

משרד המשפטים

פעולות הביקורת

ברשות האכיפה והגבייה נבדקו היבטים של עבודת הרשות מול ציבור הזוכים והחייבים, ובהם פעולות הרשות לייעול הגבייה בלשכות ההוצאה לפועל ובמרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות. בתחום ההוצאה לפועל נבדקו, בין היתר, פעולות הרשות לאיחוד לשכות הוצאה לפועל והפעלת חוקרים חיצוניים. במרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות נבדקו מישק העברת הנתונים ממזכירותות בתי המשפט למרכז, הסמכויות המקבילות בפריסת חובות ואיוש עמדות קבלת קהל. הבדיקה נעשתה ברשות האכיפה והגבייה. בדקות השלמה נעשו בהנהלת בתי המשפט.

באגף הסיוע המשפטי שבמשרד המשפטים נעשתה ביקורת מעקב אחר מידת תיקון הליקויים שפורסמו בדוח שנתי 61ב של מבקר המדינה. המעקב עסק בעיקר בנושאים האלה: הרחבת הזכאות לסיוע משפטי ושיתוף פעולה עם גופי סיוע אחרים; פעולות האגף ליידוע הציבור בדבר זכאותו לייצוג משפטי; ניהול הפניות לקבלת סיוע משפטי; המענה הטלפוני בלשכות הסיוע; סדרי העסקתם של עורכי דין חיצוניים והפיקוח עליהם; וסדרי העסקתם של עורכי דין פנימיים המועסקים לפי חוזה העסקה קבלניים. נוסף על כך נבדק קידומו של מתן ייצוג משפטי לקטינים בהליכים אזרחיים.

רשות האכיפה והגבייה

היבטים בעבודת רשות האכיפה והגבייה מול ציבור הזוכים והחייבים

תקציר

רשות האכיפה והגבייה (להלן - הרשות) הוקמה בינואר 2009 על פי החלטת ממשלה ולפיה תוקם יחידה ארגונית שתפקד על ההוצאה לפועל ועל המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות המשולמים לאוצר המדינה; רשות זו תנהל בנפרד מהנהלת בתי המשפט ותהיה כפופה לשר המשפטים. הרשות היא יחידת סמך במשרד המשפטים ונחלקת לשתי יחידות: מערכת ההוצאה לפועל (להלן - הוצל"פ) והמרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (להלן - המרכז). הרשות נועדה להיות גוף ממשלתי מוביל בתחום האכיפה והגבייה לשם חיזוק שלטון החוק ותוך שמירה על זכויות הפרט. כדי לייעל את הגבייה ולשפר את מוסר התשלומים במדינה יזמה הרשות תיקוני חקיקה, בהם שיפורים ושינויים שנועדו לסייע לציבור הזוכים והחייבים.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של עבודת הרשות מול ציבור הזוכים והחייבים. בין היתר נבדקו פעולות הרשות לייעול הגבייה, איחוד לשכות הוצל"פ, הפעלת חוקרים בהוצל"פ, המישק של העברת נתונים ממזכירות בתי המשפט למרכז, סמכויות מקבילות בפריסת חובות וקבלת קהל במרכז. הבדיקה נעשתה בהוצל"פ ובמרכז. בדקות השלמה נעשו בהנהלת בתי המשפט.

עיקרי הממצאים

1. מערכת ההוצאה לפועל: לרשמי הוצל"פ תפקיד חשוב ביותר בלשכות הוצל"פ, והוקנו להם סמכויות שיפוטיות ומינהליות. נמצא שכמה מהנחיותיו ומהערוותיו המקצועיות של מנהל הרשות שהתייחסו לרשמים ושהופנו לממונה עליהם בהוצל"פ, נגעו לעניינים הנמצאים בתחום שיקול הדעת העצמאי שלהם במסגרת הליכים שנדונו לפנייהם.

2. בשנת 1994, כ-15 שנים לפני הקמת הרשות, התקבל תיקון לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ולפיו רשם יכול למנות חוקר הוצל"פ כדי שזה יחקור מטעמו אם לחייב יש יכולת כלכלית לשלם את חובו ("חקירת יכולת"). רק בשנת 2011 החלה הרשות ליישם את הוראת החוק המאפשרת מינוי חוקרי הוצל"פ חיצוניים. לשם כך הוחלט להקים מאגר ארצי של חוקרי הוצל"פ, וזאת אף שהרשות טרם בחנה את כל

ההיבטים הנוגעים לכך. רשמי ההוצל"פ במחוז חיפה והצפון החליטו קולקטיבית שלא להפנות חקירות יכולת לחוקרים, אלא בחרו לבצע את החקירות בעצמם.

3. כדי להגביר את האכיפה יזמה הרשות מבצעי גבייה עם זוכים מוסדיים. מנתוני הרשות עולה כי יעילותן של האכיפה והגבייה באמצעות המבצעים הייתה חלקית: במבצעים נכללו 165,000 תיקים, ומתוכם נסגרו 25,150 תיקים (כ-15%) בגין טיוב נתונים, והושגו הסדרים ב-14,770 תיקים (כ-9%).

4. החלטות הרשמים המלאות נשלחות במערכת הממוחשבת רק לעורכי דין מיוצגים המחוברים למערכת של ההוצל"פ. על פי נתוני הרשות, כ-94% מהזוכים מיוצגים בידי עורכי דין, לעומת כ-6% מהחייבים. יתר החייבים (כ-94%) אינם מיוצגים, רובם בשל מצב כלכלי דחוק. לפיכך הם אינם מסתייעים בייצוג משפטי, אינם מקבלים את ההחלטות המלאות ונדרשים לפעול מיזמתם כדי להשיגן.

5. בדצמבר 2009 העביר שר המשפטים לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת את טיוטת צו ההוצאה לפועל (סגירת לשכות), התש"ע-2009, ולפיה ייסגרו לשכות הוצל"פ קטנות וקטנות מאוד. אף שהוועדה לא אישרה את טיוטת הצו, צמצמה הרשות כמעט לחלוטין את הפעילות בחלק מלשכות אלו.

6. המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות: המזכירות של בתי המשפט נדרשות להעביר למרכז תיקי חייבים שלא פרעו את תשלומיהם. נמצא כי קיימים כשלים בהעברת הנתונים ממזכירות בתי המשפט למרכז ובעיות במישק המחשוב. נמצא כי בשנת 2010 כ-42% מהתיקים שנסגרו היו תיקים שבהם נתונים שגויים, ובמחצית הראשונה של שנת 2011 כ-32% מהתיקים שנסגרו היו בהם נתונים שגויים. על סמך הנתונים השגויים שלא אותרו פעל המרכז נגד חייבים ונקט הליכי גבייה שפגעו בהם.

7. נמצאו מקרים שבהם נקט המרכז הליכי גבייה נגד חייבים מאחר שלא קיבל את ביטולי החלטות של בתי המשפט שניתנו בהליכים מאוחרים. בתביעות של חייבים נגד הרשות בגין חיובים שגויים קבע בית המשפט כי הצגת אדם כמי שלא שילם חוב עד שהוטל עיקול על רכושו היא בגדר לשון הרע.

8. נושא העברת נתונים שגויים מעסיק את הנהלת בתי המשפט ואת הרשות מאז הקמתה בשנת 2009, ובמועד סיום הביקורת טרם הוכרעה המחלוקת בעניין האחריות על טיוב הנתונים.

9. המרכז החתים משרדי ממשלה שהעבירו תיקים לטיפולו על כתב שיפוי, ולפיו כל צד יישא באחריות למחדליו וישפה את האחר בגין הנזקים שגרם לו בעקבות מחדלים אלו. את הנהלת בתי המשפט לא החתים המרכז על כתב שיפוי זה.

10. במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית, לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, תוקן חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995, והורחבה בו הגדרת "חוב" כך שהמרכז הוסמך לגבות את כלל החובות של משרדי הממשלה. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, כשלוש שנים ממועד תחילתו של התיקון לחוק (יולי 2009), עדיין לא התממשה כוונת המחוקק שכל חובות משרדי הממשלה יעברו לגבייה באמצעות המרכז, וטרם התממש חזון הרשות שהמרכז יהיה הגוף המוביל בנושא גביית חובות.

11. למנהל המרכז סמכות לקבל החלטות בעניין פריסת תשלום חוב. כמו כן לעובד מדינה שהוא עורך דין בעל ותק של שלוש שנים לפחות שמינה שר המשפטים יש סמכות לפטור מתשלום תוספת פיגורים. בעקבות תיקון 13 לחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995, מונו בכל מחוז רשמים לענייני המרכז מקרב רשמי הוצל"פ, והוקנו להם סמכויות דומות. הליך הערעור על החלטות אלה אינו זהה: ערעור על החלטת רשם מוגש לבית משפט השלום, ואילו ערעור על החלטות של מנהל המרכז מוגש כבקשה לעיון מחדש בפניו או באמצעות עתירה לבג"ץ.

12. בנובמבר 2011 עבר המרכז למשכן חדש ששכר. עם המעבר בוטלו עמדות קבלת הקהל, והחייבים הופנו למוקד מידע טלפוני, זאת היות שהמשכיר התנה את השכרת המשרדים בכך שלא תתקיים בהם קבלת קהל. הרשות לא בחנה את השפעת ההחלטה על עבודת המרכז ועל הפגיעה בחייבים. רק לאחרונה (נובמבר 2012) החליטה לפתוח עמדה אחת לקבלת קהל בלשכת הוצל"פ בירושלים, המנותקת מהמדורים ומהמנהלים במרכז.

סיכום והמלצות

רשות האכיפה והגבייה כוללת את מערכת ההוצאה לפועל ואת המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות. מאז הקמת הרשות בשנת 2009 חלו שינויים רבים, שלוו בתיקוני חקיקה, בשינויים מבניים ובשיפורים טכנולוגיים. יש לבחון מדי פעם בפעם את האיזון בין היעד של הרחבת היקף הגבייה באמצעות הענקת כלי אכיפה יעילים לזוכים, לבין יעד השמירה על זכויות החייבים.

החלטותיהם של רשמי הוצל"פ הם לב העשייה בתחום זה. עצמאות שיקול הדעת השיפוטי של הרשמים במתן החלטותיהם היא עקרון יסודי ונדבך מרכזי באמון הציבור ברשות. לפיכך חשוב לקבוע הסדרים וכלים שיבטיחו את השמירה על עצמאותם. כמו כן על הרשות לבחון את כל ההיבטים הקשורים לעבודתם של חוקרי הוצל"פ, ולהסיק מכך אם יש לשנות את אופן ביצוען של חקירות היכולת. פעולות הרשות מלמדות כי היא העבירה את הפעילות בחלק מן הלשכות הקטנות ללשכות אחרות, ובכמה מהן כמעט אין כיום פעילות. על הרשות לבחון אם נדרש להעלות את הנושא מחדש לפני ועדת החוקה, חוק ומשפט.

המרכז והנהלת בתי המשפט חייבים לפעול בדחיפות להסדרת נושא הכשלים במישק העברת הנתונים ביניהם. לשם כך וכדי למנוע פגיעה באמון הציבור במערכת השלטונית ובמערכת המשפט, עליהם להביא את המחלוקת בעניין האחריות לטיוב הנתונים להכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה. על הרשות לשקול ייזום חקיקה שתביא לידי זהות בין הליך הערעור על החלטות הרשמים בנושא פריסת חוב ובין הליך הערעור על החלטות בעלי התפקידים במרכז בנושא זה. כדי לתת שירות מיטבי לקהל הפונים למרכז, על הרשות לבחון מחדש את החלטתה לאייש עמדת קבלת קהל אחת, לשקול את האפשרות לאייש עמדות קבלת קהל בפריסה ארצית וליידע את החייבים על החלטתה.



מבוא

רשות האכיפה והגבייה (להלן - הרשות) הוקמה בינואר 2009 על פי החלטת ממשלה¹ ולפיה תוקם יחידה ארגונית שתפקד על ההוצאה לפועל ועל המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות המשולמים לאוצר המדינה; יחידה זו תנוהל בנפרד מהנהלת בתי המשפט ותהיה כפופה לשר המשפטים. הרשות היא יחידת סמך במשרד המשפטים ונחלקת לשתי יחידות: מערכת ההוצאה לפועל (להלן - הוצל"פ) והמרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (להלן - המרכז). הרשות נועדה להיות גוף ממשלתי מוביל בתחום האכיפה והגבייה לשם חיוק שלטון החוק בד בבד עם שמירה על זכויות הפרט.

מערכת ההוצאה לפועל: ההוצל"פ פועלת על פי חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ועל פי התקנות שהוצאו מכוחו (להלן - חוק ההוצל"פ או תקנות ההוצל"פ), ועניינם ביצוע פסקי דין וחייבים אחרים שדינם כדין פסק דין, כגון שטרות ומשכנתאות. תכלית ההוצל"פ היא להעמיד לרשות הציבור מנגנון שבאמצעותו יוכל זוכה² לגרום במהירות וביעילות לחייב³ לבצע פסק דין שהוצא נגדו או חיוב אחר שחויב בו תוך שימוש באמצעים נאותים ושמירה על כבוד החייב ועל זכויותיו. ההוצל"פ הוקנו בחוק ההוצל"פ אמצעי אכיפה שונים⁴. הליכי הוצל"פ מתבצעים בעקבות בקשות של הזוכה, חוץ מאשר במקרים חריגים הקבועים בחוק ההוצל"פ; מרבית פעולותיה כרוכות גם בתשלום אגרה.

בעת הקמת הרשות היה בהוצל"פ מלאי של כ-3.5 מיליון תיקים פעילים. כדי לייעל את האכיפה והגבייה ולבסס את העיקרון שיש לפרוע חובות וחייבים הוחלט על שינוי מבני, ובמסגרתו הופרדה מערכת ההוצל"פ ממערכת בתי המשפט והועברה לרשות המבצעת. מאז הקמת הרשות תוקן חוק ההוצל"פ כמה פעמים, כדי להקנות לזוכה כלי אכיפה נוספים אשר פגיעתם בזכויות היסוד של החייב היא מידתית (ראו להלן).

גביית חובות באמצעות ההוצל"פ נעשית ב-25 לשכות הוצל"פ הפרוסות בארבעה מחוזות ברחבי הארץ. בשנת 2011 הסתכמה הגבייה בכ-34.9 מיליארד ש"ח. מנתוני הרשות עולה שבגבייה העקיפה⁵ הייתה עלייה חדה של למעלה מ-150%: מכ-13.2 מיליארד ש"ח בשנת 2009 לכ-33.7 מיליארד ש"ח (כ-97% מסך כל הגבייה) בשנת 2011, ואילו בגבייה הישירה⁶ הייתה עלייה מתונה של כ-20%: מכמיליארד ש"ח בשנת 2009 לכ-1.2 מיליארד ש"ח (כ-3% מסך כל הגבייה) בשנת 2011.

בדצמבר 2011 היה בהוצל"פ מלאי של כ-2.8 מיליון תיקים פעילים. התפלגות התיקים בין המחוזות לא השתנתה במשך השנים: כ-36% מהתיקים מטופלים במחוז תל אביב, כ-31% במחוז חיפה והצפון, כ-20% במחוז המרכז וכ-13% במחוז ירושלים והדרום.

בשנת 2009 נפתחו כ-445,000 תיקי הוצל"פ ונסגרו כ-236,000 תיקים, בשנת 2010 נפתחו כ-430,000 ונסגרו כ-960,000, בשנת 2011 נפתחו כ-450,000 ונסגרו כ-715,000, ובמחצית הראשונה של שנת 2012 נפתחו כ-210,000 תיקים ונסגרו כ-231,000 תיקים. בתרשים שלהלן מוצגת מגמת הירידה במספר תיקי ההוצל"פ הפעילים מאז הקמת הרשות ועד סוף שנת 2011:

- 1 החלטה 3487 ממאי 2008.
- 2 זוכה הוא אדם המחזיק בפסק דין, בשטר וכדומה, ולפיהם פלוני מחויב לשלם לו סכום מסוים.
- 3 חייב הוא אדם שהוצא נגדו פסק דין או חיוב אחר המחייב אותו לשלם לפלוני סכום מסוים.
- 4 לרבות צווי עיכוב יציאה מן הארץ, צווי עיקול, צווי מאסר והגבלות נוספות.
- 5 גבייה עקיפה נעשית בין הזוכה לחייב.
- 6 גבייה ישירה נעשית באמצעות תשלום בקופות לשכות ההוצל"פ או בשוברים בדואר.



המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות: המרכז פועל על פי חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995, ועל פי התקנות שהוצאו מכוחו (להלן - חוק המרכז או תקנות המרכז). על פי חוק המרכז, הוא מוסמך לגבות קנסות, אגרות והוצאות שנועדו לתשלום לאוצר המדינה. המרכז הוקם בירושלים במסגרת הנהלת בתי המשפט כמוקד גבייה ארצי ומתמחה בהליכי גבייה מחייבים הממאנים לשלם את חובם. במרכז כמה מדורים: קליטה, חקירות ועיקולים, גביית קנסות בגין עברות תנועה, גביית אגרות והוצאות, גביית קנסות ופיצויים פליליים וגביית קנסות מינהליים.

המרכז הוקם בשל חוסר יעילותם של המנגנונים שבאמצעותם גבתה המדינה באותה העת את החובות שהיו חייבים לה ואת הקנסות שהטילו בתי המשפט. עם הקמת הרשות הוכפף אליה המרכז. המרכז גובה את החובות האלה: קנסות שהוטלו בבתי המשפט לתעבורה; קנסות של משרדי ממשלה שהוטלו בבתי המשפט בהליך פלילי; קנסות בגין עברות תנועה (דוחות של משטרת ישראל) וקנסות שהוטלו לפי חוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985 (להלן - חוק העברות המנהליות); פיצוי שנפסק בהליך פלילי והמשולם למתלונן; הוצאות לטובת אוצר המדינה ועוד. בשנת 2011 גבה המרכז חובות בסך כ-343 מיליון ש"ח, עלייה של כ-9% לעומת הגבייה בשנת 2009, שהסתכמה בכ-316 מיליון ש"ח.

בשנים 2009-2012 עלה תקציב הרשות בכ-51% (מכ-174 מיליון ש"ח לכ-263 מיליון ש"ח), והיקף כוח האדם בה עלה בכ-50% (מכ-400 עובדים לכ-600 עובדים).

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של עבודת הרשות מול ציבור הזוכים והחייבים. בין היתר נבדקו פעולות הרשות לייעול הגבייה, איחוד לשכות ההוצל"פ, הפעלת חוקרים בהוצל"פ, המישק של העברת נתונים ממזכירות בתי המשפט למרכז, סמכויות מקבילות בפריסת חובות וקבלת קהל במרכז. הבדיקה נעשתה בהוצל"פ ובמרכז. בדיקות השלמה נעשו בהנהלת בתי המשפט.

מערכת ההוצאה לפועל

ממסמכי הרשות עולה שאחד מיעדיה המרכזיים הוא לזווג שינויי חקיקה כדי לייעל את הגבייה ולשפר את מוסר התשלומים במדינה. במסגרת הפעולות להקמת הרשות התקבלו כמה תיקוני חקיקה שכללו גם שיפורים ושינויים שנועדו לסייע לציבור הזוכים והחייבים. התיקון העיקרי לחוק ההוצל"פ היה תיקון 29⁷ מנובמבר 2008 (להלן - תיקון 29), שהפריד את מערכת ההוצל"פ מהנהלת בתי המשפט. התיקון נועד בין היתר להקנות גישה נוחה יותר למקורות מידע על החייב ועל נכסיו. לפי תיקון זה, אם נוכח רשם ההוצל"פ שאין תועלת בניהול הליכי הוצל"פ, יימסר לחייב ולזוכה מידע בדבר האפשרות לפתוח בהליכי פשיטת רגל. עוד בתיקון זה: נקבע כי יוגבל השימוש בצווי מאסר נגד חייבים, וכי אפשר לפתוח תיק בהוצל"פ נגד חייב רק לאחר אימות פרטיו בזמן אמת; הורחבה רשימת המיטלטלין המוגנים מפני עיקול; הוטל איסור על עיקול כספי זכאות לסיוע בדיוור שנועדו לאפשר קורת גג וחיים בכבוד; ונקבע לוח זמנים לפתיחת תיק בהוצל"פ.

שינוי במעמד הרשמים

לרשמי ההוצל"פ הוקנו סמכויות שיפוטיות ומינהליות. בחוק ההוצל"פ נקבע כי רשם ההוצל"פ בהפעילו את סמכויותיו על פי דין אין עליו מרות, זולת מרותו של הדין. במאי 2011 התקבל תיקון 33⁸ לחוק ההוצל"פ (להלן - תיקון 33), ועל פיו נקבע מעמדם של רשמי ההוצל"פ כעובדי מדינה בכפיפות לרשות המבצעת, ובוטלה הזיקה בינם לבין הנהלת בתי המשפט. בתיקון זה נקבע גם כי האחריות למינוי רשמים ולסיום כהונתם, שהייתה נתונה לפני התיקון בידי שר המשפטים ובידי נשיא בית המשפט העליון, תועבר לוועדה לבחירת רשמים⁹. בתיקון נקבע כי הממונה על הרשמים ברשות¹⁰, אף שהוא מופקד עליהם מן הבחינה המקצועית, אינו רשאי להתערב בהפעלת סמכויותיו של רשם על פי דין במסגרת טיפולו בהליך. עוד נקבע שימונה אחראי לביורור תלונות הציבור בנוגע לרשמים. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, כיהנו ברשות 54 רשמים.

כבר בדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן - ועדת החוקה) בינואר 2011 לקראת אישורו של תיקון 33, טענו נציגי הרשמים ונציגי עמותה חברתית, שהכפפת הרשמים לרשות המבצעת - ואף לממונה, הכפוף למנהל הרשות - עלולה לפגוע באי-תלותם הן מהבחינה העקרונית והן מהבחינה האישית. עוד טענו כי הזדהות הרשמים עם יעדי הרשות (למשל העלאת שיעורי הגבייה) עלולה לפגוע ביכולתם למלא את תפקידם מתוך היעדר לחצים ואינטרסים חיצוניים להליך גופו, ובכך היא עלולה לפגוע בחייבים מעל המידה הראויה.

- 7 אלה כמה מן התיקונים האחרים: תיקון 32 ובו נקבע שעל חוקרי ההוצל"פ לעבור הכשרה מתאימה לביצוע תפקידם, והם הוסמכו להזמין חייב לבדיקת יכולת. עוד נקבע שרשם רשאי, לבקשת זוכה, להוציא צו הבאה לחייב שלא הגיע לבדיקה זו; תיקון 35 ובו נקבע, בין היתר, כי יוארך פרק הזמן שהוקצה לחייב לשם הגשת התנגדותו לפירעון שטר, והוטלה על הזוכה חובת דיווח בדבר תקבולים שקיבל מהחייב בגבייה עקיפה; תיקון 36 הביא לרפורמה בפינוי שוכר; בתיקון 37 נוספו נכסים המוגנים מפני עיקול; ובתיקון 38 נקבעה סמכותו של רשם לסיים דיון שהחל בו בתוך שלושה חודשים מיום שהסתיימה כהונתו למען רציפות הדיון וייעול ההליך. מלבד תיקוני החקיקה הראשית נעשו גם תיקוני חקיקת המשנה.
- 8 התיקון בתוקף מולי 2011.
- 9 לפי חוק ההוצל"פ, בוועדה חמישה חברים: שופט בית משפט מחוזי, מנהל הרשות, הממונה על הרשמים, נציג לשכת עורכי הדין ונציג הציבור.
- 10 את הממונה בוחרת הוועדה לבחירת רשמים לתקופת כהונה של שבע שנים.

משרד מבקר המדינה מצא שכמה מהנחיותיו ומהערוותיו המקצועיות של מנהל הרשות לרשמים בהליכים שנדונו לפנייהם נגעו לעניינים הנמצאים בתחום שיקול דעתם העצמאי, כמפורט להלן:

1. בדצמבר 2010 פנה מנהל הרשות לממונה דאז על הרשמים וביקש שינחה אותם "כי במסגרת שיקול הדעת שמפעילים רשמים בעת מתן פטור מאגרה, לא ניתן יהיה לקחת בחשבון שיקול האומר כי יינתן פטור מתשלום אגרה, מאחר וזו הדרך היחידה להיטיב עם החייב או להקטין את סך הוצאותיו בתיק". מנהל הרשות הביא לדוגמה את החלטתו של רשם להורות על ביטול האגרה במקרה מסוים "על מנת למנוע הוצאות נוספות ומיותרות על החייבת, לאור מסקנתי העקרונית כי יכול ולחייבת נגרם עוול של ממש במסגרת הליכים אלו ומכוח הסמכות המוקנית לי". מנהל הרשות הסתייג מכך וציין כי אינו סבור "כי כאשר רשם מגיע למסקנה כי היה בניהול ההליכים בתיק משום עוול, קופת המדינה היא זו שצריכה להינזק".

מנהל הרשות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 (להלן - תשובת הרשות) שפנייה זו הייתה אל הממונה על הרשמים דאז, שהיה כפוף למנהל בתי המשפט, ולא במישרין אל רשם ההוצל"פ, ועוד בטרם התקבל תיקון 33. הוא הוסיף כי "פנייה זו נוסחה באופן המבהיר כי אין התערבות בשיקול הדעת של הרשמים אלא יידוע בדבר הדין הנוהג".

בידי הרשמים נתונה גם "סמכות שפיטה". בחוק-יסוד: השפיטה נקבע העיקרון ש"בעניני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין". בחוק ההוצל"פ נקבע עיקרון זהה, ולפיו בהפעלת סמכויותיו על פי דין אין על רשם ההוצל"פ מרות, זולת מרותו של הדין. משרד מבקר המדינה מעיר כי בפנייתו מדצמבר 2010 כתב כאמור מנהל הרשות: "אודה להנחייתך את הרשמים כי במסגרת שיקול הדעת שמפעילים רשמים בעת מתן פטור מאגרה, לא ניתן יהיה לקחת בחשבון שיקול האומר כי יינתן פטור מתשלום אגרה". בנוסח המכתב יש משום בקשה להנחות את הרשמים באופן העלול להגביל את שיקול דעתם.

2. ביוני 2012 כתב מנהל הרשות לממונה על הרשמים בנושא התנהלותו של תיק הוצל"פ מסוים¹¹: "אני סבור כי עלייך להנחות את הרשם הרלוונטי כי יש לזמן את הצדדים לדיון וזאת בהתאם להחלטתך... ובהתאם לעובדות שיוצגו בפניך, במידת הצורך ועל פי שיקול דעתך, להורות בהתאם לסמכות הנתונה לך בחוק ההוצאה לפועל". יצוין כי על פי סעיף 3א81(ה) בחוק ההוצל"פ, רשם רשאי, לפי בקשת החייב ומטעמים מיוחדים שיירשמו, להפחית את תוספת הפרשי ההצמדה והריבית או את הריבית.

בתשובת הרשות נכתב: "מנהל הרשות הותיר לשיקול דעת הממונה על הרשמים האם לפנות אל הרשם המטפל בתיק... הפנייתו של הרשם אל הוראת חוק רלבנטית, אינה פסולה ומצויה במסגרת האחריות המקצועית של הממונה על הרשמים".

יצוין כי על פניות אחרות שהתקבלו ברשות והוגעות להחלטות של רשמים השיבה הרשות שהיא אינה ערכאת ערעור על החלטות אלה, ושהדרך להלין עליהן קבועה בחוק. לעומת זאת, פנייתו של מנהל הרשות אל הממונה על הרשמים עסקה בתיק מסוים, ועלול היה להשתמע ממנה מתן הנחיה לפעול בדרך שיש בה להשפיע על שיקול הדעת של הרשם כדי להשיג את התוצאות הרצויות.

מנהל הרשות הדגיש בתשובתו כי בשום מקרה הוא לא פנה ישירות לרשמים, אלא רק לממונה המקצועית עליהם, ואין בבקשתו ממנה כדי לפגוע בשיקול דעתם ובעצמאותם השיפוטית. הוא ציין: "הגורמים המנהליים ברשות מעולם לא התערבו ולא יתערבו לעולם בהחלטות רשמיות".

11 סכום החוב המקורי היה כ-184,000 ש"ח, ובמועד פניית מנהל הרשות הוא הסתכם בלמעלה מ-900,000 ש"ח.

ההוצל"פ. במקרים הבודדים בהם יש להביא עניין זה או אחר לידיעת הרשמים תיעשה פנייה לממונה על הרשמים, שהיא המסננת שתחליט האם יש להפנות שימת לב הרשמים לאותו עניין".

משרד מבקר המדינה מעיר שאין מניעה שהממונה על הרשמים ינחה את הרשמים בנוגע לגישה או לעמדה עקרונית המקובלת בפסיקה בסוגיה קונקרטי, ואולם עליו לנקוט זהירות יתרה בעניין זה.

משרד מבקר המדינה מציין שעצמאותם של הרשמים בהליכים הנדונים לפניהם היא מן הנדבכים המרכזיים של הזכות להליך הוגן. לפיכך על הרשות ועל הממונה על הרשמים להקפיד שלא להנחות רשמים בנושאים שיפוטיים הנתונים לשיקול דעתם בהליכים הנדונים לפניהם. על הרשות להקפיד על שמירת עצמאותם ולהימנע מכל פעולה העלולה להתפרש כפגיעה בעצמאות זו.

חוקרי ההוצאה לפועל

בחוק ההוצל"פ מעוגן מנגנון ושמור "חקירת יכולת", ולפיו רשם ההוצל"פ רשאי, ביזמתו או לפי בקשת הזוכה או החייב, לחקור בדבר מצבו הכלכלי של החייב: על נכסיו, על גובה הכנסתו ועל מקורותיה, על יציאותיו מישראל וכניסותיו אליה, על חובותיו ועל הוצאותיו - כל זאת כדי לברר מהי מידת יכולתו לפרוע את חובו. חקירת יכולתו של חייב נועדה לחשוף את מצבו הכלכלי האמיתי ולקבל את המידע הדרוש על עצם קיומם של נכסים והכנסות שאפשר לגבות באמצעותם את החוב הפסוק. שימוש נכון בחקירת היכולת אמור לקדם במידה ניכרת את הליכי ההוצל"פ.

בשנת 1994 נקבע בחוק ההוצל"פ בין היתר: שר המשפטים רשאי לקבוע רשימה של חוקרי הוצל"פ שאינם עובדי הרשות; רשם רשאי למנות מתוך הרשימה חוקר לתיק מסוים; חוקר יפעל מטעם הרשם ולפי הוראותיו ויגיש לו דין וחשבון על תוצאות בדיקתו; הרשם רשאי לתת כל צו על סמך דוח החוקר כאילו חקר בעצמו, וכן רשאי הוא בכל עת, מיזמתו או על פי בקשה, לעיין בדוח מחדש ולחקור חקירה נוספת בין בעצמו ובין באמצעות חוקר אחר.

1. רק בשנת 2011 החלה הרשות ליישם את הוראת החוק המאפשרת מינוי של חוקרי הוצל"פ לחקירות יכולת - עד אז נהגו הרשמים לחקור חקירות אלה בעצמם. בכך ניתן להפחית את עומס העבודה המוטל על הרשמים ולקצר את זמני ההמתנה לדיונים. סמכותם של חוקרי הוצל"פ מסתכמת בבדיקת יכולתו של החייב בהתבסס על שאלון שהוא ממלא, על מסמכי יכולת שהוא מגיש ועל תשובותיו לשאלות החוקרים.

כאמור, תיקון חוק ההוצל"פ בעניין החוקרים התקבל בשנת 1994, כ-15 שנים לפני הקמת הרשות, אך כאשר היא החליטה להקים מאגר של חוקרי הוצל"פ היא יזמה שינויים בתקנות הנוגעות לחוקרים אף שלא בחנה בחינה מקיפה את מכלול ההיבטים של הפעלתם.

בתשובת הרשות נכתב כי "במסגרת תיקון 29 לחוק ההוצל"פ, נוספו הוראות שבגינן עלה הצורך לקיים חקירת יכולת לחייב בטרם נקיטה באמצעים שהחוק מעמיד לרשות הזוכה ו/או הרשם". הרשות הוסיפה כי "נעשתה עבודת חשיבה עמוקה בטרם הפעלת חוקרי ההוצאה לפועל בשים לב שיכול ותיטען טענה שמדובר בהפרטת שירות שלטוני ולכן התקנות העוסקות בתחום חוקרי ההוצאה לפועל שונות והותאמו למציאות המשפטית הנוהגת היום".

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוסף לבחינה המשפטית היה על הרשות לבחון את מכלול ההיבטים - היבטי התקציב, התשתית והתעסוקה - הכרוכים בהפעלת חוקרי ההוצל"פ, ובכלל זה את דרך יישומה של התכנית להפעלת החוקרים ואת ההשפעות האפשריות של הפרטת שירות ציבורי זה.

2. הרשות לא עשתה סקרי נחיצות לבחינת צורכי הלשכות בכל מחוז ומחוז ולבחינת זמני ההמתנה לחקירת היכולת ולא בחנה אם קיים צורך במאגר חוקרים בכל המחוזות ואם יש לכך ביקוש מצד הרשמים.

כך, בספטמבר 2011 כתב חוקר הוצל"פ ממחוז חיפה והצפון ליועצת המשפטית של הרשות, שרשמי המחוז חוקרים בעצמם חקירות יכולת ואינם מעבירים אותן לטיפול החוקרים. באותו החודש השיבה היועצת המשפטית כי רשם סוברני להחליט אם הוא מעוניין לקיים את חקירת היכולת בעצמו: "אם רשמי מחוז הצפון, החליטו כולם, כי אין הם מבקשים להפנות בדיקות לחוקרי הוצאה לפועל, אין כל דרך להביאם להחליט אחרת".

במועד סיום הביקורת באוגוסט 2012 חוקרי ההוצל"פ במחוז חיפה והצפון, שהרשות התקשרה איתם לאחר הליך של בחירה ומיון, טרם חקרו ולו חקירת יכולת אחת.

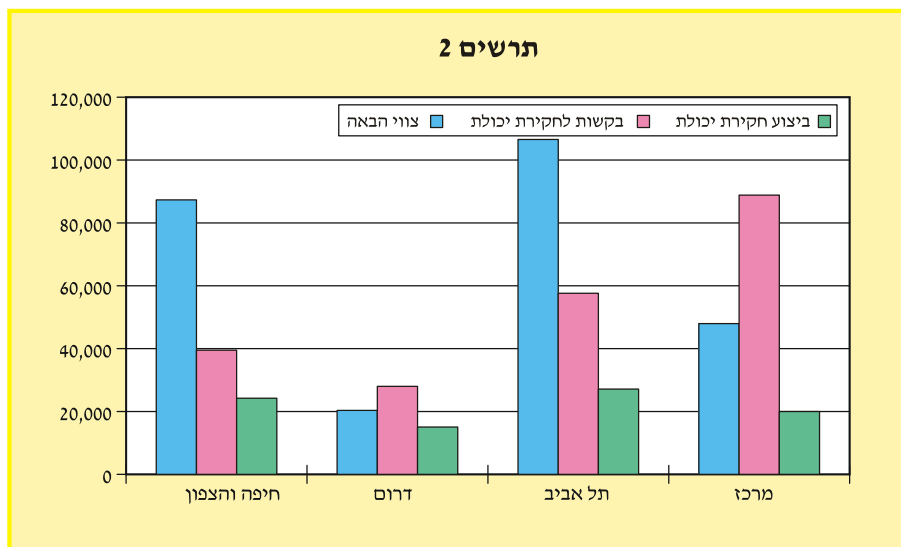
יצוין כי בדיון שהתקיים בוועדת החוקה באוקטובר 2010 בעניין הפעלת חוקרי הוצל"פ ציין סמנכ"ל מקצועי ברשות כי הכוונה היא להפעיל את החוקרים בלשכות העמוסות, הנמצאות בעיקר במחוז המרכז ובמחוז חיפה והצפון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם מינויו של חוקר כפוף להחלטתו הסוברנית של רשם ההוצל"פ, אבל אם כל 18 רשמי המחוז - שלישי מ-54 הרשמים המכהנים - החליטו קולקטיבית שלא להפנות חקירות יכולת לחוקרים, על הרשות לבחון את הסיבות לכך.

מנהלת מחוז חיפה והצפון ברשות הסבירה במאי 2012 למשרד מבקר המדינה כי רשמי המחוז אינם ממנים חוקרי הוצל"פ מאחר שהרשמים עושים את החקירות בעצמם במסגרת הדיונים המתקיימים במהלך ביצוע צווי ההבאה¹². מאחר שמספר צווי ההבאה במחוז הוא הגבוה ביותר בארץ, הצורך במינוי חוקרים מועט ביותר.

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על מספר צווי ההבאה, על מספר הבקשות לחקירת יכולת ועל התפלגות חקירות היכולת בין המחוזות בשנת 2011 :

12 צו הבאה הינו צו המורה למטרה להביא חייבים שהתחמקו מזימונים להתייצבות בפני רשם בלשכת ההוצל"פ.



מן התרשים עולה כי רוב הבקשות לצווי הבאה הוגשו במחוז תל אביב, שבו הרשמים נעזרים בחוקרי הוצל"פ, ובמחוז חיפה והצפון, שבו אין נעזרים בחוקרים. יוצא אפוא שמספר צווי הבאה אין בו להסביר את אי מינוי חוקרי הוצל"פ במחוז חיפה והצפון.

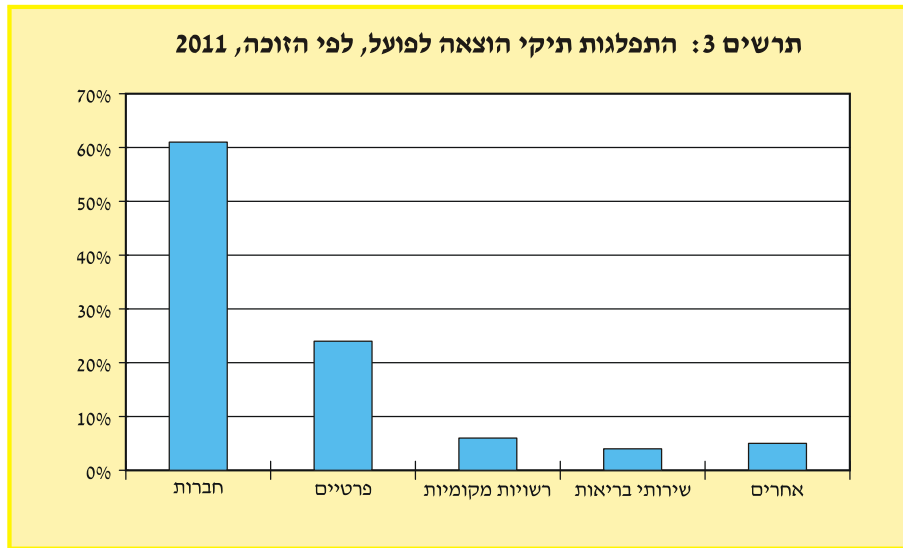
הרשות לא בדקה את תוצאות ההחלטה הקולקטיבית של רשמי מחוז חיפה והצפון, המטפל ביותר מ-30% מכלל תיקי הוצל"פ בארץ, ולא השוותה בין המחוזות, כדי לבחון אם הפעלת החוקרים הביאה לידי קיצור זמני ההמתנה לחקירת יכולת ולהפחתת עומס העבודה מהרשמים בלשכות העמוסות.

בתשובת הרשות נמסר כי הפעלת החוקרים היא במסגרת תכנית חלוץ (פיילוט) למשך שלוש שנים, ובסופה יבחן הצורך בהמשך הפעלתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, עם סיום תכנית החלוץ על הרשות לבחון את כל ההיבטים הקשורים לעבודת חוקרי הוצל"פ, ובהם יעילות חקירות היכולת, מלאי הבקשות לחקירות יכולת ופיזורן בין המחוזות. בתום הבחינה עליה להחליט אם הפעלת החוקרים נחוצה ומה המתכונת הרצויה להפעלתם.

פעולות ליעול הגבייה

1. מבצעי גבייה: את מרבית תיקי הוצל"פ פותחות חברות. בתרשים שלהלן נתונים על התפלגות תיקי הוצל"פ בשנת 2011 לפי סוג הזוכה. יצוין כי בשנים הקודמות הייתה ההתפלגות דומה.



כדי להגביר את האכיפה פנתה הרשות בשנים 2011-2012 לזוכים מוסדיים שלהם מספר רב של תיקים פעילים בהוצל"פ והציעה להם לצאת למבצעי גבייה ממוקדים (שמשכם כשישה שבועות כל אחד) תוך הענקת הנחות לחייבים בגין החזר חובם.

במבצעי הגבייה פנתה הרשות בכתב לחייבים הנכללים, על פי הגדרת הזוכים, ב"אוכלוסיית המבצע"¹³. לא נכללו במבצעים אלו חייבים במעמד של איחוד תיקים¹⁴ וכן חייבים שהזוכים ביקשו שלא לפנות אליהם. במסגרת המבצעים הזוכים מחלו לחייבים על חובות בסך כ-149 מיליון ש"ח; והגבייה הכוללת הסתכמה בכ-133 מיליון ש"ח.

מנתוני הרשות עולה כי האכיפה והגבייה באמצעות המבצעים הצליחו חלקית: במבצעים נכללו 165,000 תיקים, ומתוכם נסגרו 25,150 (כ-15%) בגין טיוב נתונים; הושגו הסדרים ב-14,770 תיקים (כ-9%)¹⁵.

הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לא די למדוד את הצלחת המבצעים רק לפי שיעור ההסדרים מכלל התיקים, אלא יש להוסיף להצלחה גם את התיקים שנסגרו בעקבות הפעילות שקדמה ליציאה למבצע. בתשובה נוספת של הרשות למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 צוין כי "קיימת לעת זו מדיניות שלא להרבות במבצעי גבייה יתר על המידה... שכן לעיתים קיים 'גמול' למי שמתמט מתשלום חובותיו". עוד צוין, שלא תמיד יש במבצעי הגבייה כדי להניע את החייב לשלם את חובו.

13 המבצעים לוו בהסברה באמצעי התקשורת.
 14 חייב רשאי לבקש איחוד של כל תיקי ההוצל"פ שנפתחו נגדו, כדי לאפשר לו לשלם לכל נושיו לפי תכנית תשלומים אחת המתפרסת על פני פרק זמן מוגדר.
 15 ההסדרים האלה כוללים גם חייבים שפנו מיזמתם לרשות בבקשה להגיע להסכם ושלא נכללו באוכלוסיית המבצע.

משרד מבקר המדינה ער לחשיבות המבצעים ולמאמצים שנקטה הרשות כדי להביא להצלחתם בצמצום חובות, בסגירת תיקים ובהוצאת חייבים ממעגל החובות. עם זאת, משרד מבקר המדינה סבור שיש לנתח את תהליכי המבצעים ואת תוצאותיהם, כדי להביא לכך שבמבצעים הבאים שתיזום הרשות יעלו שיעורי ההסדרים ומספר התיקים שייסגרו.

2. משלוח החלטות רשם לצדדים: לפי נוהלי הרשות, החלטות של רשמים המכילות יותר מ-17 שורות אינן נשלחות לצדדים. במקום זאת נשלחת לחייבים הודעה בדואר רגיל ולפיה התקבלה החלטה, ואם ברצונם לקבלה עליהם לקחתה ממזכירות ההוצל"פ. לחלופין, מרכז המידע הטלפוני מספק לצד המבקש זאת את העתק ההחלטה או את תרפיסה באמצעות הדואר. ההחלטות המלאות נשלחות מהמערכת הממוחשבת של ההוצל"פ רק לעורכי דין מייצגים, המחוברים למערכת זו. בנובמבר 2011 פנתה עמותה חברתית במכתב למנהל הרשות וטענה כי "הימנעות משליחת כל ההחלטות בדואר לחייבים פוגעת במימוש זכות החייבים להתגונן באופן מעשי ויעיל כנגד החלטות הניתנות כנגדם".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי נתוני הרשות, כ-94% מהזוכים מיוצגים בידי עורכי דין, לעומת כ-6% מהחייבים. יתר החייבים (כ-94%) אינם מיוצגים, רובם בשל מצב כלכלי דחוק; ולפיכך הם אינם מסתייעים בייצוג משפטי, אינם מקבלים את ההחלטות המלאות ונדרשים לפעול מיזמתם כדי להשיגן.

בתשובת הרשות מנובמבר 2012 נכתב כי רובן המכריע (95%) של החלטות הרשמים מכילות פחות מ-17 שורות, וכי הרשות נערכה לתיקון עניין זה "במסגרת מערכת המחשוב החדשה (כלים שלובים) שאמורה לעלות לאוויר בקרוב".

3. תרגום מסמכים: הרשות יזמה פעולות הסברה נרחבות כדי שהציבור יכיר את עבודתה ואת מקומה במערכת המשולשת של זוכה-חייב-רשות. כמו כן היא הכינה מערך מתורגם של חלק ממסמכי לערבית, לרוסית ולאמהרית.

במערך המתורגם שהכינה הרשות לא נכללו כתבי בי-דין וטפסים מובנים המיועדים לשימוש הזוכים והחייבים.

בתשובת הרשות נכתב כי על פי דין אין היא חייבת לתרגם מסמכים לשפה שאינה ערבית. לדבריה, "הדרך לתת שירות יעיל לציבור הנוזקק לשפות אחרות אינו על דרך תרגומם של המסמכים לאינספור שפות, שכן אז יקשה על נותני השירות, קרי הלשכה והרשמים, להבין מה נאמר באותם טפסים שיוגשו. לכן שירות נכון לעמדת הרשות הינו על דרך הקצאת נותני שירות הדוברים את השפות הזרות הנוספות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי להליכי ההוצל"פ יש השפעות כבדות משקל על חייבים, בהם חייבים שאינם שולטים בשפה העברית. לפיכך על הרשות לבחון את הדרכים להרחיב את שירותיה באמצעות עובדים דוברי שפות זרות בלשכות ההוצל"פ ולשקול אם נדרש לתרגם גם את יתר סוגי המסמכים.

איחוד לשכות הוצל"פ

25 לשכות הוצל"פ הפרוסות ברחבי הארץ נחלקות לארבעה מחוזות: למחוז תל אביב שייכת לשכת הוצל"פ בתל אביב; למחוז חיפה והצפון שייכות הלשכות בחדרה, בחיפה, בקרית, בעכו, בנצרת, בעפולה, בבית שאן, בטבריה, בקריית שמונה ובצפת; למחוז המרכז שייכות הלשכות בנתניה, בכפר סבא, ברחובות, בראשון לציון, בפתח תקווה, ברמלה ובהרצלייה; למחוז ירושלים והדרום שייכות הלשכות בירושלים, באשדוד, באשקלון, בקריית גת, בבאר שבע, בדימונה ובאילת.

הלשכה בתל אביב היא הגדולה ביותר - היא מטפלת בלמעלה משליש מכלל תיקי הוצל"פ. לשכות חיפה, ירושלים, נתניה ועכו מוגדרות לשכות גדולות - כל אחת מהן מטפלת בכ-6%-12% מהתיקים. לשכות חדרה, באר שבע, ראשון לציון, כפר סבא, פתח תקווה, הרצלייה והקריות הן לשכות בינוניות - כל אחת מהן מטפלת בכ-3%-6% מהתיקים. לשכות נצרת, רמלה, אשקלון, עפולה, רחובות, צפת, אשדוד וטבריה הן לשכות קטנות - כל אחת מהן מטפלת בכ-1%-3% מהתיקים. לשכות קריית גת, קריית שמונה, אילת, דימונה ובית שאן הן לשכות קטנות מאוד - כל אחת מטפלת בפחות מ-1% מהתיקים.

בחוק הוצל"פ נקבע בין היתר כי שר המשפטים רשאי להקים, באישור ועדת החוקה ועל פי צו, לפחות לשכת הוצל"פ אחת בכל אחד מהמחוזות¹⁶, ובה בין היתר רשמי הוצל"פ ומנהלי לשכות הוצל"פ, ולקבוע את מקום מושבה. עוד נקבע כי בכל בית משפט שלום שאין לידו לשכת הוצל"פ יהיה אפשר להגיש בקשות ומסמכים המיועדים ללשכת הוצל"פ ולקבל מידע בעניין תיקים והליכים של הוצל"פ.

מנהל הרשות פנה ביולי 2009 לעורך דין ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בבקשה לקדם את איחודן של לשכות הוצל"פ קטנות עם לשכות גדולות יותר. עם זאת הוא ציין כי בעקבות צמצום מספרן של הלשכות יאלצו חייבים - רבים מהם דלי אמצעים - לפנות ללשכה מרוחקת יותר, והדבר עלול להיות כרוך בהוצאה כספית שאינה בהישג ידם. מנהל הרשות הוסיף כי ראשי ערים, לשכת עורכי הדין, עמותות חברתיות ועובדי הוצל"פ צפויים להתנגד למהלך.

בדצמבר 2009 העביר שר המשפטים לאישור ועדת החוקה את טיוטת צו ההוצאה לפועל (סגירת לשכות), התש"ע-2009 (להלן - טיוטת הצו), ולפיה ייסגרו לשכות קטנות וקטנות מאוד, והתיקים הפעילים המטופלים בהן יועברו ללשכות אחרות כלהלן: לשכת קריית שמונה תועבר לצפת, לשכות עפולה ובית שאן תועברנה לנצרת, לשכת הקריות תועבר לעכו, לשכת רחובות תועבר לראשון לציון, לשכת הרצלייה תועבר לתל אביב, ולשכת קריית גת תועבר לאשקלון.

בפברואר 2010 דנה ועדת החוקה בטיטת הצו. במהלך הדיון טענה היועצת המשפטית של הרשות כי הרשות יזמה, באישורו של שר המשפטים, הליך לאיחוד הלשכות כדי להתייעל, להתמקצע ולשפר את השירות לציבור. היא ציינה עוד שהאיחוד נעשה בשיתוף פעולה ובהתייעצות עם לשכת עורכי הדין, עם עמותת חברתית ועם לשכת הסיוע המשפטי לאחר קבלת הסכמתם למהלך. נציג משרד האוצר הבהיר שגם משרדו תומך באיחוד. ממלא מקומו של היו"ר אמר שהוא מתנגד נחרצות לצו הזה. לדעתו, רצוי להכין תכנית חלוץ (פיילוט) ביישוב אחד, ולאחר שנה - לעשות סקר ולבדוק את היקף הגבייה ואת ההתייעלות בעקבות המהלך. הוא הוסיף כי נדרש "לבדוק את כל הסיבות והטיעונים לאישור הצו כפי שהוצגו לנו", שכן האישור הגורף לסגירת לשכות קטנות נראה קיצוני ולא סביר, ויש חשש שהוא יפגע בציבור המקבל שירותים מההוצל"פ. גם יו"ר הוועדה וחבר אחר בה הביעו את התנגדותם לצו. בתום הדיון לא הוחלט דבר בנוגע לתכנית החלוץ, והיו"ר הודיע שיתקיים דיון נוסף בנושא. בפועל לא הובא הנושא לדיון נוסף, וטיטת הצו לא אושרה.

16 בהתאם לאזורי השיפוט של בתי המשפט המחוזיים שקבע שר המשפטים לפי סעיף 33 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

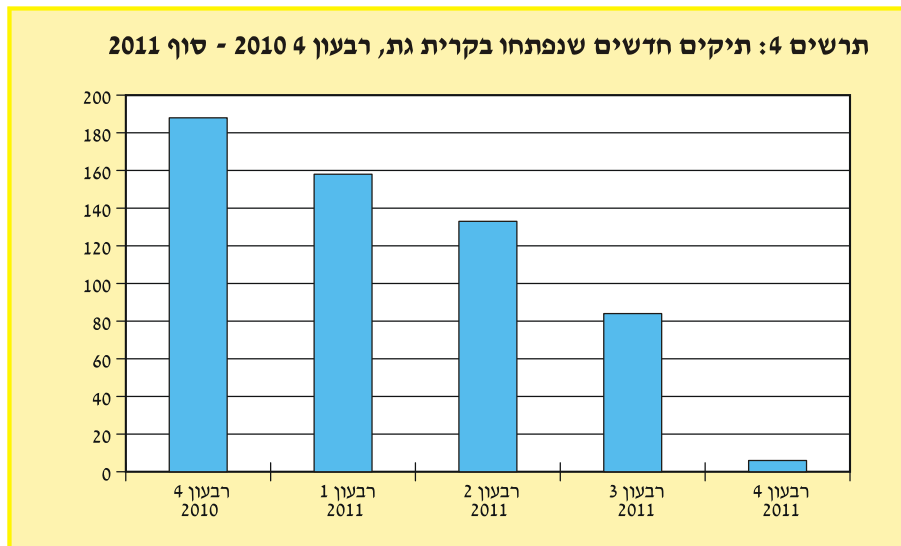
נמצא כי אף שוועדת החוקה רק העלתה את הצורך לקיים תכנית חלוץ ורק ביישוב אחד, אבל לא החליטה לקיים תכנית כזאת ובוודאי לא אישרה את טיוטת הצו, הנוגעת לכלל הלשכות הקטנות, פעלה הרשות לצמצום הפעילות בלשכות.

בתשובת הרשות נכתב כי אין מדובר בסגירת לשכות אלא בצמצום הפעילות בהן, וכי לשכות אלו "הינן לשכות לכל דבר ועניין ואינן לשכות הגשה"¹⁷.

נמצא כי הפעילות בלשכות בקריית שמונה ובעפולה צומצמה כמעט לחלוטין: בקריית שמונה נפתחו 650 תיקים חדשים במחצית הראשונה של שנת 2011, ואילו במחצית הראשונה של שנת 2012 נפתחו 28 תיקים חדשים בלבד (צמצום של כ-96%); במחצית הראשונה של שנת 2011 נפתחו בלשכה בעפולה 4,549 תיקים, ואילו במחצית הראשונה של שנת 2012 - 44 תיקים חדשים בלבד (צמצום של כ-99%). נתונים אלה מעידים שאמנם לא הוחלט על סגירת הלשכות רשמית, אך בפועל צומצמה מאוד פעילותן.

גם בקריית גת נעשו פעולות צמצום ניכרות עד שבשנת 2011 התמעט מאוד מספר התיקים החדשים שנפתחו בלשכה. לדוגמה, ברבעון האחרון של שנת 2011 נפתחו שישה תיקים בלבד לעומת 188 תיקים ברבעון הרביעי של שנת 2010 (ירידה של כ-97%).

בתרשים שלהלן מוצגת מגמת הצמצום של מספר התיקים החדשים שנפתחו בקריית גת מהרבעון האחרון של שנת 2010 ועד סוף שנת 2011:



בתשובת הרשות נכתב כי בתוקף סמכותו הניהולית של מנהל הרשות ולצורך התייעלות וויסות העבודה בין הלשכות נוידו עובדים. הרשות הוסיפה שהדבר הביא לידי שיפור השירות לצדדים, וכיום החלטות הרשם בבקשות המוגשות בתיקים החדשים ניתנות באופן רציף וכמעט יומיומי

17 לשכות שבהן ניתן רק להגיש בקשות ומסמכים ולקבל מידע בעניין תיקים והליכים בהוצל"פ.

”בעוד שבעבר בלשכה הקטנה אליה היה מגיע הרשם אחת לשבוע, שבועיים או חודש היו ההחלטות ניתנות בשיהוי רב”.

משרד מבקר המדינה מעיר שאין חולק על כך שמנהל הרשות רשאי בתוקף סמכותו הניהולית לווסת את העבודה בין הלשכות, אך יודגש שרוב הלשכות שהפעילות צומצמה בהן נמצאות בפריפריה. גם ועדת החוקה נתנה את דעתה לכך וציינה כי “הנקודה האחרונה היא באמת סוגיית פריפריה. לא הכול הוא דרך החור של הגרוש וכאן החור הוא גם צר כי הסכומים הם באמת סכומים לא גדולים... בסוף בדברים הקטנים הולכים ופוגעים באנשים פגיעה ישירה ולפעמים דווקא בדברים הרגישים ודווקא באוכלוסיות שהן אולי המועדות ביותר לפגיעה”.

זאת ועוד, גם הטענה שהדבר הביא לשיפור השירות לציבור מאחר שבעבר ניתנו ההחלטות בלשכות הקטנות בשיהוי רב, אין בה כדי להצדיק את צמצום הפעילות. למעשה, כל בקשה המוגשת בכל אחת מהלשכות ברחבי הארץ נסרקת במערכת המחשוב של הרשות, והחלטות הרשמים ניתנות בהתאם למשימות המיוזנות לכל רשם ורשם ללא תלות במקום הימצאו.

בתשובת הרשות נכתב עוד כי “לעתיד לבוא, עם העלאת מערכת המחשוב החדשה היקף השירותים שניתן לזוכים והחייבים יורחב כך שניתן יהיה לבצע פעילויות רבות בשירותים מקוונים... כך שמיקומה של הלשכה אינו חזות הכל”.

האמור לעיל מלמד כי אף שוועדת החוקה לא אישרה את טיוטת הצו ואת סגירת הלשכות הקטנות החליטה הרשות למזער את היקף הפעילות בכמה לשכות; בפועל היא העבירה את הפעילות בחלק מן הלשכות הקטנות ללשכות אחרות, ובכמה לשכות כמעט אין כיום פעילות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לשקול את העלאת הנושא מחדש בפני ועדת החוקה.

המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות

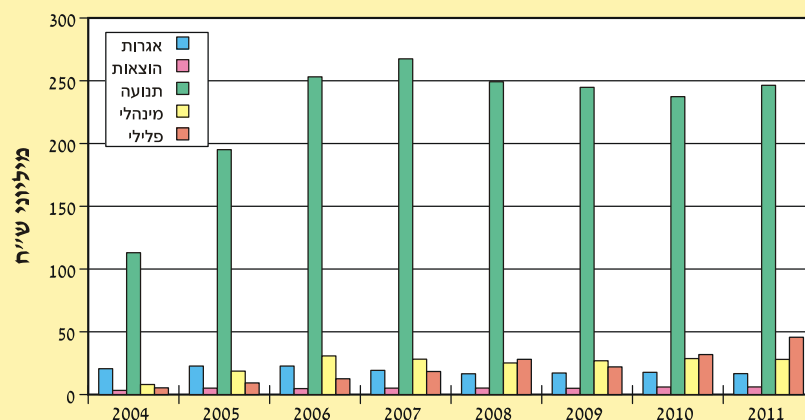
משנת 1995 המרכז פועל במסגרת הנהלת בתי המשפט כמוקד גבייה ארצי המתמחה בהליכים לגביית חובות לאוצר המדינה, ובינואר 2009 עם הקמת הרשות הוא הוכפף אליה. תיקון חוק המרכז משנת 2009 כלל “סעיפי סל” המאפשרים למרכז לגבות כמעט כל חוב לאוצר המדינה. בתיקון לחוק מנובמבר 2011 הוסדרו הליכים שניתן לנקוט נגד החייבים. עוד הוסדר שמנהל המרכז רשאי לפנות אל רשמי ההוצל”פ המכהנים גם כרשמים לענייני המרכז בבקשה להטיל על החייב הגבלות¹⁸. תיקון לחוק מפברואר 2012 עוסק בפיצוי לקטינים שנפגעו, ובו נקבע שאם נאשם לא שילם את הפיצוי שנפסק למי שהיה קטין בעת מתן גזר הדין, ישלם המרכז לניזוק את יתרת הפיצוי עד לסכום של 10,000 ש”ח.

18 הגבלת חייב מלקבל, מלהאריך או מלהחזיק דרכון או תעודת מעבר; הגבלת יציאתו מן הארץ; הכרזה עליו כ”לקוח מוגבל”; הגבלתו מלהשתמש בכרטיס אשראי; הגבלת זכאותו לייסד תאגיד או להיות בעל עניין בו; הגבלתו מלקבל, מלהחזיק או מלחדש רישיון נהיגה.

אלה מדורי המרכז: מדור קליטה, המופקד על קבלת התיקים ועל חלוקתם בין המדורים; מדור חקירות ועיקולים, המופקד על איתור החייבים ונכסיהם ועל עיקול נכסים; מדור לגביית קנסות בגין עברות תנועה; מדור לגביית אגרות והוצאות; מדור לגביית קנסות ופיצויים פליליים; מדור לגביית קנסות מינהליים. במרכז הועסקו בשנת 2011 כ-80 עובדים¹⁹. רוב הכספים שגבה המרכז (כ-75% מהם, בממוצע) מקורם בגביית קנסות בגין עברות תנועה עבור משטרת ישראל. יצוין כי הרוב המכריע של התיקים המועברים לגבייה הם של קנסות בגין עברות תנועה. בטבלה ובתרשים שלהלן מוצגים נתונים על כלל התשלומים שגבה המרכז בשנים 2004-2011 (במיליוני ש"ח):

סוג החוב	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
אגרות	20.6	22.7	22.7	19.3	16.6	17.2	17.7	16.7
הוצאות	3.3	5.1	4.8	5.1	5.2	5.0	6.0	6.1
תנועה	113.0	195.1	253.1	267.4	249.2	244.7	237.3	246.4
מינהלי	8.0	18.7	30.8	28.2	25.2	26.9	28.7	28.0
פלילי	5.4	9.3	12.6	18.4	28.1	22.1	31.9	45.7
סה"כ	150.3	250.9	324.0	338.4	324.3	315.9	321.6	342.9

תרשים 5: תשלומים שגבה המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, 2004-2011



מז הטבלה ומן התרשים עולה כי עיקר העלייה בגבייה הכוללת של המרכז היה בשנים 2005 ו-2006: בשנת 2005 הייתה עלייה של כ-67% לעומת שנת 2004, ובשנת 2006 הייתה עלייה של כ-29% לעומת שנת 2005. עוד עולה כי בשנים 2007-2011 הצטמצמה בהדרגה גביית החובות מאגרות, ובשנת 2011 נגבו תשלומי חובות בגין האגרות שסכומם הכולל נמוך בכ-26% מהסכום שנגבה בשנת 2006. ירידה זו מקורה, בין היתר, בשינוי תקנות האגרות שבגינן חישבו הפיגורים אינו כולל ריבית אלא הצמדה בלבד.

מישק העברת נתונים ממזכירות בתי המשפט למרכז

מזכירות בתי המשפט עושות את הפעולות הנדרשות במסגרת ההליכים השיפוטיים על פי חוק המרכז ותקנותיו, חוק בתי המשפט, התשמ"ד-1984, פסקי דין, החלטות וצווים שיפוטיים. עבודת מזכירות בתי המשפט מול המרכז מוסדרת בנוהל של הנהלת בתי המשפט "טיפול בחובות אגרה והעברתם לטיפול במרכז לגביית קנסות". על פי הנוהל, על המזכירות להעביר למרכז תיקי חייבים שלא פרעו את התשלומים הנדרשים. עם תיקים אלה נמנים תיקי חובות בגין אגרות בית המשפט שלא שולמו במלואן, בגין הוצאות שנפסקו לטובת אוצר המדינה, בגין קנסות שניתן להמירם במאסר ובגין תשלומי פיצויים המשולמים למתלוננים בהליכים פליליים.

בתקנות המרכז נקבע כי מידע יועבר מגוף ציבורי למרכז באמצעות תקשורת בין מחשבים, על גבי אמצעי מגנטי או באמצעות טפסים, כפי שיקבע מנהל המרכז בהסכמת הגוף הציבורי. גם העברת הנתונים ממזכירות בתי המשפט אל המרכז נעשית באמצעות מישק מחשוב. הטיפול במרכז בגביית החוב מתחיל לאחר קבלת הנתונים על החייב: שמו, מספר תעודת הזהות שלו, מענו וסכום החוב.

בחוק המרכז נקבע שחוב שלא שולם במועדו ייגבה באמצעות גובה שמינה מנהל המרכז. עוד נקבע כי קודם שמתחיל המרכז בהליכי גבייה עליו לשלוח דרישה ראשונה לתשלום החוב, ובה יצוין המועד האחרון לתשלום; אם החוב לא שולם, על המרכז לשלוח דרישה שנייה, ורק לאחר מכן ניתן להתחיל בפעולות גבייה. אם קיימת אי-בהירות, שמורה למנהל המרכז הזכות לפנות אל בית המשפט או אל הגוף שהחליט ולבקש בהירות. יצוין כי גם חייבים רשאים לפנות למרכז כדי לברר פרטים הנוגעים לחובם.

1. בביקורת נמצא כי קיימים כשלים בהעברת הנתונים ממזכירות בתי המשפט למרכז ובעיות במישק המחשוב ביניהם. לפיכך מועבר למרכז מידע חלקי או שגוי הפוגע בהליך גביית החובות ובזכויות החייבים ומונע מן המרכז למלא את תפקידו כמפורט להלן:

(א) נתונים שגויים: בתי המשפט גובים אגרות מכוח תקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007 (להלן - תקנות בתי המשפט). סכום האגרה מחולק בדרך כלל לשניים - חצי מהסכום משולם עם פתיחת ההליך בבית המשפט, ואת החצי השני יש לשלם לפני שלב ההוכחות. מדור אגרות במרכז עוסק בגביית אגרות שלא שולמו לבתי המשפט²⁰. כמו כן מטפל המדור בגביית הוצאות שנפסקו בבתי המשפט לטובת אוצר המדינה. מידע בדבר חובות האגרה מועבר אוטומטית למרכז באמצעות מישק מחשוב לאחר סגירת התיק בבית משפט.

לא אחת מקבל המרכז באמצעות מישק המחשוב חיובי אגרה הכוללים נתונים ופרטים שגויים. ישנם דפוסי טעויות המביאים לחיובי אגרה שגויים, כגון תיקים שבהם לא התקיימו דיוני הוכחות, אך מזכירות בית המשפט חייבה את הנתבע בתשלום אגרה; תיקים שבהם נמחק כתב התביעה עקב אי-תשלום אגרה, אך הוא לא בוטל במזכירות; תיקים שבהם החליט בית המשפט לפטור מתשלום המחצית השנייה של האגרה, והמזכירות לא ביטלה את החיוב; ומקרים שהסתיימו בפשרה²¹, אך המזכירות חייבה באגרה מלאה הן את התובע והן את הנתבע. תקלות נוספות מקורן בהעברת נתונים שגויים, ובהם סכום חוב שגוי או זהות חייב שגויה, ועל סמך נתונים אלו המרכז פועל נגד החייבים.

20 אף כי המרכז הוסמך לגבות אגרות בתי משפט (סעיף 1(7) בחוק המרכז), הרי על פי סעיף 13 לתקנות בתי המשפט חוב זה אמור להיגבות באמצעות ההוצל"פ.

21 בתקנות בתי המשפט נקבעו שיעורים לאגרות בהליך של פשרה.

בשנת 2010 נקלטו במרכז 15,221 תיקים ונסגרו 15,887; נמצא כי 6,608 (כ-42%) מהתיקים שנסגרו היו תיקים ובהם נתונים שגויים. עד סוף יולי 2011 נקלטו במרכז 6,414 תיקים ונסגרו 8,463; 2,700 (כ-32%) מהתיקים שנסגרו היו תיקים שבהם נתונים שגויים. הממצאים מלמדים כי שיעור הנתונים השגויים המועברים ממזכירות בתי המשפט הוא גבוה, דבר המביא לעיכובים בגבייה ולפגיעה בחייבים.

(ב) עדכון בדבר הליכים מאוחרים בתיק: טעויות מסוג אחר מקורן בכך שמזכירות בתי המשפט אינן מדווחות למרכז על החלטות שניתנו לאחר שהתיק עבר לטיפול המרכז. כך נוצר מצב שבו, מצד אחד, למרכז מועבר חיוב לביצוע, ומצד אחר, ניתנת החלטה מאוחרת מטעם בתי המשפט המבטלת, מעכבת או מפחיתה את החיוב שיש לגבות בתיק זה.

נמצאו מקרים שבהם נקט המרכז הליכי גבייה נגד חייבים מאחר שלא קיבל את ביטולי ההחלטות שניתנו בהליכים המאוחרים, ועקב כך הגיעו תלונות למרכז ואף הוגשו תביעות נגדו. יצוין כי בתביעות של חייבים שנפגעו מהליכים לא מוצדקים שנקטו נגדם נטען ששם הטוב נפגע, ואכן בית המשפט קבע כי הצגת אדם כמי שלא שילם חוב ושעל כך הוטל עיקול על רכושו היא בגדר לשון הרע.

אף שמדור קליטה של המרכז מטייב את הנתונים שבמישק המחשוב בין בתי המשפט ובין המרכז וכך מונע גבייה שלא כדין, לא מן הנמנע שיש עוד נתונים שגויים שלא אותרו ושהביאו לידי חיובים שגויים, ושעקב כך המרכז גובה גביות מיותרות הפוגעות בחייבים.

בתשובת הרשות מנובמבר 2012 נכתב כי אכן קיימות בעיות במישק שבין בתי המשפט לבין המרכז, וכי היא מיפתה את כל הבעיות שנוצרו והעבירה להנהלת בתי המשפט את הבקשות לשינויים, אלא שבעת הזאת אין הנהלת בתי המשפט מסוגלת לעשות שינויים במערכת המחשוב. עוד ציינה הרשות כי תיקון המישק אינו בתחום אחריותה.

הנהלת בתי המשפט כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי הטעויות בתיקים אינן בהכרח טעויות של מערכת בתי המשפט: הן נגרמות מכמה מצבים, ולכל אחד מהם טיפול ודרך התנהלות שונים, ואלה אינם בהכרח באחריותה. היא ציינה כי כדי לצמצם את התקלות היא עשתה פעולות לטיוב הנתונים, ובהן שינויי מחשוב, הדרכות עובדים, כתיבה ועדכון של נוהל בנושא וקיום ישיבות עם המרכז - וכל אלה הביאו לירידה בנתונים השגויים. עוד צוין כי "לאור ריבוי התביעות נגד המרכז לגביית קנסות, בשל טענות של התעלמות מהודעות חייבים, ניתנה לאחרונה הנחייה לפיה יש להקפיד על ההוראה, כי בכל מקרה בו החייב טוען ששילם את החוב, חובת המרכז לבצע הבירור המתבקש, ועד לסיום הבירור לעצור את ההליכים". הנהלת בתי המשפט הוסיפה כי לדעתה ישיבות העבודה עם הרשות יביאו לפתרון הבעיה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העברת נתונים שחלקם שגויים ממזכירות בתי המשפט אל המרכז גורמת לעיכובים בגביית האגרות מאחר שהמרכז נדרש לזהירות יתר, ולכן הוא מעיין בין השאר: בנתונים, בכתבי אישום, בפסקי דין, בפרטים על מתלוננים, בפרוטוקולים ובהחלטות שיפוטיות. טעויות שלא אותרו גורמות לחיובים שגויים, להליכי גבייה מיותרים ולפגיעה לא מוצדקת בחייבים. בנסיבות אלה על הרשות ועל הנהלת בתי המשפט להביא לפתרון הבעיה בהקדם, אם בדרך של טיוב הנתונים המועברים למרכז ואם בדרך אחרת, כדי למנוע נזק אישי לחייבים ונזק ציבורי למדינה בגין הגשת תביעות.

2. סוגיית העברתם של נתונים שגויים מעסיקה את הנהלת בתי המשפט ואת הרשות מאז הקמתה בשנת 2009. בין הצדדים התקיימו ישיבות בדורים שונים כדי לצמצם את התופעה. אף שהושגו הסכמות חלקיות, עדיין נטושה ביניהם מחלוקת בשאלות היסודיות האלה: על מי מוטלת האחריות לטיוב הנתונים קודם לנקיטת הליכים נגד החייבים, ועל מי מוטלת האחריות לפיצוי החייב בעקבות זכייתו בתביעה כספית נגד המרכז בגין הליכים שהתבססו על נתונים שגויים.

לשיטת המרכז, הגוף המשיט את החיוב הוא האחראי לנכונות הנתונים שהוא מוסר, ומתוקף אחריותו עליו לוודא שמדובר בחובות אמת מעל לכל ספק ולאמת את נתוני החייבים, ואילו המרכז משמש רק גוף גובה ואוכף ואינו אמור לבחון את צדקת ההליכים המובאים לפניו. לפיכך הגוף המשיט את החיוב הוא האחראי גם לתביעות המוגשות נגד המרכז בגין גבייה שהתבססה על נתונים שגויים. עמדתה של הנהלת בתי המשפט, לעומת זאת, היא שהמרכז חייב לבדוק את נתוני החיוב ולשקול אם יש הצדקה לפתוח בהליכי גבייה. המרכז אינו יכול להטיל על הנהלת בתי המשפט את האחריות לתשלום נזקים הנגרמים עקב הליכי גבייה שהוא נוקט מאחר שתפקידו של בית המשפט מסתיים עם מתן פסק הדין, ואילו גביית חיוב הקם מכוחו של פסק דין היא באחריותו ובסמכותו של המרכז.

בעקבות פניית הרשות התקיים באוקטובר 2011 דיון במחלקה האזרחית של פרקליטות המדינה בנושא דרך הטיפול בתביעות המוגשות נגד המרכז בשל העברת מידע שגוי ולא מעודכן מהנהלת בתי המשפט למרכז. בסיכום הדיון נקבע כי בתביעות כאלה יעבירו הרשות והנהלת בתי המשפט את המידע ואת עמדתן המשפטית לפרקליטות, וזו תחליט מי מהן צריכה לשאת באחריות לנזק.

במועד סיום הביקורת התברר כי גם סיכום הדיון במחלקה האזרחית של פרקליטות המדינה לא הביא לפתרון מלא של הבעיה, והמחלוקת טרם הוכרעה. הקמת מנגנון לטיפול בתביעות שבהן עולה טענה על העברת מידע שגוי הוא פתרון חלקי שאינו מתמודד עם שורש הבעיה - העברת המידע השגוי. התוצאה העיקרית הנגרמת מאי-הסדרה מלאה של הנושא היא פגיעה בחייבים ובשמם הטוב.

3. על פי נוהל שהכין המרכז, המסדיר את העברת הטיפול בגבייה עבור משרדי הממשלה למרכז, ייחתם כתב שיפוי הדדי ולפיו כל צד יישא באחריות למחדליו וישפה את האחר אם זה ייתבע או יינזק בשל מחדליו. כתב השיפוי נועד למקרים שבהם יוגשו תביעות נגד המרכז בגין הפעולות שינקוט נגד החייבים, אם פעולות אלו יהיו מבוססות על נתונים שגויים. לפי כתב השיפוי, במקרה כזה יהיה על המשרד המעביר את הנתונים השגויים לשפות את המרכז בסכום הפיצוי שנפסק נגדו.

נמצא כי המרכז לא החתים את הנהלת בתי המשפט על כתב שיפוי כפי שנחתם עם משרדי ממשלה אחרים שהעבירו תיקים לטיפול המרכז.

בתשובת הרשות מנובמבר 2012 נכתב ש"כתב השיפוי אכן טרם נחתם. בישיבה שהתקיימה לאחרונה מול הנהלת בתי המשפט, הועלה הנושא תוך שהנהלת בתי המשפט ציינה כי תבחן את הנושא".



משרד מבקר המדינה מעיר כי הכשלים במישק שבין מזכירויות בתי המשפט לבין המרכז גורמים נזק אישי לחייבים, ובעקבות זאת הוגשו תביעות נגד המרכז ונפגעה פעילותו. לפיכך על המרכז ועל הנהלת בתי המשפט להסדיר בדחיפות את המישק וליישב את המחלוקות ביניהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המרכז ועל הנהלת בתי המשפט להביא את המחלוקת בעניין האחריות לטיוב הנתונים להכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה. להסדרת נושא זה חשיבות רבה, זאת כדי שגביית החובות - הכוללת לעתים הטלת הגבלות חמורות על חייבים - תהיה מבוססת על נתוני אמת, ותימנע הפגיעה באמון הציבור במערכת השלטון ובמערכת המשפט.

המדור לגביית קנסות מינהליים

המדור לגביית קנסות מינהליים (להלן - המדור המינהלי) הוקם במרכז בשנת 2000 ונועד לאפשר טיפול בקנסות שמטילים משרדי הממשלה בהתאם לחוק העברות המינהליות. משרדי הממשלה הוסמכו על פי חוק להטיל קנסות ללא התערבות בתי המשפט (בדומה לקנסות המשטרה). אם מטיל קנס השתכנע כי בוצעה עברה, יש בסמכותו להטיל קנס מינהלי קצוב על מבצע העברה, ולחלופין - לפעול להגשת כתב אישום נגדו.

1. במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית, לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, תוקן חוק המרכז והורחבה בו הגדרת "חוב" כך שהמרכז הוסמך לגבות את כלל החובות של משרדי הממשלה²². גבייה זו תיעשה בהתאם להצעת מנהל המרכז וחשב המשרד הממשלתי הנוגע בדבר. בשנת 2011 הסתכמה הגבייה במדור בכ-28 מיליון ש"ח, והיא כוללת גבייה בגין קנסות שהוטלו לפי חוק העברות המינהליות ובגין קנסות של משרדי הממשלה.

אלה הגופים הממשלתיים העיקריים שקנסותיהם נגבו במדור המינהלי: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) (כ-69%); משרד החקלאות ופיתוח הכפר (כ-8%); הרבנות הראשית לישראל (כ-9%); הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (כ-6%). 8% הנתורים: המפקח על הביטוח במשרד האוצר, משרד התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, משרד האנרגיה והמים, משרד הבריאות, משרד הפנים ומבקר המדינה.

התפלגות התיקים המטופלים במדור המינהלי מלמדת שלא כל משרדי הממשלה העבירו את החובות לגבייה באמצעות המרכז. כאמור, כ-69% מפעילות המדור המינהלי הייתה בגביית קנסות של משרד התמ"ת, והם הוטלו בגין העברות האלה: עבודה בשבת, העסקת נוער שלא כדין, העסקת עובדים זרים שלא כחוק, תשלום שכר נמוך משכר מינימום, אי-שמירה על בטיחות בעבודה, אי-שמירה על שוויון הזדמנויות, אי-הצגת מחירים על סחורות.

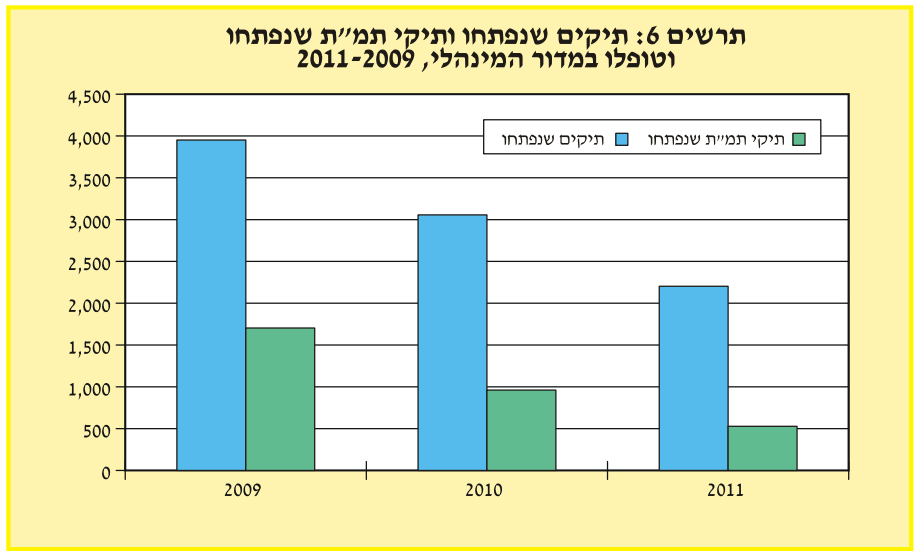
במועד סיום הביקורת, למעלה משלוש שנים ממועד תיקון החוק, עדיין לא התממשה כוונת המחוקק ולפיה כל חובות משרדי הממשלה יעברו לגבייה באמצעות המרכז, וטרם התממש חזון הרשות ולפיו המרכז יהיה הגוף המוביל בנושא גביית החובות.

22 התיקון אינו מאפשר גבייה של חובות שנפסקו לטובת המדינה מכוחם של פסקי דין - גבייה זו נעשית במסגרת הוצל"פ.

בתשובת הרשות נכתב כי המרכז פעל, אף שאין זה מתפקידו, לשכנע גופים לגבות את חובותיהם באמצעות המרכז, לעתים ללא הצלחה. בתשובתו של אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 נכתב כי החשכ"ל שואף לאפשר למרכז לפעול לגביית חובותיהם של משרדי הממשלה, עם זאת הדבר מחייב העברה של נתוני החובות החלוטים באמצעות מישקי מחשוב. רובם המוחלט של החובות מנוהלים זה שנים באופן חסר, שכן ברוב משרדי הממשלה עדיין אין מיפוי מלא של מצבת החובות. בתשובה נכתב עוד כי מטה החשכ"ל בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר והרשות פועלים בשלב הראשון לפרסום מכרז מקיף לטיוב נתונים לצורך גבייה על ידי משרדי הממשלה. בשלב השני תועבר גבייתם של החובות החלוטים למרכז, והעברה זו תזרז ותייעל מאוד את הגבייה.

יצוין כי בשנת 2011 החלו המרכז ואגף החשכ"ל לגבש הוראת תכ"ם (תקנון, כספים ומשק) חדשה, ולפיה המרכז יגבה את החובות של משרדי הממשלה. לפי טיוטת ההוראה, המרכז והמשרדים נדרשים, בין היתר, למפות את כל סוגי החובות, לבנות מערכת הטלת קנסות ומשלוח הודעות לחייבים, לקבוע פרק זמן שבו המשרד הממשלתי יבצע התאמות לבדיקת תשלום החוב, וחוב שלא שולם יועבר למרכז. המשרדים אמורים להעביר את הנתונים במישק מחשוב וחוב שיועבר למרכז יהיה באחריותו. אגף החשכ"ל כתב בתשובתו מדצמבר 2012 כי מתוכנן שטיוטת הוראת התכ"ם תלווה את ביצועה של תכנית חלוץ בשנת 2013, ועל בסיס הלקחים צפויה להתפרסם הוראת תכ"ם מחייבת.

אף שהחוק בדבר הסמכת המרכז לטפל בגביית כל החובות של משרדי הממשלה תוקן עוד בשנת 2009, נמצא כי בשנים שעברו מאז דווקא הלך ופחת מספר התיקים שהועברו לטיפול במדור המינהלי. בתרשים שלהלן מוצגת הירידה במספר התיקים הכולל ובמספר התיקים של משרד התמ"ת שבהם טיפל המדור המינהלי בשנים 2009-2011:



מן התרשים עולה כי בשנת 2010 הייתה ירידה של כ-23% במספר התיקים הכולל לעומת שנת 2009, ובשנת 2011 הייתה ירידה של כ-28% יחסית לשנת 2010 (ירידה של כ-44% יחסית לשנת 2009). גם מספר התיקים של משרד התמ"ת ירד במידה ניכרת בשנת 2010 (ירידה של כ-44%) לעומת שנת 2009, ובשנת 2011 הייתה ירידה של כ-44% יחסית לשנת 2010 (ירידה של כ-69% יחסית לשנת 2009).

2. משרד מבקר המדינה קבע בשנת 2012²³ כי סוגיית ניהול חובות המדינה וגבייתם ביעילות ובמהירות היא סוגיה מערכתית הנוגעת למשרדי ממשלה רבים שבהם חישוב החובות וגבייתם נעשים על פי משתנים; כי הגבייה המבוזרת שנעשתה עד כה בכל משרד בנפרד לא הייתה יעילה; כי הצטברו חובות לטובת המדינה בסכומים ניכרים, ונפגעה יכולת ההרתעה שלה; וכי על משרדי האוצר והמשפטים לפעול בנחרצות כדי לבסס רשות מרכזית אחת שתרכז את כלל המידע והטיפול בגביית החובות לממשלה ובתוך כך תטפל בסוגיות הנוגעות למאפייני החוב ולגבייתו.

הביקורת העלתה כי בשנת 2012 התקיימו דיונים בין הרשות לחשכ"ל לקראת שינוי מבני בגביית חובות המדינה באמצעות הקמת "מינהל גבייה מרכזי". מינהל זה אמור לנתב את הטיפול בגביית החובות למדינה, בהתאם לסיווגם, לאחת מזרועות הרשות - ההוצל"פ או המרכז. במועד סיום הביקורת טרם הוחלט להקימו, אך נדונו בין היתר סוגיות הקשורות אליו: תפקידו בבחינת החובות המתקבלים ממשרדי הממשלה ובניתובם, מדרג הסמכויות בו, הרכב כוח האדם שיועסק בו, תפקידו בסיוע למשרדי הממשלה לאתר את החובות הקיימים ולטייבם.

בתשובת הרשות נכתב כי אכן הרשות והחשבת הכללית במשרד האוצר פועלים להקמת "מינהל גבייה מרכזי", עם זאת מדובר בנושא מורכב הדורש תוספת משאבים וכוח אדם. הנושא מטופל באגף התקציבים באוצר, והיזמה לקידומו היא של משרד האוצר והחשבת הכללית.

אגף החשכ"ל כתב בתשובתו כי החשבת הכללית רואה חשיבות רבה בהעמקת הגבייה הממשלתית, גם באמצעות העברה מהירה ויעילה של גביית חובות משרדי הממשלה למרכז. לנוכח מורכבות ההליך היא מינתה ועדת מכרזים בין-משרדית כוללת לנושא הגבייה בממשלה, ומטרתה בין היתר להעמיק את גביית החובות בממשלה ולבחון מתן תמריצים למשרדים שיפעלו לגביית החובות.

סוגיית ניהול חובות המדינה וגבייתם ביעילות ובמהירות היא סוגיה מערכתית, ובה כמה היבטים. לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב להחיש את קבלת ההחלטות בנושא כדי שיהיה אפשר לייעל את הגבייה. על הרשות ועל משרדי הממשלה לפעול להסדרת הגבייה של החובות לאוצר המדינה מתוך הקפדה על האיזון בין הרחבת היקף הגבייה ובין השמירה על זכויותיהם של החייבים.

סמכויות מקבילות בפריסת חובות

ערעור החייב על החלטות בעניין פריסת חובות: במסגרת תיקון 13 לחוק המרכז מנובמבר 2011 הוסדרו הליכים שניתן לנקוט נגד החייבים, ומונו בכל מחוז רשמים לענייני המרכז מקרב רשמי ההוצל"פ. על פי התיקון, מנהל המרכז רשאי לפנות לרשם בבקשה להטיל

23 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "מאזן המדינה ל-31.12.10 - חייבים ויתרות חובה", עמ' 123.

הגבלות על חייב שלא שילם את חובו, בין היתר, בתנאים האלה: יש לו חוב יחיד או חובות מצטברים בסכום של יותר מ-5,000 ש"ח; חלפה שנה לפחות מהיום שבו הומצאה לו דרישה נוספת; מנהל המרכז שוכנע כי מוצו כל הליכי הגבייה שמידת פגיעתם פחותה²⁴.

לרשמים לענייני המרכז ניתנו סמכויות להטיל הגבלות ולבטלן ולקבל החלטות בעניין תשלום החוב. מדובר בהחלטות בדבר פריסת חוב, בדבר דחייה של מועד התשלום או בדבר מתן פטור מתשלום תוספת בגין פיגורים. החלטות אלו מתקבלות לאחר שהרשמים בודקים את גובה הכנסתו של החייב, את מקורה ואת סכום חובותיו והוצאותיו ומסיקים מכך אם ובאילו תנאים ביכולתו להחזיר את החוב. על החלטה כזאת החייב יכול לערער לפני בית משפט שלום, ככלל, לאחר שניתנה לכך רשותו של הרשם או של שופט בית משפט שלום.

בתיקון 13 לחוק המרכז הוקנו לרשמים לענייני המרכז סמכויות דומות לאלו של מנהל המרכז, כגון הסמכות לפרוס או לדחות את מועד התשלום. כמו כן לעובד מדינה שהוא עורך דין בעל ותק של שלוש שנים שמינה שר המשפטים יש סמכות לפטור מתשלום תוספת פיגורים.

במצב החוקי כיום הליך הערעור על החלטות אלה אינו זהה. על החלטת רשם אפשר לערער לפני בית משפט שלום, ואילו על החלטת מנהל המרכז אפשר לערער כבקשה לעיון מחדש או באמצעות עתירה לבג"ץ. זאת ועוד, הפעלת הסמכויות על ידי בעלי תפקידים שונים אינה שוויונית מאחר שבמסגרת בדיקת יכולת החייב בהליך הנעשה במרכז הוא אינו נוכח, בעוד שבהליך המתנהל לפני רשם הוא נוכח.

בתשובת הרשות נכתב כי "נושא] ההשגה על החלטת מנהל המרכז ועל עורך הדין בעל ותק של שלוש שנים ויותר הדין בבקשות הפחתה נדון לאחרונה בישיבה שהתקיימה עם משרד המשפטים... במהלכה הוסכם כי במסגרת תיקון לתקנות, תיכלל זכות השגה למנהל רשות האכיפה והגבייה, מה גם שתיקבע בתקנות במפורש הזכות והמועדים לעיון מחדש בהחלטה שניתנה".

מעיון בסיכום הישיבה עולה שטרם הוכרע "האם ניתן לקבוע בתקנות הליך השגה בפני ראש [מנהל] רשות האכיפה והגבייה בשים לב שהוא הוקם בהחלטת ממשלה". נציגי הנהלת בתי המשפט לא נכחו בישיבה זו, ועמדתם לא נשמעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול ייזום חקיקה שתביא לכך שהליך הגשת ערעור על החלטות המתקבלות במרכז בנושא פריסת חובות לא ייעשה לפני עובדי המרכז, אלא יהיה זהה להליך הערעור על החלטות הרשמים וייעשה לאחר קבלת רשות מבית משפט שלום. דרך זו תאפשר קבלת החלטות אחידות בעניינים דומים על ידי גוף חיצוני למרכז.

קבלת קהל

למרכז מוגשות בכל חודש כ-1,600 בקשות להפחתת קנסות ותוספות תשלום בגין פיגורים וכ-3,900 בקשות לפריסת תשלומים. כיום, חייבים המעוניינים בבירורים פונים למוקד טלפוני, ואילו עד נובמבר 2011 יכלו החייבים לפנות לבירורים גם באופן אישי בשעות קבלת קהל. עד אותו

24 בנוגע לפיצוי נפגעי עברה נקבעו התנאים המצטברים האלה: סכום החוב הוא מעל 2,000 ש"ח; חלפו 90 יום מתאריך גזר הדין; נמסרה דרישה שנייה כדין; מנהל המרכז שוכנע כי מוצו כל הליכי הגבייה.

מועד הגיעו בכל יום לשלוש העמדות של קבלת קהל במרכז, חייבים שלא קיבלו מענה טלפוני מספק. שעות קבלת קהל היו בכל יום מ-8:00 עד 12:30.

מנתוני המרכז עולה כי בשנת 2008 פנו לעמדות קבלת קהל כ-20,000 פונים, ובמוצע כ-1,700 פניות בחודש²⁵. בשנים 2009-2011 ירד מספר הפונים, ובכל שנה היו בממוצע כ-14,500 פניות, ובמוצע כ-1,200 פניות בחודש. מספרם הרב של הפונים לעמדות קבלת קהל מלמד שהם לא הסתפקו במענה של המוקד הטלפוני.

באוקטובר 2010 שלחה מנהלת מדור תנועה לעובדי המרכז תזכורת בנושא נוהלי המרכז, ובהם נקבע כי אם בעת מתן השירות לקהל מתעוררת סוגיה מורכבת, או שהחייב דורש לדבר עם המנהל, עובד מאחד מן המדורים המקצועיים יסייע במתן מענה לחייב זה. עוד נקבע כי אם החייב דורש לדבר עם מנהל, יקרא נציג קבלת קהל למנהל המטפל בתחום שבעניינו נדרש המענה.

בנובמבר 2011 עבר המרכז למשכנו החדש בהר חוצבים בירושלים. ממסמכי המרכז עולה שהסיבה למעבר הייתה מפגעי תברואה שהתגלו במשכנו הקודם ושכגינם נשקף סיכון לבריאות העובדים. עם המעבר ביטל המרכז את קבלת קהל. בהודעה שפרסם לציבור נכתב כי מ-23.11.11 ועד להודעה אחרת לא תתקיים קבלת קהל במרכז, וחייבים המעוניינים ליצור קשר יכולים לפנות למוקד המידע הטלפוני.

נמצא כי ההחלטה שלא לפתוח עמדות קבלת קהל במבנה בהר חוצבים התקבלה לאחר שהמשכיר התנה את הסכמתו להשכרת המשרדים בכך שלא תתקיים בהם קבלת קהל. בספטמבר 2011 התחייב מנהל הרשות בכתב לפני הדיור הממשלתי במשרד האוצר כי במרכז לא תהיה קבלת קהל.

ההחלטה לבטל את קבלת קהל התקבלה אפוא משיקולים הקשורים בשכירת הנכס, ולא משיקולים הקשורים בטובת החייבים. הבדיקה העלתה כי ברשות אין מסמכים המלמדים שהיא בחנה את השפעת הביטול של קבלת קהל על עבודת המרכז ועל החייבים. כמו כן אין מסמכים המלמדים שהרשות בחנה מעבר למבנים אחרים שיאפשרו לה לקיים קבלת קהל. משרד מבקר המדינה מעיר כי בנסיבות אלו פגע ביטולן של עמדות קבלת קהל בציבור גדול של חייבים.

בתשובת הרשות נכתב כי "אין כל ערך מוסף לעצם הגעת החייב למרכז. המענה בקבלת קהל זהה למענה הניתן במוקד הטלפוני... בנוסף נותן המרכז אופציה למענה מזורז עוד יותר במקרים דחופים וחריגים במיוחד באמצעות העברת פנייה לאיש קשר במרכז במייל אישי או בפנייה טלפונית". הרשות הוסיפה שהשינוי ולפיו ניתן לבצע בבנק הדואר תשלומים באופן מקוון עבור המרכז, חוסך מהחייבים זמן המתנה ומייתר את הגעתם למרכז. עם זאת נכתב בתשובה: "נוכח פניות שהצטברו... הוחלט לחדש את עמדות קבלת קהל ועד לסוף חודש זה [נובמבר 2012] תיפתח עמדת קבלת קהל לחייבי המרכז".

אמנם הרשות מתכוונת לחדש את קבלת קהל, אך כעת כוונתה להפעיל רק עמדה אחת במקום שלוש העמדות שפעלו בעבר, וזאת לא במרכז, כבעבר, אלא בלשכת ההוצל"פ בירושלים. לשכה זו מנותקת מהמדורים ומהמנהלים שבמרכז, וקיים חשש שהם לא יהיו זמינים כאשר החייבים ירצו לדבר אתם או במקרים הדורשים את התערבותם.

25 בשנת 2008 עדיין טיפל המרכז בחיילים במבצע למחילת חובות בגין קנסות תנועה.

משרד מבקר המדינה מעיר שחייבים רבים מבקשים לפנות לעמדת קבלת קהל, אם משום שאינם מקבלים מענה מספק מהמוקד הטלפוני ואם משום שאינם נגישים למחשבים או לפקס. כדי לתת שירות מיטבי לקהל הפונים למרכז, על הרשות לבחון מחדש את החלטתה לאייש עמדת קבלת קהל אחת, לשקול את האפשרות לאייש עמדות קבלת קהל בפריסה ארצית וליידע את החייבים על החלטתה.

סיכום

תכליתם של הליכי הגבייה ברשות היא להעמיד הן לרשות הציבור והן לרשות משרדי הממשלה מנגנון לגביית חובות מתוך שמירה על זכויותיהם ועל חובותיהם של הזוכים ושל החייבים. עם זאת, נקבעו בחקיקה ובפסיקה כמה עקרונות שמטרתם לוודא כי הפגיעה בזכויותיהם החוקתיות של החייבים תהיה מידתית.

רשות האכיפה והגבייה כוללת את מערכת ההוצאה לפועל ואת המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות. מאז הקמת הרשות בשנת 2009 חלו שינויים רבים, שלוו בתיקוני חקיקה, בשינויים מבניים ובשיפורים טכנולוגיים. דוח זה עוסק בהיבטים הצרכניים ומלמד על ליקויים במתן השירות לחייבים ולזוכים.

החלטותיהם של רשמי ההוצאה לפועל הן לב העשייה בתחום זה. עצמאות שיקול הדעת השיפוטי שלהם במתן החלטותיהם היא עקרון יסוד ונדבך מרכזי באמון הציבור ברשות. לפיכך חשוב לקבוע הסדרים וכלים שיבטיחו את השמירה על עצמאותם. הרשות גייסה חוקרי הוצאה לפועל כדי שיייעו בחקירת היכולת של החייבים לפרוע את חובותיהם. על הרשות לבחון את כל ההיבטים הקשורים לעבודת החוקרים ולהסיק מכך עד כמה היא נחוצה, ואם נדרש שינוי באופן ביצוען של חקירות היכולת.

לשכות ההוצאה לפועל פרוסות ברחבי הארץ. אף שוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לא אישרה מהלך של איחוד לשכות, פעולות הרשות מלמדות כי היא העבירה את הפעילות בחלק מן הלשכות הקטנות ללשכות אחרות, ובכמה מהן כמעט אין כיום פעילות. על הרשות לבחון אם נדרש להעלות את הנושא מחדש לפני ועדת החוקה, חוק ומשפט.

הכשלים במישק העברת הנתונים בין מזכירות בתי המשפט לבין המרכז גורמים נזק לחייבים ולהליך הגבייה. לפיכך על הגופים האלה לפעול בנמרצות להסדרתו של מישק העברת הנתונים ביניהם, וכמו כן עליהם להביא את המחלוקת בעניין האחריות לטיוב הנתונים להכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה. על הרשות לשקול ייזום חקיקה שתביא לידי זהות בין הליך הערעור על החלטות הרשמים בנושא פריסת חוב ובין הליך הערעור על החלטות בעלי התפקידים במרכז בנושא זה. כדי לתת שירות מיטבי לקהל הפונים למרכז, על הרשות לבחון מחדש את החלטתה לאייש עמדת קבלת קהל אחת, לשקול את האפשרות לאייש עמדות קבלת קהל בפריסה ארצית וליידע את החייבים על החלטתה.

אחד מיעדיה העיקריים של הרשות הוא העמקת הגבייה באמצעות הענקת כלי אכיפה יעילים לזוכים הפרטיים והמוסדיים והרחבת הגבייה של החובות למדינה. יש לבחון בחינה שוטפת וקבועה את האיזון בין יעד זה לבין יעד השמירה על זכויות החייבים.

