

המוסד לביטוח לאומי

פעולות ביקורת

במטרה ענף מזונות שבמשרד הראשי ובסניפי המוסד נבדק טיפולו של המוסד בזכאים לדמי מזונות ובחייבים בתשלומם. במסגרת הטיפול בזכאים נבדקו משך הטיפול באישור הזכאות לדמי מזונות; וכן קבלת מידע על הכנסות הזכאים, לרבות מידע על גמלאות אחרות שהם מקבלים, לצורך קביעת זכאותם לדמי מזונות והסכום שעל המוסד לשלם להם. במסגרת הטיפול בחייבים נבחנו שיעור הגבייה מהחייבים; דרך רישום החוב במוסד; היכולת של החייבים לשלם את דמי המזונות; השימוש שעושה המוסד באמצעים העומדים לרשותו כדי לגבות את החוב; קביעת הסדרים עם חייבים לתשלום החוב.

חוק המזונות-הבטחת תשלום - הטיפול בזכאים ובחייבים

חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972 (להלן - החוק), נועד להבטיח אמצעי מחיה למי שפסק דין למזונות ניתן לזכותו ולשחררו מהצורך לנקוט הליכי הוצאה לפועל נגד החייב בתשלום המזונות. התשלומים לזכאים על פי החוק נעשים באמצעות המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), במימון אוצר המדינה.

בתקנות המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ג-1972 (להלן - התקנות), נקבעו סוגי הזכאים שהחוק חל עליהם: אשה תושבת ישראל שמלאו לה 60 שנה וכן אשה שבהחזקתה לפחות ילד אחד; אישה שאינה מסוגלת לכלכל את עצמה, אף שאין בהחזקתה ילד; ילד שפסק דין למזונות ניתן לזכותו ואינו בהחזקתה של אמו ואף אינו עמה, למעט ילד שעיקר פרנסתו על חשבון אוצר המדינה או רשות מקומית.

בחוק נקבע שתשלום דמי המזונות מותנה בכך שהזכאי למזונות אינו נוקט הליכי הוצאה לפועל נגד החייב, או הפסיק הליכים שהחל בהם. עוד נקבע בחוק ששיעורי התשלום הם כפי שנקבעו בפסק הדין למזונות או בתקנות, הכול לפי הנמוך יותר¹.

לפי החוק, "המוסד יגבה מן החייב כל סכום שהגיע או המגיע ממנו לזוכה לפי פסק הדין למזונות, לרבות ריבית כפי שנפסק והוצאות גביה ושכר טרחת עורך דין כפי שנקבע בהוצאה

1 שיעורי התשלום שנקבעו בתקנות הם בין 25% ל- 52.5% מהשכר הממוצע (בנובמבר 1998 נעו התשלומים בין 1,475 ש"ח ל- 2,938 ש"ח). יצוין, שעל פי נתוני מחלקת המחקר של המוסד, ל- 80% מהזכאים שקיבלו דמי מזונות בשנת 1997 נקבעו דמי מזונות בשיעור קטן מן הסכום הקבוע בתקנות.

לפועל". גבה המוסד מן החייב יותר מהתשלומים ששילם לזכאי לפי החוק, יעביר את ההפרש לזכאי אחרי ניכוי הוצאות גבייה ושכר טרחת עורך דין, אם נגבו מהחייב.

אם לא גבה המוסד את השיעור המלא של דמי המזונות, רשאי הזכאי, במועד ובדרך שנקבעו בתקנות, לנקוט נגד החייב הליכי הוצאה לפועל לגביית ההפרש.

פסק הדין למזונות יבוצע בדרך האמורה בחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק ההוצל"פ), כאילו ניתן לזכות המוסד. אם המוסד חב לחייב סכום כסף על פי כל דין, הוא רשאי לקזז מאותו סכום את התשלום המשתלם לזכאי.

לפי נתוני מחלקת המחקר של המוסד, מאז אוקטובר 1972 (מועד הפעלת החוק), ועד סוף שנת 1997 שילם המוסד דמי מזונות לכ- 50,000 זכאים. 17,500 מהם אינם זכאים עוד לתשלום מזונות מן המוסד, ולא נותר חוב על חשבון התשלומים שקיבלו. בשנת 1997 שילם המוסד דמי מזונות לכ- 20,000 זכאים וטיפל בגביית חובות מכ- 32,000 חייבים, מהם 12,000 שכבר אין מוטלת עליהם חובה לשלם דמי מזונות שוטפים, אך טרם פרעו את חוב העבר למוסד.

בשנת 1997 שילם המוסד לזכאים דמי מזונות בסכום כולל של כ- 265.3 מיליון ש"ח וגבה מהחייבים כ- 128.6 מיליון ש"ח, שהם כ- 48.5% מסך כל התשלומים. הוצאות המוסד על ביצוע החוק (הוצאות מינהל ותשלומים להוצאה לפועל) הגיעו אותה שנה לכ- 22.7 מיליון ש"ח. על פי תקציב המוסד לשנת 1998, אמור היה המוסד לשלם לזכאים 313 מיליון ש"ח ולגבות מהחייבים 157 מיליון ש"ח. לפי אומדן זה, יהיה על האוצר לשפות את המוסד בעד דמי המזונות באותה שנה בסכום של 156 מיליון ש"ח.

בחודשים ינואר-נובמבר 1998 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המוסד בתשלום דמי המזונות לזכאים (להלן - הזוכות)² ובגביית הסכומים שנקבעו בפסק דין. נבדקו האמצעים העומדים לרשות המוסד לצורך גבייה מן החייבים והשימוש שהוא עושה בהם להגברת הגבייה.

הטיפול בזוכות

1. על פי נתוני המוסד, הוגשו לו בשנת 1997 כ- 3,400 תביעות לדמי מזונות (ירידה של כ- 20% בהשוואה לשנת 1996), והוא אישר כ- 3,100 מהן. מהרשום בקובץ "מזונות"³, המעודכן לפברואר 1998, עולה כי המוסד אישר את התביעות תוך 12 ימים בממוצע ממועד הגשתן. אולם בסניף נצרת הוא אישר אותן תוך 43 ימים בממוצע ובסניף מזרח ירושלים תוך 142 ימים בממוצע.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה - 27.12.98 הודיע המוסד כי הטיפול בתביעות בסניפים נצרת ומזרח ירושלים מתמשך, בין היתר, בשל הצורך לתרגם את פסקי הדין מערבית לעברית, וכן לעשות חקירות שנועדו לוודא שמגישי התביעות הם תושבי ישראל שמתקיימים בהם תנאי הזכאות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לעשות לקיצור משך הטיפול בתביעות בסניפים האמורים.

2. בדיקת ההכנסות של הזוכות: על פי התקנות, לא זכאי לדמי מזונות מי שהכנסותיו גדולות מסכום מסוים המחושב בהתאם לתקנות (להלן - ההכנסה המרבית). התשלום

2 הזכאים רובם ככולם נשים.

3 בקובץ "מזונות" רשומים, בין היתר, פרטי הזוכות, פסקי הדין שניתנו לזכותן ופרטי החייבים.

לזכאי שיש לו הכנסה קטנה מסכום זה יהיה "בסכום השווה להפרש שבין שיעור התשלום החל לגביו" על פי התקנות אילו לא היתה לו הכנסה לבין ההכנסה⁴.

עם זאת, נקבע בתקנות כי שיעור מסוים מההכנסה של מי שתובע דמי מזונות לא יובא בחשבון בעת חישוב דמי המזונות⁵.

משרד מבקר המדינה בדק אם הכנסות מעבודה הרשומות בקבצים אחרים של המוסד, רשומות גם בקובץ "מזונות" ומובאות בחשבון בעת חישוב דמי המזונות של הזוכות. נבדקו ההכנסות של 593 זוכות לדמי מזונות, שנבחרו באופן אקראי (להלן - מדגם הזוכות), כפי שנרשמו בקבצים "ביטוח ושכר", "דמי לידה" ו"דמי אבטלה"⁶.

(א) על פי הרשום בקובץ "ביטוח ושכר", בשנת 1997 היתה ל- 2.9% מהזוכות הכלולות במדגם הזוכות (17 זוכות) הכנסה שנתית של 30,000 ש"ח עד 60,500 ש"ח, שכולה או מקצתה לא היתה רשומה בקובץ "מזונות", ולפיכך לא הובאה בחשבון בחישוב דמי המזונות שעל המוסד לשלם. ל- 11.8% מהן (שתי זוכות) לא היתה רשומה בקובץ "מזונות" כל הכנסה (בקובץ "ביטוח ושכר" היתה רשומה הכנסה שנתית של 44,000 ש"ח לאחת מהן ולאחרת הכנסה שנתית של 49,890 ש"ח), וההכנסה השנתית של 88.2% מהן (15 זוכות) היתה לפי קובץ "מזונות" קטנה ב- 6,371 ש"ח עד 36,701 ש"ח מההכנסה השנתית לפי קובץ "ביטוח ושכר".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 הודיע המוסד כי המידע על הכנסות הזוכות הרשום בקובץ "ביטוח ושכר" חסום בפני פקידי התביעות במחלקת מזונות מטעמים של צנעת הפרט, וכי הוא יבחן "אפשרות לפתוח את הקובץ".

(ב) בחודשים ינואר-1997 נובמבר 1998 קיבלו 5.9% מהזוכות (35 זוכות) הכלולות במדגם הזוכות דמי אבטלה או דמי לידה.

(1) אחת לחודש "מצליב" המוסד את קובץ "מזונות" עם קובץ "דמי אבטלה" ומביא בחשבון בחישוב דמי המזונות שעליו לשלם לזוכות את דמי האבטלה שהוא משלם להן. אולם הוא אינו "מצליב" את קובץ "מזונות" עם קובץ "דמי לידה". לכן, רק כאשר זוכה מודיעה למחלקת מזונות שהיא מקבלת דמי לידה, מובאים דמי הלידה בחשבון בחישוב דמי המזונות המגיעים לה.

הביקורת העלתה כי דמי לידה שקיבלו 8.6% מ- 35 הזוכות האמורות (3 זוכות), שסכומם נע בין 2,060 ש"ח ל- 7,848 לרבעון, לא נרשמו בקובץ "מזונות" ולא הובאו בחשבון בחישוב דמי המזונות שקיבלו.

4 "הכנסה" על פי התקנות היא כל הכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], כגון השתכרות מעבודה או עסק ומשלה יד; גמלה כמשמעותה בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה - 1995 (להלן - חוק הביטוח); תשלומים למי שנמצא בהכשרה מקצועית; ושיעור מסוים משווי של נכס.

5 בחישוב ההכנסה ינוכו הסכומים האלה: סכום השווה ל- 13% מהשכר הממוצע - מהכנסתו של כל עובד או עובד עצמאי מהמקורות המפורטים בסעיף 1(2) ו-2(2) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], אם הוא יחיד, וסכום השווה ל- 17% מהשכר הממוצע מהכנסתו כאמור אם בהחזקתו ילד; וכן סכום השווה ל- 40% מהכנסה מהמקורות המפורטים בסעיפים האמורים לאחר שנוכה ממנה הסכום האמור בס"ק (1); סכום השווה ל- 13% מהשכר הממוצע - מהכנסה שמקורה בקצבה המשולמת מכוח חיקוק, דיני חוץ, הסכם קיבוצי או חוזה עבודה, למעט קיצבה לפי חוק הביטוח, אם הזכאי הוא יחיד, וסכום השווה ל- 17% מהשכר הממוצע מהכנסה כאמור, אם בהחזקתו ילד. בדצמבר 1998 היתה ההכנסה המרבית לזוכה שבהחזקתה שני ילדים 5,898 ש"ח.

6 בקובץ "ביטוח ושכר" רשום השכר השנתי של עובדים שנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין מעבירה למוסד; בקובצי "דמי לידה" ו"דמי אבטלה" רשומים פרטי הזכאים לדמי לידה או לדמי אבטלה, תקופות זכאותם, סכומי דמי הלידה או דמי האבטלה שקיבלו והשכר ששימש בסיס לחישובם.

(2) נמצא, כי סכום דמי האבטלה שהובא בחשבון בחישוב דמי המזונות של זוכה אחת בחודשים מאי עד יולי 1997 לא תאם את סכום דמי האבטלה ששולם לה. בתשובתו הודיע המוסד כי במקרה זה "לא בוצעה ההפגשה [ההצלבה] האמורה".

(3) עוד נמצא כי בקובץ "מזונות" לא היה רשום השכר ששימש בסיס לחישוב דמי האבטלה או דמי הלידה של 22.9% מ-35 הזוכות האמורות (8 זוכות). השכר ששימש בסיס לחישוב דמי האבטלה ודמי הלידה של 45.7% מהזוכות האמורות (16 זוכות) לא תאם את השכר שהיה רשום בקובץ "מזונות".

בתשובתו הודיע המוסד כי הרחבת העיבוד הממוחשב לאיתור השכר המשמש בסיס לחישוב דמי האבטלה דורשת משאבים שבשלב זה אין באפשרות המוסד להקצות, בשל התמקדותו בהסבה של מערכות המחשב לשנת 2000. עוד הודיע המוסד כי הוא ינחה את פקידי התביעות לבדוק, כל אימת שזוכה מדווחת למחלקת מזונות על לידת ילד, אם שולמו לה דמי לידה, ומה היתה ההכנסה ששימשה בסיס לחישובם.

גביית דמי המזונות מהחייבים

לאחר אישור הבקשה לתשלום דמי מזונות באמצעות המוסד, ולאחר שהמוסד משלם לזוכה את התשלום הראשון, הוא מודיע לחייב שדמי המזונות משולמים לזוכה באמצעותו ושעליו לשלם למוסד את דמי המזונות כסדרם, שאם לא כן יינקטו נגדו הליכי הוצאה לפועל. להודעת המוסד מצורפים שוברי תשלום ובהם סכום החיוב החודשי; ואם יש חוב - סכום החוב.

אם החייב אינו משלם את דמי המזונות, בידי המוסד לנכות את דמי המזונות השוטפים מגמלאות שהוא משלם לחייב, וכן בידו להגיש להוצאה לפועל בקשה לביצוע פסק הדין. במסגרת בקשה זו הוא רשאי לבקש לנקוט נגד החייב הליכי אכיפה, ובהם עיקול כלי רכב, חשבונות בנק, משכורות וגמלאות, וכן לבקש להוציא נגד החייב צווי עיכוב יציאה מהארץ ופקודות מאסר. הליכי ההוצאה לפועל ננקטים רק לאחר שהחייב קיבל אזהרה, וחלף המועד האחרון לתשלום הקבוע בחוק ההוצל"פ.

עם זאת, קבע המוסד בהוראותיו, שנגד חייבים המקבלים ממנו גמלאות, וכן נגד אסירים ותושבי חוץ, הוא לא ינקוט הליכי הוצאה לפועל (להלן - מנועי אכיפה). על פי הרשום בקובץ "מזונות", בדצמבר 1997 כ- 24% מהחייבים היו מנועי אכיפה (יצוין כי בשיעור זה אין כלולים חייבים שלא קיבלו אזהרה).

1. בפסקי דין למזונות נקבעים, בדרך כלל, הדרכים והמועדים לעדכון דמי המזונות. בכל חודש, עם תשלום דמי המזונות לזוכה, המוסד רושם את מלוא דמי המזונות המעודכנים בחשבון החייב בקובץ "מזונות". הועלה, כי מהמועד שבו נרשם סכום החיוב בחשבון החייב הוא אינו נושא עוד ריבית והצמדה. על פי נתוני המוסד, בשנים 1988-1997 היה הסכום הכולל של חובות דמי מזונות שלא נפרעו, במחירים נומינליים, 698 מיליון ש"ח (כ- 1.06 מיליארד ש"ח במחירי מאי 1998). יצוין, שמבקר המדינה העיר עוד ברוח שנתי 34 (עמ' 584) כי אי-חיוב החייבים בהצמדה וריבית מעודד אותם לאי-תשלום החוב או לדחיית פירעונו.

2. בקובץ "מזונות" המעודכן לפברואר 1998 היו רשומים 29,627 חייבים פעילים. תחשיב שעשה משרד מבקר המדינה העלה שלכ- 43% מהם היה חוב של 20,000 ש"ח לפחות ועד לכ- 1 מיליון ש"ח. כ- 24% מהחייבים שחויבו לראשונה בדמי מזונות לפני שנת 1997 לא שילמו אפילו תשלום אחד על חשבון המזונות.

היכולת של החייבים לשלם את חובם

בפברואר 1998 היה ל- 7,400 מהחייבים שלא שילמו את דמי המזונות כסדרם, חוב של 20,000 ש"ח לפחות. משרד מבקר המדינה בחר באופן אקראי 678 מהם (להלן - מדגם החייבים), ובדק אם יש להם לכאורה יכולת לשלם את החוב. נבדק באמצעות קובצי המוסד וקובץ רשם החברות מה הן הכנסות החייבים, אם יש בבעלותם כלי רכב, כמה פעמים נסעו לחו"ל, ואם הם בעלים בחברה (במדגם החייבים אין כלולים חייבים שהם מנועי אכיפה).

הבדיקה העלתה כי ל- 23.6% מן החייבים שהועלו במדגם החייבים (160 חייבים) יש לכאורה יכולת לשלם את החוב, לפחות לפי אחד מארבעת המבחנים שצוינו לעיל, ואולם עד פברואר 1998 הם שילמו רק 18.9% מסכום המזונות שהיו צריכים לשלם (ל- 4.6% מן החייבים יש לכאורה יכולת כזו על פי שני מבחנים). להלן פירוט הממצאים שהועלו:

1. הכנסות: הועלה כי ל- 6.9% ממדגם החייבים (47 חייבים) היתה ב- 1995 או ב- 1996 הכנסה מעבודה או ממשלח יד או מעסק שנעה בין פעמיים הסכום הקובע השנתי⁷ (לעניין קביעת הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה) לבין 186,200 ש"ח. ל- 3.2% ממדגם החייבים (22 חייבים) היתה הכנסה כזאת בכל אחת משתי השנים האמורות.

לדוגמה, בשנים 1995 ו- 1996 היתה הכנסתו של אחד החייבים מעבודה 186,200 ש"ח ו- 180,000 ש"ח, בהתאמה. החייב עובד בחברה שבבעלותו. מדצמבר 1992 ועד פברואר 1998 הוא לא שילם למוסד אפילו תשלום אחד על חשבון דמי המזונות (בפברואר 1998 הגיע חובו ל- 49,521 ש"ח). רק במארס 1998, כחמש שנים לאחר שחדל לשלם את דמי המזונות, ולאחר שהוגשו להוצאה לפועל שבע בקשות לעיקול משכורתו, התקבל מן ההוצאה לפועל תשלום ראשון על חשבון החוב (ראו להלן "עיקול משכורת").

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ- 23.9.98 אישר המוסד כי טיפולו בגביית החוב מן החייב האמור היה לקוי, וכי "פקיד התביעות לא עקב אחר התפתחות הטיפול בתיק, באמצעות הדוחות שנשלחו אליו מהענף". שימוש במידע הרשום בדוחות "היה מאפשר לפעול כנגדו באמצעות פקודות מאסר ובאופן אוטומטי". עוד הודיע המוסד כי החל לפעול לשיפור המעקב אחר פעולות האכיפה והשימוש שהסניפים עושים במידע הרשום בדוחות.

2. כלי נכב: הועלה של- 8.7% מהחייבים (59 חייבים) היה לפחות כלי רכב אחד בעל ערך⁸. לדוגמה, לאחד החייבים, שבפברואר 1998 הגיע חובו ל- 73,434 ש"ח, ועד אותו חודש לא שילם אפילו תשלום אחד של מזונות, היו - ב- 1997 שלושה כלי רכב לפחות, שמחירם הכולל הוערך בכ- 246,000 ש"ח לפחות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה - מ- 13.9.98 הסביר המוסד כי לחייב האמור נשלחו שבע אזהרות לחמש כתובות שונות, אך הן לא התקבלו, ולפיכך לא היה המוסד רשאי לבקש לנקוט נגדו הליכי הוצאה לפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמצאת אזהרה לחייב היא תנאי ראשוני והכרחי לנקיטת הליכים, אין די במשלוח אזהרות לחייבים בדואר באמצעות ההוצאה לפועל. על המוסד לעשות מאמץ מיוחד לאיתור חייבים, שכתובתם אינה ידועה, ולמסור את האזהרות לידיהם.

7 ב- 1995 היה הסכום הקובע השנתי 34,851 ש"ח וב- 1996 - 39,084 ש"ח.

8 כלי רכב פרטי משנת ייצור 1990 ואילך או כלי רכב מסחרי (רכב משא או אוטובוס זעיר) משנת ייצור 1980 ואילך.

3. נסיעות לחו"ל: הועלה כי 7.2% מהחייבים (49 חייבים) שהועלו במדגם החייבים נסעו לחו"ל בשנים 1996 ו-1997 לפחות פעמיים; מהם 8.1% - לפחות עשר פעמים (4 חייבים).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד כי יבחן אפשרות לקבל מידע על חייבים היוצאים לחו"ל לעתים תכופות ולרכז "מאמץ בביצוע פעולות אכיפה" נגדם.

4. בעלות בחברה: 6.8% מהחייבים (46 חייבים) הם בעלים של שליש לפחות מהון המניות בחברה פרטית אחת המוגדרת אצל רשם החברות "חברה פעילה". ל-23.9% מהם יש בעלות בשתיים עד ארבע חברות (11 חייבים).

אחד החייבים האמורים לא שילם למוסד כל תשלום מספטמבר 1996, ובפברואר 1998 הגיע חובו ל-71,035 ש"ח. נמצא, שהמוסד לא נקט צעדים נגד החייב אף שבתיק המזונות היה רשום שהוא בעלים בחברה, והכנסותיו היו רשומות בקובצי המוסד. יצוין, שבפסק דין הנוגע לחייב נאמר כי "מדובר באב אמיד על פי כל קנה מידה", "המנהל ומנווט את הפעילות של שתי חברות בעלות היקף עסקים גבוה".

עוד יצוין, כי מן הרשום בקובץ "רשם החברות" עולה כי לחייב יש בעלות בארבע חברות העוסקות ביבוא בשר ועיבודו ובניהול מחסני קירור ומתקני אחסנה, ובקובץ "ביטוח ושכר" שנמצא במוסד היה רשום השכר ששילמה לו אחת החברות האמורות בשנת 1996⁹. אף על פי כן, לא ביקשה מחלקת מזונות לרשום עיקולים על שכרו של החייב ועל זכויות אחרות המגיעות לו מהחברות שהוא מנהל או בעלים בהן.

ניכוי חוב של דמי מזונות מגמלאות שהמוסד משלם לחייבים

כאמור, רשאי המוסד לנכות חובות של דמי מזונות מגמלאות שהוא משלם. אולם בית הדין הארצי לעבודה קבע שהמוסד רשאי לנכות מהגמלאות רק את תשלום החוב השוטף¹⁰. משרד מבקר המדינה בדק אם המוסד מנכה חובות של דמי מזונות מהגמלאות: "נכות מעבודה", "דמי פגיעה" ו"דמי אבטלה".

1. גמלת נכות מעבודה: על פי הרשום בקובץ "מזונות", בדצמבר 1997 שילם המוסד גמלת "נכות מעבודה" לכ-400 חייבים של דמי מזונות. 103 מהם לא שילמו את דמי המזונות השוטפים, ולכל אחד מהם היה חוב של 20,000 ש"ח לפחות.

(א) נמצא כי 42.7% מ-103 החייבים האמורים (44 חייבים) היו רשומים בקובץ "מזונות" כמי שמקבלים גמלת נכות מעבודה, אף על פי שלא קיבלו גמלה כזאת. 65.9% מהם קיבלו בעבר גמלת נכות מעבודה, אך מתן הגמלה הופסק (29 חייבים), וכ-34.1% לא קיבלו מעולם גמלה כזאת (15 חייבים).

כאמור, חייבים המקבלים גמלאות מן המוסד הם בגדר מנועי אכיפה. רישום של חייב בקובץ "מזונות" כמי שמקבל גמלה כלשהי אף על פי שאינו מקבל אותה, מעורר חשש שאין בקובץ "מזונות" בקרה על רישום נתונים המחייבים הפסקת הליכי הוצאה לפועל נגד חייבים.

9 נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין מעבירה מידע זה למוסד במסגרת הנתונים על שכר עובדים שהיא מעבירה לו בכל שנה, אך הערכון של הנציבות נעשה כשנה עד שנתיים לאחר תום שנת מס.

10 המוסד לביטוח לאומי נ' נתנאל פולדי, דיון מס' 57-057, פד"ע יא 76.

(ב) עוד העלתה הביקורת שבדצמבר 1997 קיבלו 23.3% מבין 103 החייבים האמורים (24 חייבים) גמלת נכות מעבודה, אך אף על פי כן (לפחות באותו חודש), לא ניכה המוסד מגמלתם את דמי המזונות. במהלך התקופה ינואר-1997 יוני 1998 שילם המוסד ל- 21.3% מהם (22 חייבים) תשלומים חד-פעמיים (גמלת נכות מעבודה שאושרה למפרע או גמלה מהוונת) שנעו בין 258 ש"ח ל- 119,444 ש"ח, אך לא ניכה מסכומים אלה את דמי המזונות השוטפים.

בבדיקה אחרת נמצא, כי אף על פי ששני חייבים מקבלים גמלת נכות מעבודה משנת 1994 לפחות, הדבר אינו רשום בקובץ "מזונות", ולפיכך אין המוסד מנכה מהגמלה האמורה את דמי המזונות השוטפים. בפברואר 1998 שילם המוסד לאחד מהם גמלה בסך 5,281 ש"ח, אך לא ניכה ממנה 1,960 ש"ח, דמי המזונות השוטפים באותו חודש; ולחייב האחר הוא שילם גמלה בסך 5,639 ש"ח, אך לא ניכה ממנה 4,533 ש"ח. יצוין, שביוני אותה שנה היוון המוסד את גמלת הנכות מעבודה המגיעה לאחד החייבים ושילם לו כ- 233,000 ש"ח בלי שניכה מסכום זה את דמי המזונות השוטפים ובלי שפנה אל ההוצאה לפועל בבקשה לעקל את דמי המזונות שהוא חייב מהסכום שהוא צפוי לקבל.

2. דמי פגיעה מעבודה: נמצא, כי במהלך התקופה ינואר-1997 אפריל 1998 שילם המוסד ל- 2.2% מהחייבים הכלולים במדגם החייבים (15 חייבים) דמי פגיעה בעבודה שנעו בין 31 ש"ח ל- 25,613 ש"ח, אולם הוא לא ניכה מגמלאות אלו את דמי המזונות השוטפים וגם לא ביקש מההוצאה לפועל לעקל מהגמלה סכומים על חשבון החוב.

3. דמי אבטלה: אחת לחודש "מצליב" המוסד בין קובץ "מזונות" לקובץ "דמי אבטלה" ומנכה מדמי האבטלה שמגיעים לחייבים את דמי המזונות השוטפים, למעט סכום שנועד לצורכי קיום (סכום זה נקבע על פי כללים שקבע המוסד).

באפריל 1998 התקבלה בנציבות תלונות הציבור תלונה, לפיה ניכה המוסד מדמי אבטלה שהגיעו לחייב במזונות את סכום דמי המזונות השוטפים אף על פי שלא היה לו באותו חודש חוב במחלקת מזונות.

נמצא, כי בשל ליקוי בתכנית המחשב של המוסד, מנכה המוסד דמי מזונות מכל החייבים המקבלים דמי אבטלה, גם ממי שאף פעם לא היה להם חוב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד כי ישנה את תכנית המחשב שלו, כדי להבטיח שמדמי אבטלה המגיעים לחייב במזונות ינוכו סכומים רק כאשר יש לו חוב.

הליכי הוצאה לפועל

1. פתיחת תיק בהוצאה לפועל: בשנת 1997 פתח המוסד בהוצאה לפועל 3,315 תיקים של חייבים; ל- 37.9% מהם בתוך 60 ימים מאישור התביעה למזונות. נמצא, שהמוסד נוהג לפתוח תיק בהוצאה לפועל לכל החייבים בדמי מזונות, גם למי שבחשבונו לא רשום חוב. בנציבות תלונות הציבור התקבלו כמה מכתבים מחייבים שהתלוננו שהדבר פגע בכבודם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד כי "תיקן את תהליך העבודה במה שנוגע לפתיחת תיק בהוצאה לפועל וכיום תיקים נפתחים רק לאחר הצטברות חוב של שלושה חודשים".

2. צווי עיקול: לפי סעיף 43 לחוק ההוצל"פ, "ראש ההוצאה לפועל רשאי לצוות על עיקול כלל נכסי החייב או על עיקול נכס מסוים מנכסיו הנמצא בידי צד שלישי".

בהוראות המוסד נקבע שבעת פתיחת תיק במחלקת מזונות, וכן במהלך הטיפול השוטף בו, יש לרשום בקובץ "מזונות" את מספרי כלי הרכב שבבעלות החייב; מספרי חשבונות הבנק שלו; ואת השם והכתובת של מקום עבודתו. כאשר חובו של חייב גדול מרבע השכר הממוצע במשק, מפיק המחשב באופן אוטומטי, על פי הנתונים הרשומים בקובץ, בקשות לעיקול של כלי רכב שבבעלות החייב, של חשבונות הבנק שלו ושל משכורתו, והבקשות משוגרות להוצאה לפועל.

על פי הרשום בקובץ "מזונות", בשנת 1997 ביקש המוסד מן ההוצאה לפועל לנקוט נגד 6,641 חייבים לפחות הליך של עיקול אחד (עיקול רכב, עיקול משכורת או עיקול של חשבון בנק). משרד מבקר המדינה בדק אם המידע הכלול בקובץ "מזונות" על כלי הרכב, על חשבונות הבנק ועל מקומות העבודה של החייבים הוא מלא ומעודכן, ולהלן ממצאי הבדיקה:

(א) עיקול של כלי רכב: נמצא, כי ל- 19% מהחייבים הכלולים במדגם החייבים יש (בסך הכול) 172 כלי רכב. אולם במועד הביקורת לא היו רשומים בקובץ "מזונות" פרטיהם של 82% מכלי הרכב האמורים (141 כלי רכב), ולפיכך לא ביקש המוסד לעקלם. עוד נמצא כי המוסד אינו "מצליב" את המידע שבקובץ "מזונות" עם המידע שבקובץ "רכב", שמשרד התחבורה מעביר אליו אחת לחודש, ומסתמך רק על בדיקות פרטניות שעושים פקידי התביעות ביזמתם.

משרד מבקר המדינה העיר למוסד כי עליו לעדכן בהקדם את קובץ "מזונות" במידע על כלי רכב המצוי אצלו. בתשובתו הודיע המוסד כי יעשה "הצלבה" תקופתית בין קובץ "רכב" לבין קובץ "מזונות", כדי לייעל את איתור החייבים שבבעלותם כלי רכב ואת רישום העיקול.

הביקורת העלתה שאף על פי שהמוסד רשאי, בתנאים שהוגדרו בחוק ההוצל"פ לבקש את מכירת המעוקלים, הוא אינו מבקש לנקוט הליך זה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לשקול אפשרות לבקש את מכירת כלי הרכב המעוקלים על פי כללים שיקבע בעניין זה.

(ב) עיקול של חשבונות בנק: בהוראות המוסד נקבע כי אין לרשום בקובץ "מזונות" חשבון בנק שבו מקבל חייב גמלה מהמוסד ואין לעקל חשבון זה. נמצא, כי בתקופה ינואר 1997-אפריל 1998 שילם המוסד ל- 32 מהחייבים הכלולים במדגם החייבים דמי פגיעה מעבודה בחשבונות בנק שפרטיהם רשומים במחלקת דמי פגיעה. אולם 72% מחשבונות אלו (23 חשבונות) לא נרשמו בקובץ "מזונות" גם לאחר סיום זכאותם של החייבים לדמי פגיעה, ולכן לא ביקשה מחלקת מזונות להטיל עליהם עיקול.

נמצא שבהוראות המוסד נקבע כי במקרים בהם עיקולים קודמים של חשבונות לא נשאו פרי; אם סכום החוב גדול ממחצית השכר הממוצע במשק; ואם לחייב פיגור של שלושה חודשי תשלום - יש לבקש מן ההוצאה לפועל להפנות את בקשות העיקול למרכזים של שבעת הבנקים הגדולים כדי שהם יאתרו ויעקלו את כל חשבונות הבנק של החייב הרשומים אצלם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי הוא "ייערך לבקש עיקול חשבונות החייבים במזונות בכל הבנקים. מועד אפשרי ליישום - מחצית שנת 1999".

(ג) עיקול משכורות: המידע על שמו וכתובתו של מקום העבודה של החייב - הנחוץ כדי לאפשר עיקול של משכורתו בעת הצורך - מתקבל, בדרך כלל, מהזוכה או בעקבות בדיקה שבידי פקיד התביעות לעשות בקבצים המצויים במוסד.

הביקורת העלתה, כי המוסד אינו עושה "הצלבות" בין קובץ "מזונות" לקובצי מחשב אחרים המצויים ברשותו כדי לאתר את מקומות העבודה של החייבים, ולכן לא תמיד יש למחלקת מזונות מידע עליהם גם כאשר הם רשומים במחלקות אחרות במוסד. מקצת צווי העיקול אינם משיגים את מטרתם, אם משום שלא התקבלו אצל המעבידים, אם משום שהמעבידים אינם מקיימים אותם, כמפורט להלן:

בתקופה ינואר -1997 אפריל 1998 קיבלו 5.6% מהחייבים הכלולים במדגם החייבים (38 חייבים) תגמולי מילואים או דמי פגיעה¹¹. נמצא, כי מקום העבודה של 71.1% מהם לא היה רשום בקובץ "מזונות" (27 חייבים), אף שהיה רשום בקבצים של הגמלאות האמורות, ולכן לא ביקש המוסד לעקל את משכורותיהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד כי עם סיום הסבת קובץ "מזונות" לשנת 2000 הוא ייערך לעשות "הצלבות" תקופתיות בין קובץ "מזונות" לבין קבצים אחרים שברשותו. הדבר יאפשר לו לנכות חובות של דמי מזונות ולקבל מידע על מקומות עבודה, חשבונות בנק וכתובות של חייבים שבעזרתו יוכל לנקוט נגדם פעולות אכיפה נוספות.

כמפורט בסעיף 47 לחוק ההוצל"פ, רשאי ראש ההוצאה לפועל לחייב צד שלישי אשר ללא הצדק סביר לא מסר לידי המוציא לפועל את הנכסים המעוקלים, או הוציא מידו נכס או שילם חוב שלא כדין בידעו שיש עליו צו עיקול בידי צד שלישי בתשלום החוב הפסוק.

לפי הוראות המוסד, על פקיד התביעות לעקוב אחר ביצוען של בקשות לעיקול משכורת שהגיש המוסד. אם לא התקבלו במוסד כספי המשכורת, על פקיד התביעות לברר אם החייב אכן עובד במקום העבודה הרשום בקובץ "מזונות". אולם ההוראות אינן קובעות מה יש לעשות כאשר מעביד אינו פועל על פי הצו שהתקבל אצלו.

שמות המעבידים של 28.9% מבין 38 החייבים (11 מעבידים) שבמדגם החייבים היו רשומים בקובץ "מזונות". מהם 36.3% (4 מעבידים) קיבלו את צו העיקול, אך לא העבירו להוצאה לפועל כל סכום במשך תקופה שהגיעה עד 14 חודש מהמועד שבו ביקש המוסד להוציא את הצו. למרות זאת לא נקט המוסד נגדם את ההליכים המתחייבים.

משרד מבקר המדינה העיר למוסד שאי-נקיטת הליכים נגד מעבידים שאינם מקיימים את צווי העיקול אינה מתיישבת עם חובת המוסד למצות את הליכי הגבייה מחייבים, ואף עלולה לעודד צדדים שלישיים להתעלם מצווי עיקול שההוצאה לפועל שולחת אליהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי הנחה את פקידי התביעות לבדוק אחת לשישה חודשים אם העביר המעביד להוצאה לפועל סכומים על פי הצו לעיקול משכורת שהתקבל אצלו,

11 המוסד משפה מעבידים בגין תגמולי מילואים ששילמו לעובד. מסכום השיפוי אין המוסד רשאי לנכות סכומים על חשבון דמי המזונות.

ולפנות אל ההוצאה לפועל אם לא יציית מעביד לצו כזה. עוד מסר המוסד כי הוא יבקש לנקוט הליכים משפטיים נגד מעבידים שלא יצייתו לצו העיקול.

3. צווי עיכוב יציאה מן הארץ: על פי חוק ההוצל"פ, אם לראש ההוצאה לפועל יש יסוד להניח שחייב עומד לצאת את הארץ ולסכל על ידי כך הליך או להכביד על ביצוע פסק הדין, הוא רשאי, על פי בקשת הזוכה, לצוות על עיכוב יציאתו מן הארץ ועל הפקדת דרכונו. ראש ההוצאה לפועל גם רשאי להתנות את יציאת החייב מן הארץ במתן ערובה שתניח את דעתו, כדי להבטיח את ביצוע פסק הדין.

ביוני 1996, קבע המוסד בהוראות כי יש להוציא צווי עיכוב יציאה מהארץ, רק במקרים בהם התקבל במוסד מידע לפיו מתכוון החייב לעזוב את הארץ ולסכל בכך את ביצוע פסק הדין; החייב אינו משלם תשלום חודשי שוטף; וסכום חובו גדול מהשכר הממוצע במשק. הנוהל בלשכת ההוצאה לפועל הוא שהלשכה מודיעה לחייבים על דבר הוצאת צו העיכוב נגדם.

בפברואר 1998 היו בתוקף 6,085 צווי עיכוב יציאה מהארץ שהוצאו נגד חייבים, מהם 253 הוצאו נגד חייבים הכלולים במדגם החייבים. נמצא ש- 9.5% מבין 253 החייבים האמורים (24 חייבים) יצאו את הארץ פעם אחת עד עשר פעמים אף שהצו שהוצא נגדם היה בתוקף.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ- 26.10.98 הודיע מנהל האגף הארצי של ההוצאה לפועל כי 21 מ- 24 הבקשות האמורות נרשמו במחשב ההוצאה לפועל והועברו למשטרת הגבולות לביצוע.

היחידה הארצית לביקורת במטה הארצי של המשטרה הודיעה בתשובתה מ- 31.12.98 למשרד מבקר המדינה, כי במחשב המשטרה לא היו רשומים צווי עיכוב שהמוסד ביקש להוציא ל- 18 מ- 24 החייבים שצוינו לעיל; שני חייבים יצאו מן הארץ, אף שבקובץ "משטרת הגבולות" היה רשום צו העיכוב נגדם; ויציאתם של ארבעה חייבים עוכבה. עוד הודיעה המשטרה, כי מתחילת 1997 מעבירות לשכות ההוצאה לפועל צווי עיכוב יציאה מן הארץ והוראות לביטול ולעדכון הצווים ישירות למחשב שלה. צווי עיכוב והוראות ביטול ועדכון המגיעים אליה בדרך אחרת נרשמים במחשב לאחר הגעתם.

המוסד הודיע בתשובתו כי יבדוק אפשרות "להצליב" את קובץ "מזונות" עם קובץ "משטרת הגבולות" כדי לאתר צווי עיכוב יציאה מהארץ שלא נרשמו במשטרת הגבולות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לוודא שצווי עיכוב היציאה שביקש להוציא אמנם נרשמו במשטרת הגבולות.

על פי ההוראות, כאשר חייב פונה אל המוסד ומבקש לבטל צו עיכוב יציאה מהארץ שהוצא נגדו "יש לנסות לגבות את סה"כ חוב הפיגורים" על פי כללים שנקבעו לעניין זה "ולקבל התחייבות הערבים לתשלום החודשי השוטף" אם החייב לא ישוב ארצה.

על פי הרשום בקובץ "מזונות", בשנים 1996-1997 ביקש המוסד לבטל צווי עיכוב שהוצאו ל- 488 חייבים בשל הסיבות האלה: 50.8% משום שלא היתה רשומה בחשבון יתרת חוב; 12.9% בעקבות פירעון חלק מחוב הפיגורים (על פי כללים שקבע המוסד לעניין זה); 6.8% לאחר בירור כספי; 16.4% לאחר קבלת אישור מיוחד על פי שיקול דעת של הממונים בסניף או במשרד הראשי; 13.1% מסיבות אחרות.

משרד מבקר המדינה בדק בתיקיהם של 61 מהחייבים האמורים אם הבקשות לבטל את צו העיכוב נומקו ולו באסמכתאות המתאימות. נמצא, כי בתיקיהם של 11.4% מהחייבים (7 חייבים) לא נמצא מסמך כלשהו המנמק את הבקשה; החייבים לא שילמו

כל תשלום על חשבון החוב; ולא היתה בידי המוסד התחייבות חתומה של ערבים לשלם את דמי המזונות של החייבים אם לא ישובו ארצה.

לאחד החייבים, למשל, היה בפברואר 1998 חוב של 79,022 ש"ח. במועד שבו ביקש המוסד לבטל את צו עיכוב היציאה נגד החייב הוא גם הודיע למשטרה כי "הנ"ל הגיע להסדר תשלומים עם המוסד לביטוח לאומי בגין חובו במזונות ופקודות [המאסר] שהוצאו כנגדו בוטלו על ידינו". הביקורת העלתה כי החייב לא הגיע לשום הסדר עם המוסד.

חייב אחר לא שילם אפילו תשלום אחד מאז חויב לראשונה לשלם דמי מזונות, ובפברואר 1998 הסתכם חובו ב- 57,214 ש"ח. לצורך ביטול צו העיכוב הוא לא נדרש להמציא ערבים, לא שילם סכום כלשהו על חשבון החוב ואף לא הגיע עם המוסד להסדר תשלומים. על פי רישומי משרד הפנים, בדצמבר 1997 יצא החייב את הארץ ועד מועד סיום הביקורת לא שב ארצה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי יחזור וינחה את פקידי התביעות לפרט בכתב את הנימוקים לביטול צו העיכוב ולצרף לבקשת הביטול את כל האסמכתאות הדרושות.

עוד הודיע המוסד בתשובתו כי מאז חוקק חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, נוקטים יושבי ראש ההוצאה לפועל גישה מקלה יותר כלפי החייבים, ופקידי התביעות נוטים להגמיש את הכללים שקבע המוסד בנושא הבקשות לביטול צו עיכוב יציאה מהארץ; מה גם שבדרך כלל החייבים חוזרים ארצה לאחר זמן קצר. עם זאת, ציין המוסד, שנוכח הערות משרד מבקר המדינה הוא יקיים בעצה אחת עם הלשכה המשפטית דיון בכללי הביטול של צו עיכוב יציאה מהארץ.

4. פקודות מאסר: סעיף 74 לחוק ההוצאה לפועל קובע שאם "נבע החוב הפסוק ממזונות המגיעים מן החייב לבן זוגו, לילדו הקטין או הנכה או להורו, רשאי ראש ההוצאה לפועל לתת, לפי בקשת הזוכה, צו מאסר נגד החייב, לתקופה שלא תעלה על 21 ימים אף בלי להיזקק לחקירת יכולת או לתצהיר".

לפי הוראות המוסד שהיו בתוקף עד דצמבר 1997, יש לבטל פקודת מאסר נגד חייב, אם הוא הגיע עם המוסד להסדר תשלומים ושילם את הסכום הנקוב בפקודת המאסר שהוצאה נגדו (אם החוב גדול מפי שלושה מהשכר הממוצע במשק, ישלם החייב סכום כפול מזה הנקוב בפקודת המאסר). לא תבוטל פקודת מאסר לחייב שלא קיים שני הסדרי תשלום, אלא בהחלטה של ראש ההוצאה לפועל.

על פי נתוני המוסד, בשנת 1997 ביקשה מחלקת מזונות מההוצאה לפועל להוציא 17,272 פקודות מאסר. המוסד שילם להוצאה לפועל בעד ביצוע הפקודות באותה שנה כ- 2.4 מיליון ש"ח, ומסכום זה החזירה לו ההוצאה לפועל כ- 24,000 ש"ח בלבד, סכום האגרות שגבתה מהחייבים. מנתונים אלה עולה שמרבית החייבים לא שילמו את האגרה על פקודות המאסר שהוצאו נגדם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ- 14.12.98 הודיע המוסד כי אינו דורש מחייבים המגיעים עמו להסדר תשלומים לשלם את האגרה, וכי עם חידוש ההליך של הוצאת פקודות מאסר (ראו להלן) הוא ידרוש מהחייבים לשלם את סכום האגרה הנקוב בשובר המצורף לפקודת המאסר.

בשנת 1997 ביקש המוסד לבטל פקודת מאסר ל- 3,203 חייבים. לפי הרישומים בקובץ "מזונות", המוסד הגיע להסדר תשלומים עם החייב (1,903 פקודות); החייב הוא מנוע אכיפה המקבל מן המוסד גמלה (687 פקודות); החייב פרע את החוב במלואו (142 פקודות); סיבה אחרת לביטול

(471 פקודות). משרד מבקר המדינה בדק אם המוסד התנה את ביטול פקודות המאסר בתשלום הסכום הנקוב בה ובהתחייבות של החייב להסדר תשלומים כנדרש על פי ההוראות.

(א) בפברואר 1998 היה ל- 755 חייבים מבין 1,903 חייבים שהגיעו להסדר תשלומים עם המוסד כמפורט לעיל, חוב של 20,000 ש"ח לפחות. בדיקת חשבונם של 70 מהחייבים האלה העלתה ש- 42.9% מהם (30 חייבים) לא שילמו את הסכום הנקוב בפקודת המאסר או סכום כלשהו על חשבון החוב, ולמרות זאת ביקש המוסד לבטל את פקודת המאסר שהוצאה נגדם.

(ב) עוד נמצא כי נגד 8.6% מבין 70 החייבים האמורים (6 חייבים) לא היה מקום להוציא פקודות מאסר, שכן במועד הוצאת הפקודה הם היו מנועי אכיפה.

בספטמבר 1997 קבע בית המשפט העליון בתקדים עקרוני כי המוסד רשאי לבקש צווי מאסר נגד חייב כמו כל נושה אחר, דהיינו רק אחרי חקירת החייב וביורור יכולתו לשלם את החוב¹².

בעקבות הפסיקה האמורה החליט המוסד בדצמבר אותה שנה לבקש את ביטול פקודות המאסר שהוצאו נגד חייבים ולא לבקש עוד להוציא פקודות מאסר חדשות עד לתיקון חוק ההוצל"פ (תיקון מס' 20)¹³. הצעת החוק נועדה, בין היתר, לפשט את נוהלי המסירה של האזהרה לידי החייב ולאחדם עם נוהלי המסירה של כתבי בית דין לפי תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, וכן להביא לכך שחייב שלא ימלא אחר הנדרש ממנו באזהרה שהומצאה לו, ולא יגיש להוצאה לפועל בקשה לצו תשלומים, יראו אותו כבעל יכולת המשתמט מתשלום החוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לשקול להמשיך ולבקש להוציא פקודות מאסר, עם כל המתבקש מכך, נגד חייבים שיש יסוד להניח שיש להם יכולת לשלם את החוב, כפי שאמנם התברר בחקירת יכולתו של החייב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ- 14.12.98 הודיע המוסד כי הוא יעשה ניסוי שבמסגרתו תיחקר יכולתם של החייבים שהביקורת העלתה שיש להם לכאורה יכולת לשלם את החוב, ויבקש להוציא פקודות מאסר נגד מי שיתברר שיש להם יכולת כזו.

הסדרי תשלום

על פי הוראות המוסד, יש לבטל את כל הליכי ההוצאה לפועל נגד חייב שהגיעו עמו להסדר תשלומים. (א) עם החתימה על ההסדר ישלם החייב סכום חד-פעמי על פי כללים אלה: אם החוב אינו גדול משלוש פעמים השכר הממוצע במשק, ישלם החייב את מלוא סכום החוב; אם החוב גדול משלוש פעמים השכר הממוצע במשק, ישלם החייב את מחציתו; ואם החוב גדול מארבע פעמים השכר הממוצע במשק, ישלם שלישי ממנו. (ב) החייב יתחייב לשלם את דמי המזונות השוטפים ועוד מחצית סכום זה על חשבון החוב. מי שאינו חייב עוד לשלם דמי מזונות שוטפים, יתחייב לפרוע את חוב העבר בתשלומים חודשיים בסכום דמי המזונות שנפסקו לו לאחרונה, אך לא פחות מרבע השכר הממוצע (להלן - הסדר רגיל). בנסיבות מיוחדות רשאי פקיד התביעות לקבוע הסדר מיוחד בסכומי חזר קטנים יותר. ההחלטה על הסדר כזה צריכה להיות מנומקת,

12 בג"ץ 4445/96 בר-נוי שאול נ' המוסד לביטוח לאומי, תקדין עליון 3(97) 1997.

13 הצעת החוק ודבריו ההסבר פורסמו בהצעות חוק 2635 מיום " בתמוז התשנ"ז (15 ביולי 1997), עמ' 424.

וההסדר יוכל להימשך שישה חודשים לכל היותר. חייב שלא יקיים את ההסדר שנקבע בינו לבין המוסד, יבוטל ההסדר עמו ויחודשו פעולות האכיפה נגדו.

בשנת 1997 הגיעו 3,861 חייבים להסדר תשלומים אחד לפחות עם המוסד; ל-1,475 מהם היה בפברואר 1998 חוב של 20,000 ש"ח לפחות. משרד מבקר המדינה בדק אם הסדרי התשלום נעשו עם 65 מבין 1,475 החייבים האמורים על פי ההוראות, ואם הם שילמו על פי ההסדרים.

1. נמצא, כי 64.6% מהחייבים (42 חייבים) שחשבונוניהם נבדקו, לא שילמו תשלום חד-פעמי על חשבון החוב כנדרש על פי ההוראות.

כן נמצא, שהכללים לקביעת הסכום החד-פעמי שעל החייב לשלם כתנאי להסדר תשלומים עמו, מפלים לטובה חייבים שיש להם חוב גדול. לדוגמה, מי שבדצמבר 1997 היה לו חוב של 24,000 ש"ח (סכום שהיה גדול מארבע פעמים השכר הממוצע באותו חודש) נדרש לשלם 8,000 ש"ח. לעומת זאת מי שהיה לו חוב של 15,500 ש"ח (סכום קטן משלוש פעמים השכר הממוצע) נדרש לשלם את מלוא סכום החוב.

2. עם 78.5% מהחייבים (51 חייבים) שחשבונוניהם נבדקו חתם המוסד על הסדר רגיל. נמצא, שסכום ההחזר החודשי על חשבון החוב שלו התחייבו 78.4% מהם (40 חייבים) היה קטן ממחצית סכום המזונות השוטף, והוא נע בין 5% לכ-49% מהסכום האמור. עוד נמצא ש-31.3% מחייבים אלה (16 חייבים) לא קיימו כלל את ההסדר שנקבע עמם, דהיינו לא שילמו אפילו תשלום שוטף אחד. למרות זאת, במועד סיום הביקורת (יוני 1998), עדיין לא חידש המוסד הליכי הוצאה לפועל נגד מחציתם, אף שעברה תקופה של עד שנה ממועד הפרת ההסדר.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-נקיטת הליכי אכיפה נגד מי שאינו עומד בהסדר שנקבע עמו, מסכל את הליכי הגבייה וגורם לדחייתם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד כי המעקב האוטומטי אחר חייבים שאינם מקיימים את ההסדר התשלומים אינו מלא, וכי הוא יעשה לשיפורו.

3. נמצא, כי ל-21.5% מ-65 החייבים האמורים (14 חייבים) קבע המוסד במסגרת הסדר מיוחד סכומי החזר קטנים מסכום המזונות השוטף. סכומים אלה נעו בין 12.6% ל-75.3% מהסכום האמור. ההחלטה על קביעת ההסדר המיוחד לחמישה מהחייבים האלה לא נומקה.

המוסד הסביר בתשובתו, כי מאחר שמצבם הכלכלי של חלק מן החייבים קשה, ומאחר שלעתים פוסקים בתי המשפט דמי מזונות שהחייב אינו יכול לעמוד בהם בידעם שלמעשה המוסד הוא הגוף המשלם, מתקשים פקידי התביעות להגיע להסדרי תשלום עם החייבים על פי הכללים שנקבעו. המוסד הודיע כי יבחן שוב כללים אלו.

*

לדעת מבקר המדינה, על המוסד לביטוח לאומי למקד את מאמציו בחייבים שהם בעלי יכולת כלכלית; לאתגר באמצעות מידע הרשום בקבוצו ובמאגרי מידע אחרים שהוא רשאי להשתמש בהם ובאמצעות מחלקת החקירות שלו. עליו לנקוט נגדם את כל

הליכי ההוצאה לפועל האפשריים על פי חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, לרבות עיקול ומכירת נכסים מעוקלים. חתימה על הסדר עם חייבים וביטול הליכי הוצאה לפועל נגדם צריכה להיעשות רק לאחר שתיבדק יכולתם לשלם את החוב. ממצאי הבדיקה הזאת יוכלו לשמש אותו בהליך חקירת היכולת הנעשה במסגרת ההליכים בתיק ההוצאה לפועל. כמו כן, על המוסד לחייב את החייבים בריבית והצמדה על סכומי החוב ולחייב את כל החייבים בהוצאות על הליכי ההוצאה לפועל שהוא נוקט נגדם.