוסקים במשק... המועצה הישראלית לצרכנות עוסקת במתן ייעוץ וסיוע משפטי לצרכן בודד בהליך אזרחי... ולכן בתחום זה אין חפיפה או כפילות בעבודות שתי הגופים.

למועצה הישראלית לצרכנות נתונה הסמכות להגיש תובענות ייצוגיות. הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן אינה מוסמכת על-פי חוק להגיש תובענות ייצוגיות.

בהתייחס לחינוך והסברה למודעות צרכנית, נתונה הסמכות הן לרשות והן למועצה. הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן רואה חשיבות רבה בהעלאת המודעות בקרב ציבור הצרכנים. יחד עם זאת, קיים צורך בשיתוף פעולה בין הגופים בנושא זה תוך הכוונה על-ידי הרשות שהינה הרגולטור האמון על תחום הגנת הצרכן¹³¹.

מהמועצה הישראלית לצרכנות נמסר:

"חוק המועצה הישראלית לצרכנות קובע כי על המועצה לפעול משיקולי טובת הגנת הצרכן בלבד – לרבות נגד המדינה, בה בשעה שגופים ממשלתיים אחרים אמורים לפעול, בין היתר, להגשמת מטרות הממשלה ומדיניותה. לפיכך, פועלת המועצה לטובת ציבור הצרכנים וייצוגו, ובמקרים המתאימים, אף נגד החלטות הממשלה ומדיניותה תוך העברת ביקורת ראויה על מוסדותיה. קשה להעלות על הדעת מצב בו יתאפשר לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שהינה חלק מן המערכת המדינתית-שלטונית, להביע באופן חופשי את עמדותיה המבקרות את המדינה, החלטות ממשלה או המשרד אליו היא כפופה.

לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הוענקו כלים שלטוניים ובהם סמכות חקירה, סמכות חיפוש, סמכות ליתן הוראות שונות לרבות נקיטת הליכים פליליים. כלים אלה אינם יכולים לפעול במחיצה אחת עם הליכים אזרחיים, בשל שונותם, בשל האינטרס השונה העומד בהפעלתם, ובשל החשש כי הפעלת הסמכות האזרחית בידי בעל סמכויות פליליות עלולה להתפרש על-ידי בית המשפט והציבור כהפעלת כוח לא הוגן, כאיום וכי"צ"ב.

הנה כי כן, קיימות שתי מערכות להגנת הצרכנים: מערכת פלילית-מינהלית ומערכת אזרחית. השוני בין ההליך הפלילי להליך האזרחי מחייב הפרדה בין הגופים הפועלים להגנת הצרכן.

¹³⁰ גילי מאי, יועץ למנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכתב, 17 במרס 2013 ודואר אלקטרוני, 16 ביוני 2013.

¹³¹ תמר פינקוס, הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, מכתב, 6 במרס 2013.



מספר הפניות השנתיות למועצה הישראלית לצרכנות מצביע על העובדה כי בישראל קיימת כתובת מרכזית אחת לקבלת פניות הציבור – היא המועצה הישראלית לצרכנות. כתובת זו מאוישת במידע, בניסיון רב ובאמצעים למתן מענה. עומס הפניות מחייב לחזקה במשאבים כדי שתוכל להגביר את היקף השירות שהיא נותנת. מוצע לעבות את המערך הקיים במועצה ולהפכו למערך ארצי לקליטת פניות הציבור באמצעות הגדלת התקציב וכוח-האדם הקיים. מערך זה יקלוט את הפניות השונות ויעבירן לרגולטורים ולגופים השונים שייקבעו כאחראים לטיפול בהן.

יש למקד את האכיפה השלטונית בידי הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ומאידך לרכז במועצה הישראלית לצרכנות את כל הפעילות הצרכנית-אזרחית לרבות הרחבת פעילותה במחקר, בייזום חקיקה, בסיוע לצרכנים לממש את זכויותיהם, בהעברת מידע צרכני לציבור ובפעילות חינוכית. בנוסף, ראוי לבחון את האמצעים שישפרו את שיתופי הפעולה בין הגופים ויגבירו את הסינרגיה ביניהם.¹³²

¹³² עו"ד אהוד פלג, מנכ"ל המועצה הישראלית לצרכנות, מכתב, 12 במאי 2013.



7. מקורות

7.1 ספרים ומאמרים

- אייל עדי, המונופוליסט כקרובן – על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, התשס"ד.
- דויטש אורנה, מעמד הצרכן במשפט, נבו הוצאה לאור בע"מ, התשס"ג.

7.2 חקיקה

- פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), חא"י, פרק ל"ד, מס' 33 לשנת 1927.
- חוק הגנת הצרכן, התשמ"א–1981.
- חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988.
- [חוק ההסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006\), התשס"ו–2006.](#)
- חוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח–2008.

7.3 החלטות ממשלה

- החלטת ממשלה מס' 753, [הקמת רשות לאכיפת סחר הוגן](#), 15 בספטמבר 2001.
- החלטת ממשלה מס' 4167, [הקמת הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן](#), 11 באוגוסט 2005.
- החלטת ממשלה מס' 1855, [מינוי הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה](#), 27 ביוני 2010.

7.4 מסמכי הכנסת

- "דברי הכנסת", ישיבה מס' 327 של הכנסת ה-7, חוק הליכות המסחר, התשל"ב–1972 – קריאה ראשונה, 11 ביולי 1972.
- "דברי הכנסת", ישיבה מס' 368 של הכנסת ה-9, חוק הגנת הצרכן, התש"ס–1980 – קריאה ראשונה, 14 באוקטובר 1980.
- "דברי הכנסת", ישיבה מס' 441 של הכנסת ה-9, חוק הגנת הצרכן, התשמ"א–1981 – קריאה שנייה ושלישית, 1 באפריל 1981.
- פרוטוקול מס' 18 מישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת, 31 במאי 2006.
- [פרוטוקול מס' 718 מישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת](#), 16 בינואר 2012.

7.5 מסמכים ממשלתיים

- [דין וחשבון הוועדה ליעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחירת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק](#), אפריל 2013.



- דין וחשבון הצוות הבין-משרדי לגיבוש דרכי אכיפה של חוק הגנת הצרכן והסחר ההוגן, 7 ביוני 2007.
- הצוות לבדיקת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והצריכה – הדוח הסופי, המלצות הצוות בתחום הצרכנות, 18 ביולי 2012.
- הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, דין וחשבון לשנת 2011, לא צוין תאריך פרסום.
- הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, דין וחשבון לשנת 2012, לא צוין תאריך פרסום.
- משרד האוצר, סיכום בין משרדי התמי"ת והאוצר והרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן בנושא הרשות: מבנה ארגוני, כוח-אדם וחלוקת תפקידים וסמכויות מול גופים מתוקצבים אחרים בתחום הצרכנות, 17 בדצמבר 2012.
- משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 53 של מבקר המדינה לשנת 2002.
- משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 54 של מבקר המדינה לשנת 2003.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, סיכום פגישה מיום 5.1.11 – ועד העובדים – הרשות לסחר הוגן, 5 בינואר 2011.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, סיכום ועדה מייעצת לרשות לסחר הוגן והגנה על הצרכן, 5 בינואר 2011.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, סיכום פגישה מיום 1.2.11 – ועד העובדים – הרשות לסחר הוגן, 1 בפברואר 2011.
- רשות ההגבלים העסקיים, דוח רשות ההגבלים העסקיים לשנת 2011, לא צוין תאריך.

7.6 שיחות טלפון, הודעות דואר אלקטרוני ומכתבים

- אלמגור שלמה, מ"מ ועד עובדי התמי"ת במחוז תל-אביב והמרכז, שיחת טלפון, 12 במאי 2013.
- בוכריס מירב, מנהלת תחום (יישום והטמעת הרפורמה), נציבות שירות המדינה, מכתב, 19 במאי 2013.
- גלעדי נועם, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, דואר אלקטרוני, 17 בפברואר 2013, 19 במאי 2013.
- יצחק אניטה, ראש אגף החקירות, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, מכתב, 27 במאי 2012; דואר אלקטרוני, 8 באפריל 2013; שיחת טלפון, 20 במאי 2013.
- לב נורית, מנהלת קשרי חוץ, המועצה הישראלית לצרכנות, מכתב, 16 ביוני 2013.
- לובשיס שי, יועץ למנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכתב, 13 ביוני 2013.
- מאי גילי, יועץ למנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכתב, 17 במרס 2013.
- משען ישראל, מנהל מחוז ירושלים במינהל סחר פנים, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, שיחת טלפון, 22 במאי 2013.
- פינקוס תמר, הממונה על הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, מכתב, 27 במרס 2012, 6 במרס 2013.
- עו"ד פלג אהוד, מנכ"ל המועצה הישראלית לצרכנות, מכתב, 12 במאי 2013.
- עו"ד עצמון איתי, הלשכה המשפטית של הכנסת, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013.



- קדמי שרון, מנכ"ל, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "הרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן", מכתב למר ערן פולק, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, 3 במאי 2010.
- שמחון שלום, שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, "הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן", מכתב למר שרון קדמי, מנכ"ל משרד משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 7 במאי 2012.
- שטרן נעם, רפרנט תעשייה באגף התקציבים, משרד האוצר, הודעת דואר אלקטרוני, 13 בינואר 2013.
- שרון חיים, מנהל ביקורת בכיר, אגף ח' – החטיבה לביקורת משרדים כלכליים, משרד מבקר המדינה, דואר אלקטרוני, 27 במאי 2013.
-

7.7 אתרי אינטרנט

- המועצה הישראלית לצרכנות, דוח פניות הציבור לשנת 2011, לא צוין תאריך פרסום, http://www.consumers.org.il/category/public_complaints_2011, תאריך כניסה: 19 בפברואר 2013.
- הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, הודעות מינהליות לפי סעיף 21(4), <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/3B91B56F-507F-431C-845E-E95E93201299.htm>, תאריך כניסה: 6 במאי 2013.
- הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, הגשת תלונה, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/3AFA407D-D5BD-42B3-867B-6F798A323264.htm>, תאריך כניסה: 30 במאי 2013.
- המועצה הישראלית לצרכנות, טופס תלונה/בקשת ייעוץ, <http://www.consumers.org.il/category/complaint-form>, תאריך כניסה: 30 במאי 2013.
- משרד האוצר – החשב הכללי, ספר התקציב, ביצוע תקציב מפורט לפי תקנות לשנים 2006–2011, סעיף 005401 (הרשות להגבלים עסקיים), תאריך כניסה: 16 במאי 2013.
- משרד האוצר – החשב הכללי, ספר התקציב, ביצוע תקציב מפורט לפי תקנות לשנים 2006–2011, סעיף 005406 (הרשות לסחר הוגן), תאריך כניסה: 10 בפברואר 2013.
- משרד האוצר – החשב הכללי, ספר התקציב, ביצוע תקציב מפורט לפי תקנות לשנים 2006–2011, סעיף 005408 (המועצה הישראלית לצרכנות), תאריך כניסה: 10 בפברואר 2013.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, הודעה לעיתונות "שר התמ"ת שלום שמחון הודיע על הקמת מטה להגנת הצרכן במשרד התמ"ת הכולל את הרשות להגבלים עסקיים, הרשות לסחר הוגן והמועצה לצרכנות" יולי 2011, <http://tinyurl.com/bevjxfy>, תאריך כניסה: 20 בפברואר 2013.

7.8. Websites

- International Consumer Protection and Enforcement Network, What We Do?, <http://icpen.org/for-consumer-experts/what-we-do>, accessed: May 7th, 2013.
- The Office of Fair Trading, "About the OFT", <http://www.oft.gov.uk/about-the-oft/faqs/#named1>, accessed: May 16th, 2013.



הכנסת

- The Office of Fair Trading, "Concurrency", <http://www.offt.gov.uk/about-the-offt/legal-powers/legal/competition-act-1998/Concurrency/#.UZSx16JkOyg>, accessed: May 16th, 2013.

