

משרד המשפטים

פעולות ביקורת

במשרד המשפטים נערכה ביקורת בשתי פרקליטויות מחוזיות ירושלים ותל אביב, על דרכי הטיפול בהוצאה לפועל של פסקי דין לטובת המדינה; באגף האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי, נבדקו בהנהלה הראשית, בתל אביב ובחיפה פעולות הכונס הרשמי; בהנהלת המשרד נערכה ביקורת מסורגת על סדרי התקשרויות עם גורמי חוץ לרכישת טובין ושירותים.

בהנהלת בתי המשפט נבדקו הפעולות המינהליות והכספיות של בית הדין הארצי לעבודה ושל בתי הדין האזוריים בתל אביב ובחיפה; נערכה ביקורת על ארבעה בתי משפט לתעבורה: בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע, וכן ביחידה למיחשוב התעבורה שליד הנהלת בתי המשפט; בחמש לשכות הוצאה לפועל: בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בפתח תקווה ובנתניה נבדקו הפעולות הקשורות להליכי העיקול והמכירה של נכסי החייבים.

נבדקו פעולות היחידה לביקורת פנימית של המשרד (ראה בדו"ח זה, בפרק: "הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה").

בהנהלת המשרד נערכה ביקורת על הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציב המשרד לשנות הכספים 1984 ו-1985 (ראה בדו"ח זה, עמ' 10 ו-33).

הקדשות ציבוריים

1. באוגוסט 1979 פורסם חוק הנאמנות, התשל"ט-1979, ובפברואר 1980 נכנס לתוקף. החוק מסדיר מחדש את דיני ההקדשות לצורכי צדקה, והוא ביטל את הפקודה בנושא זה משנת 1924.

החוק מגדיר הקדש ציבורי כנאמנות, שמטרתה או אחת ממטרותיה היא קידומו של עניין ציבורי. על פי החוק, הקדשת נכסים לטובת נהנה או למטרה אחרת טעונה מסמך בכתב, שבו מביע יוצר ההקדש את כוונתו ליצור הקדש וקובע את מטרותיו, נכסיו ותנאיו, והמסמך הוא אחד מאלה: כתב חתום בידי יוצר ההקדש לפני נוסדיו או צוואה של יוצר ההקדש והוראת תשלום לפי חוק הירושה. עוד קובע החוק, כי תחילתו של הקדש היא עם העברת השליטה בנכסי ההקדש לידי הנאמן וכי בית המשפט רשאי בכל עת לתת לנאמן הוראות בכל הנוגע למילוי תפקידיו וכל הוראה אחרת שתראה לו לניהול היעיל של ההקדש.

בארץ ידועה צורת הנאמנות בראש וראשונה לעניין הקדשות לצורכי צדקה וכן חברה לתועלת הציבור, שעניינה רחב יותר, כגון חינוך, תרבות, מדע, אמנות, סעד, בריאות וספורט.

במסגרת פעולותיו של אגף האפוטרופוס הכללי הוא מקיים יחידה - רשם ההקדשות. תפקידי היחידה הם: לרשום את ההקדשות, לבדוק את הדו"חות השנתיים של הנאמנים ולפקח עליהם ולעזור לבית המשפט בהליכים הקשורים בהקמה של ההקדשות, כשיש צורך בטיפול מצד בית המשפט - קיום צוואה וכו'. היחידה צריכה לפעול גם לאיתורם של הקדשות שטרם נרשמו לשם החלת הפיקוח עליהם. בראש היחידה רשם ההקדשות, שנתמנה על ידי שר המשפטים, ותפקידו לנהל את פנקס ההקדשות הציבוריים. הודעה על רישום ההקדשות מתפרסמת ברשומות וכן בפנקסים הפתוחים לעיון הציבור.

לפי החוק, חייב נאמן להודיע לרשם על קיום הקדש ציבורי או חברה לתועלת הציבור תוך שלושה חודשים מן היום שנתמנה נאמן. בהודעה עליו לפרט את שמו של יוצר ההקדש, מועד תחילת ההקדש, מטרותיו, נכסיו ואת שמו ומענו של הנאמן. כן חייב הנאמן להמציא לרשם ההקדשות אחת לשנה שני דו"חות: דו"ח כללי על ניהול ענייני ההקדש וביצוע מטרותיו; דו"ח כספי, לפי טופס 2 שבתוספת לתקנות, על נכסי ההקדש, חובותיו, תשלומיו ותקבוליו, מאומת בתצהיר. נאמן, שהפר חובה המוטלת עליו לפי הסעיפים הדנים ברישום והשקעת הכספים, דינו מאסר שנה או קנס, ואם עשה זאת בכוונת מרמה - מאסר שנתיים.

עד סוף שנת 1984 נרשמו בפנקס ההקדשות 630 הקדשות ציבוריים ו-227 חברות לתועלת הציבור. כן נמצאו כ-160 תיקים של הקדשות זמניים שטרם נרשמו.

2. בחודשים ינואר - פברואר 1985 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת על פעולות רשם ההקדשות. נבדקו פעולות הרשם, לרבות ניהול פנקס ההקדשות ודרכי הפיקוח והמעקב על הקדש ציבורי וחברות לתועלת הציבור. הביקורת העלתה את הממצאים הבאים:

— (א) נמצאו 18 תיקים מהשנים 1977 - 1983, שלגביהם טרם פנו מנהלי העזבונות לרשם ההקדשות בדבר רישום ההקדש, והרשם הסתפק במשלוח תזכורות.

— (ב) נמצאו מקרים, שנאמנים פנו לרשם בבקשה לרישום הקדש, לאחר שחלפו למעלה מארבעה חודשים מהיום שבו מונו נאמנים. הרשם לא נקט נגדם פעולה כל שהיא, בשל האיחור בפנייה.

— (ג) עשרות הקדשות ציבוריים וחברות לתועלת הציבור לא דיווחו לרשם ההקדשות זה תקופה ארוכה: חלק מהם לא דיווחו מאז רישומם, חלק התחיל לדווח והפסיק והרשם הסתפק במשלוח תזכורות מפעם לפעם בלא שנקט פעולה של ממש נגדם. הביקורת עמדה על כך, שעל רשם ההקדשות היה לפעול לפי סעיף 39 לחוק, הקובע "שבכל ענין לפי חוק זה רשאי לפנות לבית המשפט כל נאמן, נהנה, יוצר הנאמנות או אדם אחר שמעונין בדבר..." נגד נאמנים שלא מילאו אחרי הוראות החוק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מחודש מאי 1985 הודיע האפוטרופוס הכללי, שהנאמנים הם אנשי ציבור, בעלי כוונות טובות, העושים את מלאכתם בהתנדבות להגשמת מטרות ציבוריות. על כן לא פעל נגד אותם אנשי ציבור, במישור המשפטי, וכן כדי שלא ייקלעו לתהליכים יקרים, הדורשים אף ייעוץ משפטי. הוא בוחן עתה הצעה לתיקון התקנות לשם פישוט הפעולה על ידי פטור מדיווח על הקדשות קטנים או לחילופין הארכת תקופת הדיווח.

לדעת משרד מבקר המדינה, 'עם כל הנימוקים שהועלו על ידי האפוטרופוס הכללי, אין עמדתו מקובלת על הביקורת. יש להגביר את הפיקוח בנושאים האמורים במגוון האמצעים העומדים לרשותו וגם ליוזם, לאחר שיגור תזכורות, הליכים משפטיים כדי לאכוף את הוראות החוק.

הוצאה לפועל של פסקי דין לטובת המדינה

ריכוז ממצאים

הפרקליטויות המחוזיות מטפלות גם בביצועם של פסקי דין שניתנו לטובת המדינה (להלן – הוצל"פ). נבדקו סדרי הוצל"פ בשנים 1982 – 1984 בשתי פרקליטויות מחוזיות: תל אביב וירושלים.

הבדיקה של סדרי הוצל"פ בפרקליטות מחוז תל אביב (להלן – המדור) העלתה:

1. החל בינואר 1984 הפסיק המדור לדווח לפרקליט המחוז ולהנהלת המשרד על פעילותו.
2. מצויים מאות תיקים משנים קודמות, החל ב-1958 ואילך, שלא ננקטו מצד המדור הפעולות הדרושות לסיום הטיפול בהם.
3. נמצאו מקרים שהיו עיכובים בנקיטת הליכי הוצל"פ על ידי המדור, שגרמו לפיגור בגביית חובות המגיעים למדינה, או לאי גבייתם כלל.
4. פרקליטות המחוז לא עמדה על כך שהמשרדים המעבירים לה חומר להגשת תביעות ימצאו פרטים מלאים אודות הנתבעים, כנדרש, ובשל כך נגרמו קשיים בהוצל"פ של פסקי דין שניתנו נגד אותם נתבעים.
5. אין שיתוף פעולה נאות בין המשרדים הזוכים בדין לבין המדור באיתור חייבים ובהשגת המידע הנחוץ להליכי הוצל"פ.
6. המדור לא גיבש הסדרי מעקב נאותים, שיאפשרו איתור המקרים שהטיפול הופסק בשל אי קבלת אישור על מסירת מסמכי הוצל"פ לידי החייבים.

הבדיקה של סדרי הוצל"פ בפרקליטות מחוז ירושלים העלתה:

1. בפרק זמן של כשנה וחצי, מסוף 1980 ועד אפריל 1982, לא נעשה כל טיפול בהוצל"פ. אין בפרקליטות המחוז רשימה של התיקים שלא טופלו בתקופה האמורה ואין מידע ולא מעקב אחר המשך הטיפול.
 2. ההתקשרות עם עורך דין פרטי למתן שירותי הוצל"פ מאוקטובר 1982 ואילך לא היתה מעוגנת בהסכם בכתב.
 3. לא הוקפד על ביצוע תנאי הסכם ההתקשרות עם עוה"ד כלשונם בעניין הפיקוח על פעולותיו, קבלת דיווח שוטף ומלא על התקדמות הטיפול בביצוע פסקי דין שהועברו לידיו, ובנוגע לתשלום שכר טרחה.
 4. בשל ליקויים בדיווח לחשב משרד המשפטים אודות כספים שגנבו, מרביתם היו מונחים בחשבון פרקליטות המחוז ולא הועברו לתעודתם.
- פרקליטי המחוזות תל אביב וירושלים והוועדה לויתור על חובות במשרד המשפטים לא דיווחו ליועץ המשפטי לממשלה ולחשב הכללי על החובות שוויתרו עליהם, כנדרש.

1. פסקי דין שניתנו לטובת המדינה או אחת מרשויותיה (להלן – המדינה) במשפטים אזרחיים, וכן חובות כספיים המגיעים למדינה על פי צווי תשלום שאופיים אזרחי, במשפטים פליליים, חובות על פי שיקים ושטרות, אגרות והוצאות משפט (להלן – פסקי דין לטובת המדינה), ניתנים לביצוע על פי חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן – החוק). ביצועם נעשה בלשכות ההוצאה לפועל שליד בתי משפט השלום (להלן – לשכות הוצל"פ) כמו כל פסק דין אחר.

הפרקליטויות המחוזיות המייצגות את המדינה בפני ערכאות משפטיות מטפלות אף בביצוע פסקי הדין שניתנו לטובת המדינה, שכן זכותה אינה מתמצית אם לא קויים פסק הדין הלכה למעשה. לשם כך, בפרקליטויות המחוזיות קיימות יחידות, שבידיהן מרוכז הטיפול בביצוע פסקי דין לטובת המדינה. פסק דין שניתן לטובת המדינה והחייב לא כיבד אותו מועבר ליחידה לשם פתיחת תיק בלשכת ההוצל"פ ולנקיטת ההליכים הדרושים עד לביצוע החיוב המוטל בפסק הדין.

2. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר – אפריל 1985 את סדרי ההוצאה לפועל של פסקי דין כספיים לטובת המדינה בשנים 1982 – 1984, במחוז תל אביב והמרכז ובמחוז ירושלים. הביקורת נערכה בפרקליטויות של שני המחוזות והושלמה במשרד המשפטים (להלן – המשרד). ביקורת קודמת בנושא נערכה בשנת 1982 במסגרת הביקורת על סדרי מינהל בפרקליטויות המחוזיות (ראה דו"ח שנתי 33, עמ' 242).

3. להלן נתונים על הסכומים (בשקלים) שנגבו במחוז תל אביב והמרכז ובמחוז ירושלים בגין פסקי דין לטובת המדינה בשנות הכספים 1982 – 1984 (לרבות סכומים שנגבו מהחייבים שלא במסגרת הליכי הוצל"פ):

שנה	מחוז ת"א והמרכז	מחוז ירושלים
1982	18,758,491	48,979
1983	59,629,688	207,353
1984	253,744,437	4,621,788
ס"ה	332,132,616	4,878,120

משיערוך של הנתונים הללו לשנת 1984 (לפי מדד ממוצע שנתי של 589.2 לשנת 1982 ו-1613.2 לשנת 1983) עולה, כי רק במחוז ירושלים היה גידול ריאלי בהכנסות (כ-580% בשנת 1984 לעומת שנת 1982), ואילו במחוז תל אביב והמרכז היתה בשנת 1984 ירידה ריאלית של כ-15% לעומת שנת 1983; זאת לאחר עלייה בשיעור דומה, שהייתה בשנת 1983 לעומת שנת 1982. יצוין, כי עיקר הגידול בהכנסות במחוז ירושלים היה בשנת 1984, וההכנסה באותה שנה מהווה, במונחים ריאליים כ-70% מכלל ההכנסות במחוז שהגיעו לסך 6.34 מיליון שקל, בשלוש השנים שנסקרו.

הוצל"פ בתל אביב והמרכז

1. יחידת הוצל"פ, שליד פרקליטות מחוז תל אביב (להלן – המדור), מטפלת בביצוע פסקי דין לטובת המדינה שניתנו בעיקר במחוז תל אביב והמרכז. בעת הביקורת הועסקו במדור שני עובדים. עובדי המדור עוסקים בפתיחת תיקי הוצל"פ, נקיטת הליכים לגביית החוב, התכתבויות עם משרדי ממשלה, עם מוסדות ועם חייבים, טיפול בקבלת כספים ישירות או באמצעות בנק הדואר, ניהול רישום בדבר פתיחת תיקים וסגירתם, עריכת דו"חות על פעולות המדור ועל ההכנסות מגביית חובות במחוז.

— המדור נהג אמנם לדווח מדי חודש כחודשו לפרקליט המחוז ולהנהלת המשרד על פעילותו, אולם מתברר, שהחל בינואר 1984 הופסק הדיווח, למעט דו"ח חודשי על ההכנסות המועבר לחשב המשרד, לשם העברת הסכומים שנגבו למשרדים הזוכים (ראה להלן).

2. להלן נתונים על היקף פעולות המדור בשנים 1980 – 1983, כפי שדווח לפרקליט המחוז ולהנהלת המשרד:

שנה	תיקים שנפתחו	תיקים שהטיפול בהם נסתיים*	תיקים שנותרו לטיפול בסוף השנה**
1980	611	1,209	4,184
1981	750	1,203	3,731
1982	860	1,104	3,487
1983	787	1,099	3,175

* לרבות תיקים שנסגרו עקב ויתור על החוב.

** לרבות תיקים משנים קודמות.

— מן הנתונים עולה, כי בשנים שנסקרו הסתמנה מגמה של האטה בפעילות המדור, המתבטאת בירידה של כ-9% במספר התיקים שהטיפול בהם נסתיים בשנת 1983, לעומת שנת 1980. במספר התיקים שנפתחו חלה אמנם עלייה של כ-29% בשנת 1983 לעומת שנת 1980, אולם בהשוואה לשנת 1982, היתה ירידה של כ-8.5%. חרף העובדה, שמספר התיקים שהטיפול בהם נסתיים עלה מדי שנה בשנה על מספר התיקים שנפתחו, עדיין נותר פיגור בטיפול בתיקים משנים קודמות. מספר התיקים התלויים ועומדים בסוף ספטמבר 1985 הגיע לכ-2,100 מהם כ-400 שנפתחו בשנים 1958 – 1980 וכ-1,700 מהשנים 1981 – 1985 (עד ספטמבר).

— מבדיקת רישומי המדור בדבר פתיחת תיקים וסגירתם עולה, כי מבין 2,069 תיקי הוצל"פ שנפתחו בשנים 1982 – 1984 נסגרו, עד למועד סיום הביקורת – סוף אפריל 1985 – רק 1,058 תיקים, דהיינו הסתיים הטיפול בכ-50% בלבד מן התיקים שנפתחו. יתר התיקים תלויים ועומדים בשלבי טיפול שונים יחד עם תיקים שנותרו משנים קודמות (על עניין זה העיר מבקר המדינה עוד בדו"ח שנתי 33, עמ' 242).

בין התיקים התלויים ועומדים מצויים תיקי הוצל"פ שנפתחו לגביית חובות בלא תנאי הצמדה, כמו: אגרות, ערבויות שחולטו, וכן תיקים שנפתחו לביצוע פסקי דין, שניתנו עוד לפני חוק פסיקת רבית (תיקון מס' 3), התשל"ט-1978 (להלן – התיקון בחוק); תיקון זה הסמיך את בתי המשפט לפסוק הפרשי הצמדה או הפרשי הצמדה ורבית מיום היווצרות עילת התביעה, שהחליטה עליה הרשות השיפוטית, ועד יום התשלום בפועל. החובות בתיקים אלה נותרו בערכם הנומינלי, וכיוון שלא שולמו במועד, נשחקו ואיבדו מערכם עם חלוף השנים.

לדעת הביקורת, יש לעשות בהקדם את הפעולות הדרושות לסגירת תיקים משנים קודמות, אם בדרך של גביית החוב ואם ויתור עליו, כשהדבר מוצדק. במקרים שקיים סיכוי לגביית חוב שנפסק לפני התיקון בחוק, וטרם שולם, מן הראוי לעשות שימוש בהוראת המעבר שבסעיף 9(ג) לתיקון בחוק, המאפשרת הגשת בקשה לראש ההוצל"פ להצמדת חובות כאלה למד המחירים לצרכן.

— בדיקת התיקים, שנפתחו בשנים 1980 – 1984, העלתה מקרים שחלו עיכובים של שנים מספר בנקיטת הליכים לגביית החוב הפסוק; לדוגמה:

(א) בגין חוב אישפוז בסך של 50 שקל שנוצר ב-4.8.77, ניתן פסק דין ב-2.10.80 (כשלוש שנים ממועד היווצרות החוב): לשם גביית החוב נפתח תיק בהוצל"פ רק ב-3.12.84 (לאחר כארבע שנים ממועד פסה"ד), וסכום החוב בעת פתיחת התיק בתוספת הפרשי הצמדה הגיע לסך של 28,084 שקל.

(ב) בגין צו לחשלוש הוצאות משפט בסך של 500 שקל, שניתן ביום 24.5.83 נפתח תיק הוצל"פ רק ב-3.12.84 (באיחור של כשנה וחצי), וסכום זה נשאר בעינו.

לדעת הביקורת, על המדור לספל בביצוע פסקי דין, שלא כובדו בידי החייבים סמוך לנתינתם ולהימנע מעיכובים מיותרים הגורמים לפיגור בגביית חובות המדינה, או לאי גבייתם כלל.

3. ב-1.12.83 הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחיות, שנועדו לייעל את הגבייה של סכומי כסף שנפסקו לטובת המדינה (להלן – הנחיות היועמ"ש). על פי הנחיות אלו, על המשרד הממשלתי המעביר תיק לפרקליטות המדינה לשם הגשת תביעה אזרחית, לברר עוד לפני הגשתה את פרטיו האישיים של הנתבע, כמו: מספר תעודת זהות, כתובת עדכנית ומדויקת, שם וכתובת של מקום העבודה: פרטים אלה ואחרים נועדו להקל על איתור החייב וגביית החוב במקרה שיינתן פסק דין נגדו.

— במקרים רבים הועברו למדור פסקי דין לביצוע, מבלי שצוינו בחומר שהועבר פרטים חיוניים אודות החייב, כמו מספר תעודת זהות או כתובת. בהעדר פרטים אלה נתעורר קושי באיתור החייב ובגביית החוב. כן נמצאו תיקים רבים שנפתחו על ידי המדור בלא שהיו בידי פרטים מלאים אודות החייבים, או שחל שינוי בפרטים אלה במהלך הטיפול בגביית החוב; הטיפול בתיקים אלה הופסק לאחר שפניית המדור למשרד הזוכה, כדי שישלם את הפרטים הדרושים לא זכתה למענה, ולא נעשה כל מאמץ נוסף להשגת המידע הדרוש להמשך הטיפול.

לדעת הביקורת, על פרקליטות המדינה להקפיד על קיום הנחיות היועמ"ש בנדון ולדאוג לכך, שהמשרדים המעבירים לה חומר להגשת תביעות בשם המדינה ימציאו את פרטי החייבים עוד בשלב שלפני פתיחת תיק הוצל"פ. יש גם מקום להגביר את שיתוף הפעולה וחילופי המידע בין המשרדים בשלבי הטיפול השונים בהוצל"פ, לאיתור חייבים ולדיווח על מקורות הכנסה שלהם. שיתוף פעולה כזה יביא לידי ייעול גביית חובות המדינה.

4. החוק מאפשר נקיטת הליכים שונים לשם גביית החוב בהוצל"פ כגון: חקירה במצבו של החייב, נכסיו, הכנסותיו וחובותיו כדי לברר האם ביכולתו לקיים את פסק הדין, צו חיוב בתשלומים לשיעורין, צו עיכוב יציאה מהארץ, צו מאסר, ועיקולים. קיומם של הליכי הוצל"פ שונים, מאפשר לבא כוח הזוכה לברור את ההליך המתאים לכל מקרה, לשם גביית החוב ביעילות. שימוש יעיל בהליכי ההוצל"פ המתאפשרים על פי החוק, מותנה בקבלת מירב הפרטים על החייב, מקום עבודתו, מקורות ההכנסה שלו ונכסיו שברשותו.

— לגבי מרבית תיקי הוצל"פ שנפתחו, אין למדור כל מידע אודות החייב ואפשרויות גביית החוב מנכסים שברשותו: לכן, הטיפול שנעשה בתיקים הינו שגרתי גרידא, ועל פי רוב הוא נוקט הליכי הוצל"פ אחידים לגבי כל התיקים. ההליכים הננקטים ביותר הם שניים: צו חיוב בתשלומים לשיעורין, שלפיו על החייב לשלם את חובו במועד או בשיעורים שנקבעו; ובמקרה של אי תשלום – הוצאת פקודת מאסר ל-21 יום נגד החייב. המדור נוקט הליכים אלה בלי להתחשב בסוג החוב, סכומו או תאריך היווצרותו. נמצאו במדור תיקים בגין חובות בסכומים גבוהים יחסית (לפני הצמדה), שמן הראוי היה להקדיש להם תשומת לב רבה יותר כדי לגבות את החוב. להלן דוגמאות:

החוב ביום 15.8.85 (בשקלים)	החוב ביום פתיחת התיק (בשקלים)	תאריך פתיחת התיק
6,248,921	356,700	25.11.83
2,646,976	432,146	30.7.84
468,079	100,000	4.10.84
3,733,823	609,585	30.7.84
533,122	138,235	4.10.84
883,932	144,311	30.7.84
496,140	81,000	30.7.84

* מחושב על פי מדד המחירים לצרכן שהתפרסם ב-15.8.85.

לדעת הביקורת, טיפול שגרתי ואחיד בכל תיקי ההוצל"פ אינו יעיל דיו לגביית חובות ויש מקום לברור הליכי הוצל"פ בהתאם לנסיבות של כל מקרה, כפי שהדבר נעשה על ידי הזוכה בדיון בתחום האזרחי הפרטי. נראה, שיש מקום להגביר את השימוש בהליכים כמו עיקול, ובמקרים שאין כל אפשרות לקבל מידע על הכנסותיו ומצבו הכלכלי של החייב – להשתמש בהליך של חקירת יכולת. כן יש מקום לקבוע סדרי עדיפות בטיפול בתיקים בהתאם לסוג החוב, ובשים לב לפיגורים הקיימים בגביית חובות, לשקול ויתור על חובות בסכומים מזעריים, שנתגלה קושי בגבייתם, עוד בשלב שלפני פתיחת תיק בהוצל"פ, וזאת כדי למנוע סתימת המערכת.

5. גביית החוב בהוצל"פ כרוכה בשלבי טיפול שונים למן מסירת פסק הדין ואזהרה לחייב, שאם לא ישלם את חובו ינקטו נגדו הליכי הוצל"פ, ועד לנקיטת הליכים ממשיים לגבייה. ביצוע פעולות לגביית החוב בהוצל"פ מותנה בכך, שאישור מסירה מצורף למסמכים שההוצל"פ שולחת לחייב לגבי הליך והליך (להלן – מסמכי ההוצל"פ), יוחזר לתיק החייב במדור, כשהוא חתום בידי החייב. כל עוד לא הוחזר אישור המסירה, אין בידי ההוצל"פ אסמכתא למסירת המסמכים לחייב, ולא ניתן לנקוט נגדו פעולה כלשהי. משום כך דרוש מעקב אחר ביצוע המסירה של מסמכי ההוצל"פ לחייב, לשם איתור המקרים שלא הוחזר אישור המסירה ובידור הסיבות לכך, כדי לקבוע עמדה לגבי המשך הטיפול בתיק.

— עיקר פעילותו של המדור מתמקד בטיפול שוטף בתיקים שבגינם בוצעה מסירה לחייבים, ואישור המסירה הוחזר לתיקיהם, אך המדור לא גיבש הסדרים למעקב אחר מסירת מסמכי ההוצל"פ לחייבים, ולאיתור המקרים שלא נמסרו המסמכים לתעודתם, או שאישורי המסירה לא הוחזרו לתיק. בביקורת נתגלו תיקים שהוחל הטיפול בהם, אך אישורי המסירה של מסמכי ההוצל"פ לא הוחזרו לתיק, ובשל העדר מעקב נותרו התיקים "רדומים" וללא כל טיפול.

בשים לב לכמות הרבה של מסמכים הנשלחים מן המדור, יש מקום, לדעת הביקורת, לגיבוש הסדרי מעקב, שיאפשרו קבלת מידע עדכני אודות מצב הטיפול בכל תיק בכל שלביו וימנעו היווצרות תיקים ללא טיפול.

פרקליט המדינה, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 1985, הסביר, כי מרבית התיקים שהיו בטיפול המדור בתקופה הנסקרת היו בגין חובות בסכומים קטנים על אישפוז בבתי חולים ממשלתיים ועל חשבונות טלפון שלא שולמו, ואשר גבייתם מצריכה עבודה ממושכת. במאי 1982 הוכרו חובות האישפוז חובות בני גבייה לפי פקודת המיסים (גבייה), והטיפול בגבייתם הועבר לפקיד גבייה מקרב עובדי משרד הבריאות שהוסמכו לפי פקודה זו, ואילו גביית חובות הטלפון היא בסמכות בוק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, מאז החלה פעילותה, לפי חוק הבוק, התשמ"ב-1982 (כפועל, המשיך המדור בטיפול המתחייב בגביית חובות כאלה בגין התיקים שנפתחו לפני המועד האמור, וכן בחובות משנים קודמות, שהיה עיכוב בפתיחת תיקי הוצל"פ, לשם גבייתם). הפסקת הטיפול בגביית חובות אלה על ידי הפרקליטות, בהתאם לחיקוקים הנזכרים לעיל תאפשר, לדעת פרקליט המדינה, הקדשת תשומת לב רבה יותר לטיפול בתיקים האחרים, במגמה לחסל את הפיגורים הקיימים ולייעל את עבודת מדורי ההוצל"פ.

לדעת הביקורת, יש להנהיג נוהל עבודה, שבו יקבעו סדרי עדיפויות בדבר אופן הטיפול בחובות המועברים למדור לגבייה ולסיום הטיפול בתיקים שכבר תלויים ועומדים, וזאת בהתחשב בסכום החוב, בתאריך היווצרותו ובסיכויו לגבייתו. מן הראוי לסרוק את כל התיקים במדור ולשקול המשך הטיפול בהם בהתאם לנוהל שיונהג.

הוצל"פ במחוז ירושלים

— 1. בהוצל"פ במחוז ירושלים טיפל עד סוף 1980 עובד של פרקליטות המחוז; עם פרישתו לא אויישה המשרה, ולבסוף כוטלה. בסוף דצמבר 1981 הושג הסדר בין משרד המשפטים ומשרד האוצר בדבר התקשרות עם עורך דין פרטי בהסכם קבלני לביצוע העבודות הקשורות בהוצל"פ של פסקי דין שניתנו לטובת המדינה במחוז ירושלים (ראה בקשר לכך דו"ח שנתי 33, עמ' 242).

ההתקשרות עם עורך הדין הפרטי (להלן – עוה"ד) החלה רק באפריל 1982, ובפרק זמן של כשנה וחצי, ממועד פרישתו של עובד הפרקליטות ועד להתקשרות עם עוה"ד, הופסק כליל הטיפול בהוצל"פ: גם לא הועברו לביצוע בלשכת ההוצאה לפועל פסקי דין שניתנו באותו פרק זמן.

סמוך להתקשרות עם עוה"ד, ערך עמו פרקליט המחוז דאז מיון של תיקים, שנצטברו במחוז ושלא טופלו עד לאותה עת. בעקבות מיון זה ויתר פרקליט המחוז, על פי סמכותו (ראה להלן), על חובות בגין כמה תיקים: אחרים הועברו לטיפול עוה"ד, והיתר הושארו בפרקליטות ללא טיפול נוסף.

— אין בידי הפרקליטות רשימה של התיקים שנכללו באותו מיון, אף לא ידוע מספרם המדויק, וממילא אין גם כל מעקב אחר המשך הטיפול בכל תיק ותיק מאלה.

— לפי החווה שנחתם בין משרד המשפטים ובין עוה"ד היתה ההתקשרות לתקופה של שישה חודשים מיום חתימת החווה (להלן – תקופת החווה). החווה אינו נושא תאריך, אולם מאחר שההתקשרות החלה באפריל 1982, הרי שהיתה אמורה להסתיים בספטמבר אותה שנה. בתום תקופת החווה לא נחתם חוזה חדש בין הצדדים, ולא חודש יפוי הכוח שניתן מטעם היועץ המשפטי לממשלה לעורך הדין לייצגו בפני משרדי ההוצל"פ. ואולם בפועל לא הופסקה ההתקשרות, ועורך הדין המשיך לקבל תיקים לטיפולו, כלי שהוכיחות והחובות הנובעים מן ההתקשרות לגבי התקופה שלאחר ספטמבר 1982, היו מעוגנים בהסכם נכתב, ואף ללא יפוי כוח תקף.

— המשרד לא הקפיד על ביצוע תנאי החווה כלשונם, הן בתקופת ההתקשרות החוזית והן לאחריה:

(א) לפי החווה (סעיף 4) מונה מי שכינה אז פרקליט מחוז ירושלים כממונה על ביצוע החווה מטעם המשרד, ומתפקידו היה לפקח על ביצוע העבודות, לבקר ולאשר את חשבוניות עוה"ד ואת דו"ח הטיפול בכל תיק שלא הסתיים הטיפול בו בתום תקופת החווה. על עוה"ד הוטל (בסעיף 5 לחווה) לבצע את העבודות שפורטו בחווה לגבי התיקים שימסור לו הממונה, ולפעול בהתאם להנחיות שהוא יתן מפעם לפעם. מתברר, כי הפיקוח על עבודת עוה"ד בתקופת החווה ולאחריה היה רופף. בידי פרקליטות המחוז לא היתה רשימה מרוכזת ועדכנית המאפשרת מעקב אחר התיקים, שהועברו לטיפולו ומצב הטיפול בהם. רשימות תיקים, שהעביר עורך הדין מדי פעם בפעם היו חלקיות, ללא פירוט מספיק והתייחסו לתיקים שבגינם נגבו כספים בלבד.

במאוס וביוני 1984 ביקשה פרקליטות המחוז מעורך הדין שימציא לה דו"ח מפורט הכולל את פרטי התיקים שהועברו אליו: תאריך פסק הדין, הסכום הפסוק, שם החייב, תאריך ההעברה לעורך הדין, פירוט הפעולות שבוצעו בגין כל תיק, הסכומים שנגבו ופירוט תאריך הגבייה, תאריך העברת הכסף למשרד ותאריך הדיווח על הגבייה. מתברר, שעד מועד סיום הביקורת – סוף אפריל 1985 – לא המציא עוה"ד דו"ח כזה, והפרקליטות לא עמדה מספיק על עניין זה. בעקבות הביקורת הומצאה לפרקליטות המדינה, באוגוסט 1985, רשימה שהגיש עוה"ד, ובה פירוט לגבי 97 תיקים שהועברו לטיפולו.

ממאי 1984 החלה פרקליטות המחוז להעביר לפרקליטות המדינה ולחשב המשרד דו"חות חודשיים על הסכומים שנגבו מביצוע פסקי דין. אולם, אין למצוא בדו"חות אלה פרטים על יתרת החוב בכל תיק, או התייחסות לתיקים שבגינם לא נגבה כל סכום על חשבון החוב. פרטים אלה דרושים לצורך מעקב אחר התקדמות הגבייה ולשם הפקת לקחים בדבר דרכי הביצוע כעתיד של פסקי דין לטובת המדינה.

(ב) לפי החווה (סעיף 6) על עוה"ד להפקיד כספים שיגבה, לא יאוחר ממחרת יום הגבייה, לחשבון פרקליטות המחוז בבנק הדואר. בסעיף אחר בחווה נקבע שכר הטרחה, שישולם לעורך הדין, בשיעור יחסי מהסכומים שנגבו בפועל, וזאת על פי חשבוניות שעורך הדין יגיש בעבור כל חודש, כשהן מאושרות בידי הממונה.

מתברר, כי במשך כל תקופת ההתקשרות לא הגיש עורך הדין חשבוניות שכר טרחה לאישור הממונה, כנדרש בחווה, ותשלומי שכר הטרחה קוזזו ישירות מתוך הסכומים שהוא גבה. בהעדר

דיווח חודשי מפורט מאת עו"ד על תאריכי הגבייה וסכומיה, אין בידי המשרד כל אמצעי פיקוח ובקרה על גובה שכר טרחה הנגבה ועל כך שהסכומים שהוא גובה יופקדו בחשבון הפרקליטות במועד.

2. הסכומים שמדורי הוצל"פ גובים מופקדים בחשבון נפרד של כל פרקליטות מחוז בבנק הדואר. חשב משרד המשפטים מושך סכומים אלה לחשבון המשרד בבנק הדואר, ובאמצעות חשבון זה מנותבים הכספים למשרדים הזוכים, בהתאם לפירוט המופיע בדו"ח הכנסות תקופתי, שעל הפרקליטות המחוזיות להעביר אליו.

— הביקורת במחוז ירושלים העלתה ליקויים בתהליך העברת הכספים למשרדים הזוכים; פרקליטות המחוז לא תמיד העבירה לחשב המשרד דו"חות מפורטים על כל ההכנסות מהכספים שנגבו במחוז, ושהופקדו בחשבונה. דו"חות שהועברו לחשב נשלחו באיחור, ולא תמיד כללו פירוט המאפשר העברת הכספים לתעודתם בלא עיכוב. מאידך, משיכת הכספים מחשבון פרקליטות המחוז לחשבון המשרד, לאחר שכבר נתקבל הדו"ח התקופתי אצל חשב המשרד, נעשתה אף היא באיחור, או שלא נעשתה כלל. כתוצאה מכך הגיעה יתרת הזכות שנצטברה בחשבון פרקליטות המחוז בסוף מארס 1985, ואשר לא הועברה לתעודתה, לסך של 4.78 מיליון שקל.

פרקליטות המדינה הסבירה בתשובתה מיום 3.1.86, כי מרבית הכספים שנותרו בחשבון פרקליטות המחוז הם כספים המגיעים למשרד המשפטים, ולא היה צורך במשיכתם לחשבון החשב. אולם, לדעת הביקורת, אי משיכתם של כספים המגיעים למשרד מחשבון פרקליטות המחוז לחשבון החשב יוצרת פיצול מיותר של כספי המשרד לכמה חשבונות, ומביאה לידי סירבול בסדרי הבקרה הדרושים לכך; מן הראוי, שכל הכספים שנגבו והופקדו בחשבון פרקליטות המחוז, יימשכו לחשבון החשב, והוא יעבירם ליעדם, כפי שהדבר נעשה ביתר המחוזות של הפרקליטות.

ויתור על חובות

לפי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, ומכוח הרשאות של ועדת השרים לענייני חקיקה שניתנו על פיו, יש בידי פרקליטי המחוזות ובידי ועדה לווייתור על חובות במשרד המשפטים (להלן – הוועדה) סמכות לוותר על חובות למדינה הנובעים מפסקי דין שניתנו לטובתה, עד לסכום המתעדרן מפעם לפעם. החל בדצמבר 1984 מוסמך פרקליט מחוז לוותר על חובות עד לסך של 80,000 שקל, וסמכות הווייתור של הוועדה החל ב-11.8.85 היא עד לסך של 750,000 שקל. סמכות הווייתור על חובות בסכומים שמעבר לכך היא בידי החשב הכללי ושר האוצר.

בהנחיות היועץ המשפטי מדצמבר 1969 מפורטים הסמכות והנהל בקשר לווייתור על גביית חובות כאלה, וכן חובת ההנמקה של הבקשות לווייתור ושל ההחלטות עצמן. כן נקבע הרכב הוועדה לווייתור על חובות הכולל את פרקליט המדינה או משנהו ואת חשב המשרד.

לפי הנחיות היועץ המשפטי על פרקליטי המחוזות להכין בכל שנה, לא יאוחר מ-10 באפריל, דו"ח מרוכז ליום 31 במארס על חובות שוויתרו עליהם בגדר סמכותם ולהעבירו לוועדה. על הוועדה להכין בכל שנה, עד ל-15 באפריל, דו"ח מרוכז על כל הפעולות שנעשו בשנה החולפת בנושא ויתור על חובות ולהעבירו ליועץ המשפטי לממשלה ולחשב הכללי.

— הן פרקליטי המחוזות והן הוועדה לא הכינו דו"חות על החובות שוויתרו עליהם, וממילא לא הועברו דו"חות כאלה ליועץ המשפטי ולחשב הכללי, כנדרש.



הפרקליטות המחוזיות המייצגות את המדינה בפני ערכאות משפטיות שונות עוסקות גם בכיצועם של פסקי דין בתחום המשפט האזרחי. מימוש פסק הדין הוא השלב החשוב במיצוי זכויותיו של מי

שזכה כדון, ולכן נודעת חשיבות מרובה לאופן הטיפול בהוצאה לפועל של פסקי דין, שלא כובדו בידי חייבים.

ממצאי הביקורת מצביעים, שהפעולות שננקטו לאכיפת חייבים כספיים לטובת המדינה לא היו יעילות דיו. נמצאו עיכובים בטיפול בתיקים משנים קודמות, לא קויים מעקב אחר מסירת מסמכי ההוצאה ליד חייבים, ולא היה שיתוף פעולה עם משרדי הממשלה ורשויותיה לאיתור חייבים ולהשגת מידע על נכסיהם; כמחוז ירושלים לא קויים פיקוח על פעולותיו של עורך הדין שהפרקליטות שכרה את שירותיו בתחום ההוצאה לפועל.

כמצב דברים זה לא תמיד מוצו זכויות המדינה הלכה למעשה ובזמן; ועל כן דרושה לדעת הביקורת מידה לא מבוטלת של התייעלות ושיפור סדרי ההוצאה לפועל בכללותם.

פעולות הכונס הרשמי

ריכוז ממצאים

תפקידו של הכונס הרשמי הוא לשמש כונס נכסים זמני או מפרק זמני בפשיטות רגל ובפירוק חברות. יש והוא משמש נאמן או מפרק. אם נתמנה נאמן או מפרק אחר על ידי בית המשפט מוטל על הכונס הפיקוח על פעולותיהם.

חייבים לא המציאו לכונס הרשמי דו"חות על מצב העסקים כנדרש, והוא לא פעל בהתאם לסמכויות שהוענקו לו בחוק.

הפיקוח של הכונס הרשמי על פעולותיהם של הנאמנים והמפרקים לקה בחסר; לגבי עשרות תיקים לא דיווחו הנאמנים והמפרקים באופן סדיר, או שלא דיווחו כלל במשך תקופה ארוכה, מבלי שהכונס נקט נגדם פעולה לקבלת הדיווחים.

בשני המחוזות שנבדקו – תל אביב וחיפה – היו תיקים בהם לא נמצאה אסמכתא שהחייבים חויבו על ידי בית המשפט בתשלומים חודשיים. בתיקים מסוימים בהם חויבו בתשלומים לא נעשו צעדים לעדכון שיעור התשלומים, או שנתבקש בית המשפט להגדילם רק כעבור זמן רב. בתקופה של אינפלציה הפכו התשלומים בשיעורם המיושן נטולי ערך.

נמצאו תיקים שהטיפול בהם הוזנח זמן רב, ולפעמים לא נעשו פעולות שוטפות כלשהן במשך שנים מספר.



1. במסגרת משרד המשפטים פועל אגף האפוסטרופוס הכללי והכונס הרשמי (להלן – האגף) שבראשו האפוסטרופוס הכללי וכונס רשמי, המתמנה על ידי שר המשפטים. בתפקידו כאפוסטרופוס כללי מופקד הוא על הטיפול בנכסים שלא נמצא מי רשאי ומסוגל לנהוג בהם כבעלים או שבעליהם, אינם ידועים – לפי חוק האפוסטרופוס הכללי, התשל"ח-1978. בתפקידו ככונס הרשמי מופקד הוא על הטיפול בפשיטות רגל לפי פקודת פשיטת הרגל (נוסח חדש), התשמ"ג-1983 (להלן – פקודת פשיטת הרגל) ובפירוק חברות לפי פקודת החברות (נוסח חדש), התשמ"ג-1983 (להלן – פקודת החברות) והתקנות שהותקנו על-פי שתי פקודות אלה. הכונס הרשמי (להלן – הכונס) משמש בשלבים הראשונים של פשיטת רגל או פירוק ככונס נכסים זמני או מפרק זמני. בהמשך ההליכים יש מקרים בהם הוא עצמו משמש נאמן בפשיטת רגל או מפרק; וכאשר מתמנים נאמנים או מפרקים אחרים, מוטל עליו הפיקוח על פעולותיהם.

שזכה כדון, ולכן נודעת חשיבות מרובה לאופן הטיפול בהוצאה לפועל של פסקי דין, שלא כובדו בידי חייבים.

ממצאי הביקורת מצביעים, שהפעולות שננקטו לאכיפת חייבים כספיים לטובת המדינה לא היו יעילות דיו. נמצאו עיכובים בטיפול בתיקים משנים קודמות, לא קויים מעקב אחר מסירת מסמכי ההוצאה ליד חייבים, ולא היה שיתוף פעולה עם משרדי הממשלה ורשויותיה לאיתור חייבים ולהשגת מידע על נכסיהם; כמחוז ירושלים לא קויים פיקוח על פעולותיו של עורך הדין שהפרקליטות שכרה את שירותיו בתחום ההוצאה לפועל.

כמצב דברים זה לא תמיד מוצו זכויות המדינה הלכה למעשה ובזמן; ועל כן דרושה לדעת הביקורת מידה לא מבוטלת של התייעלות ושיפור סדרי ההוצאה לפועל בכללותם.

פעולות הכונס הרשמי

ריכוז ממצאים

תפקידו של הכונס הרשמי הוא לשמש כונס נכסים זמני או מפרק זמני בפשיטות רגל ובפירוק חברות. יש והוא משמש נאמן או מפרק. אם נתמנה נאמן או מפרק אחר על ידי בית המשפט מוטל על הכונס הפיקוח על פעולותיהם.

חייבים לא המציאו לכונס הרשמי דו"חות על מצב העסקים כנדרש, והוא לא פעל בהתאם לסמכויות שהוענקו לו בחוק.

הפיקוח של הכונס הרשמי על פעולותיהם של הנאמנים והמפרקים לקה בחסר; לגבי עשרות תיקים לא דיווחו הנאמנים והמפרקים באופן סדיר, או שלא דיווחו כלל במשך תקופה ארוכה, מבלי שהכונס נקט נגדם פעולה לקבלת הדיווחים.

בשני המחוזות שנבדקו – תל אביב וחיפה – היו תיקים בהם לא נמצאה אסמכתא שהחייבים חויבו על ידי בית המשפט בתשלומים חודשיים. בתיקים מסוימים בהם חויבו בתשלומים לא נעשו צעדים לעדכון שיעור התשלומים, או שנתבקש בית המשפט להגדילם רק כעבור זמן רב. בתקופה של אינפלציה הפכו התשלומים בשיעורם המיושן נטולי ערך.

נמצאו תיקים שהטיפול בהם הוזנח זמן רב, ולפעמים לא נעשו פעולות שוטפות כלשהן במשך שנים מספר.



1. במסגרת משרד המשפטים פועל אגף האפוסטרופוס הכללי והכונס הרשמי (להלן – האגף) שבראשו האפוסטרופוס הכללי וכונס רשמי, המתמנה על ידי שר המשפטים. בתפקידו כאפוסטרופוס כללי מופקד הוא על הטיפול בנכסים שלא נמצא מי רשאי ומסוגל לנהוג בהם כבעלים או שבעליהם, אינם ידועים – לפי חוק האפוסטרופוס הכללי, התשל"ח-1978. בתפקידו ככונס הרשמי מופקד הוא על הטיפול בפשיטות רגל לפי פקודת פשיטת הרגל (נוסח חדש), התשמ"ג-1983 (להלן – פקודת פשיטת הרגל) ובפירוק חברות לפי פקודת החברות (נוסח חדש), התשמ"ג-1983 (להלן – פקודת החברות) והתקנות שהותקנו על-פי שתי פקודות אלה. הכונס הרשמי (להלן – הכונס) משמש בשלבים הראשונים של פשיטת רגל או פירוק ככונס נכסים זמני או מפרק זמני. בהמשך ההליכים יש מקרים בהם הוא עצמו משמש נאמן בפשיטת רגל או מפרק; וכאשר מתמנים נאמנים או מפרקים אחרים, מוטל עליו הפיקוח על פעולותיהם.

האגף מורכב מהנהלה ראשית בירושלים וארבע לשכות מחוזיות: בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע. התקציב הסופי של האגף לשנת הכספים 1984 היה 334.1 מליון שקל נטו (לא כולל הוצאה מותנית בהכנסה) וההוצאה בפועל נטו באותה שנה היתה 414 מליון שקל; החריגה נבעה כולה מחריגה בהרשאה לשכר עובדי האגף. התקציב נטו לשנת הכספים 1985 מעודכן ל-31.10.85 היה 797 מליון שקל עד לאותו תאריך. ההוצאה בפועל נטו היתה 589 מליון שקל. שיא כוח האדם של האגף בשנת הכספים 1985 היה 86.5 משרות. מצבת העובדים באותה שנה היתה 87. רוב העובדים עוסקים גם בתפקידים של האפוטרופוס הכללי וגם בתפקידים של הכונס הרשמי.

2. בחודשים מארס - יולי 1985 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בהנהלה הראשית ובשני מחוזות - תל אביב וחיפה - על פעולות הכונס בשנים 1980 - 1985. ביקורת קודמת נערכה בשנת הכספים 1979 (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 366). בדבר ביקורת על פעולות האפוטרופוס הכללי (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 496).

היקף הפעולות

לפי נתוני הכונס הוצאו על ידי בתי המשפט המחוזיים בשנים 1983 ו-1984 185 צווים בתיקי פשיטות רגל ו-118 צווים בתיקי פירוק חברות, כמפורט להלן:

1983		1984		
פשיטות רגל	פירוק חברות	פשיטות רגל	פירוק חברות	
4	8	12	4	ירושלים
78	38	38	47	תל אביב
24	6	23	11	חיפה והצפון
3	2	3	2	באר שבע
109	54	76	64	ס"ה

בעת הביקורת - סוף מאי 1985 - היו בין התיקים הפעילים של הכונס 1269 פשיטות רגל ו-651 פירוקי חברות, לפי הפירוט הבא:

פשיטות רגל	פירוק חברות	
67	52	ירושלים
877	404	תל אביב
210	170	חיפה והצפון
115	25	באר שבע
1,269	651	ס"ה

הליכים בעקבות צו בית המשפט

1. עם הינתן צו בית המשפט לכינוס נכסים נגד חייב או לפירוק חברה מתחיל הכונס בהליכים: החייב - פושט הרגל - או מנהלי החברה מוזמנים למשרדי הכונס. לחקירה מוקדמת ומסירת פרטים לסיבות הכישלון. פעולותיו הראשוניות של הכונס הן בעיקר חקירות, איתור רכושו של פושט הרגל ותפיסתו, מניעת יציאתו מן הארץ, עיכוב הליכים בבית המשפט נגד פושט הרגל או מנהלי החברה,

פרסום מתן הצו ברשומות, קבלת דו"ח על מצב העסקים של פושט הרגל או החברה, וכינוס אסיפת נושים.

בביקורת הקודמת הועלה, שבמחוז חיפה לא בוצעו תפיסות רכוש. בירושלים נהגו להחתים את החייב – פושט הרגל – על התחייבות שלא להוציא את תכולת דירתו. עוד הועלה בביקורת הקודמת, שהכונס לא תמיד נקט פעולות לבדיקה ואימות טענותיו של החייב בחקירה המוקדמת. גם נמצא, שחלפה תקופה של ארבעה חודשים ויותר מיום מתן צו כינוס הנכסים עד שנערכה החקירה: הדו"חות על מצב העסקים, שמהם ניתן לעמוד על הסיבות והגורמים לכשלון העסק, הוגשו על ידי פושטי הרגל או מנהלי החברות באיחור של חודשים.

— בביקורת הנוכחית נבדקו בשני המחוזות, תל אביב וחיפה, כ-180 תיקים במדגם מקרי והועלה, שהפעולות המינהליות הנובעות ממתן צו של בית המשפט, כגון קבלת פרטים על החייב או על החברה בפירוק, עיכוב הליכים בבית המשפט, מניעת יציאה מן הארץ, עריכת חקירה מוקדמת על המצב הנוכחי של פושט הרגל או החברה בפירוק לבירור הסיבות לכשלון העסק, נעשו ברוב המקרים סמוך למתן הצו, אך לגבי תיקים מספר נעשתה החקירה לאחר תקופה ארוכה.

2. בהתאם לפקודת פשיטת הרגל, על החייב, שניתן נגדו צו כינוס נכסים, להגיש דו"ח על מצב עסקיו תוך שלושה ימים מיום מתן הצו אם הוא ניתן לבקשת החייב, ותוך שבעה ימים אם ניתן הצו לבקשתו של נושה. חייב שלא הגיש דו"ח כאמור, בלא שהיה לו הצדק סביר לכך, רשאי בית המשפט, לפי בקשת הכונס, להכריזו פושט רגל.

— בביקורת מסורגת הועלו עשרה מקרים, בהם חייבים שניתן נגדם צו כינוס נכסים לא המציאו דו"חות כנדרש, אך הכונס לא פעל לבירור הסיבות לכך ולקבלת הדו"חות.

בתשובתו מאמצע אוקטובר 1985 הסביר הכונס, שהאחריות לאי הגשת דו"חות על מצב העסקים היא על החייבים, ולעתים קרובות הם מתחמקים מחובתם זו ביודעין ואף בכוונה תחילה, תוך הפרת הוראת החוק.

לדעת הביקורת מן הדרוש, שהכונס יפעל במקרים כאמור לפי הסמכויות שהוענקו לו בפקודה ויביא את החייבים בפני בית המשפט.

נאמנים ומפרקים

1. לאחר שהכונס ביצע את הפעולות הראשונות בהליכי פשיטת הרגל או פירוק החברה, הוא מזמן אסיפה כללית של הנושים והמשתתפים לקבלת הצעות בדבר מינוי נאמן בפשיטת רגל או מפרק לחברה המתמנים בידי בית המשפט; גם הכונס בעצמו, רשאי להציע לבית המשפט מינוי נאמן או מפרק (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 522 – מינוי סניגורים, כונסי נכסים ומפרקים). תפקידי הנאמן או המפרק הם לערוך חקירות, לאתר רכוש ולממשו, לגבות כספים מן החייב ומן החייבים לו, לבדוק ולהחליט אודות תביעות הנושים, לחלק דיבידנד לנושים ולסיים את הטיפול בתיק. כאמור, משמונה נאמן או מפרק אחר, מוטלת על הכונס החובה לפקח על פעולותיהם והם חייבים לדווח לו על פעולותיהם, לפחות פעם בשנה במקרה של נאמן בפשיטת רגל ופעמיים בשנה במקרה של מפרק.

במסגרת תפקידי הפיקוח של הכונס קובעים סעיף 151 לפקודת פשיטת הרגל וסעיף 314 לפקודת החברות, כי יתן את דעתו על התנהגותם של נאמן או מפרק. אם נאמן או מפרק לא מילא את חובותיו באמונה ולא קיים כהלכה את המוטל עליו, או הגיש נושה תלונה נגדו, על הכונס לחקור ולנקוט פעולה כפי שיראה למועיל. לצורך זה רשאי הכונס לדרוש מהנאמן או המפרק לענות על כל שאלה; כן רשאי הוא לבקש מבית המשפט לחקור את הנאמן או המפרק או כל אדם אחר בעניין פשיטת הרגל או הפירוק. עוד רשאי הכונס להורות על בדיקת הפנקסים והאסמכתאות של הנאמן או המפרק במקום המצאם.

בביקורת הקודמת הועלה, שהפיקוח על הנאמנים והמפרקים היה רופף: הם לא דיווחו באופן סדיר או שלא דיווחו כלל. במשך תקופה ארוכה; בדיקת הוכחת החובות נמשכה לעתים זמן רב, דבר שגרם פיגור במועד חלוקת הדיבידנד לנושים; הנאמנים לא דאגו שבית המשפט יגדיל מפעם לפעם את התשלום החדשי שעל החייב לשלם, ביחוד בתקופה של אינפלציה מואצת.

— גם הביקורת הנוכחית העלתה, שהפיקות על פעולותיהם של הנאמנים והמפרקים עדיין לוקה בחסר. לגבי עשרות תיקים, לא דיווחו הנאמנים והמפרקים על פעולותיהם באופן סדיר או שלא דיווחו כלל במשך תקופה ארוכה. למרות זאת, לא נקט הכונס באמצעים שעומדים לרשותו נגדם.

2. עם מתן צו בתיקי פשיטת רגל, מטיל בית המשפט על חייב שיש לו הכנסה, תשלום חודשי על חשבון חובותיו; גובה התשלום נקבע על פי מצבו הכלכלי; יש צורך לדאוג שתשלום זה יעודכן מפעם לפעם בהתאם להכנסתו של החייב; במיוחד חשוב דבר זה בתקופת אינפלציה. כמו כן, יש לקיים מעקב אחר ביצוע התשלום.

— בתל אביב ובחיפה נמצאו תיקים שלא דווח בהם אם חויבו החייבים על ידי בית המשפט בתשלומים חודשיים; אלה שחויבו ושילמו, עברה תקופה ארוכה למדי עד שהכונס או הנאמן פנה לבית המשפט לבקש הגדלת שיעור התשלום, ועם הזמן הפך התשלום לנטול ערך; היו גם מי שפיגרו בתשלומים זמן רב מבלי שנקטו צעדים נגדם, או ננקטו צעדים רק לאחר תקופה ארוכה.

בתשובתו הודיע הכונס שעל פי המלצתו החליטו בתי המשפט לאחרונה שתשלומי החייבים יוצמדו לשער היציג של הדולר.

3. — נמצאו תיקים, שהטיפול בהם הוזנח זמן רב על ידי הנאמן או המפרק ולפעמים במשך שנים מספר; הדבר הביא להצטברות תיקים ללא צורך, אצל הכונס ולעיכוב שחרור פושטי רגל, לדוגמא:

ב-28.9.66 ניתן צו בתיק פשיטת רגל ומונה נאמן. כעבור תשע שנים (9.7.75) בוטלה פשיטת הרגל, ודבר הביטול פורסם כחוק על ידי הכונס. כעבור שלוש שנים (30.5.78) פנה הכונס לנאמן ושאל מדוע טרם הסתיים הטיפול בתיק, ובאותה הזדמנות העביר תדריך לשחרור הנאמן. כעבור שנה (2.4.79) המציא הנאמן דו"ח בצרוף יתרת הכסף שהיה ברשותו, ולאחר כחצי שנה (4.9.79) פנה שוב הכונס לנאמן וביקש לדעת מי הם שני הנושים שטרם קיבלו דיבידנד וכמה מגיע להם. בתיק לא נמצאה אסמכתא בדבר התגובה למכתב זה. מתוך תרשומת בגליון הטיפול מ-23.6.85 מתברר, שעד עת הביקורת, אמצע 1985, לא הסתיים הטיפול.

בתשובתו מסוף אוקטובר 1985 הבהיר הכונס, שהוא מודע לכך, שחלק מהנאמנים או המפרקים הזניחו את הטיפול בתיקים, ושהכונס לא נקט פעולות מועילות, כמתחייב מתפקידי הפיקוח שלו לפי פקודת פשיטת הרגל, ופקודת החברות, כדי להביא את הנאמנים והמפרקים למלא את חובותיהם.

חשבונות וכספים

כספי החייבים, המתקבלים בידי הכונס ממימוש נכסיהם, מהתשלומים החודשיים ומתשלומים שונים אחרים, מופקדים זמנית על ידי מנהלי המחוזות בבנק מסחרי ומועברים לאחר מכן לזכות חשבון הכונס בבנק ישראל. החל ממאי 1985 מועברים כספים אלה לשני בנקים מסחריים אחרים, לפי החלטת ועדת ההשקעות שליד האפוטרופוס הכללי, לשם השקעה בניירות ערך, אגרות חוב מממשלתיות ובמטבע חוץ.

לפי נתונים שנתקבלו ממחלקת החשבונות של האגף, הסתכמו ההשקעות של הכונס בלבד ליום 31.3.84 ב-673 מיליון שקל ול-31.3.85 ב-3.32 מיליארד שקל. יתרות אלה אינן כוללות את הכספים הנמצאים בידי הנאמנים והמפרקים עצמם.

— במחצית השנייה של כל חודש מעביר מנהל מחלקת הכספים של הכונס הוראות למחוזות בדבר זיכוי חשבונות פושטי הרגל ברווחים עבור החודש שחלף, בשיעור שנקבע על סמך הנתונים החודשיים שנתקבלו מבנק ישראל. אחת לשלושה חודשים (רביעי) מעביר בנק ישראל למחלקת הכספים חישוב סופי של הרווחים, וקובע סך הכל המגיע בגין שלושת החודשים שחלפו; חישוב זה גבוה בשיעור של אחוזים מספר מכלל הרווחים, שהצטברו בחישוב חודשי בתקופה הנדונה. מתברר, שכל החשבונות שנסגרו עד המחצית הראשונה של החודש החולף, לא זוכו ברווחים שנוספו על פי חישוב הרביעי; נוסף לכך, גם החשבונות שנסגרו לפני קבלת הדו"ח התלת חודשי המתוקן, הפסידו

את ההפרש הניתן בתום התקופה. על עניין זה העירה עוד הביקורת הקודמת (ד"ח שנתי 30, עמ' 370) והביקורת שלפניה (ד"ח שנתי 23, עמ' 456).



התפקידים שהטיל המחוקק על הכונס הרשמי חשיבותם מכרעת בעיתות הסתככות של פרטים או חברות בקשיים כלכליים וכספיים. פעולה כלת מספקת או הליך שאינו תקין דיו, מצד הכונס, יש בהם כדי להחמיר את מידת הנזק לנושים של פושט הרגל או של החברה בפירוק.

מממצאי הביקורת עולה, שבמשרדים המחוזיים של הכונס הרשמי שנבדקו, הפיקוח על פעולותיהם של הנאמנים והמפקחים היה רופף: בתיקים רבים לא נמצאו דיווחים סדירים על פעולותיהם והכונס לא נקט נגדם אמצעים חוקיים העומדים לרשותו לקבלת הדיווחים. בתחום הכספי הועלה, שבמקרים בהם הטיל בית המשפט על החייבים תשלומים חודשיים, עברה תקופה ארוכה עד שהכונס או הנאמן פנו לבית המשפט לבקש הגרלתם, דבר שהפך את התשלום לנטול ערך.

ליקויים לא מעטים עליהם הצביעה הביקורת הנוכחית הועלו גם בביקורת הקודמת משנת 1979; על כן דרוש שהאגף יפעל נמרצות לשיפור המצב.

בתי הדין לעבודה

ריכוז ממצאים

בתי הדין לעבודה הוקמו בשנת 1969, ויחודם בכך, שהם דנים בכל הנושאים הנובעים מיחסים בין עובד למעביד.

בבתי הדין האזוריים בתל אביב ובחיפה שנבדקו נמצאו מאות תיקים תלויים ועומדים חודשים מספר, בלא שנקבע לגביהם מועד לדיון מוקדם או לדיון בפני הרכב.

בבית הדין הארצי לעבודה נמצאו מאות ערעורים על החלטות ועדות רפואיות לעררים של הביטוח הלאומי תלויים ועומדים חודשים אחדים, בלא שנקבע לגביהם מועד לדיון.

בערעורים האמורים היה משך ההמתנה הממוצע ממועד גמר הדיון המוקדם ועד למועד הדיון בערעור לגופו כ-18 חודשים.

בתובענות מסוג "סכסוך היחיד", בבתי הדין האזוריים בתל-אביב ובחיפה, נע משך ההמתנה הממוצע מגמר הדיון המוקדם ועד למועד הדיון בתביעה לגופה בין 11 לבין 16 חודשים.

ארבע משרות של שופטים, שפרשו במהלך השנים 1984 - 1985, לא אוישו, ובתי הדין מהם פרשו פועלים בתקן שיפוטי חסר.

בשנת התשמ"ה חלה, בהשוואה לשנה קודמת, עלייה של 9% במספר התביעות התלויות ועומדות בבתי הדין האזוריים לעבודה.

בבית הדין הארצי לעבודה נמצאו בבדיקה מסורגת חמישה מקרים, שלא הוקפד על גביית אגרות עם פתיחת ההליך, כנדרש בתקנות.

בבית הדין האזורי בתל אביב אין מקיימים מעקב אחר גביית אגרות שלא שולמו.