

פעולות להגנת הצרכן

תקציר

הממונה על הגנת הצרכן במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - המשרד) אחראי ליישום חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - החוק). מטרת החוק היא לקבוע חובות ואיסורים על העוסקים - היצרנים, היבואנים, הסוחרים ונותני השירותים - כדי למנוע הטעיית הצרכן, להביא לידיעתו מידע מלא ככל האפשר על טיב העסקה שהוא עומד לעשות, ולתת לו כלים לממש את זכויותיו.

המשרד אינו מייחד תשומת לב ראויה לתחום הצרכנות ואינו מנצל את התקציב שיועד לתחום זה.

הביקורת העלתה, שמרבית פעולות האכיפה שעשה המשרד בשנים 2000-2002 היו על אי-הצגת מחיר על טובין והטעיית הצרכן, ומיעוטן בגין כל יתר העבירות בתחום הגנת הצרכן: פרסומות לקטינים, יחידות נופש, מכר מרחוק, איסור ניצול מצוקת צרכן, חובת גילוי לצרכן ועוד.

לממונה על הגנת הצרכן יש גם סמכויות שהוקנו לו בחוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982, ובחוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996. הביקורת העלתה, כי הממונה אינו אוכף את החוקים האלה.



בחברה המודרנית, שהיא חברה צרכנית, התפתחה הגנת הצרכן והפכה לתחום חשוב שכן היא נוגעת לכלל הציבור. הצרכן נמצא במצב נחות כאשר עליו להתמודד עם חוזים אחידים מקפחים, עם תנאי הסחר הנכפים עליו בידי ספקי שירותים ומוצרים, מקצתם מונופוליסטיים, הנהנים מיתרון ביחסי הכוחות גם אם הם מפוקחים בידי רשויות הפועלות מכוח החוק. דיני הגנת הצרכן נועדו, בין היתר, להבטיח לצרכן תנאי סחר הוגנים, מזעור כשלי שוק ועלויות עסקה, ושקיפות מידע.

עד ראשית שנות השמונים של המאה העשרים הוסדרו בחקיקה בישראל רק תחומים אחדים הנוגעים להגנת הצרכן. החוק העיקרי שעניינו הגנת הצרכן הוא חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן - חוק הפיקוח), המטיל על ספקים חובות בנוגע להתקשרויות עם צרכנים וחובות גילוי מסוימות על עסקאות. מכוח חוק זה הותקנו צווים רבים. עם יתר החוקים נמנים חוק המכר (דירות), התשל"ג-1973; חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974; חוק שיפוט בתביעות קטנות, התשל"ו-1976¹. חוקים אלה לא היו ייחודיים להגנת הצרכן. בשנות השבעים עבר תחום דיני החוזים מהפכה חקיקתית-מהגישא שלפיה "ייוזרה הקונה" לגישה שבאה לידי ביטוי בחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, המחייב לפעול בתום לב ובדרך מקובלת, ואוסר לנצל את חולשת הזולת (עושק, כפייה וכיו"ב). עקרונות אלה, המוחלים על כל מערכת המשפט, הכשירו את הקרקע לחקיקה מוגברת בנושאי צרכנות והחל בשנות השמונים חוקי הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, וחוקים נוספים אחרים, בכללם חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986, חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות, התשנ"ג-1993. בזכות חוקים אלה ישראל נמנית עם המדינות שיש בהן חוקים מתקדמים בתחום הגנת הצרכן.

1 החוק כשלעצמו בוטל. הוא שולב בסימן ה' בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - החוק), היה ניסיון ליצור בישראל מערך חוקי מודרני שיטפל בבעיות צרכנות, ויחד עם חוק ההגבלים העסקיים, התשי"ט-1959,² נועד לחזק את מעמד הצרכן. השר הממונה על יישום החוק הוא שר התעשייה המסחר והתעסוקה. החוק חל על נכסים (טובין, מקרקעין, זכויות, ניירות ערך ואיגרות חוב ממשלתיות) ועל שירותים, למעט שירותי בנקאות וביטוח, שעליהם חלים חוקים אחרים.³ 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, בין השאר בדרך של הגשת תובענה לפיצויים על נזק שנגרם לו עקב הפרת הוראות החוק. על פי החוק, עסקה צרכנית היא מכירת נכס או מתן שירות בידי עוסק לשימוש שעיקרו אישי, ביתי או משפחתי. בדוח של ועדה באנגליה שבחנה נושא זה נאמר:⁴ "הגנת הצרכן" ... מורכבת מאותם מקרים שהחוק מתערב בהם כדי להבטיח את זכויות הרוכשים ... במטרה להשיג טיפול הוגן וסביר ברכישות ביתיות. ניתן לראות בהגנת הצרכן אותם אמצעים היכולים לסייע להבטיח שהצרכן ירכוש מוצרים המתאימים למטרותיו, שיאפשרו לו שימוש סביר בהם, ואם לאו, שתהיה לו תרופה מתאימה". רוב העסקאות הצרכניות הן בסכומים לא גדולים, אולם ההיקף הכספי הכולל של עסקאות אלה הוא גדול. מכאן, שלדיני הגנת הצרכן נודעת חשיבות שאינה נמדדת רק מההיבט של ההגנה על הצרכן ה"חלש" והבטחת רווח צרכני הוגן מסחר, אלא גם מהיבטים מקרו-כלכליים.

חשיבותם הרבה של דיני הגנת הצרכן במדינות המערב באה לידי ביטוי הן בהקצאת משאבים רבים והן בגופים המטפלים בנושא. בבריטניה, למשל, נושא הגנת הצרכן והפיקוח על הצרכנות מופקד בידי The Office of Fair Trading במשרד התעשייה והמסחר, ובראשו עומד תת-שר. בספר "דיני הגנת הצרכן"⁵ צוין ש"באנגליה, שהתוצר שלה גדול בערך פי 12 ממדינת ישראל, תקציבי הגנת הצרכן ומספר העובדים הממונים על נושא זה גדולים פי 100 מאשר בישראל".

במוסדות הקהילייה האירופית מחלקים את נושא הצרכנות לכמה תחומים כגון: תקנות להגנת הצרכן ופיקוח עליהן, הגברת השקיפות בשווקים (מידע), הגברת אמון הצרכנים על ידי מתן מידע וחינוך, הבטחת ייצוג הולם של צרכנים בקרב מקבלי ההחלטות. בראש כל תחום עומד אחראי ולרשותו תקציב למימוש סמכויותיו, תקציב הנקבע בשיעור מסוים מתקציב הקהילייה. עד כה נקבעו דירקטיבות⁶ בתחומים כלליים, כגון הגנה על הצרכן בעסקאות עם סוחרים מחוץ לקהילייה האירופית, הזכות לבטל עסקה, ודירקטיבות בתחומים מסוימים כגון חבילות תיור ואשראי. דירקטיבות אלה מוחלות על המשפט הצרכני במדינות הקהילייה, ובשל יחסי המסחר של ישראל עמן יש לכך השפעות על ישראל. גם הארגון OECD,⁷ שלישראל יש מעמד של משקיפה בכמה מוועדותיו, התווה קווי מדיניות בנושאי צרכנות.

2 כיום חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

3 בתחום הבנקאות: חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981; ובתחום הביטוח: חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981.

4 ראו:

Molony Committee, Final Report of the Committee on Consumer Protection, Cmnd. 1981, London, HMSO, July 1962, Chapter 2.

5 תרגם ס' דויטש, דיני הגנת הצרכן (כרך א', יסודות ועקרונות), 2001, עמ' 280.

6 ס' דויטש דיני הגנת הצרכן (כרך א', יסודות ועקרונות), 2001, עמ' 90.

7 דירקטיבה היא תקנה שנקבעת בידי מועצת השרים או הנציבות של הקהילייה האירופית ומחייבת את המדינות החברות בה להתאים את החקיקה המדינית לדירקטיבה.

8 OECD - (Organisation For Economic Co-Operation and Development) - ארגון מדינות מתועשות שהוקם ב-1960 מתוך כוונה לקדם כלכלת שוק וערכי דמוקרטיה. עם המדינות החברות בארגון נמנות: ארה"ב, אוסטרליה, שבדיה, שווייץ, יפן ועוד. פעילות המדינות נעשית בוועדות למיניהן והגוף העליון הוא המועצה.

בחודשים מאי-אוגוסט 2003 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעילות משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - המשרד)⁸ בנושאי צרכנות. הבדיקה נעשתה במינהל לסחר פנים ובדיקות השלמה נעשו ביחידת המחשב שבמשרד, במועצה הישראלית לצרכנות, ביחידה לתלונות הציבור שבמשרד התשתיות הלאומיות ובמחלקה האזרחית במחלקת הייעוץ והחקיקה שבמשרד המשפטים.

הממונה על הגנת הצרכן

החוק נועד לספק לצרכן הגנות נוספות על אלה שבחקיקה הכללית, ולרכז את הטיפול בנושא זה בידי רשות אחת שבראשה יעמוד הממונה על הגנת הצרכן (להלן - הממונה) שימונה בידי הממשלה. תפקידי הממונה הם לפקח על ביצוע הוראות החוק ולטפל בתלונות שראה בהן ממש, שענייני הפרת הוראות החוק או פגיעה אחרת בצרכן; לעשות וליזום סקרים ומחקרים בענייני צרכנות; ולטפל בכל העניינים האחרים הקשורים להגנת הצרכן שלא הוטלו בדין על רשות אחרת. בדברי ההסבר להצעת החוק⁹ נאמר שלממונה הוענקו סמכויות המקנות לו "מעמד של רשות עצמאית היכולה לפעול ביעילות, לקדם את הגנת הצרכן בקרב משרדי הממשלה והגורמים הציבוריים, ולהגביר את מודעות הציבור לנושא". עוד נאמר שם כי הסמכויות שניתנו לו "אינן ניתנות כרגיל לרשויות מוסמכות, וביניהן - סמכות לקבל התחייבות מעוסק, שלא לחזור על נהגי מסחר פסולים, מלווה בערובה..., וסמכות לפרסם ממצאי בדיקות שערך ולפנות לבית משפט להוצאת צו מניעה. בנוסף לסמכויות אלה יהיו לממונה גם סמכויות חקירה ותפיסת מסמכים וטובין וסמכויות ביצוע נוספות". במהלך השנים נוספו לממונה סמכויות מתוקף חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982 (להלן - חוק החוזים האחידים), חוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק המתווכים), וחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958. מהחוק ומהחקיקה במהלך השנים עולה, שהממונה אמור להיות גוף שאמון על נושאי הגנת הצרכן: לרכז בידי מידע רב על הגנת הצרכן ולהטמיע את הידע בקרב ציבור הצרכנים, לאכוף את חוקי הצרכנות ולהוביל בהתווית מדיניות ההגנה על הצרכן בקרב רשויות השלטון.

1. המבנה הארגוני: בשנת 1981 הוקמה יחידת הממונה על הגנת הצרכן (להלן - היחידה) במשרד, ומנהל חטיבת הצרכנות והמחירים במשרד התמנה לממונה. הממונה היה חבר בהנהלת המשרד וכפוף למנכ"ל המשרד, דבר המלמד על מעמדו הבכיר של הממונה במשרד. בשנת 1996 פרש הממונה מתפקידו. לאחר פרישתו הועברה היחידה למינהל לסחר פנים (להלן - המינהל¹⁰) שבמשרד ותפקידי הממונה הוכפף למנהל המינהל, דבר המלמד על ירידה במעמדו. רק ביולי 1998, כשנתיים וחצי לאחר שהתפנתה המשרה, התמנה ממונה אחר. הממונה אינו חבר בהנהלת המשרד.

היחידה היא יחידת מטה במינהל אשר מופקד על אכיפת חוקים צרכניים ובכללם החוק, חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, פקודת המשקולות והמידות, 1947, וצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איסור ייצור, יבוא ומכירה של צעצועים מסוכנים), התשנ"ז-1986. לרשות הממונה צוות של שלושה עובדים העוסקים בתחומים אלה: טיפול בתלונות הציבור; חינוך, הסברה ומידע; ובדיקות כלכליות. אכיפת החוקים נעשית על ידי מפקחי המשרד, בארבעת מחוזותיו, והם מטפלים בתלונות הציבור ועושים ביקורות יזומות; מקצת המפקחים הוכשרו לתפקיד חוקרים.

8 ממרס 2003 שונו תפקידי המשרד ושמו שונה למשרד התעשייה המסחר והתעסוקה.

9 ראו ה"ח 1469, התש"ם, עמ' 311.

10 במסגרת ארגון מחדש של המשרד פורקה חטיבת הצרכנות והמחירים והוקם המינהל לסחר פנים.

בשנת 1999 עסקו באכיפה 47 מפקחים ובשנת 2003 קטן מספרם ל-40. המפקחים כפופים מינהלית למנהלי המחוזות ואלה כפופים למנהלת המינהל; מבחינה מקצועית המפקחים כפופים לממונה והוא שאמור להכריע בסוגיות מקצועיות, כגון אם הצגת מחיר בצורה מסוימת היא חוקית. על סדרי קדימויות בטיפול בתלונות או בחקירות מחליטים מנהלי המחוזות.

ליחידה יש תקציב לפעילות והממונה אינו מחליט בעצמו בדבר הקצאת התקציב אלא בעצה אחת עם מנהלת המינהל וסגנה.

2. **תקציב היחידה** : תקציב הפעולות של היחידה הוא חלק מתכנית "עידוד סחר פנים ושירותים לצרכן" (להלן - התכנית) שבתקציב המשרד. בשנים 2001-2002 היה תקציב היחידה כ-20% מתקציב התכנית. מנתוני תקציבי הפעולות של המשרד לשנים 2000-2002 ושל התכנית עולה, כי במהלך אותן שנים היה גידול נומינלי של כ-4% בתקציב המשרד ואילו בתקציב התכנית הייתה ירידה נומינלית של כ-45%. עקב כך קטן חלקה של התכנית מכ-4% בתקציב לשנת 2000 לכ-2% בתקציב לשנת 2002. בתשובות המשרד למשך מבקר המדינה מ-7.12.03 ומ-22.12.03 (להלן - תשובת המשרד) צוין, כי חלק מהתקציב הועבר "לפעילות אחרת שבאותה עת היתה חיונית יותר לפי שיקול דעת הנהלת המשרד".

בטבלה להלן מובאים נתונים על תקציב פעולות היחידה ועל ניצולו בשנים 2001-2003 (באלפי ש"ח):

2003*	2002	2001	
452	818	1,004	התקציב שאושר
	381	629	הסכום שנוצל
	47	63	שיעור הניצול (ב-%)

* הצעת התקציב.

אי ניצול המשאבים שעמדו לרשות היחידה, אף לאחר צמצום התקציב, מלמד שנושאי סחר פנים והגנת הצרכן היו במקום נמוך בסדרי העדיפויות של המשרד. להלן פרטים על ניצול התקציב:

(א) **סקרים, חקירות ומחקרים** : לסקרים ולמחקרים בנושאי צרכנות יש חשיבות רבה, שכן הם יכולים לסייע לממונה לאתר בעיות, לקבוע סדרי עדיפויות ועוד. בשנת 2001 תוקצבה תקנה לנושא זה בכ-120,000 ש"ח ובשנת 2002 - בכ-140,000 ש"ח. בשתי השנים הגיע הניצול לכ-40%. מתשובת המשרד עולה, שבשנים 2000-2003 נעשו שלושה סקרים בלבד. הביקורת העלתה, שמסקנות הסקרים לא יושמו באכיפת דיני הגנת הצרכן.

(ב) **חינוך והסברה** : אחת הדרכים להטמעת תודעת הצרכנות בקרב הציבור היא נקיטת פעולות חינוך והסברה וכן הפצת מידע, והוקצה לכך תקציב בתקנה "פרסומים והסברה". הנתונים מלמדים, שהמשרד לא השתמש בכל האמצעים העומדים לרשותו: בשנת 2001 הוקצו לפעילות זו כ-170,000 ש"ח ומזה נוצלו כ-75%, ובשנת 2002 - כ-150,000 ש"ח ונוצלו כ-45% בלבד. הביקורת העלתה, כי בשנים האחרונות יוחדה פעילות זו בעיקר להפקת כמה פרסומים, בשיתוף עם גופים מחוץ למשרד: פרסומים לאוכלוסיית הקשישים, בעיקר עולים חדשים דוברי רוסית, פרסומים לחיילים, עלון לסימון טובין ועוד. הממונה לא יזם פנייה לכלל האוכלוסייה כדי להביא לידיעתה את עצם קיומו ופעילותו.

הפצת מידע, בעלות נמוכה יחסית, יכולה להיעשות באמצעות רשת האינטרנט. דבר זה מאפשר לרכו מידע רב, לעדכנו ולהפיצו לכל צרכן המחובר לרשת האינטרנט¹¹. משרד מבקר המדינה בדק את אתר האינטרנט של המשרד¹² ומצא, כי הוא מכיל מידע למתלונן, רשימת בעלי תפקידים, נוסח החוק והתקנות הנוגעות להגנת הצרכן, הדרכה בעניין הליך רכישה באמצעות האינטרנט ועוד. האתר אינו כולל מידע רב ערך שעשוי לעזור לצרכנים ולארגוני צרכנים ולסייע לצרכנים להישמר ממפרי חוק. להלן שתי דוגמאות: (1) בכל שנה מסיים בית המשפט לטפל במאות תביעות בענייני צרכנות שבהן נציג המשרד הוא התובע. אולם באתר האינטרנט של המשרד מובאים 15 פסקי דין בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד למצוא דרך לפרסם שמות של מי שהורשעו בהפרת החוק, כדי שהציבור יוכל להישמר מפניהם. בתשובתו מסר המשרד, כי הוא "בוחר עם משרד המשפטים את האופן שבו ניתן לפרסם שמות עוסקים שהורשעו כעוסקים שיש להיזהר מפניהם". (2) לבית הדין לחוזים אחידים תפקיד מיוחד בקביעת נורמות בתחומים ששכיח בהם השימוש בחוזים אחידים. לתפוצת החלטות בית הדין חשיבות רבה שכן הן עשויות להשפיע על כלל הענף שחווה בעניינו נדון בבית הדין. אולם באתר האינטרנט האמור אין מידע בתחום זה.

(ג) מידע צרכני : בשנת 2000 החליט המשרד להקים מרכז מידע צרכני, שיספק לצרכנים מידע בנושאים הקשורים לזכויותיהם; במרכז יפעל מוקד שיענה לצרכנים על שאלות שהופנו למחוזות המשרד, לממונה ולמועצה הישראלית לצרכנות. המינהל תכנן להקים מרכז לפניות הציבור שימומן בידי המשרד. בשנת 2001 תוקצבו 65,000 ש"ח להקמת המרכז, ובשנת 2002 תוקצבו 120,000 ש"ח, אולם מרכז המידע טרם הוקם.

3. טיפול בתלונות : כאמור, מתפקידו של הממונה לטפל בתלונות על הפרת החוק. התלונות מגיעות מהציבור ממשרדי ממשלה, מארגונים שונים ובעקבות ביקורות יזומות שעושה המשרד. רוב התלונות מתקבלות במחוזות המשרד. את מרבית התלונות המתקבלות ביחידה מעביר הממונה לטיפול המחוזות. חומר החקירה מועבר ללשכה המשפטית במחוז שטיפל בתלונה. מרכז הלשכה המשפטית¹³ יכול לטפל בתלונות באחת משלוש הדרכים האלה: (א) לפי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, המקנה לו סמכות לתת אתראו או להטיל קנס מינהלי. (ב) להגיש כתב אישום. (ג) על פי אחת החלופות המפורטות בחוק (ראו להלן).

להלן מספר התלונות שנרשמו בשנים 1999-2003 במערכת הממוחשבת של המינהל ונתונים על גודל האוכלוסייה (באלפים):

2003*	2002	2001	2000	1999	
1,911	2,101	2,013	2,546	2,422	תלונות מצרכנים
1,516	1,642	1,901	1,540	1,713	תלונות בעקבות ביקורות יזומות
	6,631.1	6,508.8	6,369.3	6,209.1	אוכלוסיית ישראל בסוף השנה**

* הנתונים השנתיים מבוססים על חלקם היחסי של נתוני החודשים ינואר-ספטמבר.
** המקור: שנתון סטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מספר 54, לוח מספר 2.1: האוכלוסייה, לפי דת וקבוצת אוכלוסייה.

11 ראו דוח שנתי 53 של מבקר המדינה, עמ' 211.

12 כתובת אתר האינטרנט של המשרד היא WWW.MOIT.GOV.IL.

13 מרכז הלשכה המשפטית הוא עורך דין האחראי ללשכה המשפטית במחוז או התובע במחוז.

בשנים 1999-2000 מספר התלונות שהתקבלו מצרכנים היה כ-2,500, בממוצע, ובשנים 2001-2002 ירד מספרן לכ-2,050, בממוצע, כלומר ירידה של כ-20%, אף על פי שבשנים 1999-2002 גדלה האוכלוסייה בישראל בשיעור של כ-6.8%. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד יבדוק מה הן הסיבות לכך ויסיק מהן את המסקנות הנדרשות.

4. **מחשוב פעולות הממונה:** במשרד פועלות שתי מערכות ממוחשבות המסייעות לטיפול בתלונות: מערכת המינהל, המשרתת את המינהל שבמחוזות המשרד, ומערכת "מענה" המשרתת את היחידה. כל אחת מהמערכות פועלת בטכנולוגיה שונה ואין ביניהן קשר ישיר להעברת נתונים. הנתונים על מרבית התלונות מוזנים למערכת המינהל.

נוסף על התלונות הנשלחות למחוזות המשרד נשלחות בכל שנה כמה מאות תלונות ישירות לממונה, ואת מרביתן הוא מעביר לטיפול המחוזות. מאחר שאין קשר ישיר בין המערכות, יש כפילויות ברישום הנתונים בהן. תלונה המגיעה לממונה נרשמת במערכת "מענה", וכשהיא מועברת לטיפול מחוז היא נרשמת במערכת של המינהל ואינה נגרעת מ"מענה". אף בתוך המערכת של המינהל יש רישומים כפולים: תלונה שנשלחה למחוז נרשמת באותו מחוז, ואם היא מועברת לטיפול במחוז אחר היא נרשמת שם ואינה נגרעת מהמחוז שאליו נשלחה. כמו כן, המינהל אינו מפיק באופן שוטף דוחות לפי משתנים וחתכים מסוימים (כמו נושאי התלונות, ועוסקים החוזרים ומפרים את החוק) שיתנו תמונה עדכנית, יאפשרו לאתר בעיות דחופות ויעזרו לקבוע סדרי עדיפויות לטיפול בתלונות.

המשרד היה ער לבעיות שתוארו לעיל ולחשיבות שבאיסוף ובעיבוד נתונים, ובשנת 1999 החליטה הנהלת המשרד שיש לפתח מערכת ייעודית לפניות הציבור בכל התחומים. לשם כך נסעו שלושה עובדים בכירים מהמשרד לארה"ב, ביולי 2000, כדי ללמוד שיטות עבודה ותהליכי מחשוב בכמה ארגונים שם. מרכז המידע תוכנן להיות חלק מהמערכת האמורה. במהלך שלושה חודשים בשנת 2000 עסק מנתח מערכות של המשרד באפיון המערכת וצרכיה. המערכת הייתה אמורה להיות מקושרת לאתר האינטרנט של המשרד כדי לשפר את השירות לאזרח, לייעל את הטיפול בתלונות, לאפשר מעקב ובקרה בכל הקשור לניתוב התלונה לצורך טיפול, לפעול להטמעת המידע ולהסברה לציבור ולספק מידע סטטיסטי למשרד לצורך קבלת החלטות. שלב האפיון הסתיים במרס 2001, אולם המשרד לא החל בהקמת המערכת. בתשובתו מסר המשרד, שהתקציב שיועד להקמת המערכת הועבר "לצרכים אחרים שהיו דחופים יותר לפי שיקול דעתה של הנהלת המשרד". עוד מסר בתשובתו, כי המינהל ישנה את נוהלי רישום התלונות וכן כי "התכנה כיום אינה מסוגלת להפיק את כל הנתונים הדרושים... בפילוח המתאים"; המשרד התחיל לאפיין דרישות למערכת תוכנה חדשה עבור המינהל והיא תתחיל לפעול בסוף שנת 2005.

אכיפת החוק

מחקר עיוני¹⁴ מציין, שתביעת צרכן לוקה בתת-אכיפה מובנית המתבטאת הן ברמת תביעות נמוכה והן מכך שמערכת הסעדים העומדת לרשות הצרכן על פי החוק אינה מאפשרת אכיפה מיטבית. לצורך הגנה על אינטרסים של צרכנים הוקם בשנת 1976 בית המשפט לתביעות קטנות¹⁵. התביעות

14 מ' בר ניב "האכיפה של חוק הגנת הצרכן על ידי המגזר העסקי" עיוני משפט יז(2) (1992), התשנ"ג, עמ' 299, 300-304.

15 בית המשפט לתביעות קטנות הוקם לפי חוק שיפוט בתביעות קטנות, התשל"ו-1976, ומאז 1984 שולבו הוראות חוק זה בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984. ראו את הפרק על בית המשפט לתביעות קטנות, עמ' 689.

הן בסכומים קטנים שמגשימים אנשים פרטיים; מפעם לפעם מעודכן הסכום המרבי שאפשר לתבוע בבית המשפט זה. פסק דין שניתן לטובת צרכן אחד אינו מסדיר, בדרך כלל, את הנושא באופן כללי. בית המשפט לתביעות קטנות גם אינו מטפל בצד הפלילי של הפרת זכויות הצרכן.

כללו של דבר - לא ניתן להפקיד את הגנת הצרכן רק בידי הצרכן. משום כך, נודעת חשיבות רבה לאכיפה בידי רשות שלטונית¹⁶, אשר לה הכלים לטפל בבעיות האופייניות לצרכנים רבים ובהפרות שיטתיות של דיני הצרכנות.

בחוק נקבעו כמה מנגנונים לאכיפה. משרד מבקר המדינה בחן את מידת אכיפת החוק לפי סוגי האכיפה.

1. אכיפה מינהלית: לפי סעיף 21(4) לחוק, אם ראה הממונה התנהגות פסולה של עוסק, הוא רשאי "להעמיד עוסק על חובתו להפסיק נהגים שיש בהם לכאורה הפרת החוק". הממונה מסר בתשובתו כי בשנים 2002-2003 הוא השתמש בסמכות זו 45 פעמים.

סעיפים 28 ו-30 לחוק מקנים לממונה סמכויות לפעול להפסקה אלתר של הפרה. סעיף 28 דן בקבלת התחייבות מעוסק: אם גילה הממונה התנהגות פסולה של עוסק, שיש בה כדי עבירה על החוק ודורשת נקיטת פעולות ממשיות, משום שיש חשש סביר שהעוסק יחזור על ההתנהגות הפסולה, הוא רשאי, באישור היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו, לדרוש מהעוסק התחייבות שתלווה בערובה להימנע ממעשים שיש בהם עבירה, להחזיר כסף או נכס לצרכן או לפרסם מודעות שבהן מודיע העוסק על תיקון ההפרה או הודעה אחרת הדרושה בנסיבות העניין¹⁷. פעולה לפי סעיף זה אינה כרוכה בהתערבות בית המשפט, היא מהירה וישירה, ויש בה כדי למנוע אלתר הישנות העבירה. מי שנתן התחייבות כאמור לא יינקטו נגדו הליכים פליליים. הממונה מסר למשרד מבקר המדינה, שמתחילת שנת 2000 הוא מימש 16 פעמים את סמכותו לפי סעיף 28 לחוק, דהיינו בממוצע 4 פעמים בשנה. הממונה לא מימש כלל את סמכותו לקבל מעוסק התחייבות להחזיר כסף לצרכן או לפרסם מודעות ברבים.

אכיפה שכוח ההרתעה שלה רב מזה המוקנה לממונה על פי סעיף 28 לחוק, מפורטת בסעיף 30 לחוק. סעיף זה מאפשר להסיר, בהליך אחד, מכשלה מלפני כלל הציבור, על ידי הוצאת צו מניעה שיפוטי שיאסור המשך הפרה. חשיבות סעיף זה רבה שכן הוא מאפשר בדרך יעילה לשים קץ למעשים פסולים שעלולים לגרום נזק חסר תקנה לצרכנים רבים. נמצא, שמאז 1998 ניתנו ארבעה צווי מניעה מכוח סעיף זה.

בפברואר 2003 כתב ממונה בכיר על חקיקה וייעוץ במשרד המשפטים לממונה: "החשיבות המיוחדת של צו המניעה ככלי להגנת הצרכן מוכרת ומודגשת בחקיקה הזרה כבר 40 שנה. הסמכות לנקוט בצעדים מינהליים על ידי ה-FEDERAL TRADE COMMISSION האמריקני, וכן הממונים על הגנת הצרכן במדינות השונות בארה"ב ובפרובינציות הקנדיות ובמדינות השונות של האיחוד האירופאי, נחשב הכלי החשוב ביותר בהתמודדות עם המעשים הפוגעים מול הצרכן, ואין להם שום קשר הכרחי להליכים פליליים אלה או אחרים. נהפוך הוא: לעיתים קרובות, הגופים האוכפים (וביניהם בוודאי כלולים הגורמים הפרטיים אשר מוסמכים לבקש צווי מניעה) כלל לא מוסמכים להגיש או ליזום הליכים פליליים". עוד כתב, כי בשנים האחרונות היו כמה הטעיות של צרכנים

16 כלי משפטי נוסף המיועד להתמודד עם חולשתו של צרכן יחיד בזירה המשפטית הוא התובענה הייצוגית, המוגשת בשם קבוצת צרכנים, על ידי צרכן או ארגון צרכנים. דוח הביקורת אינו עוסק בסוג זה של תובענות, המותנה גם הוא ביוזמת הצרכנים ובפסיקת בתי המשפט.

17 אם נותן הערובה יועמד לדין על מעשה או מחדל המפורטים בכתב הערובה, יהיה בית המשפט רשאי לחלט אותה או חלק ממנה או להטיל עונש על העבירה הנוספת ולהשאיר את הערובה בתוקפה, או להטיל עונש וגם לחלט את הערובה.

בעניינים הקשורים לבריאות הציבור ומעשי רמייה בעניין רכישת יחידות נופש, והיה אפשר לשקול שימוש בסמכות לפי סעיף זה כדי להפסיק לאלתר נזקים כבדים לצרכנים.

השימוש המועט שעושה הממונה בסמכות האכיפה המינהלית אינו מרתיע את מפירי החוק הפוגעים בזכויות הציבור.

2. אכיפה לפי חוק העבירות המינהלית, התשמ"ו-1985: יש תלונות שיש בהן ראיות מספיקות להגשת תביעה פלילית, אך הלשכה המשפטית של המשרד מוסמכת לטפל בהן לפי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, המאפשר לתת אתראות ולהטיל קנסות. הליך אכיפה זה אינו ממושך ועשוי לגרום להפסקה מיידית של העבירה. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על פעולות האכיפה בשנים 2000-2003 לפי חוק העבירות המינהליות. התפלגות העבירות, לפי מהות העבירה, מוצגת בטבלה להלן:

השנה	2000	2001	2002	2003*
מספר העבירות	1,079	1,375	913	644
התפלגות לפי סוג העבירה (באחוזים):				
אי-הצגת מחיר על טובין	84	92	93	83
שיווק צעצועים מסוכנים**	1	0	0	0
כל היתר***	15	8	7	17
סה"כ	100	100	100	100

* נתוני החודשים ינואר-יולי.
 ** לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איסור ייצור, יבוא ומכירה של צעצועים מסוכנים), התשנ"ז-1986.
 *** עבירות בתחומים אלה: רוכלות, יחידות נופש, היעדר הוראות שימוש ועוד.

מהנתונים עולה, שרוב פעולות האכיפה ננקטו בשל אי-הצגת מחיר על טובין.

3. אכיפה פלילית: הממונה רשאי ליזום הליכים פליליים, אם מצא שעוסק חזר על התנהגות פסולה או פעל בכוונה להטעות את הציבור בעניין חשוב. בסעיפים 23 ו-24 לחוק מפורטים העונשים שבית המשפט מוסמך להטיל על מי שהורשע, בכללם חילוט טובין של העוסק, סגירת עסק או ביטול רישיון, ואף לפסוק פיצויים לנפגע בשיעורים הקבועים בחוק העונשין. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על מספר העבירות שנדונו בבית משפט בשנים 2000-2003, ואשר הטיפול בהן הסתיים, והתפלגותן לפי מהות העבירה:

השנה	2000	2001	2002	*2003
מספר העבירות	548	350	412	304
התפלגות לפי סוג העבירה (באחוזים):				
אי-הצגת מחיר על טובין	55	50	40	48
הטעיית צרכן	12	12	20	14
שיווק צעצועים מסוכנים**	17	20	25	27
כל היתר***	16	18	15	11
סה"כ	100	100	100	100

* נתוני החודשים ינואר-אוקטובר.
 ** לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איסור ייצור, יבוא ומכירה של צעצועים מסוכנים), התשנ"ז-1986.
 *** עבירות בתחומים אלה: רוכלות, יחידות נופש, היעדר הוראות שימוש ועוד.

(א) מהנתונים עולה, שכמחצית מפעולות האכיפה ננקטות בשל אי-הצגת מחיר על טובין, כרבע בשל שיווק צעצועים מסוכנים, כ-15% בשל הטעיית צרכן, ומעט מאוד בשל עבירות אחרות כגון פרסומות לקטינים, יחידות נופש, מכר מרחוק, איסור ניצול מצוקת צרכן, חובת גילוי לצרכן, אחריות להטעיה באריזה ואחריות להטעיה בפרסומת. אמנם לאכיפה בשל אי-הצגת מחיר על טובין יש חשיבות, אולם צרכן שרואה שלא הוצג מחיר יכול להימנע מלקנות את המוצר. לא כן לגבי העבירות האחרות שפגיעתן חמורה יותר והציבור זקוק להגנה מפניהן. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקבוע סדרי עדיפויות ומדדים לאכיפה, שיתבססו על מידת הפגיעה של העבירות בצרכן ויכולתו להתמודד עמן.

(ב) כבר בשנת 1997 התריע היועץ המשפטי של המשרד, כי "העובדה שרובה ככולה של אכיפת החוקים הצרכניים מתמקדת בעבירות קלות ושוליות יחסית, גרמה ככלל לפיחות רציני במעמדן ובתדמיתן של העבירות הצרכניות בעיני השופטים בבתי המשפט בארץ. כתוצאה מכך, במקרים רבים העונשים המוטלים כיום על ידי בתי המשפט בגין עבירות צרכניות הינם מגוחכים וחסרי כל אפקטיביות מבחינת הענישה או ההרתעה שלהם".

אף על פי כן לא עשתה הנהלת המשרד לשיפור המצב, לא הפיקה לקחים ולא השכילה להשתמש ביעילות בכלי האכיפה העומדים לרשות המשרד. רוב פעולות האכיפה ננקטות בגין עבירות קלות יחסית להוכחה, שפגיעתן קלה יחסית, והגנת הצרכן נזנחה כמעט לחלוטין.

פעילות הממונה לפי חוקים אחרים המקנים לו סמכויות

1. חוק החוזים האחרים : חוזה אחיד הוא חוזה שנוסחו הוכן בידי צד אחד, שהוא מוכר המוצר או השירות, וצד זה הוא הקובע את תנאי החוזה. בדרך כלל בחוזה אחיד יש צד חזק (המוכר) וצד חלש (הקונה) שיש לו ברירה לקבל את תנאי החוזה או להימנע מלחתום עליו. התקשרות בחוזים אחרים שכיחה מאוד בעסקאות מסוימות, כגון רכישת דירה, כרטיסי טיסה,

דירות נופש, שירותי ביטוח, ובנקאות. בעשרות השנים האחרונות גדל מאוד היקף השימוש בחוזים אלה, בעיקר משום שרוב תהליכי הייצור והשיווק של מוצרים ושירותים הם אחידים¹⁸.

בשנת 1982 נחקק חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982¹⁹, שתכליתו "להגן על לקוחות מפני תנאים מקפחים בחוזים אחידים". מכוח חוק זה הוקם בית הדין לחוזים אחידים (להלן - בית הדין) שיש לו תפקיד מרכזי ביישום החוק ובקביעת הנורמות לחוזים אחידים. חוק זה חל על לקוחות מסחריים ועל לקוחות צרכניים. אולם רוב הפעמים שבהם התערבו בית המשפט או בית הדין היו בעניינים צרכניים²⁰. פרק ג' לחוק האמור עוסק בבקשות של ספק מבית הדין לאשר שאין תנאי מקפח בחוזה אחיד שחתם או עומד לחתום עם לקוחות; פרק ד' עוסק בביטול תנאי מקפח, וסעיף 16 בו מאפשר ליועץ המשפטי לממשלה או לבא כוחו או לממונה או לארגוני לקוחות ולרשויות ציבוריות שנקבעו בתקנות החוזים האחידים, התשמ"ב-1983, לבקש מבית הדין לבטל תנאי מקפח. החוק מאפשר לכל אחד מאלה לפנות לבית הדין כדי "לגרום לביקורת ערונית יותר של חוזים אחידים", ובכללם הממונה, שיש לו "נגיעה ישירה לעניין החוזים האחידים..."²¹.

הביקורת העלתה, שהממונה לא טיפל כלל בחוזים אחידים. לפונים אליו בעניין זה הוא המליץ לפנות ישירות ליועץ המשפטי לממשלה. ממחקר²² שנעשה על בית הדין עולה שמשרד המשפטים מגיש מעט מאוד בקשות לביטול תנאים מקפחים. גם ליועץ המשפטי לממשלה וגם לממונה הוקנתה הסמכות לדרוש מספקים עותקים של נוסחי חוזים אחידים (הנמצאים בשימוש או בשלבי ניסוח). הממונה השתמש עד כה בסמכות זו פעמיים כשדרש מכמה חברות בשני ענפים עותקים של חוזיהן, וכשאלה הוגשו לו הוא העבירם לטיפולם של גופים ממשלתיים אחרים.

ממצאי הביקורת וכן מהמחקר האמור עולה, כי נושא החוזים האחידים, הנוגע כמעט לכל אדם, אינו מטופל כראוי. משרדי הממשלה כמעט אינם מטפלים בנושא זה, הממונה אף הוא ממעט לעסוק בו ומשרד המשפטים משתמש מעט מאוד בסמכויותיו. בתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מ-4.1.04 נאמר כי "מחלקת הייעוץ והחקיקה משקיעה מאמצים רבים ביישום החוק ורואה בנושא זה נושא בעל חשיבות רבה, אך יש לזכור כי המחלקה מוגבלת מאוד מבחינת אמצעים וכוח אדם". לדעת משרד מבקר המדינה, על הממונה ועל משרד המשפטים לפעול להגברת הטיפול בנושא ולהשתמש בכלים שמקנה להם חוק החוזים האחידים.

2. חוק המתווכים : לפי הוראות חוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996, רשם המתווכים שבמשרד המשפטים אחראי לנהל פנקס של בעלי רישיונות לתיווך במקרקעין; חוק זה אינו מקנה לו סמכויות אכיפה. לפי סעיפים 15 ו-16 לחוק המתווכים, עיסוק בתיווך ללא רישיון הוא עבירה פלילית. לפי סעיף 17 לחוק המתווכים, לממונה מוקנות סמכויות זהות לאלה שמקנה לו חוק הגנת הצרכן. כלומר, הממונה הוא האחראי לטיפול בתלונות הציבור על הפרת הוראות חוק המתווכים שעניינן הטעיית הציבור, התחזות ועיסוק ללא רישיון.

ביולי 2002 הוגש לוועדה לפניית הציבור של הכנסת דוח של המרכז למחקר ומידע בכנסת על "מתווכי נדל"ן - רישוי ופיקוח". בדוח נאמר, שלקוחות רבים אינם יודעים למי עליהם לפנות כדי לקבל סיוע, רבים מהם קשישים ועולים חדשים ובדרך כלל מדובר באנשים שהשקיעו את כל חסכונותיהם ברכישת הדירה ולקחו משכנתאות גדולות לשנים רבות. התובעת הראשית של המשרד

18 ממחקרים שנעשו בארה"ב עולה שיותר מ-90% מההתקשרויות שם נעשות בחוזים אחידים. המקור: "דע את החוק" - סדרה משפטית להסברת חוקים נבחרים בהוצאת מרכז ההסברה בשיתוף עם משרד המשפטים, חוק החוזים האחידים, 1976, זאב אפיק, עמ' 7.

19 נחקק במקום חוק החוזים האחידים, התשכ"ד-1964 שבוטל.

20 ס' דויטש, דיני הגנת הצרכן (כרך א', יסודות ועקרונות), 2001, עמ' 301.

21 ה"ח 1556, התשמ"ב, עמ' 34.

22 ג' מסיקה, "בית הדין לחוזים אחידים במבחן המציאות-מהומה רבה על לא מאומה" משפטים, לב (1) (2001) התשס"ב, 95.

מסרה לוועדה כי "המשרד עורך חקירות רק כאשר מתקבלות תלונות נגד מתווכים ולא באופן יזום". במהלך הביקורת נבדקו מקצת התלונות שהגיעו למשרד.

ממצאי הביקורת ומהדוח האמור עולה, כי ממועד החלת חוק המתווכים לא עשה המשרד דבר לאכיפתו, מלבד הגשת כתב אישום אחד נגד מתווך, והוא הורשע במסגרת הסדר טיעון. בתשובת המשרד נאמר, כי הוא אוכף את חוק המתווכים רק בעקבות תלונות המגיעות אליו ואינו יוזם פיקוח ובקרה. בתשובת רשמת המתווכים במשרד המשפטים מ-2.12.03 למשרד מבקר המדינה צוין, כי "ללא הקצאת תקציב לגיוס פקחים למטרה זו... לא תחול כל התקדמות בנושא". לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שעבירות על חוק המתווכים עלולות לגרום לצרכנים נזקים כספיים גדולים, היה על המשרד ועל משרד המשפטים לפעול ביתר נחרצות לאכיפת חוק המתווכים.

טיפול מערכתי של המשרד בנושא צרכנות

בסעיף 20(ב) לחוק נאמר: "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".

הביקורת העלתה, שהממונה נוהג להעביר למשרדים אחרים תלונות בתחומי פעילותם, מבקש מהם להודיע לו את מועד סיום הטיפול בתלונה ואינו מטפל בהן כלל. הממונה גם אינו מנהל רישום ומעקב בכל הקשור לטיפול בתלונות כדי לאתר בעיות מערכתיות וליזום פעולות לשיפור המצב.

מנתוני המשרד²³ עולה, כי ל-40 גופים ממשלתיים יש סמכות לטפל בתחום הצרכנות, כאשר בכל משרד ממשלתי פועלת לפחות יחידה אחת המטפלת בתחום זה. נוסף על אלה פעילים כמה ארגוני צרכנים שהגדול שבהם הוא המועצה הישראלית לצרכנות²⁴. כמו כן יש תחומים שלצורך הטיפול בהם נדרש תיאום בין משרדי ממשלה אחדים. עקב כך צרכנים רבים אינם יודעים למי לפנות כדי לפתור את בעיותיהם.

בשנת 1997 הציג היועץ המשפטי דאז של המשרד (להלן - היועץ) לפני השר דאז (נתן שרנסקי) והנהלת המשרד נייר עמדה בעניין "הגנת הצרכן בישראל - הווה וצרכים עתידיים". היועץ הדגיש, שנדרשת פעילות נמרצת בנושא זה. הוא ציין את מספרם הרב של חוקים המאפשרים לממשלה להתערב בנושאי צרכנות ומשרדי ממשלה לא מעטים המופקדים על אכיפת חוקי צרכנות; משרדים רבים רואים באכיפת חוקי צרכנות "סרח עורף" של עיסוקם העיקרי; "יתר על כן, לעיתים קרובות אף קיים ניגוד עניינים מובנה בין העיסוק העיקרי של משרדים המטפלים בסקטור מסוים ונתונים להשפעה חזקה שלו, ובין תפקידם המשני להגן על הצרכנים של אותו סקטור"; חסרים אמצעים וכוח אדם מתאים ברשויות המפקדות על אכיפת החוקים בענייני צרכנות; בשל כל אלה אין מדיניות אכיפה כוללת שנועדה למטרות שנקבעו מראש, ולכן פעולות האכיפה ננקטות "באופן מקרי ושטח".

היועץ הציג לרכז את הסמכויות בנושאי הצרכנות בידי המשרד. מאחר שצפה שיהיו קשיים לבצע זאת, הוא הציג להעניק למשרד סמכות מקבילה לסמכות הבלעדית של משרדי ממשלה אחרים, להחמיר את הענישה על עבירות בנושאי צרכנות, ולחזק את יחידת הממונה אשר "מעמדה, סמכויותיה ותקציביה נשחקו לחלוטין". הבעיות שהעלה היועץ לא טופלו כראוי. בשנת 1998 הקים

23 המקור: "כלים להגנת הצרכן, מידע שימושי" משרד התעשייה והמסחר, מינהל סחר פנים, יוני 2001.

24 ראו דוח של מבקר המדינה 49 (1999) עמ' 417 ואילך.

מנכ"ל המשרד דאז "פורום צרכנות" כדי ליצור דו-שיח בין הגופים הנוגעים בדבר. הפורום התכנס פעמים מספר ולאחר חודשים אחדים חדל לפעול.

בספטמבר 1999 קיים השר דאז (רן כהן) דיון בנושא הגנת הצרכן, בהשתתפות הנהלת משרדו ונציגים של אגף תקציבים במשרד האוצר ושל המועצה הישראלית לצרכנות. בדיון ציין השר, ש"הגנה על זכויות האזרח כצרכן הנו נושא מרכזי בו המשרד נדרש לטפל. הדגש אינו רק על הצד הטכני... אלא על התווית מדיניות של הגנת האזרח כצרכן ובכלל זה טיפול במגוון רחב של היבטים". מנכ"ל המשרד דאז אמר, ש"יש צורך להגדיר את פעילות המשרד בתחום הצרכני במטרה להגיע לרמת פעילות המקובלת בנושא בעולם המערבי". בדיון הוחלט, שעד פברואר 2000 תיקבע תכנית לפעילות כוללת בנושא הצרכנות. בדיון העלו הדוברים מהמשרד בעיות רבות הקשורות בתחום הנדון, ולהלן מקצתן: לא נקבעו סדרי עדיפויות ומרבית 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 לצרכים; במערכת הממוחשבת יש בעיות קשות; חלוקת הסמכויות בין היחידות במשרד אינה הגיונית; מקצת העובדים אינם מקצועיים דיים ויש מחסור בעובדים מיומנים בחקירות סבוכות.

במהלך שנת 2000 החלה להתגבש בקרב הנהלת המשרד הדעה שלפיה יש לרכז תחת קורת גג אחת את כל תחומי הגנת הצרכן, והמשרד הכין "מתאר להקמת הרשות לסחר הוגן". במתאר זה הוצגו הבעיות בתחומי הגנת הצרכן, ואלה העיקריות שבהן: אי-החלת החוק על חברות הביטוח והבנקים;²⁵ תת-אכיפה של דיני הגנת הצרכן - סמכויות הממונה חלקיות ואף אינן מנוצלות כהלכה ולכן יש "זלזול של הקהילה העסקית, הציבור ובתי המשפט".²⁶ ביוני 2001 החליטה הממשלה על הקמת רשות לאכיפת סחר הוגן.²⁷ כמו כן יזמה הממשלה הצעה לתיקון החוק ועל פיה תוקם "רשות לסחר הוגן" שתהיה יחידת סמך של המשרד. בראש הרשות יעמוד "הממונה על הסחר הוגן", שימונה בידי הממשלה. סמכויות הממונה על הסחר הוגן יהיו כסמכויותיו של הממונה שתפקידו יבוטל; מבנה הרשות ותקציבה ייקבעו בידי המשרד ומשרד האוצר. ההצעה לתיקון האמור בחוק פורסמה במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנת 2002, אולם לא אושרה מאחר שהמשרד שינה את עמדתו בנושא.²⁸



מממצאי הביקורת עולה, שהמשרד אינו מייחס את החשיבות הראויה לנושא הגנת הצרכן, ואינו פועל כראוי למיצוי סמכויותיו בתחום זה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להחליט מהי הדרך הראויה להיערך לטיפול בתחום חשוב זה.

25 בעניין זה ראו דוח שנתי 40 של מבקר המדינה (1990), עמ' 26, דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), עמ' 33 ובג"ץ 7721/96 איגוד שמאי ביטוח רכב והמועצה הישראלית לצרכנות נ' המפקחת על הביטוח ואח' פ"ד נב (3) 625.
 26 מתוך "מתאר להקמת רשות אכיפת סחר הוגן".
 27 ראו דוח שנתי 53 של מבקר המדינה, עמ' 40.
 28 ראו דוח שנתי 53 של מבקר המדינה עמ' 41 ואילך.