



מבקר המדינה

דוח ביקורת מיוחד

מנגנון גביית חובות
בהוצאה לפועל

ירושלים,
ניסן התשע"ו,
אפריל



מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

2016



מבקר המדינה 2016

מנגנון גביית חובות
בהוצאה לפועל

דוח ביקורת מיוחד

ירושלים, ניסן התשע"ו, אפריל 2016



מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

פתח דבר

דוח זה עוסק במערכת ההוצאה לפועל, שמהווה נדבך חשוב בשלטון החוק במדינה דמוקרטית. ממושכלות היסוד של שיטת המשפט בישראל היא שיש למלא את פסיקותיו של בית המשפט, ועיקרון בסיסי בקיומה של מערכת מסחרית וחברתית הוא שחובות יש לפרוע. מנגנון ההוצאה לפועל נועד לשמש כלי למימוש עקרונות אלו, להגשמת אינטרסים ציבוריים חשובים ולהגנה על זכותו הקניינית של הזוכה. מערכת משפט שבה מנגנון ההוצאה לפועל אינו יעיל עלולה לפגוע באמון הציבור במערכת זו, לכרסם בשלטון החוק ולעודד יצירתם של "מסלולים עוקפים", ולעתים בלתי חוקיים, למימוש זכויות. ואולם יעילות האכיפה אין בה כדי לגרוע מזכותו של החייב להליך הוגן. מנגנון ההוצאה לפועל מופעל לא אחת על ידי ארגונים איתנים כלפי חייבים אשר נקלעו למצוקת חובות כוללת, שאינם מיוצגים והם מתקשים לעמוד בעצמם על זכויותיהם, בייחוד מול גופים אלו.

מכאן שבבסיס דיני ההוצאה לפועל מונחות שתי תכליות הדורשות איזון מתמיד: האחת - להגן על זכות הקניין של הזוכה ולסייע לו לגבות את חובו במהירות וביעילות; השנייה - להגן על החייב אשר בשל מצבו הכלכלי אינו יכול לעמוד בתשלום החוב, תוך שמירה על זכויותיו, על כבודו ועל חירותו. מלאכת האיזון מוטלת על רשות האכיפה והגבייה, שפועלת לאכיפת החלטות שיפוטיות בעניינים אזרחיים ולגביית חובות שדינם כדין פסק דין.

במרוצת השנים מערכת ההוצאה לפועל הפכה ממנגנון שעיקר תפקידו לאכוף פסקי דין למנגנון אשר עיקר פעילותו היא גביית חובות שמרביתם אינם מתבררים תחילה בבית משפט, כגון חובות על פי שטרי חוב וצ'קים וחובות הנגבים באמצעות הליך התביעה על סכום קצוב. עובדה זו מטילה על מערכת ההוצאה לפועל חובה מוגברת לשמור על זכויות החייבים ולפעול מתוך איזון ראוי בין האינטרסים המתנגשים.

דוח זה מעלה כשלים בניהול תיקים במערכת ההוצאה לפועל שיש בהם כדי להביא להפרת האיזון הראוי בין זכויות החייבים לזכויות הזוכים. ממצאי הדוח מציגים ליקויים כבדי משקל בליבת פעילותה של ההוצאה לפועל - בשלב פתיחת התיקים שמנוהלים בה. כשל בקרה הביא לכך שתיקים רבים נפתחו שלא כדין תוך פגיעה

מס' קטלוגי 2016-002
ISSN: 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
WWW.MEVAKER.GOV.IL

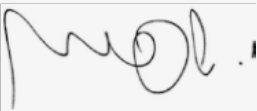
בזכויותיהם של החייבים. יודגש כי פתיחת תיק באופן שגוי היא ליקוי בסיסי אשר גורר אחריו ליקויים נוספים בניהולו של התיק, שבמקרים רבים נמשך שנים.

בדוח מועלים ליקויים חמורים בנוגע לשיעורי הריבית המושקת על חייבים. כך למשל רשויות מקומיות ניהלו עשרות אלפי תיקים בהוצאה לפועל בשיעור ריבית שגוי; ותיקים לגביית חובות בגין הלוואות שנתנו תאגידים בנקאיים המובטחות במשכנתה על דירת מגורים נוהלו בריבית גבוהה מהמותר על פי צו הריבית. בליקויים אלה יש משום פגיעה של ממש בחייבים, שרבים מהם מתקשים לעמוד על זכויותיהם וחלקם אף אינם מודעים להן.

מאז הקמתה פעלה רשות האכיפה והגבייה לבניית תשתית ארגונית תוך הטמעת שורה של רפורמות לשיפור האכיפה וייעולה ולסיוע לחייבים במיצוי זכויותיהם. יצוין כי במהלך הביקורת החלה רשות האכיפה והגבייה לנקוט צעדים בכמה תחומים כדי לתקן ליקויים שהועלו. עם זאת, נוכח ממצאי דוח זה עולה הצורך לערוך רפורמה יסודית בתהליך פתיחת התיקים בהוצאה לפועל.

כאמור, מערכת ההוצאה לפועל פועלת במקרים רבים כלפי אוכלוסייה מוחלשת המתקשה לעמוד על זכויותיה, בייחוד מול גופים וארגונים חזקים. בליקויים שעליהם מצביע דוח זה יש כדי לפגוע בזכויות אלה. נוכח חומרת הליקויים והיקפם יש חשיבות רבה ליישום קפדני של פעולות התיקון הנדרשות ולהשלמתן. על שרת המשפטים, הממונה על הרשות, להבטיח אפוא כי יקום פיקוח על תיקון הליקויים שעלו בדוח זה. משרד מבקר המדינה ימשיך ויעקוב גם הוא אחר ביצוע האמור. כולי תקווה, כי תיקון הליקויים שהועלו בדוח יביא עמו בשורה ממשית בייחוד לחייבים הנמנים עם אוכלוסיות מוחלשות.

דוח ביקורת זה מתפרסם במתכונת חדשה, שנועדה להביא את ממצאי הביקורת והמלצותיה לידיעת הציבור הרחב בדרך פשוטה ונגישה גם כאשר הנושא מורכב ורווי פרטים וממצאים. אני סבור כי בדרך זו נגשים באופן טוב יותר את חובתנו להביא לידיעת הציבור הרחב את ממצאי הביקורת וניטיב להתאים את עבודת משרדנו לעידן המידע הנוכחי. אני תקווה כי בכך נסייע בהבנה טובה יותר של דוחות הביקורת, ובטוחני כי יהיה בכך גם כדי לתרום לתיקון הליקויים וליישום המלצות הביקורת. אנו נמשיך במגמה זו ונפעל להצגת ממצאי הביקורת בדרך נגישה ככל האפשר.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, ניסן התשע"ו | אפריל 2016

الافتتاحية

يتعامل هذا التقرير مع سلطة التنفيذ والجباية، والتي هي في حكم الدعامة الهامة للقانون في الدولة الديمقراطية. ان الوفاء في تنفيذ أحكام القانون هو من المبادئ الأساسية للنظام القانوني في إسرائيل، وان المبدأ الأساسي في وجود النظام التجاري والاجتماعي هو سداد الديون. تم تصميم نظام سلطة التنفيذ والجباية كأداة لتحقيق هذه المبادئ، ولتحقيق المصالح العامة الهامة، ولحماية حقوق الملكية للمالك. ان النظام القانوني الذي به سلطة التنفيذ غير فعالة، يمكن أن يضر في ثقة الجمهور، ويؤدي لتآكل سيادة القانون وتشجيع إنشاء "طرق التغافية"، وغير قانونية من أجل احقاق الحقوق في بعض الأحيان. الى جانب ذلك، فان هذا التنفيذ الفعال لا ينتقص من حق المدين في الحصول على محاكمة عادلة. تُستعمل سلطة التنفيذ من قبل منظمات قوية ومؤثرة، تتوجه الى سلطة التنفيذ بخصوص مدينين ممن وقعوا تحت وطأة الديون، وممن لا يملكون تمثيل قضائي، وتواجههم صعوبة في ممارسة حقوقهم، وخاصة أمام هذه الكيانات .

من هنا، يكمن في أساس قانون سلطة التنفيذ والجباية نوعان من الأهداف التي تتطلب التوازن المستمر: الهدف الاول – حماية حقوق الملكية للمالك ومساعدته في جباية دينه بسرعة وكفاءة. الثاني – حماية المدين في حال أن كون وضعه الاقتصادي لا يمكنه من تحمل الديون، مع الحفاظ على حقه الدستوري في الكرامة والحرية. تقع عملية التوازن على عاتق سلطة التنفيذ والجباية التي بدورها تعمل لتنفيذ القرارات القضائية في المسائل المدنية، ولجباية الديون الواردة في الحكم القضائي .

أصبحت الوظيفة الرئيسية لسلطة التنفيذ والجباية وعلى مدى السنين، تنفيذ الأحكام، و تحصيل الديون هو العمل الرئيسي لها ، والديون في معظمها لا تكون بيّنة للمحكمة في البداية، مثل الالتزامات بموجب الكمبيالات والشيكات والديون التي تم جبايتها أثناء رفع الدعوى والمطالبة بمبلغ معين. هذه الحقيقة تفرض على سلطة التنفيذ واجب ومجهود أكبر في حماية حقوق المدينين والعمل على تحقيق توازن سليم بين المصالح المتضاربة.

يُظهر هذا التقرير إخفاقات في إدارة الملفات في سلطة التنفيذ والجباية، حيث حدث خرق في التوازن السليم بين حقوق الدائنين وحقوق المدينين. تشير نتائج التقرير الى أوجه قصور ثقيلة الوزن في

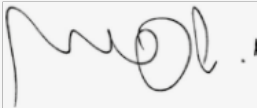
النشاط الأساسي لسلطة التنفيذ – في مرحلة فتح الملفات المراد التعامل معها. فشل في المراقبة ، أدى الى أن العديد من الملفات فُتحت بطريقة غير قانونية مع انتهاك لحقوق المدنيين. تجدر الإشارة إلى أن فتح ملف بصورة خاطئة، هو بمثابة خلل أساسي ستعقبه عيوب اضافية في ادارة الملف، والتي غالبا ما تستمر لسنوات .

يُظهر التقرير، أوجه قصور خطيرة فيما يتعلق بأسعار الفائدة المفروضة علي المدنيين. على سبيل المثال، أدارت السلطات المحلية عشرات الآلاف من الملفات في سلطة التنفيذ بسعر فائدة خاطئ، وإدارت ملفات جباية لديون على قروض ممنوحة من قبل البنوك، مضمونة برهن على شقق سكنية بسعر فائدة مرتفعة أكثر مما يسمح بها القانون. تُسبب هذه العيوب ضرر حقيقي بالمدينين، حيث يجد الكثير منهم صعوبة في ممارسة حقوقهم، والبعض منهم ليسوا على علم بهذه الحقوق .

عملت سلطة التنفيذ والجباية، ومنذ انشاءها على بناء بنية تحتية تنظيمية، مع تنفيذ سلسلة من الإصلاحات لتحسين اجراءات التنفيذ وتبسيطها، ولمساعدة المدنيين في ممارسة حقوقهم. جدير بالذكر لقد بدأت سلطة التنفيذ والجباية ، وفي اثناء عملية الفحص في اتخاذ الإجراءات وفي عدة مجالات من أجل إصلاح أوجه القصور التي أثّرت. ومع ذلك، وفي ضوء النتائج التي توصل إليها هذا التقرير تبرز الحاجة إلى إجراء عملية إصلاح شاملة جذرية في اجراءات فتح الملفات في سلطة التنفيذ والجباية .

وكما ذُكر، تتعامل سلطة التنفيذ في كثير من الحالات مع شريحة السكان الضعفاء، ممن يجدون صعوبة في ممارسة حقوقهم، وخاصة مقابل المنظمات والهيئات القوية. يمكن لأوجه القصور المشار إليها في هذا التقرير أن تمس هذه الحقوق. ولخطورة ونطاق أوجه القصور هذه أهمية كبيرة في التنفيذ والانجاز الصارم للإجراءات الصحيحة المطلوبة. تقع المسؤولية عن سلطة التنفيذ والجباية على وزيرة العدل ، لذلك يقع عليها ضمان الإشراف على تصحيح العيوب في هذا التقرير. وسيواصل مكتب مراقب الدولة بدوره متابعة تنفيذ ما سبق. كلي أمل، أن تصحيح أوجه القصور التي أثّرت في التقرير، سيجلب معه بُشرى سارة حقيقية، لا سيما للمدنيين ممن يُعدون من الفئات السكانية الضعيفة .

يُنشر تقرير الرقابة هذا في شكل جديد، ويهدف إلى تقديم نتائج وتوصيات الرقابة لعلم الجمهور العام بطريقة بسيطة يسهل الوصول إليها، حتى وان كان الموضوع معقد وملئ بالمعلومات والنتائج. أعتقد اننا في هذه الطريقة نُملي واجبنا في إعلام الجمهور العام على نتائج الرقابة، ونُحسن عمل مكتبنا بما يتناسب مع عصر المعلومات الحالي. أُملي أن يُساعد هذا في فهم أفضل لتقارير الرقابة، وانني واثق أنه سوف يسهم أيضا في تصحيح أوجه القصور، وفي تنفيذ توصيات الرقابة. وسوف نستمر في هذا الاتجاه، وسنقوم بعرض نتائج الرقابة بطريقة يسهل الوصول إليها.



يوسف حاييم شابيرا، القاضي (المتقاعد)

مراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور

רקע כללי

מערכת ההוצאה לפועל [להלן - ההוצל"פ] פועלת לאכיפת החלטות שיפוטיות בעניינים אזרחיים' וגביית חובות שדינם כדין פסק דין. עד שנת 2009 הייתה מערכת ההוצאה לפועל כפופה להנהלת בתי המשפט. באותה שנה הוקמה רשות האכיפה והגבייה (להלן גם - הרשות) כיחידה ארגונית נפרדת הכפופה לשר המשפטים, וההוצל"פ החלה לפעול במסגרת הרשות.

בבסיס דיני ההוצאה לפועל מונחות שתי תכליות הדורשות איזון מתמיד: האחת - לסייע לזוכה² לגבות את חובו במהירות וביעילות. והשנייה - להגן על החייב³ אשר בשל מצבו הכלכלי אינו יכול. לעמוד בתשלום החוב, לשמור על כבוד האדם של החייב וחירותו⁴.

שהותקנו מכוחו (להלן - התקנות). בהוצל"פ נפתחים, לבקשת זוכים, תיקים לגביית חובות על פי פסקי דין בעניינים אזרחיים (להלן - פס"ד או פסה"ד), מימוש צווי עשה⁵, תיקים לגביית חיובים שדינם כדין פסק דין - כגון שטרי חוב וצ'קים (להלן - שטרות), תביעות על סכום קצוב של עד 75,000 ש"ח (להלן - תובענות), חובות בגין דמי מזונות ובקשות למימוש משכון או משכנתא.

[1] בתי משפט, בתי דין לעבודה, בתי דין רבניים, שרעים ודרוזים ואחרים.

[2] מי שיזם פתיחת תיק הוצל"פ לגביית חוב מאת פלוני או לאכיפת פסק דין שניתן לטובתו.

[3] מי שנפתח נגדו תיק הוצל"פ.

[4] בג"ץ 5304/92 פר"ח סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת - עמותת נ' שר המשפטים ואח, פ"ד מז(4) 715 (1993); רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360 (2001); שחר קטוביץ, סוגיות מובחרות בדיני ההוצאה לפועל (2009), עמ' 49.

[5] צו של בית משפט המורה לאדם לעשות פעולה מסוימת.

[6] על ידי ההוצל"פ או ישירות על ידי הזוכה או בא כוחו.

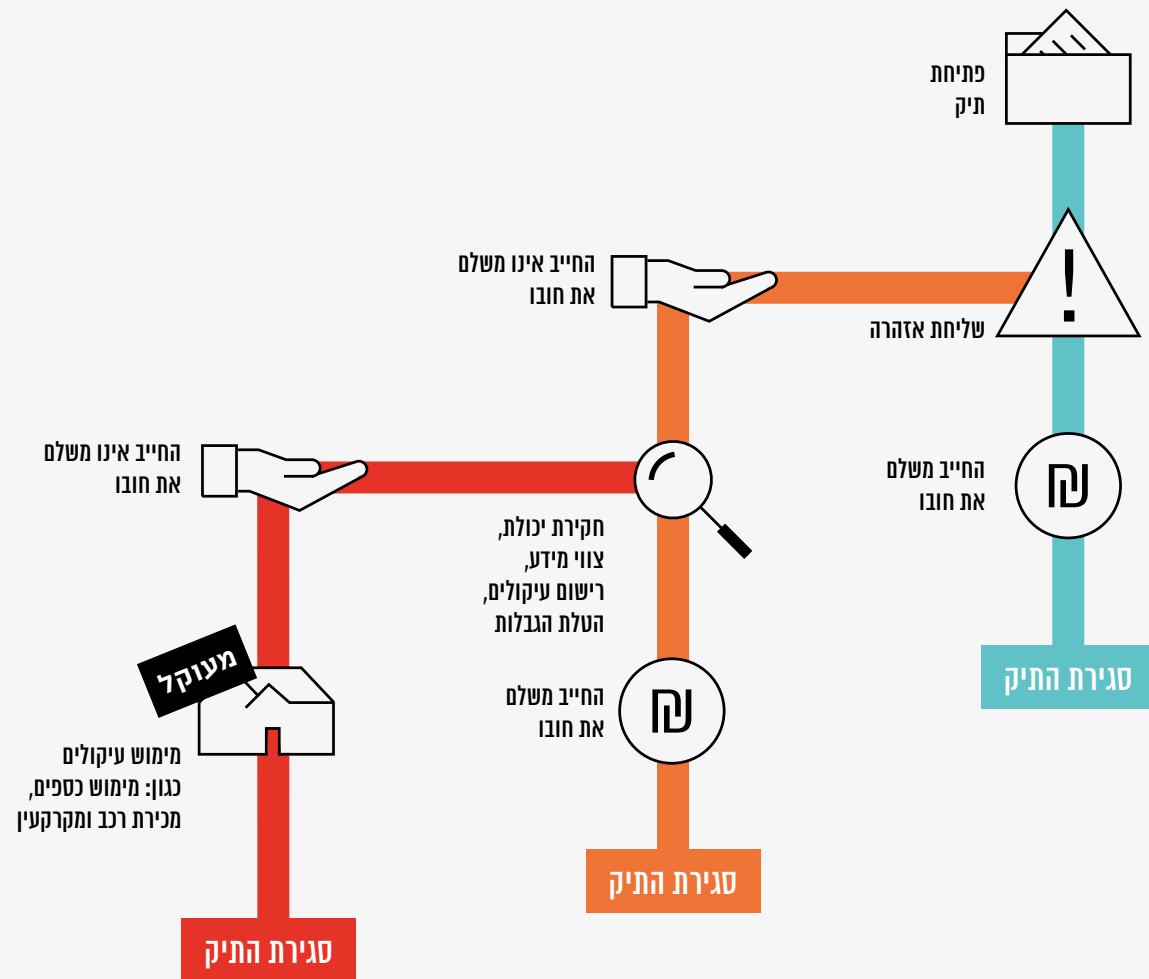
[7] רשם ההוצל"פ רשאי, מיזמתו או לפי בקשת זוכה או חייב, לחקור על מצבו

[6] על ידי ההוצל"פ או ישירות על ידי הזוכה או בא כוחו.

[7] רשם ההוצל"פ רשאי, מיזמתו או לפי בקשת זוכה או חייב, לחקור על מצבו

הכלכלי של החייב, נכסיו, גובה הכנסתו ומקורותיה, יציאותיו מהארץ וכניסותיו לארץ וכן חובותיו והוצאותיו כדי לברר אם ביכולתו לקיים את פסק הדין או לשלם את החוב.

פתיחת
תיק

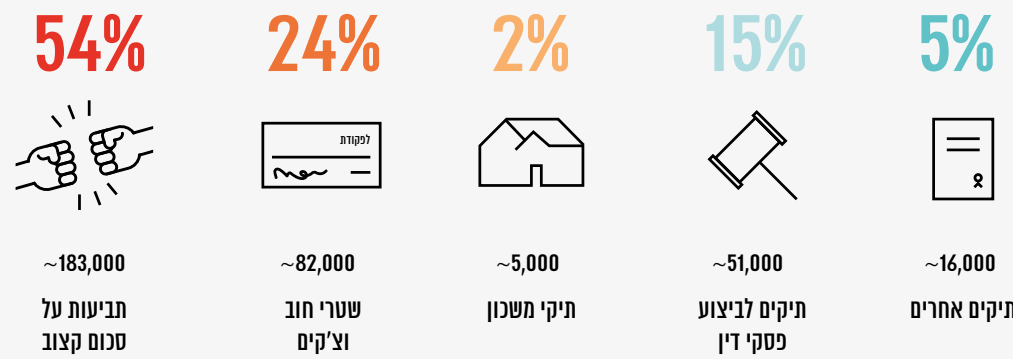
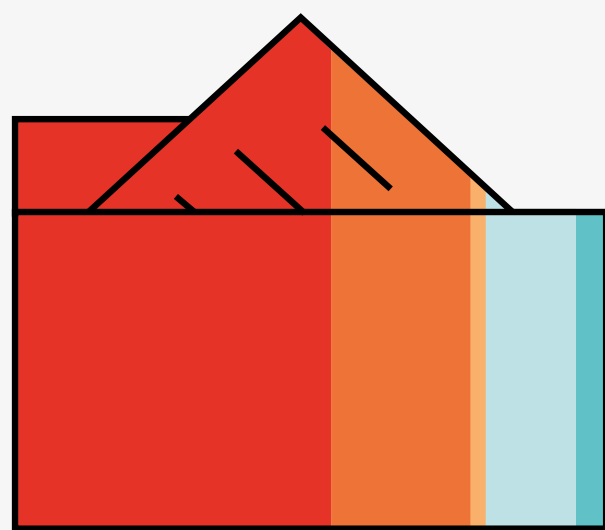


בסוף שנת 2014 נוהלו בהוצל"פ כ- 2.5 מיליון תיקים. בשנת 2014 היה חלקם היחסי של התיקים שנפתחו ישירות

בהוצל"פ - שלא בעקבות הליך שהתקיים בבית המשפט - 80% מכלל התיקים. באוגוסט 2015 היה ההיקף הכולל של

החובות בתיקי ההוצל"פ מאות מיליארדי ש"ח.

התפלגות תיקים שנפתחו בהוצל"פ בשנת 2014, לפי סוג התיק



80% ללא הליך משפטי מקדים

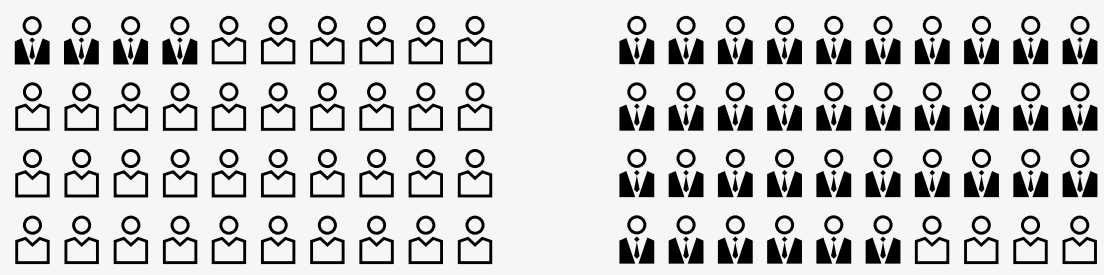
* על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה בעיבוד משרד מבקר המדינה

בסוף שנת 2014 נוהלו בהוצל"פ תיקים נגד כ- 750,000 חייבים שנפתחו על ידי כ- 287,000 זוכים, מרביתם (כ- 78% מהתיקים) נפתחו על ידי זוכים

מוסדיים⁸. מעל 90% מהחייבים היו אנשים פרטיים. לפי נתוני הרשות רק כ-8% מהתיקים החייבים היו מיוצגים על ידי עורכי דין⁹, ולעומת זאת כ-93%

מהתיקים, הזוכים היו מיוצגים בהוצל"פ על ידי עורכי דין.

שיעורי ייצוג של חייבים וזוכים בתיקי ההוצל"פ, 2014



8%

תיקים בהם החייבים היו מיוצגים

93%

תיקים בהם הזוכים היו מיוצגים

* על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה בעיבוד משרד מבקר המדינה

פעולות הביקורת

השלמה נעשו במשרד המשפטים ובבנק ישראל. ביקורת קודמת במערכת ההוצל"פ נעשתה בשנת 2003¹⁰ וברשות האכיפה והגבייה בשנת 2012, בדגש על השירות לאזרח¹¹.

מידע לחייבים בנוגע לתיקי ההוצל"פ ולאופן ניהול התיקים לגביית חובות בסכומים קטנים. הביקורת לא התמקדה ביעילות או במהירות של מנגנון גביית החובות בהוצל"פ. הביקורת נעשתה ברשות האכיפה והגבייה. בדיקות

בחודשים אפריל- אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את מנגנון גביית החובות בהוצל"פ, בדגש על שלב פתיחת התיק, בתיקי תובענות, שטרות ופס"ד. כמו כן נבדקו סוגיות הנוגעות לחישוב ולעדכון של ריביות ויתרות חוב, להעברת

[8] בנקים, חברות מסחריות, משרדי ממשלה ורשויות מקומיות.
[9] עם זאת יתכנו מקרים שבהם החייב מקבל הדרכה או ייעוץ משפטי ללא ייצוג פורמלי.
[10] מבקר המדינה, דוח שנתי 53 ב (2003), "ההוצאה לפועל", עמ' 603.
[11] מבקר המדינה, דוח שנתי 63 ג (2013), "רשות האכיפה והגבייה", עמ' 1163.

הליקויים העיקריים

ליקויים בפתיחת תיקים

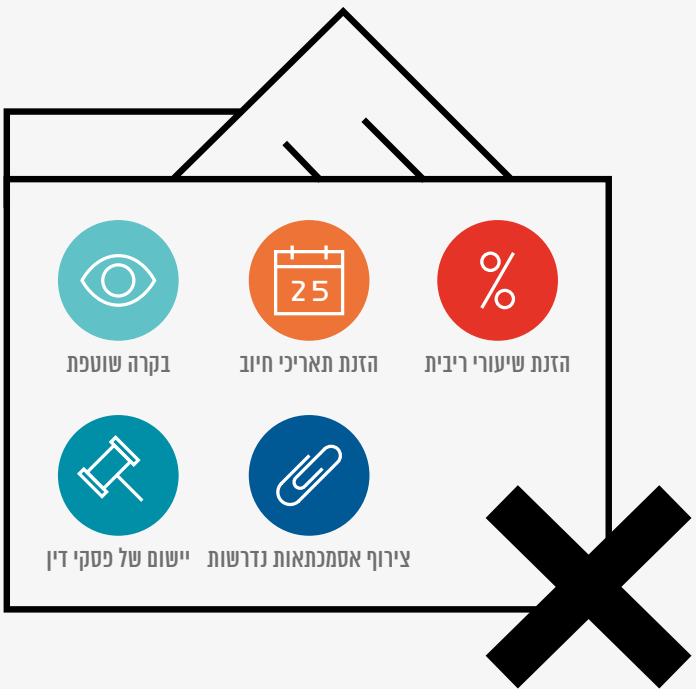
שלב פתיחת התיק הוא שלב מכריע אשר משפיע באופן ישיר על האופן שבו ינוהל התיק בהמשך. טעות הנעשית בשלב פתיחת התיק - בעקבות יישום לא נכון של הדין או בשל חוסר תשומת לב בעת הקלדה של הפרטים במערכת הממוחשבת - עלולה להיות בעלת השפעות מרחיקות לכת.

בבדיקה פרטנית של 639 תיקים בעשר לשכות של ההוצל"פ נמצאו ליקויים בהליך פתיחתם של 258 תיקים, שהם 40% מהתיקים שמשרד מבקר המדינה בדק. בחלק מהתיקים נמצא יותר מליקוי אחד בפתיחתו.

הביקורת העלתה ליקויים בתהליך פתיחת התיקים. בין היתר נמצא כי



ליקויים בפתיחת תיקים שנבדקו



אחוז התיקים שנפתחו באופן לקוי בלשכות שבהן בוצעה הבדיקה



עוד נמצא כי מאוקטובר 2014 לא הופעלו באופן שוטף אמצעים לאיתור תיקים כפולים¹², שהם אמצעים חיוניים במיוחד למימוש שטרות שאינם ממוספרים. לאיתור תיקים מסוג תובענות ותיקים

[12] מספר תיקים שנפתחים נגד חייב לגבייתו של חוב אחד.

ריביות בתיקי הוצל"פ

1. נמצא כי ההוצל"פ הזינה נתוני ריבית שגויים בעת פתיחת תיקים וניהלה את התיקים בפועל, לעתים במשך שנים, בהתאם לנתונים אלו; ההוצל"פ לא קיימה הליך בקרה ממשי ומספק על אופן הזנת נתוני הריבית בשלב פתיחת התיקים.
2. ההוצל"פ לא מיידעת את החייב במועד פתיחת התיק בדבר שיעור הריבית שבו הוא מחויב, דבר העלול לפגוע ביכולתו לבדוק אם נעשו טעויות בחישוב החוב.
3. תיקים הנפתחים בהוצל"פ על פי בקשת בנקים מנוהלים לפי שיעורי הריבית הבנקאית הנהוגים באותו בנק. נמצא כי ההוצל"פ השיתה על החייב ריבית על פי שיעורי ריבית לא מעודכנים, ולפיכך מתעורר חשש כבד כי במהלך השנים נפתחו, נוהלו
- ואף נסגרו תיקים אשר בפועל נגבו בהם סכומים גדולים מהסכומים שהיו אמורים להיגבות.
4. במשך למעלה מעשור - כמחצית מפרק הזמן האמור בניהולה של הנהלת בתי המשפט וכמחציתו במסגרת רשות האכיפה והגבייה - פתחה ההוצל"פ תיקים רבים לגביית חובות בגין הלוואות שנתנו תאגידיים בנקאיים והמובטחות במשכנתה על דירת מגורים בריבית החורגת מהריבית המרבית הקבועה על פי צו הריבית (קביעת שיעור הריבית המכסימלי), התש"ל-1970 (להלן - צו הריבית). משנודע להוצל"פ על התקלה בינואר 2015, נקטה כמה צעדים לתיקונה, לרבות פנייה לבנק ישראל, איגוד הבנקים ומשרד האוצר. כמו כן, ביצעה בדיקה לאיתור תיקים שנוהלו באותה עת בהוצל"פ בריבית הגבוהה

מהקבוע לפי צו הריבית ובמסגרתה עלה כי במועד הבדיקה נוהלו כ-800 תיקים כאמור. אולם בביקורת שביצע משרד מבקר המדינה נמצא כי בדיקת ההוצל"פ לא כללה את כל התיקים הרלוונטיים, ובהם לפחות 40,000 תיקים נוספים שנפתחו ונסגרו מאז קביעת התקרה בצו בשנת 2002.

בנק ישראל השתהה בפנייתו לבנקים בנושא התיקים שנפתחו בניגוד לצו הריבית, ופנה אליהם רק בנובמבר 2015. זאת אף שההוצל"פ פנתה אליו לצורך כך בפברואר 2015 ובהמשך העבירה לו רשימת תיקים שנוהלו באותה עת בריבית גבוהה מהקבוע לפי הצו, ועל אף התחייבותו של בנק ישראל לעשות כן במהלך ישיבה בנושא ביוני 2015.

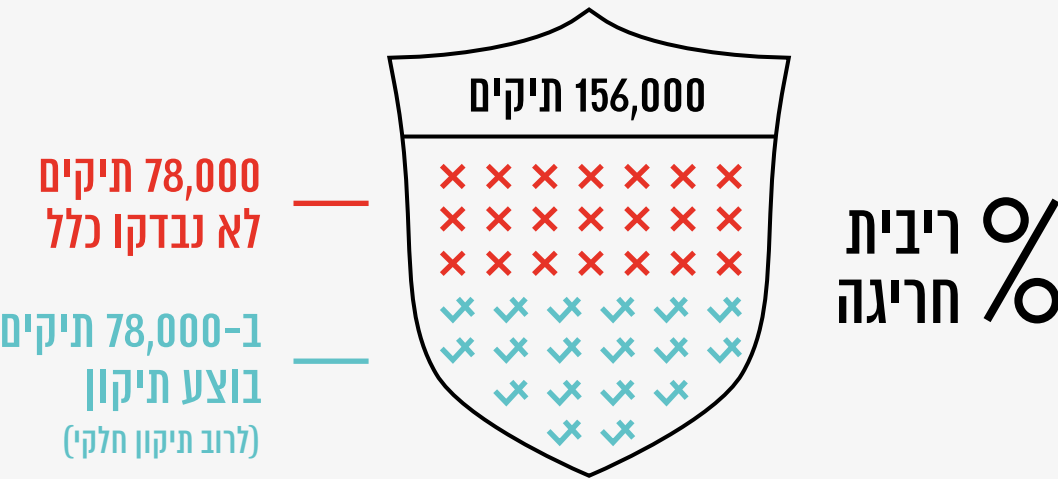
5. במשך כחצי שנה - בין יוני 2014 לינואר 2015 - הגישו חלק מהרשויות המקומיות בקשות לפתיחת תיקים לצורך גביית חובות בגין תשלומי חובה שלא שולמו להן בריבית העולה על הריבית המותרת בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980 (להלן - חוק הרשויות המקומיות), וההוצל"פ פתחה תיקים אלו כפי שהתבקשה. כמו כן, חלק מהרשויות המקומיות וההוצל"פ לא עדכנו את

שיעור הריבית בתיקים שכבר נוהלו במערכת ביוני 2014.

בבדיקת ההוצל"פ עלה כי בינואר 2015 נוהלו בהוצל"פ כ-156,000 תיקים בגין חובות לרשויות מקומיות בריבית העולה על הריבית הקבועה בחוק האמור לעיל. בהנחיית משרד המשפטים, ההוצל"פ תיקנה באופן מחשובי גורף את שיעור הריבית רק בכמחצית מהתיקים. בביקורת עלה כי לא ננקטו פעולות מצד הרשויות

המקומיות, משרד המשפטים וההוצל"פ כדי לתת מענה ל-78,000 התיקים הנותרים שבהם לא תוקן שיעור הריבית כאמור. כמו כן, על אף פניית משרד המשפטים, בתיאום עם ההוצל"פ, למרכז השלטון המקומי ובאמצעותו לרשויות המקומיות בבקשה לעדכן למפרע את גובה החוב בתיקים שנוהלו בריבית העולה על הריבית החוקית, במועד סיום הביקורת טרם עודכן החוב ברוב התיקים.

ריבית בתיקי רשויות מקומיות



ההמלצות העיקריות



המלצות לרשות האכיפה והגבייה

- על ההוצל"פ מוטלת אחריות כבדה לוודא שמנגנון גביית החובות יופעל במקצועיות, במהימנות, באופן הוגן ושוויוני, תוך שמירה על זכויות הפרט הן של הזוכים והן של החייבים. כמו כן, פערי הייצוג הניכרים בין זוכים וחייבים מטילים על ההוצל"פ אחריות יתרה להקפיד על ניהול המנגנון באופן שזכויות החייבים לא ייפגעו על אף היעדר הייצוג.
- בהליכי תובענה על ההוצל"פ לוודא, באמצעות הנחיות ברורות וקיום הליכי בקרה שוטפים, ובמקרים המתאימים על ידי הבאת תיקים לפתחם של רשמי ההוצל"פ, כי ההליך משמש לגביית חובות העומדים בדרישות הדין בלבד.
- על ההוצל"פ לבצע בקרות בתיקי פס"ד כדי לוודא שהפרטים המוזנים בעת פתיחת התיק ומשמשים בסיס לחישוב החוב - לרבות סכומים, תאריכים ושיעורי ריבית - תואמים במדויק את הוראות בית המשפט. על ההוצל"פ להקפיד לפתוח תיקים למימוש צ'קים ושמרי חוב בהתאם לדין ולנוהלי ההוצל"פ ותוך הקפדה, בין היתר, על אסמכתה ברורה לכך שהצ'ק הוצג לפירעון ולא כובד¹³, ועל הזנה נכונה של תאריך תחילת צבירתה של ריבית הפיגורים.

[13] למעט במקרים שבהם החוק פוטר מלעשות כן.

תיקון רטרואקטיבי

במקרים בהם מגלים טעות בהזנת שיעור הריבית ותנאי צבירתה יש לבצע חישוב רטרואקטיבי של סכום החוב על בסיס המידע המתוקן. נמצא כי ההוצל"פ אינה מבצעת חישובים אלו בעצמה ואף לא ערוכה לאימות תחשיבי החוב שהזוכים

פיקוח ובקרה על פתיחת תיק הוצל"פ

אף שלבחינת הבקשה לפתיחת תיק ולהזנת הנתונים בתיק יש השפעות ניכרות על דרך ניהולו ועל תחשיבי החוב הנתבע מהחייבים לא קיימה ההוצל"פ הליכי בקרה ממשיים, שיטתיים ושוטפים על פעולות הפתיחה של כ-350,000 תיקים שנפתחים בלשכותיה מדי שנה. החסר בתחום זה משקף כשל יסודי בעבודת ההוצל"פ.



350,000 תיקים בשנה נפתחו ללא תהליך בקרה

העברת מידע לחייבים

בכמה תחומים מהותיים ההוצל"פ אינה מוסרת מיזמתה לחייבים מידע מהותי שיאפשר להם לבדוק ולעקוב אחר ניהול התיק שבעניינם: בחלק מהתיקים ההוצל"פ אינה שולחת לחייב את האסמכתאות שבהתבסס עליהן נפתח נגדו תיק ובמקרים שבהם האזהרה אמורה להישלח על ידי בא כוחו של הזוכה היא אינה פועלת על מנת לוודא כי לחייב נשלחו גם כל מסמכי פתיחת התיק; האזהרה הנשלחת לחייב אינה כוללת נתונים כספיים בסיסיים הנוגעים לחוב, ובהם מידע על סכום הריבית שהתווסף לחוב בעת פתיחת התיק,



4. על ההוצל"פ להמשיך לפעול לצמצום משמעותי של הסיכון לניהול תיקים כפולים הן על ידי שדרוג אמצעי בקרה וחסימה ממוחשבים והן על ידי ביצוע בקרות, בין היתר באמצעות דוחות עתיים.

5. על ההוצל"פ להמשיך לפעול לאיתור שיטתי של כל התיקים המנוהלים בריבית שגויה ולתקן את שיעור הריבית וגובה החוב בתיקים אלה. כמו כן, עליה לגבש מענה לאיתור תיקים סגורים שנוהלו בריבית שגויה, לבצע חישוב רטרואקטיבי של סכום החוב בתיקים שיאותרו וליידע את הזכאים והחייבים בדבר הטעות על מנת שתתבצע התחשבנות כנדרש. לעניין תיקים סגורים שנפתחו על ידי הבנקים ונוהלו בריבית שגויה - על ההוצל"פ ליידע גם את בנק ישראל ולגבש במשותף עמו מתווה לאופן הטיפול בתיקים שבוצעה בהם גביית יתר. על ההוצל"פ להמשיך בנקיטת אמצעים הנדרשים למניעת הזנת שיעור ריבית שגוי או טבלת ריבית שאינה מעודכנת, לרבות באמצעות חסימות ממוחשבות וקיום בקרות שוטפות.

6. על ההוצל"פ ובנק ישראל לגבש מתווה שיאפשר איתור שיטתי של כל התיקים שנפתחו לגביית חובות בגין הלוואות שנתנו תאגידים בנקאיים המובטחות במשכנתה על דירת מגורים ושמונהלים או נוהלו בעבר שלא בהתאם לצו הריבית, לרבות תיקים שקיים קושי לאתרם בבדיקה מחשובית ויש צורך בבדיקה פרטנית.

7. על ההוצל"פ לבצע בקרה שוטפת על תיקים שנפתחו לגביית חובות לרשויות מקומיות בגין תשלומי חובה ושנוהלו בריבית החורגת מהריבית שנקבעה לפי חוק הרשויות המקומיות, זאת עד להשלמת התיקון.

8. על ההוצל"פ לקיים מעקב שוטף אחר עדכוני הריבית על פי צו הריבית ובחוק הרשויות המקומיות ולהבטיח שלא מנוהלים תיקים בריבית גבוהה מהקבוע בדיון.

9. ראוי כי ההוצל"פ תפתח אמצעים מחשוביים אשר יאפשרו לה לתקן טעויות ולבצע בעצמה חישוב רטרואקטיבי של סכום החוב בתיקים שבהם יש צורך לשנות בדיעבד את שיעור הריבית.

10. על ההוצל"פ למסד הליכי בקרה סדורים ושוטפים ולהטמיעם בעבודת הלשכות בשלב פתיחת התיקים, זאת על בסיס ניתוח מעמיק וקבלת החלטות מקצועיות הנוגעות למתודולוגיית הבקרה, למשל תוך שימוש באמצעי בקרה ממוחשבים ובכלל זה התראות ממוחשבות וכן הפקת דוחות עתיים אשר יסייעו באיתור תיקים המנוהלים באופן שגוי.

11. על ההוצל"פ לקדם לאלתר פעולות להבאת מלוא המידע לצדדים, ובכללן להמציא לחייבים את מלוא המסמכים והנתונים הפיננסיים שעל פיהם נפתח תיק, ללא הבחנה בין סוגי התיק; לבצע חישובי ריבית והפרשי הצמדה רבעוניים בכל תיק ולהיערך למשלוח דף חשבון מפורט לחייב בגין כל אחד מתיקיו הפתוחים, בתדירות סבירה וקצובה.



המלצות לבנק ישראל

1. על בנק ישראל להנחות את הבנקים כיצד לטפל בתיקים שניהלו בהוצל"פ לפי שיעורי ריבית שגויים שעלו על הריבית שהיתה נהוגה בבנקים בתקופה הרלוונטית ובהם הושתה ריבית יתר על החייבים, וכן להורות להשיב כספים לחייבים שנגבו מהם כספים עודפים. על בנק ישראל לפקח על ביצוע הפעולות האמורות לעיל עד להשלמתן.

2. לעניין חובות בגין הלוואות שנתנו תאגידים בנקאיים המובטחות במשכנתה על דירת מגורים, על בנק ישראל לגבש - בשיתוף ההוצל"פ - מתווה להחזרת כספים בגין ריבית יתר שנגבתה מחייבים בתיקים שנפתחו בהוצל"פ משנת 2002 ונוהלו שלא בהתאם לצו הריבית, וכן עליו להנחות את הבנקים בהתאם לכך. כמו כן, נוכח היקף הליקוי ומשכו על בנק ישראל לתת הנחיות ברורות לבנקים על מנת להבטיח שהוראות הצו ייושמו מעתה ואילך הן בתיקי ההוצל"פ והן בספרי הבנקים גם לגבי חובות שלא נפתח בגינם תיק בהוצל"פ.



משרד הפנים



רשויות מקומיות

המלצות לרשויות מקומיות ומשרד הפנים

על הרשויות המקומיות לאתר את כל התיקים המנוהלים ושנוהלו בעבר בריבית החורגת מהמותר בדיון, ולעדכן את שיעור הריבית ואת סכום החוב בתיקים אלו, כל זאת תוך שיתוף פעולה עם ההוצל"פ והסתייעות בה. אם נגבו כספים ביתר בתיקים אלה, על הרשויות המקומיות להשיבם לחייבים. על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות בנוגע לפעולות שעליהן לנקוט לתיקון הליקוי ולבצע בקרה על קיום הנחיותיו.



משרד המערכות

המלצות לשרת המשפטים

1. נוכח היקף התיקים והפעילות הכספית שמערכת ההוצל"פ מנהלת, על שרת המשפטים, הממונה על ביצוע חוק ההוצאה לפועל, לקדם הסדרה בחקיקה ראשית או בתקנות של הוראות ברורות וקבועות שיבטיחו גילוי נאות לצדדים בניהול תיקים בהוצל"פ.
2. נוכח חומרת הליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה והיקפם, על שרת המשפטים, הממונה על הרשות, להבטיח כי יבוצע פיקוח על תיקון הליקויים.

סיכום

מערכת ההוצאה לפועל ברשות האכיפה והגבייה מופקדת על אכיפת החלטות שיפוטיות בעניינים אזרחיים ועל גביית חובות שדינם כדין פסק דין. בסוף שנת 2014 ניהלה ההוצל"פ כ-2.5 מיליון תיקים בהיקף של מאות מיליארדי ש"ח. על ההוצל"פ, כגוף מינהלי האמון על גביית החובות, מוטלת חובה לפעול במקצועיות וביעילות בניהול התיקים. עם זאת, לנוכח היקף החובות המנוהלים במסגרתה וכן לנוכח העובדה כי רוב החייבים כלל אינם מיוצגים - שלא כמו הזוכים - וחלקם משתייכים לאוכלוסייה מוחלשת כלכלית, מוטלת על ההוצל"פ חובה מוגברת לוודא שמתקיים הליך הוגן, תוך הקפדה על כך שזכויות היסוד של החייבים יישמרו וכי לא יושגו עליהם תשלומים שהם אינם חבים בהם על פי דין.

מאז הקמתה פעלה הרשות לבניית תשתית ארגונית אשר הוטמעו בה שורה של רפורמות שנועדו להתמודד עם מורכבות המשימות שלפניה, ובהן שיפורן וייעולן של האכיפה והגבייה באמצעות הענקת כלי אכיפה יעילים לזוכים, הקמת מסלול מקוצר לגבייה יעילה של חובות בסכומים קטנים תוך צמצום העלויות המושתות על החייבים, פיתוח והרחבה של שירות הלקוחות, כתיבת נוהלי עבודה וייזום מבצעי גבייה עם זוכים מוסדיים גדולים שהיה בהם כדי לקדם הסדרי חוב תוך ויתור על חלק ניכר מהחוב.

עם זאת, ממצאיו של דוח זה מצביעים על ליקויים מהותיים ויסודיים בליבת הפעילות של ההוצל"פ - שלב פתיחת התיקים. ביסוד מכלול הליקויים המפורטים בדוח זה עומד כשל בקרה של ההוצל"פ על הליך פתיחת מאות אלפי התיקים בשנה שמנוהלים בה. כשל זה הביא לכך שתיקים רבים נפתחו שלא כדין תוך

פגיעה בזכויותיהם של החייבים, ולעתים תוך השתת תשלומי יתר עליהם. פתיחת תיק באופן שגוי היא ליקוי בסיסי שגורר אחריו ליקויים נוספים בתהליך ניהולו של התיק, תהליך שבמקרים רבים עשוי להימשך שנים. כמו כן, הועלו ליקויים חמורים בנוגע לשיעור הריבית המושַׁתֶּת על החייב ולחישובי הריבית בתיק.

הביקורת מצאה פגם בהתנהלותן של רשויות מקומיות אשר ניהלו עשרות אלפי תיקים בהוצל"פ בשיעור ריבית שגוי, ובהתנהלותה של ההוצל"פ אשר פתחה תיקים אלו כמבוקש ובכך השיתה על החייבים ריבית גבוהה מהריבית הנקובה בחוק; אמנם ההוצל"פ פתחה במהלכים לתיקון הטעויות שבתיקים, אך במועד סיכום הביקורת עדיין לא זכתה לשיתוף פעולה משמעותי של מרבית הרשויות המקומיות. ליקוי מערכתי נוסף נמצא בניהולם של תיקים לגביית חובות בגין הלוואות שנתנו תאגידים בנקאיים המובטחות במשכנתה על דירת מגורים בריבית גבוהה מהמותר על פי צו הריבית אשר הוגבלה בצו לפני למעלה מעשור. יש בליקויים אלה משום פגיעה של ממש בחייבים וברכושם.

מאז קבלת טיוטת דוח הביקורת רשות האכיפה והגבייה פעלה נמרצות ונקטה צעדים משמעותיים במגוון תחומים לצורך תיקון הליקויים שהועלו. בין היתר, פעלה לתיקון טעויות שנעשו בתיקים שאותרו במסגרת הביקורת, הרחיבה את בדיקותיה לגבי ליקויים מערכתיים שעלו לעניין תיקי רשויות מקומיות ותיקי בנקים בגין פיגורים בהלוואות ומשכנתאות ופנתה לגורמים הרלוונטיים על מנת להחיש את הטיפול בתיקון הליקויים, תיקנה תקלות חישוביות במערכת הממוחשבת "כלים שלובים" ופרסמה לראשונה טבלאות ריבית שלפיהן מנוהלים תיקים בהוצל"פ. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את התגייסותה המידית של הרשות לתיקון הליקויים שהועלו, את התחייבותה להמשיך לפעול לתיקונם ואת התמצצעותה של מערכת ההוצל"פ.

ממצאי דוח זה מצביעים על הצורך לערוך רפורמה יסודית בתהליך פתיחת התיקים בהוצל"פ, זאת על מנת למנוע פגיעה נוספת ומתמשכת בחייבים ולמלא בנאמנות את התכלית אשר לשמה הוקמה. על ההוצל"פ בשיתוף משרד המשפטים ליזום ולקדם רפורמה זו. על ההוצל"פ לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה לגבי תיקים פעילים ותיקים שיפתחו בעתיד, וכן לגבי תיקים שנסגרו. על ההוצל"פ, משרד המשפטים, בנק ישראל, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי לבחון את הצעדים הנדרשים – כל גוף בתחומו¹⁴ – לתיקון הליקויים, ובכלל זה בכל הנוגע לסוגיית החזרת כספים שנגבו ביתר מהחייבים. נוכח חומרת הליקויים והיקפם, על שרת המשפטים, הממונה על הרשות, להבטיח כי יקיום פיקוח על תיקון הליקויים שעלו בדוח זה. על ההוצל"פ לעדכן את משרד מבקר המדינה בדבר הפעולות שננקטו והתיקונים שבוצעו.

^[14] בנק ישראל - בכל הנוגע לבנקים הזוכים; מרכז השלטון המקומי ומשרד הפנים - בכל הנוגע לרשויות המקומיות; ההוצל"פ - אחריות כללית ובייחוד בכל הנוגע לתיקים המנוהלים או שנוהלו על ידי זוכים שאינם בנקים ואינם רשויות המקומיות; משרד המשפטים - בכל הנוגע לצורך בתיקוני חקיקה לאור הליקויים שהועלו בדוח זה.

מבוא

מערכת ההוצאה לפועל פועלת לאכיפת החלטות שיפוטיות בעניינים אזרחיים וגביית חובות שדינם כדין פסק דין. עד שנת 2009 היתה מערכת ההוצאה לפועל כפופה להנהלת בתי המשפט, ולשכות ההוצאה לפועל הוקמו בסמוך לבתי משפט השלום. בשנת 2009 הוקמה רשות האכיפה והגבייה - כיחידה ארגונית נפרדת הכפופה לשר המשפטים, ומערכת ההוצאה לפועל הופרדה. מהנהלת בתי המשפט והחלה לפעול במסגרת רשות האכיפה והגבייה¹⁵.

מטרת הקמת הרשות היא להגביר את אפקטיביות הגבייה תוך שמירה על זכויות החייבים והזוכים כאחד. חזון רשות האכיפה והגבייה הוא להיות הגוף הממשלתי המוביל במדינת ישראל לאכיפה ולגבייה, המחויב לפעול בעקביות לחיזוק שלטון החוק, תוך שמירה על זכויות הפרט.

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע, בין היתר, כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו", וכי "אין פוגעים בקנינו של אדם". עוד נקבע כי כל "רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה". בג"ץ פסק כי "הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד האדם", וכי "הזכות לקיום מינימאלי בכבוד היא המאפשרת את עצם קיומו החומרי של האדם. משכך, זכות זו ראשונה היא במעלה, ומהווה את אבן הבסיס לזכותו של האדם לכבוד, ולעתים אף ליתר הזכויות כולן"¹⁶.

בבסיס דיני ההוצאה לפועל מונחות שתי תכליות הדורשות איזון מתמיד: האחת - לסייע לזוכה לגבות את חובו במהירות וביעילות. תכלית זו היא תולדה ישירה של ההגנה החוקתית על זכות הקניין של הזוכה. השנייה - להגן על חייב אשר בשל מצבו הכלכלי אינו יכול לעמוד בתשלום החוב, לשמור על כבוד האדם של

^[15] כמו כן הרשות מופקדת על המרכז לגביית קנסות.

^[16] בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פס' 35-36 לפסק דינה של הנשיאה ביניש ופס' 6 לפסק דינו של השופט ג'ובראן (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.12).

החייב וחירותו¹⁷ ולאפשר לו לממש את זכות הגישה שלו לערכאות ואת זכותו לקבל מידע¹⁸.

ההוצל"פ פועלת על פי חוק ההוצאה לפועל ועל פי התקנות שהותקנו מכוחו. בהוצל"פ נפתחים תיקים לגביית חובות בהתאם לפסקי דין של בתי משפט בעניינים אזרחיים, מימוש צווי עשה, תיקים לגביית חיובים שדינם כדין פסק דין כגון שטרי חוב וצ'קים, תובענות¹⁹, חובות בגין דמי מזונות, ובקשות למימוש משכון או משכנתה. חוק ההוצאה לפועל מקנה להוצל"פ את האפשרות להשתמש באמצעי אכיפה שונים לגביית חובות בעקבות בקשות הזוכה.

במועד סיכום הביקורת הועסקו בהוצל"פ כ-700 עובדים ו-61 רשמים. הרשמים הם הגורמים השיפוטיים במערכת ההוצל"פ, הם ממונים על ידי שר המשפטים והחלטותיהם לעניין אכיפה והוצל"פ כדין החלטה או צו של בית משפט (להלן - החלטת רשם). להוצל"פ 19 לשכות הפרוסות ברחבי הארץ מקריית שמונה ועד אילת בחלוקה לארבעה מחוזות.

מנהל מערכת ההוצל"פ ומנהלי הלשכות ממלאים תפקיד מינהלי ומופקדים על ביצוע הצווים וההוראות של בתי המשפט והרשמים בהתאם לחוק ההוצאה לפועל²⁰. כמו כן, תפקידם לגבש ולעדכן נהלים ושיטות עבודה, להנחות את הלשכות ביישום החוקים, התקנות והנהלים, לקיים מעקב ובקרה על עבודת הלשכות ולהטיל על פקידים ועל בעלי תפקיד שקיבלו אישור לכך לבצע פעולות גבייה²¹. ברבעון האחרון של שנת 2014 נכנסה לשימוש בהוצל"פ מערכת מחשוב חדשה - "כלים שלובים" (להלן - מערכת כלים שלובים), המושתתת על טכנולוגיה מתקדמת וכוללת אתר אינטרנט אינטראקטיבי.

מאז הקמתה ביצעה הרשות רפורמות רבות בתחומי פעילותה - בין היתר באמצעות ייזום תיקוני חקיקה - כגון הקמת מסלול מיוחד לגבייה של חובות בסכומים קטנים תוך צמצום העלויות המושתות על החייבים, הפרדה פיזית של לשכות ההוצל"פ מבתי המשפט על מנת להעניק שירות טוב ונוח לציבור, כתיבת נוהלי עבודה, שיפורן וייעולן של האכיפה והגבייה באמצעות הענקת כלי אכיפה יעילים לזוכים, השקת מערכת לזימון תורים לקיצור זמן ההמתנה וייעול השירות, הסדרת סוגיית הדיווח על תקבולים שמקבלים הזוכים מחוץ לכותלי ההוצל"פ, הגבלה על הנכסים והכספים של החייב הניתנים לעיקול, ייזום מבצעי גבייה עם זוכים מוסדיים גדולים שהיה בהם כדי לקדם הסדרי חוב תוך ויתור על חלק ניכר מהחוב, ייזום ויישום של הוראת שעה לגניזת תיקים ישנים, פיתוח והרחבה של שירות הלקוחות למתן מידע לזוכים וכלים לגביית החוב המגיע להם וכן למתן שירות ומידע לחייבים.

בדצמבר 2010, לבקשת הרשות ובעזרתה, ביצע משרד רו"ח סקר סיכונים מקיף בהוצל"פ (להלן - סקר הסיכונים). הסקר כלל מיפוי והערכה של כ-130 סיכונים המאוגדים בכ-22 תהליכי עבודה מהותיים בפעילות ההוצל"פ. בסקר נמצא, בין היתר, כי תהליך חישוב יתרות החוב בתיקי ההוצל"פ, הכולל עדכון שיעורי ריבית, שיערוך תשלומים וחישוב סכום עדכני של חוב, הוא אחד משני התהליכים המסוכנים ביותר בהוצל"פ וככזה יש לתת עדיפות עליונה לטיפול בו. גם בתהליכי העבודה של מזכירות הלשכות ופתיחת תיקים זוהו סיכונים רבים.



מאז הקמתה ביצעה הרשות רפורמות רבות בתחומי פעילותה - בין היתר באמצעות ייזום תיקוני חקיקה.

[17] בג"צ 5304/92 פר"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת - עמותת נ' שר המשפטים, פ"ד מז(4) 715 (1993); רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה (3) 360 (2001).

[18] שחר קטוביץ, סוגיות מובחרות בדיני ההוצאה לפועל (2009), עמ' 49.

[19] פירוט לעניין מהות התובענה ראו בתת-הפרק "תביעה על סכום קצוב".

[20] נוסף על הסמכויות המינהליות, צו ההוצאה לפועל (הענקת סמכויות לדון בבקשות), התשע"ד-2014, מעניק למנהל לשכת ההוצל"פ סמכויות להחליט בנושאים מסוימים כגון בעניין זקיפת כספים שנגבו מהחייב לחשבון חובו כלפי זוכים אחרים.

[21] חוק ההוצאה לפועל מסמיך את מנהל לשכת ההוצל"פ להטיל על אדם שהוסמך לכך, ואשר נתן את הסכמתו לכך, ביצוע של הליכים שבתחום סמכותו.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את מנגנון גביית החובות בהוצל"פ בדגש על שלב פתיחת התיק בתיקי תובענות, שטרות ופס"ד. כמו כן נבדקו סוגיות הנוגעות לחישוב ולעדכון שיעורי ריבית ויתרות חוב, להעברת מידע לחייבים בנוגע לתיקי הוצל"פ ולאופן ניהול התיקים לגביית חובות בסכומים קטנים. הביקורת לא התמקדה ביעילות או במהירות של מנגנון גביית החובות בהוצל"פ. הביקורת נעשתה ברשות האכיפה והגבייה. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים ובבנק ישראל. ביקורת קודמת במערכת ההוצל"פ נעשתה בשנת 2003, וברשות האכיפה והגבייה בשנת 2012 בדגש על השירות לאזרח.

גביית חובות בהוצל"פ - נתונים ומגמות

תהליך גביית חובות בהוצל"פ

הנטל לייזום פתיחת תיק בהוצאה לפועל הוא, בהתאם לחוק, על הזוכה. אם חייב לא שילם את חובו לזוכה או לא ביצע את פסה"ד, רשאי הזוכה לפנות להוצל"פ לפתיחת תיק לצורך גביית החוב או מימוש פסה"ד. עם פתיחת תיק הוצל"פ נשלחת²² לחייב אזהרה מההוצל"פ המתריעה כי עליו לשלם את חובו בתוך פרק הזמן הנקוב בה (20 או 30 יום בהתאם לסוג התיק), שאם לא כן יהיו לכך השלכות בהתאם לחוק ההוצאה לפועל. לפי המפורט באזהרה, בפני החייב עומדת האפשרות לשלם את החוב במלואו, גם בתשלומים, ואם אין ביכולתו לשלם, עליו להתייצב לפני רשם ההוצל"פ לצורך חקירת יכולתו לשלם את החוב.

כמו כן, רשאי החייב שנפתח נגדו תיק להגיש בקשות ובהן בקשה בטענת "פרעתי"²³, בקשה לשינוי צו התשלומים²⁴, בקשת עיכוב הליכים או בקשה לאחד את כל התיקים התלויים ועומדים נגדו בהתאם לתנאים הקבועים בחוק ההוצאה לפועל (להלן - איחוד תיקים).

[22] על ידי ההוצל"פ או ישירות על ידי הזוכה או בא כוחו.

[23] טענת החייב כי פרע את חובו או חלקו ואינו חב בו עוד.

[24] צו הכולל פריסת החוב לתשלומים.

חייב שלא שילם את חובו כאמור באזהרה ולא התייצב לחקירת יכולת תוך פרק הזמן הנקוב, יראו אותו כחייב המשתמט מתשלום חובותיו, והזוכה רשאי ליזום נקיטת הליכים שונים בהוצל"פ. ככלל, נקיטת הליכים כנגד החייב מותנית בכך שלחייב נמסרה אזהרה בהתאם לחוק ההוצאה לפועל ושעברה התקופה שנקבעה בה.

ההליכים שאפשר להפעיל בהוצל"פ לבקשת זוכה - בכפוף לתנאים הקבועים בחוק ההוצאה לפועל ובתקנות, לרבות חובת משלוח התראות ספציפיות לפני נקיטת חלק מההליכים - כוללים פנייה לגורמים שונים לקבלת מידע על החייב²⁵; זימון החייב לחקירת יכולת בפני רשם; עיקול מיטלטליו, רכב ומקרקעין ומימושם; עיקול כספי החייב הנמצאים אצל צד שלישי ומימושם. נוסף על כך, לבקשת זוכה, יכול הרשם להכליל חייב במרשם החייבים המשתמטים מתשלום חובותיהם ולהטיל עליו הגבלות כגון הגבלה על קבלת דרכון או החזקתו, הגבלת יציאה מן הארץ, הגבלה על קבלת רישיון נהיגה או החזקתו, הגבלת שימוש בכרטיסי חיוב²⁶, הגבלה מיוחדת על חשבון הבנק של החייב והגבלת החייב מלייסד תאגיד או להיות בעל עניין בו.

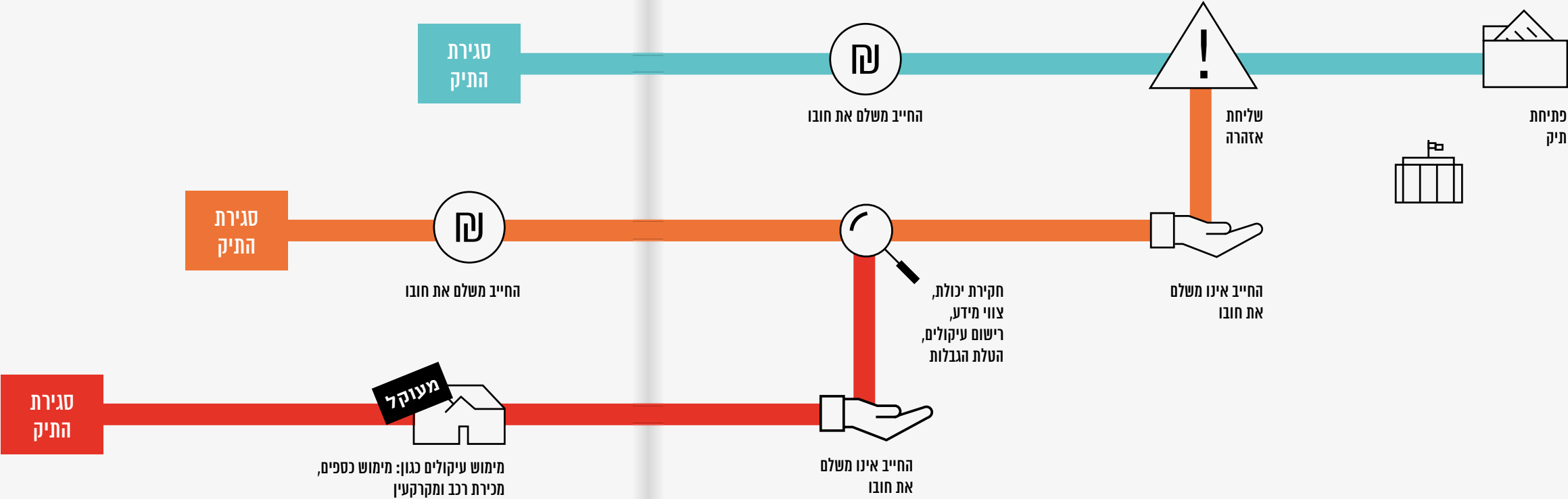
בתרשים 1 שלהלן מוצג פירוט השלבים המרכזיים בתהליך גביית החובות בהוצל"פ. יצוין כי בחלק מההליכים מעורב רשם ההוצל"פ.

בהתאם לחוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002, והתקנות שהותקנו מכוחו, ההוצל"פ - באמצעות משרד המשפטים - מעבירה בכל חודש לחברות מסחריות שקיבלו רישיון למתן שירות נתוני אשראי (להלן - חברות נתוני אשראי)²⁷ מידע על תיקים שנפתחו בהוצל"פ בתנאים שנקבעו בחוק. המידע המועבר כולל פרטים על החייב, מספר התיק ואינדיקציה על סכום החוב לפי מדרגות חוב מוגדרות.

הדיווח של ההוצל"פ לחברות נתוני האשראי כולל מידע על תיקים שנפתחו אך אינו כולל מידע על תיקים שנסגרו או בדבר תיקים שנמצאה טעות בפתיחתם. מכאן שכל גוף שירכוש מחברות אלו מידע על חייב עלול לקבל מידע שגוי בדבר חובותיו של החייב בהוצל"פ ויש סיכון שבהתבסס על מידע זה אותו גוף לא יתקשר עם החייב בעסקה או יסרב לתת לו אשראי.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי בידי חברות נתוני האשראי יהיו נתונים עדכניים שוטפים, כדי למנוע פגיעה בחייבים ששילמו את חובם או שהדיווח בגינם היה שגוי. אם אין במצב המשפטי כיום כדי לתת מענה הולם לצורך זה, על משרד המשפטים לבחון חלופות להסדרת הנושא ובהן התקנת תקנות או ייזום תיקון של סעיפי חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 בעניין זה מסרה ההוצל"פ כי פנתה כמה פעמים למשרד המשפטים ביזמה לשינוי חקיקה שיאפשר מסירת מידע חיובי כגון הודעה על סגירת תיק. עוד הוסיפה הרשות כי בוועדת הכלכלה בכנסת מתקיימים דיונים בהצעה לתיקון החוק האמור שיאפשר להעביר גם נתונים חיוביים על חייבים.



[25] כתובות, מקומות עבודה ונכסים.

[26] כדוגמת כרטיסי אשראי.

[27] חברות שקיבלו רישיון כאמור רשאיות להנפיק דוחות אשראי הכוללים מידע על חברות ויחידים שלא שילמו חובות. הדוחות כוללים נתונים מההוצל"פ, מבנק ישראל, מתאגידים בנקאיים וממקורות מידע נוספים.

היקף החובות והתפלגות התיקים

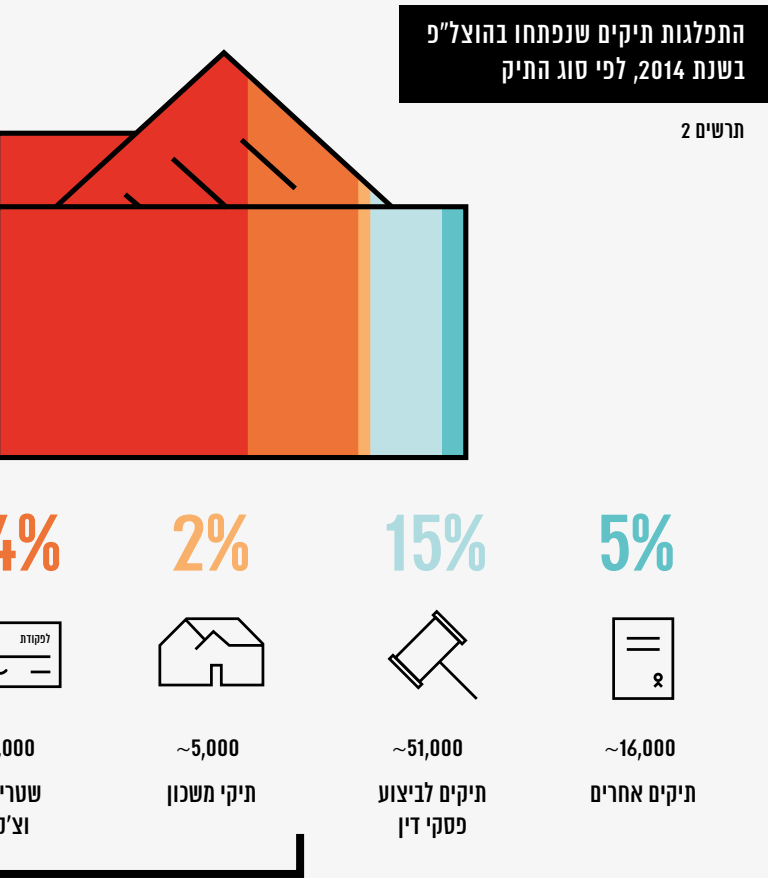
בסוף שנת 2014 נוהלו בהוצל"פ כ-2.5 מיליון תיקים, כמיליון (כ-40%) מהם היו תיקי שטרות, כ-730,000 (כ-29%) מהם היו תיקי תובענות, כ-615,000 (25%) תיקים לביצוע פסקי דין, וכ-142,000 תיקים (כ-6%) היו תיקי משכון, מזונות ותיקי איחוד. באותה שנה גבתה ההוצל"פ חובות בסך 1,603 מיליון ש"ח²⁸.

באוגוסט 2015 היה ההיקף הכולל של החובות בתיקי ההוצל"פ למעלה מ-650 מיליארד ש"ח²⁹. מתוך סכום זה כ-63 מיליארד ש"ח הוא סכום החוב הראשוני בעת פתיחת התיקים. היתרה (כ-580 מיליארד ש"ח) כוללת בין היתר ריבית, הפרשי הצמדה, אגרות והוצאות שהצטברו לחוב עד לאוגוסט 2015.

בשנת 2014 נפתחו בהוצל"פ 338,543 תיקים. להלן בתרשים 2 התפלגות התיקים שנפתחו בשנת 2014 לפי סוג התיק.

[28] גבייה ישירה שמקורה בתשלומי חייבים ישירות בהוצל"פ, לא כולל חובות ששולמו ישירות לזוכים.

[29] נתון זה כולל גם תיקים לגביית חובות בהיקף של עשרות מיליארדי ש"ח שההליכים בהם מעוכבים באופן שלא ניתן לבצע כל פעולה כל עוד עיכוב ההליכים עומד בעינו. כמו כן, ייתכנו תיקים ספציפיים אשר נפתחו בריבית שגויה ובהם יש לבצע הפחתה ביתרת החוב שטרם בוצעה. מנגד, מאחר שההוצל"פ אינה מבצעת חישוב ריבית תקופתי אלא רק כשבתיק מבוצעת פעולה בעלת השלכה פיננסית, הרי שהיקף החובות בתיקים אלו אינו כולל את כל הריבית לאותה עת.



80% ללא הליך משפטי מקדים

* על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה בעיבוד משרד מבקר המדינה

כאמור, חוק ההוצאה לפועל נועד במקור לגביית חובות שבגינם נפתח תיק בבית המשפט וניתן פס"ד. בשנת 1968 תוקן החוק באופן שאפשר לזוכים לפנות ישירות להוצל"פ למימוש שטרות בלי שהחוב התברר לפני כן בבית המשפט. בשנת 2002 תוקן החוק³⁰ פעם נוספת ואפשר לפתוח ישירות בהוצל"פ גם תיקי תובענה בסכום של עד 50,000 ש"ח, ללא בירור התביעה בבית המשפט. כך יצא שעם השנים גדל במידה ניכרת חלקם היחסי של התיקים שנפתחו ישירות בהוצל"פ, ובשנת 2014 עמד על 80% מכלל התיקים שנפתחו בהוצל"פ בשנה זו. בשנת 2015 תוקן החוק והועלתה תקרת החוב לפתיחת תיקי תובענה ל-75,000 ש"ח.

מהאמור לעיל עולה כי כיום מנגנון ההוצאה לפועל משמש לגביית חובות שמרביתם לא התבררו תחילה בבית המשפט. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח זאת על ההוצל"פ מוטלת אחריות כבדה לוודא שהמנגנון שהמדינה מעמידה לרשות הזוכים יופעל במקצועיות, במהימנות, באופן הוגן ושוויוני ותוך שמירה על זכויות הפרט הן של הזוכים והן של החייבים.

ה ח י י ב י ם :

מנתוני ההוצל"פ עולה כי בסוף שנת 2014 נוהלו בהוצל"פ תיקים נגד כ-750,000 חייבים, שלכל אחד היו בממוצע שלושה תיקים. לפי נתוני הרשות מעל 90% מהחייבים היו אנשים פרטיים, רק ב-8% מהתיקים החייבים היו מיוצגים על ידי עורכי דין³¹ ועל כמחצית מהחייבים הוטלה לפחות הגבלה אחת מרשימת ההגבלות שניתן להטיל על החייב בהתאם לחוק ההוצאה לפועל ובהחלטת רשם.

בנייר עמדה של עמותת "ידיד - מרכזי זכויות בקהילה"³², שהועבר במאי 2015 לוועדת השרים לענייני חקיקה של הממשלה, נכתב כי מרבית החייבים אינם בקיאים בהליכים משפטיים בכלל ובהליכי הוצאה לפועל בפרט. כמו כן נכתב כי רבים מהם באים מקרב אוכלוסיות מוחלשות חברתית וכלכלית, אנשים קשי יום, חסרי אמצעים, קשישים ועולים חדשים.

ה ז ו כ י ם :

מנתוני ההוצל"פ עולה כי בסוף שנת 2014 נוהלו בהוצל"פ תיקים שנפתחו לבקשתם של כ-287,000 זוכים. אף ששיעור הזוכים המוסדיים היה 20% בלבד מכלל הזוכים, הם אלה שפתחו את מרבית התיקים (כ-78% מהם). ב-93% מהתיקים בהוצל"פ הזוכים היו מיוצגים על ידי עורכי דין. בתרשים 3 שלהלן מוצגים פערי הייצוג בין הזוכים לחייבים לסוף שנת 2014.

[30] התיקון לחוק נכנס לתוקף בינואר 2005.

[31] עם זאת יתכנו מקרים שבהם החייב מקבל הדרכה או ייעוץ משפטי ללא ייצוג פורמלי.

[32] עמותה שהוקמה לצמצום פערים חברתיים וקידום יכולות כלכליות של אוכלוסיות מוחלשות, בין היתר באמצעות הקמת מרכזי זכויות בקהילה.

שיעורי ייצוג של חייבים וזוכים בתיקי ההוצל"פ, 2014

תרשים 3

זוכים

חייבים



8%

תיקים בהם מיוצגים
ע"י עו"ד



92%

תיקים בהם לא מיוצגים
ע"י עו"ד



93%

תיקים בהם מיוצגים
ע"י עו"ד



7%

תיקים בהם לא מיוצגים
ע"י עו"ד

מהתרשים שלעיל עולה כי ברוב תיקי ההוצל"פ הזוכים מיוצגים, ואילו החייבים אינם מיוצגים. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח פערי הייצוג הניכרים בין הזוכים לחייבים מוטלת על ההוצל"פ אחריות יתרה להקפיד על ניהולו של המנגנון לגביית חובות באופן שזכויות החייבים לא ייפגעו על אף היעדר הייצוג.

בתשובתה מסרה הרשות כי היא ערה לפערי הייצוג ואחראית לקיום הליך הוגן, אולם "מערכת ההוצאה לפועל אינה אחראית לייצוג החייבים ואינה באה לחפות על 'היעדר הייצוג' של החייבים ואינה יכולה להיות אחראית למימוש זכויותיהם. תפקיד זה מיועד לגורמים אחרים. הרשות ציינה כי לחייבים יש אחריות למעשיהם שכן הם אלו שיצרו את החוב וגרמו - במעשה או במחדל - לפתיחת התיק נגדם בהוצל"פ. אשר לחייבים מעוטי יכולת, המדינה הקימה את הסיוע המשפטי אשר מתפקידו לייצג אותם. עוד הוסיפה הרשות בתשובתה כי עמותות, עורכי דין וסטודנטים מתנדבים עוזרים לחייבים לממש את זכויותיהם בניהול ההליכים בהוצל"פ.

הרשות הוסיפה כי היא פעלה רבות, הן באמצעות ייזום תיקוני חקיקה והן באמצעים אחרים, להגן על זכויות החייבים, לשפר את מעמדם ולהקל עליהם לנהל את ההליכים, ובכלל זה היא הקימה מדור ייעודי למתן שירות לחייבים, פרסמה באתר האינטרנט מדריך לחייב, הקימה עמדות לסיוע במילוי טפסים המאוישות במתנדבים מקליניקות משפטיות בפקולטות למשפטים ומעמותות הסיוע.

ליקויים בפתיחת תיקים בהוצאה לפועל

השלב הראשון בפתיחת תיק הוצל"פ הוא הגשת בקשת ביצוע על ידי הזוכה או בא כוחו (להלן - בקשת ביצוע). בחוק ההוצאה לפועל, בתקנות וכן בנהלי ההוצל"פ לעניין פתיחת תיקים (להלן - נוהלי פתיחת תיקים) נקבעו תנאים לפתיחת תיק הכוללים את הפרטים שעל הזוכה לציין בבקשת הביצוע ואת רשימת המסמכים שעליו לצרף לבקשתו³³. פקיד ההוצל"פ בודק את בקשת הביצוע, ואם הוא מאשר אותה הוא פותח תיק במערכת הממוחשבת.

לפי החוק, בעת פתיחת התיק על הזוכה לשלם אגרה (להלן - אגרת פתיחת תיק) שהופכת לחלק מן החוב שעל החייב לשלם לזוכה. אם הזוכה מיוצג על ידי עורך דין, שכר טרחת עורך הדין (להלן - שכ"ט) מושת אף הוא על החייב ומתווסף לחוב. לאחר פתיחת התיק נשלחת כאמור לחייב אזהרה שבה נכתב כי עליו לשלם את החוב בתוך 20 או 30 ימים מיום המצאת האזהרה, בהתאם לסוג התיק (להלן - תקופת האזהרה).

בתום תקופת האזהרה, אם החייב לא שילם את החוב, לא השיג על גובהו ולא התייצב לחקירת יכולת, רשאי הזוכה כאמור לבקש כי יינקטו הליכים נגד החייב. חלק מההליכים יכולים להתבצע רק אם רשמי ההוצל"פ יאשרו זאת אך חלקם מבוצעים באישור מינהלי בלבד של לשכות ההוצל"פ. במצב דברים זה, ייתכן שהתיק ינוהל עד גבייתו המלאה של החוב בלי שיגיע כלל לפתחו של גורם שיפוט.

שלב פתיחת התיק הוא שלב מכריע אשר משפיע באופן ישיר על האופן שבו התיק ינוהל בהמשך. יתרה מזו, עצם קבלת בקשת הביצוע ופתיחת התיק משנה את מעמדם של הצדדים, שכן פתיחת התיק מקנה לזוכה מכלול רחב של זכויות הגלומות במנגנון ההוצל"פ לגביית חובו. במצב דברים זה, טעות הנעשית בשלב פתיחת התיק - בשל יישום לא נכון של הוראות החוק והנהלים או בשל חוסר תשומת לב בעת הקלדה של הפרטים למערכת הממוחשבת - עלולה לגרום לתוצאות פיננסיות מרחיקות לכת, ואף להשפיע על זכויות בסיסיות של הצדדים בתיק.

טעות הנעשית בשלב פתיחת התיק... עלולה לגרום לתוצאות פיננסיות מרחיקות לכת, ואף להשפיע על זכויות בסיסיות של הצדדים בתיק.

[33] הבקשה כוללת את פרטי הזוכה, פרטי החייב, העילה לפתיחת התיק ושיעור הריבית שיתווסף לחוב במהלך ניהול התיק.

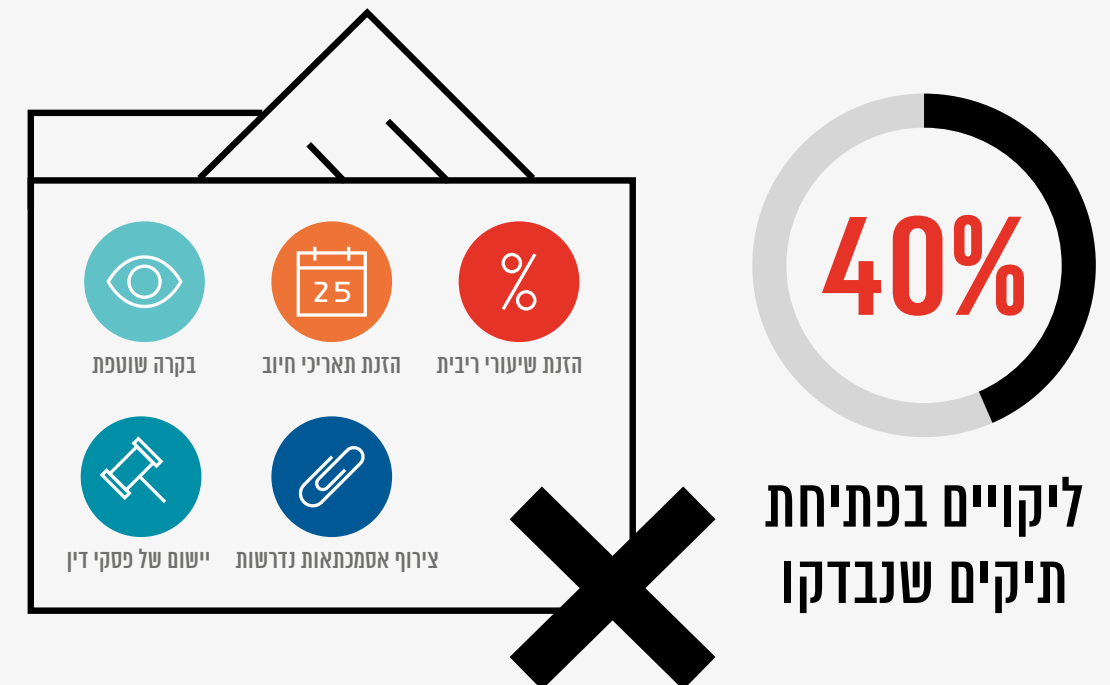
ליקויים בתהליך פתיחת התיקים

משרד מבקר המדינה בדק את תקינות תהליך פתיחת התיקים בהוצל"פ והתאמתו לחוק ולנהלים. בעשר (כמחצית) מלשכות ההוצל"פ נבדקו תיקים שנפתחו בימי עבודת לשכה אקראיים בחודשים אפריל-אוקטובר 2015 (להלן - בדיקה סדורה)³⁴. חלק מהבדיקות נעשו במדור פתיחת תיקים בלשכות וחלקן נעשו באמצעות בדיקת פעילות הלשכות במערכת הממוחשבת של ההוצל"פ הנמצאת במטה הרשות. הבדיקה התמקדה בתיקי פס"ד, תיקי תובענות ותיקי שטרות³⁵.

בבדיקה הסדורה נבדקו 639 תיקים. נמצא כי 40% (258) מהתיקים נפתחו באופן לקוי. יודגש כי בחלק מהתיקים נמצא יותר מליקוי אחד בפתיחתו³⁶. שני שלישים מהתיקים שנפתחו באופן לקוי היו תיקי תובענות ושטרות, הנפתחים כאמור ישירות בהוצל"פ ללא הליך שיפוטי מקדים בבית המשפט. להלן בתרשים מס' 4 התחומים המרכזיים שבהם נמצאו ליקויים בתהליך פתיחת התיקים המפורטים בדוח זה.

התחומים המרכזיים שבהם נמצאו ליקויים בתהליך פתיחת התיקים

תרשים 4



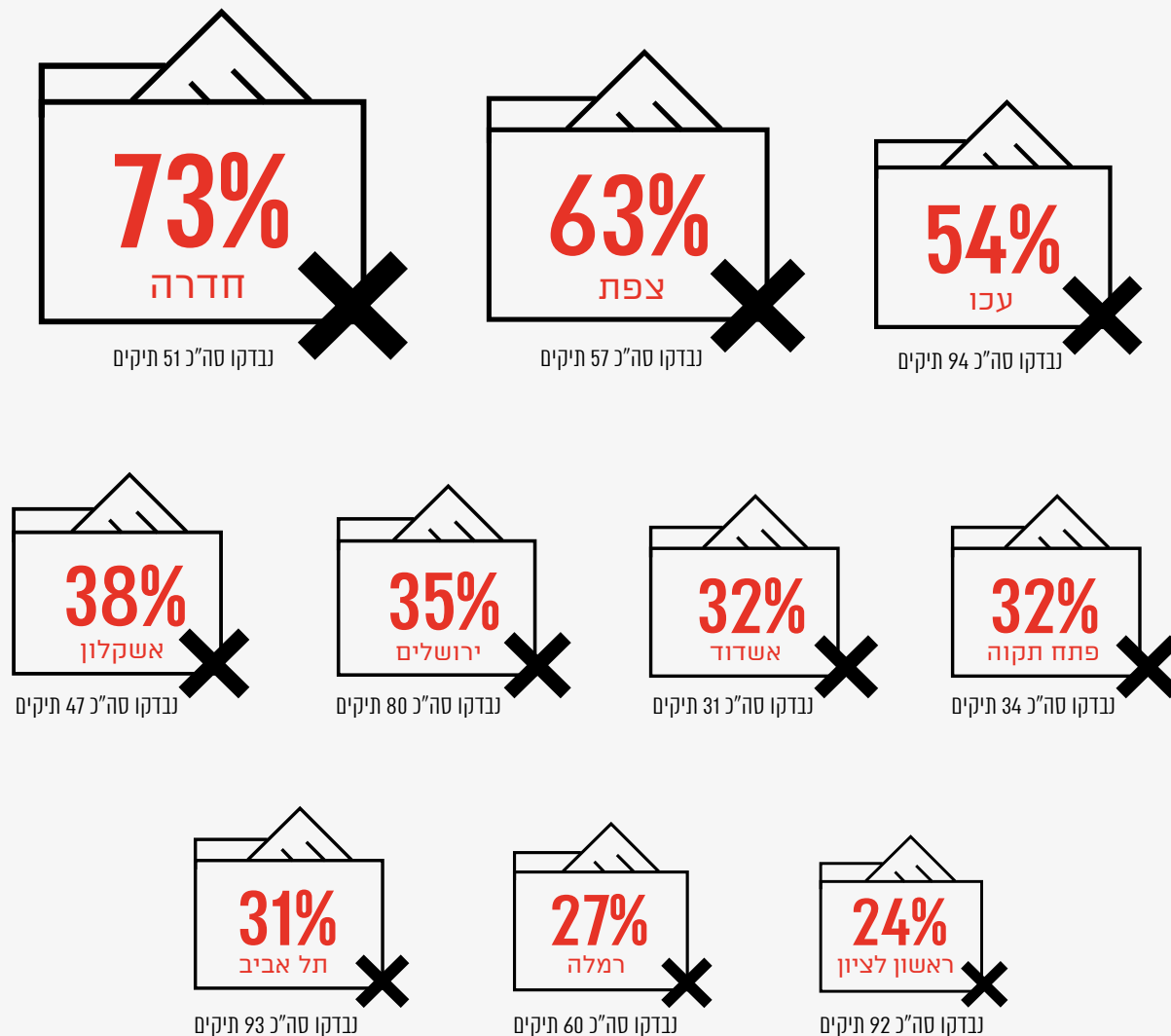
ליקויים בפתיחת תיקים שנבדקו

בתרשים 5 שלהלן מוצגים נתונים על מספר התיקים שנבדקו בכל לשכה שבה בוצעה הבדיקה הסדורה לפי תיקים שנפתחו באופן תקין ותיקים שנפתחו באופן שגוי.

מהתרשים עולה כי ב-24%-73% מהתיקים שנבדקו היו ליקויים בפתיחת התיק. בלשכות חדרה, צפת ועכו נמצא שיעור הליקויים הגדול ביותר מבין הלשכות שנבדקו והוא עמד על למעלה מ-50%.

אחוז התיקים שנפתחו באופן לקוי בלשכות שבהן בוצעה הבדיקה

תרשים 5



נוסף על הבדיקה הסדורה ביצע משרד מבקר המדינה בדיקות של סוגיות מסוימות שלגביהן עלה חשש לקיומו של ליקוי נרחב[[]^{להלן – הבדיקות הספציפיות]}. בבדיקות אלו נמצאו עוד 88 תיקים שנפתחו באופן לקוי. ובסך הכול בדק משרד מבקר המדינה 727 תיקי הוצל"פ.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי "ישנם נושאים שבהם אנו מקבלים את הביקורת ורואים עין בעין עם מבקר המדינה. בכל הנושאים האמורים אנו נפעל בהקדם לתיקון, נשפר את הנהלים, נחדד אותם, נוסיף הדרכות לעובדים ונדאג למקצועיותם. כמו כן... נדאג לבצע בקרות וביקורות הן על ידי המנהלים בלשכות והאגף המקצועי והן על ידי הביקורת [הפנימית]".

שרת המשפטים מסרה בתגובתה מינואר 2016 למבקר המדינה: "בכוונתי להמשיך ולייעל את מנגנון גביית החובות בהוצל"פ ולקדם חקיקה, אשר תאזן בין זכויות הזוכים לחובות החייבים על פי החוק. בימים אלה, נבחר מנהל חדש לתפקיד [מנהל רשות] האכיפה והגבייה, אשר הונחה על ידי להציג תכנית עבודה רב שנתית לשיפור מנגנון גביית החובות בהוצאה לפועל. אני... מאמינה שיופקו לקחים והליקויים יתוקנו".

להלן פירוט הליקויים העיקריים שנמצאו בבדיקת משרד מבקר המדינה בשלב פתיחת התיקים.

תביעה על סכום קצוב (תובענה)

תביעה על סכום קצוב נועדה לגביית חוב מוגדר שאפשר להוכיח אותו במסמכים והניתן לכימות ללא צורך בשומה או הערכה³⁸. תביעות מסוג זה הוגשו בעבר לבתי משפט השלום ובוררו בהליך של סדר דין מקוצר³⁹. מדובר בתביעות אשר ההנחה לגביהן הייתה (ועודנה) כי קיים סיכוי רב שהתובע יזכה בתביעתו⁴⁰. במהלך השנים התברר כי רוב הנתבעים בתביעות אלו לא הגישו בקשת רשות להתגונן, ובפועל לא התקיים בירור משפטי בעניינן. לכן, משיקולי חיסכון ויעילות בפעילות בתי המשפט ועל מנת לצמצם בעלויות הנתבע (החייב), נקבע בתיקון בחוק ההוצאה לפועל כי ניתן יהיה להגיש תביעות לסכום קצוב המבוססות על חיקוק או התחייבות מפורשת שיש עליהן ראיה בכתב (ושניתן היה להגיש אותן בסדר דין מקוצר) ישירות לביצוע בהוצל"פ ללא צורך לפנות תחילה לבית המשפט. אך התנאים לעניין סוגי התביעות שניתן להגיש ולגבי אופן הגשתן הוקשחו. למשל, נדרש שהתביעה תהיה מכוח התחייבות מפורשת של החייב כלפי הזוכה היוצרת את מקור החיוב, להבדיל מתביעה בסדר דין מקוצר לגביה די גם בהתחייבות מכללא⁴¹. יצוין כי הזוכה עדיין רשאי להגיש תביעות אלה לבית משפט השלום. כאמור, מאוקטובר 2015 ניתן לגבות באמצעות הליך התובענה המוגשת להוצל"פ חוב של עד 75,000 ש"ח.

^[37] בדיקות שבוצעו בתחומים קונקרטיים כגון בדיקת ריביות ופעולות מבצעיות

^[38] סכום קצוב פירושו "שהחישוב יהיה עניין אריתמטי גרידא ללא צורך בשומה או בהערכה". בעניין זה ראו, למשל, ע"א 410/88 רותם חברה לביטוח בע"מ נ' כוכב בע"מ, פ"ד מג(4) 761 (1989); ע"א 734/83 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' דוידוביץ, פ"ד לח(1) 613, 617 (1984).

^[39] ככלל, מדובר בתביעות שבמהותן דומות לתובענות אך אינן מוגבלות בסכום של 75,000 ש"ח. תביעות שעונות על התנאים הקבועים בתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984 מוגשות בהליך מיוחד אשר אינו מעניק באופן אוטומטי לנתבע את הזכות להתגונן מפני התביעה, אלא עליו לקבל רשות, ורק משזו ניתנת רשאי הוא להתגונן.

^[40] ע"א 4345/05 שובל שדמה מימון וסחר בע"מ נ' בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 3.12.06).

^[41] שאינה מפורשת אלא משתמעת מתוך המסמכים.

כך למשל ניתן לבקש פתיחת תיק תובענה לגביית חוב לחברת תקשורת בגין מכשיר טלפון שרכש החייב בהתאם להסכם חתום בין הצדדים וחשבונית על סכום החוב או תיק תובענה לגביית חוב ארנונה לרשות מקומית כפי שמשתקף ברשומות הרשות אשר התושב חייב לשלמו מכוח חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ומכוח פקודת העיריות [נוסח חדש]. סיכומו של דבר, "התובענה... אמורה להיות ברורה, פשוטה, מדויקת וקצובה במובן שהיא ניתנת לחישוב אריתמטי שכן באם לא התביעה אינה כשירה להתברר כתביעה לסכום קצוב"⁴².

כאמור, מנתוני הרשות עולה כי בשנת 2014 נפתחו כ-180,000 תיקי תובענות ששיעורם כמחצית (54%) מהתיקים שנפתחו בהוצל"פ באותה שנה.

באזהרה הנשלחת לחייב בתיק תובענה מיודע החייב, בין היתר, על זכותו להגיש התנגדות לתובענה בתוך 30 יום מיום המצאת האזהרה. אם לא הגיש החייב התנגדות במועד, הזוכה רשאי ליזום הליכים לגביית החוב מיד עם חלוף המועד להגשתה, ללא צורך בהחלטה שיפוטית או מינהלית מקדימה המאשרת את כשרותה של התובענה ואת התאמתה להליך. כאמור, בחלק מההליכים המבצעיים בהוצל"פ נדרשת החלטת רשם ובחלקם אישור מינהלי בלבד. עם הגשת בקשה לנקיטת הליכים מבצעיים שלהם דרוש אישור מינהלי נבדקים התנאים הנדרשים לנקיטת ההליך המבוקש. יובהר כי בשלב זה לא נבדקת התובענה לגופה.

יוצא אם כן, כי משעה שנפתח תיק התובענה במערכת ההוצל"פ לא מתקיים הליך מובנה שבמסגרתו נבחנת התאמתה של התביעה להתנהל במסלול התובענה במסגרת ההוצאה לפועל, אלא אם כן החייב יגיש התנגדות ויפרט את טענותיו בעניין. זאת להבדיל מתביעה שמגיש תובע לבית משפט, שמובאת בכל מקרה לפני גורם שיפוטי לצורך קבלת פסק דין. עוד יצוין כי בתביעה כאמור מוטלת על בית המשפט החובה לבחון אם התביעה כשירה להתברר במסלול זה גם כאשר הצד שכנגד אינו טוען טענה כלשהי בעניין זה⁴³. הפגיעה המובנית בזכות הגישה של החייב לערכאות הקיימת בהליך התובענה – שהיא זכות יסוד – מחייבת בחינה מוקפדת כדי לוודא שהתביעה מתאימה לבירור דווקא בהליך זה, ובחינה זו נעשית כבר בשלב הראשוני של ההליך על יסוד כתב התביעה ונספחיה⁴⁴.

בקשות הביצוע מוגשות ללשכות ההוצל"פ שהן שער כניסה למנגנון ההוצאה לפועל. חוק ההוצאה לפועל קובע כי מנהל מערכת ההוצאה לפועל אחראי למערך ההוצאה לפועל ולביצועם של סדרי המינהל בלשכות. לפיכך סבור משרד מבקר המדינה כי ההוצל"פ, שהיא הגורם הביצועי המופקד על יישומם של דיני ההוצאה לפועל והאחראית לתפעולה התקין וההוגן של המערכת, מחויבת "להגן על השער" מפני תביעות שאינן עומדות בתנאי הדין.

כפי שצוין לעיל, הבדיקה הסדורה העלתה כי 258 תיקים נפתחו באופן לקוי. 102 (כ-40%) מאותם תיקים היו תיקי תובענות ובהם 127 ליקויים. בבדיקות הספציפיות נמצאו 19 תיקי תובענות ובהם 20 ליקויים. להלן דוגמאות לסוגי הליקויים המרכזיים שנמצאו בתיקי תובענות.

^[42] ת"ת (חי') 16987-02-14 כ.ל.י תקשורת וניהול ישראל בע"מ נ' וורצל (פורסם במאגר ממוחשב, 31.08.14).

^[43] ע"א 7/78 קמחי נ' איצקוביץ (פורסם במאגר ממוחשב, 31.1.79); ר"ע 192/84 חברת אבנד בע"מ נ' סולל בונה בע"מ, פ"ד לח(2) 583 (1984).

^[44] ע"א 4345/05 שובל שדמה מימון וסחר בע"מ ואח' נ' בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 3.12.06); תא"ק (מחוזי, חיפה) 40165-09-14 גרז שליט (חוות מיכאל) בע"מ נ' ד.ד.ס. אגרולוגיק ישראל בע"מ ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 26.4.15).

התראה לפני הגשת התובענה

לפני הגשת התובענה להוצל"פ על הזוכה לשלוח לחייב התראה על כוונתו להגיש את התובענה (להלן - מכתב התראה). חלפו 30 ימים ממשלוח ההתראה והחייב לא הסדיר את חובו (להלן - תקופת ההתראה), יכול הזוכה להגיש בקשה לפתיחת תיק כאמור.

החובה לשלוח התראה היא אחד המנגנונים שקבע המחוקק לשמירה על זכות החייבים להליך הוגן, ומקורה בכך שמדובר בתביעה שלא עברה הליך של בירור משפטי. מדובר בדרישה מהותית שנועדה להבטיח שהחייב יהיה ער לעצם קיומו של החוב, למקורו ולגובהו, וכן לאפשרות לפתיחת תיק ההוצל"פ בגינו. כמו כן, נועדה לתת לחייב הזדמנות להסדיר את חובו לפני שיינקטו נגדו הליכים משפטיים ויושתו עליו הוצאות נוספות⁴⁵. הגשת התובענה מותנית במשלוח ההתראה, ופגם בהתראה עלול להביא לידי קבלת התנגדותו של החייב והעברת התביעה למסלול של תביעה בבית משפט השלום⁴⁶.

1. התראה פגומה:

בתקנות נקבע כי במכתב התראה על הזוכה לכלול את הפרטים האלה: סכום התביעה, העובדות העיקריות הנוגעות לחוב ובכלל זה פרטי החוזה או ההתחייבות או החיקוק שמכוחם נוצר, וכן את מועד היווצרותו של החוב. על הזוכה לצרף לבקשת הביצוע העתק של מכתב ההתראה ששלח לחייב. עוד נקבע שבמכתב ההתראה ייכתב באופן בולט לעין כי אם החייב לא יסדיר בתוך 30 יום את החוב, בכוונת הזוכה להגיש בגינו תובענה לביצוע בהוצל"פ ללא הליך קודם בבית משפט.

בביקורת נמצא כי ההוצל"פ פתחה תיקים אף שמכתב ההתראה שצורף לבקשת הביצוע של הזוכה לא עמד בדרישות הדין. ליקוי זה נמצא ב-35 תיקי תובענות שהם כ-34% מכלל תיקי התובענות שנפתחו באופן לקוי. להלן דוגמאות:

א. במאי 2015 הגישה עירייה תובענה נגד חייב בגין חוב ארנונה לשנים 2012-2014 בסך כולל של כ-18,700 ש"ח. מכתב ההתראה שנשלח לחייב כלל רק את חובו לשנת 2014 בסך כ-7,000 ש"ח. אף על פי כן, התיק נפתח, בהתאם לבקשת הזוכה, גם לגביית החוב שנוצר בגין כל אחת מהשנים 2012 ו-2013, אף שחוב זה לא נכלל במכתב ההתראה.

ב. במאי 2015 הגיש בנק תובענה נגד לקוחו וצירף העתק של מכתב שנשלח ללקוח (חייב). בפועל המכתב לא עמד בדרישות חוק ההוצאה לפועל ובתקנותיו ולפיכך לא היה מכתב התראה: לא פורט מקור החוב (מספר חשבון הבנק, מספר הלוואה וכו'); במכתב נאמר כי על החייב להסדיר את החוב בתוך שבעה ימים לפני נקיטת אמצעים משפטיים (במקום 30 ימים כפי שנקבע בחוק לעניין תקופת ההתראה); במכתב לא נכללה אזהרה ברורה בדבר כוונת הבנק להגיש את התביעה להוצל"פ ללא הליך קודם

[45] הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 25) (תביעות בסדר דין מקוצר), התשס"ב-2002, ה"ח 3147, עמ' 714; ת"ת (שלום אש') 1463/09 שתיי נ' בנק מזרחי טפחות (פורסם במאגר ממוחשב, 11.3.10).

[46] בעניין זה ראו למשל ת"ת (חי') 48016-03-15 רוזנבלום נ' פלאפון תקשורת בע"מ (פרסום במאגר ממוחשב, 13.5.15).

בבית המשפט. אף שהמכתב לא עמד בדרישות הדין בנוגע להתראה פתחה ההוצל"פ את התיק כפי שהתבקשה על ידי הזוכה.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי עמדתה היא שניתן לפתוח תיק תובענה גם אם הסכום הנקוב בו שונה מהסכום האמור בהתראה. אי-התאמות כאלה נוצרות בעיקר כאשר מדובר בעסקה מתמשכת. דרישה להתאמה מוחלטת בין סכום התביעה לסכום ההתראה תגרום, אם מדובר בעסקה מתמשכת, לפתיחת תיקים נוספים נגד החייב. עוד מסרה כי בכל הנוגע לבדיקה שעל הלשכות לבצע לעניין התאמת נוסח ההתראה שהעתקה מצורף לבקשת הביצוע לנוסח ההתראה הקבוע בתקנות - הנהלים ירוענו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התראה שאינה מקיימת את דרישות הדין אינה משיגה את התכלית שלשמה נקבעה ומכאן שלא ניתן לקבלה כהתראה. לפני פתיחת תיק תובענה על ההוצל"פ לוודא כי ההתראה שצורפה לבקשת הביצוע עומדת בתנאי הדין ובכלל זה כוללת את כל הפרטים הנדרשים ומתייחסת לכל החוב הנתבע, כי בוצעה מסירה כדין של ההתראה לחייב⁴⁷, וכי תקופת ההתראה הסתיימה. היות שבמקרה של התקשרות אשר עדיין נמשכת בין הצדדים עלול לקרות מצב שבו בהתראה מצוין חוב הנכון למועד משלוח ההתראה אולם התיק ייפתח לגביית חוב גדול יותר (המשקף את החוב למועד הגשת התובענה), ראוי שההוצל"פ תקבע כללים בנוגע להתראה במקרים אלו. אם הדבר יידרש על ההוצל"פ ומשרד המשפטים לפעול לעיגון הכללים בתקנות.

2. **פער זמנים בין מועד ההתראה למועד הגשת התובענה:** ההתראה נועדה להעמיד את החייב על כוונתו של הזוכה לפתוח תיק בהוצל"פ בתום תקופת ההתראה ולתת לו הזדמנות נוספת ואחרונה להסדיר את חובו לפני נקיטת הליך זה. משעה שהזוכה החליט לנקוט הליכים משפטיים לגביית חובו, כפי שעולה מההתראה ששלח, והבשילו התנאים להגשת תובענה, השתהות ניכרת בהגשתה עלולה בנסיבות מסוימות להיחשב כחוסר תום לב⁴⁸.

זאת ועוד, בחלוף הזמן עשוי סכום החוב להשתנות, הן בשל צבירת הפרשי הצמדה וריבית והן בשל פירעון חלקי. לפיכך, ייתכן כי סכום החוב המבוקש לגבייה בעת פתיחת תיק תובענה שהוגש בהשתהות יהיה שונה במידה ניכרת מהסכום הנקוב בהתראה, ובכך לא תושג מטרת ההתראה שהיא להביא לידיעת החייב מהו סכום החוב שבגינו הוא צפוי להיתבע. כמו כן, אם תובענה אינה מוגשת בתוך זמן סביר לאחר משלוח ההתראה אף שהחוב טרם נפרע, עלול החייב להסיק שהזוכה זנח את דרישתו וויתר על גביית החוב.

בנוהל פתיחת תיקים מסוג תובענות מדצמבר 2013 הונחו פקידי ההוצל"פ שלא לקבל בקשות ביצוע שהוגשו יותר מתשעה חודשים לאחר משלוח ההתראה. נכתב כי במקרים אלה נדרש הזוכה לשלוח מכתב התראה נוסף לפני פתיחת התיק. הנחיה זו נמחקה מהנוהל בעדכון שנעשה ביולי 2014 ושהיה תקף גם במועד הביקורת. בשנת 2014 החלה ההוצל"פ לקדם הצעה לתיקון חוק ההוצאה

[47] חובת המסירה עוגנה בחוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 46), התשנ"ה-2015 ונכנסה לתוקף ב-15.10.15.

[48] לעניין "תום לב בניהול הליכי ההוצאה לפועל", ראו - ע"א (מחוזי, ת"א) 2836/03 עיריית תל אביב נ' מור (פורסם במאגר ממוחשב, 24.1.06).

לפועל ולפיה יוגדר בחוק כי ניתן יהיה להגיש תובענה בתוך שישה חודשים מהיום שהתראה הומצאה לחייב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסר משרד המשפטים כי תזכיר החוק אושר על ידי שרת המשפטים, וכי הפצתו מעוכבת לבקשת רשות האכיפה והגבייה. הוראה זו נכללת במסגרת תיקון כללי לחוק הכולל כמה נושאים. ההוצל"פ מסרה כי בשלב זה קידום התיקון בכללותו מעוכב שכן נדרשת בחינה נוספת לגבי חלקים אחרים בו שאינם קשורים לנושא זה.

משרד מבקר המדינה מצא בבדיקתו תיקים שבהם ההתראה נשלחה לחייבים זמן רב (לעתים כמה שנים) לפני הגשת התובענה, דבר הממחיש את הצורך להסדיר את הנושא בהקדם. למשל, ביולי 2015 נפתח תיק תובענה נגד חייב אשר ההתראה נשלחה אליו כ-41 חודשים לפני הגשת התובענה.

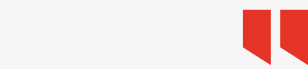
לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר מגבלה על פער הזמנים המרבי בין מועד משלוח ההתראה למועד הגשת התובענה אינו עולה בקנה אחד עם תכלית חובת ההתראה, ואי-הסדרת הנושא עלולה לפגוע בזכויות החייבים. על משרד המשפטים וההוצל"פ להחיש את הטיפול בהצעת תיקון החוק בעניין.

האסמכתאות הנדרשות להוכחת התובענה

תובענה היא כאמור "תביעה על סכום קצוב הבאה מכח חוזה או התחייבות מפורשים, שיש עליה [על התביעה] ראייה בכתב". בהתאם לכך נקבע בתקנות שלבקשת הביצוע יש לצרף "כל מסמך התומך בתביעה, לרבות העתק הראייה בכתב"⁴⁹. צירוף מסמכים אלו אפוא הוא תנאי לפתיחת תיק תובענה. הדרישות לסכום קצוב ולראייה בכתב - חוזה או התחייבות, נועדו למיין ולסנן את התביעות המתאימות להליך, וזאת על יסוד ההנחה שיש סיכוי רב כי התובע יזכה בתביעתו, כל עוד כתב התביעה והנספחים הנלווים לו מקיימים את דרישות החוק והתקנות⁵⁰.

על אף היעדר הגדרה מפורשת בחוק, הובע לא אחת בפסיקה כי על מנת שתביעה תימצא ראויה להתברר כתובענה, נדרש שמהמסמכים המצורפים ניתן יהיה ללמוד הן על ההתחייבות המפורשת של החייב כלפי הזוכה והן על סכום התביעה, זאת ללא צורך בהערכתו או באמדנו⁵¹. כמו כן, בפסיקה ובספרות הודגש כי נדרש שהחייב יהיה חתום על מסמך ההתחייבות או שהמסמך יהיה עשוי על ידו. מסמך שהכין התובע (הזוכה) ואיננו נושא את חתימת הנתבע איננו עומד בדרישת הראייה בכתב לעניין מסלול התובענה⁵². עוד הדגישו בתי המשפט כי אף שהגישה בכל הנוגע להיקף המסמכים הדרושים היא מקלה, אין הדבר פוטר את הזוכה מלצרף ראייה הן לעצם ההתקשרות בין הצדדים והן לסכום החוב הנתבע⁵³.

חוק ההוצאה לפועל מסמין את רשם ההוצל"פ לבחון את כשירותה של התביעה להתברר כתובענה ולהעביר לבית משפט תביעות אשר מצא כי אינן כאלה.



היעדר מגבלה על פער הזמנים המרבי בין מועד משלוח ההתראה למועד הגשת התובענה אינו עולה בקנה אחד עם תכלית חובת ההתראה, ואי-הסדרת הנושא עלולה לפגוע בזכויות החייבים.

[49] עוד קובעות התקנות כי לבקשת הביצוע יש לצרף כתב תביעה, העתק ההתראה שנשלחה לחייב וכן - בהתאם לתיקון שנכנס לתוקף באוקטובר 2015 - אישור מסירה, העתק התשובה למכתב התראה (אם השיב החייב) וכן ייפוי כוח לעורך דין אם מדובר בזוכה מיוצג.

[50] ע"א 4345/05 שובל שדמה מימון וסחר בע"מ נ' בנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 3.12.06).

[51] ע"א 688/89 הילולים (אריזה ושיווק) בע"מ ואח' נ' בנק המזרחי המאוחד בע"מ, פ"ד מה(3), 188, 194 (1991).

[52] ת"ט (שלום, ת"א) 23246-07-11 הל יסכה בע"מ נ' מטיילי לכיש 2000 בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 22.9.11); אורי גורן, סוגיות בסדר דין אזרחי, (מהדורה ששית, תשס"א-2001), עמ' 299 - הדברים נאמרו על תביעות בסדר דין מקוצר, אך כאמור חלים גם על תובענות המנוהלות בהוצל"פ.

[53] ראו הערה 51.

נוהל ההוצל"פ לעניין פתיחת תיקים מסוג תובענות קובע מפורשות כי אין לקבל בקשת ביצוע אלא אם כן צורפו אליה מסמכים התומכים בתביעה. בנוהל הודגש כי "יש לוודא שהראייה המוגשת הנה ראייה מאת החייב, שאכן מעידה על חוב" (ההדגשה אינה במקור), וכן נכתב כי "על הזוכה לצרף כל מסמך, אשר מעיד על זיקה של החייב לחוב, ובלבד שהוא נושא את חתימת החייב" (ההדגשה במקור). ההוצל"פ הבהירה בתשובתה כי הנוהל מנחה את לשכות ההוצל"פ לבצע בדיקה טכנית בלבד על מנת לוודא שצורפה לתובענה ראייה חתומה על ידי החייב ללא צורך בבדיקת תוכן הראייה והתאמתה לסכום החוב הנתבע. עוד הוסיפה כי לעמדתה, בהתאם למצב המשפטי כיום, לדרג המנהלי אין סמכות למנוע הגשת בקשות לביצוע. עם זאת, במקרים מובהקים מונחים מנהלי הלשכות שלא לאפשר פתיחת תיקים, כאשר ברור כי לא ניתן לקבל את בקשת הביצוע.

בביקורת נמצא כי שלא בהתאם לחוק ההוצאה לפועל, לתקנותיו ולנוהל פתיחת תיקים מסוג תובענות, ההוצל"פ פתחה תיקים ללא האסמכתאות הנדרשות המלמדות על התחייבות מפורשות של החייב - שבחתימתו או הערוכה על ידו - כלפי הזוכה ועל סכום החוב הנתבע בתובענה. ואף לא העבירה לרשם את בקשות הביצוע שבהן הועלה חסר כאמור על מנת שיוכל להפעיל את סמכותו לבחון את התאמת התביעה להליך התובענה ולהעבירה, במידת הנדרש, לבית המשפט. בסך הכול נמצאו 66 תיקים שבהם ליקויים כמפורט לעיל, ששיעורם כ-65% מכלל תיקי התובענות שנמצא כי נפתחו באופן שגוי. להלן כמה דוגמאות:

1. ביוני 2015 הגישה חברה תובענה לגביית חוב בסך כ-28,000 ש"ח נגד לקוח. לבקשתה צירפה כרטסת הנהלת חשבונות וחשבוניות אשר נערכו על ידה ולא נשאו חתימת חייב. אף על פי כן, פתחה ההוצל"פ את התיק כמבוקש.

2. באפריל 2015 הגישו זוכים, עורכי דין במקצועם, בקשת ביצוע לפתיחת תיק בגין חוב בסך 9,440 ש"ח. מקורו של החוב - כך נטען בכתב התביעה שצורף לבקשה - הוא באי-תשלום שכר טרחתו של עורך דין שהחייב התחייב בו כלפי הזוכים "המוערך בהיקף של 8,000 ש"ח בצירוף מע"מ". לבקשה לא צורפו מסמכים המעידים על סכום החוב. יתרה מזו, הזוכים עצמם ציינו כי מדובר בסכום מוערך, ומכאן שאין מדובר על חוב קצוב ומוגדר שניתן לתבוע במסגרת הליך התובענה בהוצל"פ כפי שנקבע בחוק ההוצאה לפועל. אף על פי כן, ההוצל"פ קיבלה את בקשת הביצוע ופתחה את התיק נגד החייב.

3. במאי 2015 הגישה חברת תקשורת בקשת ביצוע לפתיחת תיק תובענה נגד חייב בגין חוב בסך כ-27,000 ש"ח. לבקשה צירפה החברה הסכמי התקשרות וכן מסמכים המרכזים את יתרת החוב. אולם מעיון במסמכים עולה כי מדובר בחובות של שני לקוחות שונים אשר שמותיהם דומים. כך, אף שסכום החוב של החייב שנגדו ביקשה החברה לפתוח את התיק, כפי שהשתקף מהמסמכים הרלוונטיים אליו, היה כ-11,000 ש"ח בלבד, פתחה ההוצל"פ את התיק לגביית הסכום הכולל של חובות שני הלקוחות יחד - הגדול פי 2.5 מהסכום האמור.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי לדעתו השאלה לגבי קיומה של ראייה בכתב היא משפטית, ועובדי ההוצל"פ אינם יכולים להכריע בה כי הסמכות לבחון זאת נתונה בידי רשם ההוצל"פ.

ההוצל"פ הוסיפה בתשובתה כי בשנה האחרונה גיבשה עם משרד המשפטים הצעת תיקון לתקנות המגדירות מהי "ראיה בכתב" וכן מסמיכות מפורשות את עובדי מערכת ההוצל"פ שלא לקבל בקשה לביצוע תביעה שלא צורפו לה המסמכים הנדרשים בתקנות. משרד המשפטים מסר כי תקנות אלה נמצאות בשלבי ניסוח מתקדמים, והתקנתן כרוכה גם באישור ועדת חוק, חוקה ומשפט של הכנסת.

לעניין הצעת התקנות הכוללת פירוט המסמכים הנדרשים - משרד מבקר המדינה מבקש להסב את תשומת לב ההוצל"פ ומשרד המשפטים לכך שהצעה זו בנוסחה כיום נותנת מענה חלקי בלבד לקושי שהוצף בפרק זה של הדוח. זאת בין היתר היות שאין בה ביטוי לכך שהמסמכים המצורפים לבקשת ביצוע צריכים ללמד הן על התחייבותו המפורשת של החייב כלפי הזוכה והן על מלוא החוב הנתבע.

משרד מבקר המדינה מעיר להוצל"פ כי הדרג המינהלי הוא הגורם אשר מקבל לידיו את בקשות הביצוע ומשמש זרועו הארוכה של רשם ההוצל"פ. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, על ההוצל"פ לבצע בדיקה ראשונית של כל הפרמטרים לכשירותה של התביעה להתנהל במסגרת הליך התובענה בהוצל"פ, ובכלל זה לבדוק כי המסמכים המצורפים מתייחסים להתקשרות בין הזוכה לחייב, כי ההתחייבות ערוכה או חתומה על ידי כל החייבים, וכי ניתן ללמוד מהמסמכים המצורפים על מלוא סכום החוב - כל זאת תוך התאמה לדין הקיים. אם הבדיקה הראשונית שמקיימת לשכת ההוצל"פ מעלה באופן ברור שבקשת הביצוע אינה עומדת בדרישות הדין, על ההוצל"פ לא לאפשר את פתיחת התיק או לדרוש מהזוכה כי יתקן את בקשתו. אם לנוכח הבדיקה האמורה מתעורר אצל פקיד ההוצאה לפועל ספק בדבר התאמתה של התביעה להתברר כתובענה, עליו להעבירה לרשם תוך הפניית תשומת לבו לספק, וזאת על מנת שיוכל להכריע בסוגיה. ככל שלצורך ביצוע בדיקה זו באופן מיטבי ואחיד בכלל לשכות ההוצל"פ, נדרשות הנחיות ממוקדות יותר, על ההוצל"פ לפעול להרחבת נהליה בעניין או אם הדבר יידרש ליזום, בשיתוף משרד המשפטים, תיקון חקיקה מתאים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסתמכות ההוצל"פ על כך שהחייב יעלה טענות אלו ואחרות בשלב מאוחר יותר שבו יתנהל התיק עלולה להביא לתוצאות שגויות בנוגע להליכים המקוימים במסגרתה.

תאריך ערך לצבירת ריבית

חוק ההוצאה לפועל קובע כי בתיק תובענה יתווספו לסכום החוב הנתבע הפרשי הצמדה וריבית רק ממועד הגשת בקשת הביצוע להוצל"פ⁵⁴ (ולא ממועד היווצרות החוב, למשל).

[54] למעט במקרים שבהם תוספת הריבית היא בהתאם להסכם בין הצדדים ולא מכוח החוק.

בביקורת נמצא כי ההוצל"פ פתחה תיקים תוך הזנת תאריך ערך - התאריך הקובע לעניין תחילת צבירת ריבית (להלן - תאריך ערך) - מוקדם מתאריך הגשת בקשת הביצוע, ובכך השיתה למעשה על החייב ריבית עודפת. ליקוי כאמור נמצא ב-11 תיקים.

למשל, במאי 2015 הגיש זוכה תובענה לגביית חוב בגין מוצרים שרכש החייב כנטען "במועדים שונים בשנת 2008". בהתאם לבקשת הזוכה, ההוצל"פ פתחה את התיק באופן שלחוב התווספו שלא כדין ריבית והפרשי הצמדה כבר ממרץ 2008 - עבור תקופה שלמעלה משבע שנים לפני הגשת התובענה. יצוין כי הסכום שבגינו ביקש הזוכה לפתוח את התיק כבר כלל ריבית בגין תקופה זו. כך יצא שלמעשה על החייב הושתה ריבית כפולה עבור תקופה שכלל לא היה אמור לשלם בה ריבית.

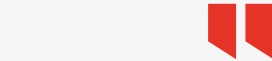
על הנהלת ההוצל"פ לוודא כי הוראות החוק בעניין הזנת תאריך הערך בעת פתיחת תיק תובענה יהיו ידועות לפקידים העוסקים בפתיחת התיקים, וכי הן ימולאו בקפידה.

הליך התובענה נועד להקל על ציבור התובעים ולאפשר גבייה מהירה ויעילה של חובות, ללא הליך משפטי מקדים. עם זאת, היעילות אינה יכולה לבוא על חשבון הליך הוגן אשר לו זכאי החייב. לדעת משרד מבקר המדינה אין לקבל מציאות בה נפתחים בהוצל"פ תיקי תובענות אף שלא מתקיימים תנאים מהותיים להגשת התובענה.

על ההוצל"פ לנקוט את הפעולות הדרושות אשר יבטיחו קיום הליכי בקרה שוטפים. הליכים אלו נחוצים בייחוד נוכח שיעורן הגדול של התובענות מסך התיקים הנפתחים בהוצל"פ. באופן זה ניתן יהיה לוודא כי הליך התובענה משמש לגביית חובות העומדים בדרישות הדין בלבד, ולמנוע גביית חובות לא מבוססים בתיקים שלא היו אמורים להיפתח. הצורך בהקפדה בעניין זה מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה כי מרבית החייבים אינם מיוצגים, וכן נוכח ההערכה כי חלקם משתייכים לאוכלוסיות מוחלשות כלכלית.

בקשה לביצוע פסק דין

כשליש מהתיקים (90) שבבדיקה הסדורה מצא משרד מבקר המדינה ליקויים בפתיחתם היו תיקים שנפתחו לביצוע פס"ד. כמו כן, בבדיקה הספציפית נמצאו 27 תיקי פס"ד נוספים שנפתחו באופן לקוי. להלן פירוט הליקויים המרכזיים שנמצאו:



אין לקבל מציאות בה נפתחים בהוצל"פ תיקי תובענות אף שלא מתקיימים תנאים מהותיים להגשת התובענה.

המצאת פס"ד לחייב

בפסקי דין הניתנים בהיעדר הצדדים או במעמד צד אחד, כדוגמת מקרה שבו הנתבע לא הגיש כתב הגנה במועד הקבוע בחוק, בית המשפט קובע לעתים שעל התובע להמציא לנתבע את פסק הדין. דרישת ההמצאה שבסדרי הדין האזרחיים מבוססת בין היתר על הצורך ליידע את בעל הדין שכנגד על ההליך המתנהל נגדו, ובכך לשמור על זכותו להליך הוגן⁵⁵.

חוק ההוצאה לפועל קובע שלא תוגש בקשה לביצוע פס"ד אלא לאחר שעבר המועד שנקבע בפס"ד לביצועו, ואם לא נקבע מועד - לאחר שחלפו 30 ימים מיום מתן פסה"ד. אם ניתן פס"ד שלא במעמד החייב ונדרש הזוכה או בא כוחו להמציא את פסה"ד לחייב, יחל מניין 30 הימים ממועד המצאת פסה"ד.

נוהל הוצל"פ בנושא פתיחת תיקים מסוג פס"ד קובע כי על פקיד ההוצל"פ לבדוק אם בקשת הביצוע הוגשה רק לאחר שעבר מועד הביצוע שנקבע בפס"ד. כאשר פס"ד ניתן שלא במעמד החייב ונדרש הזוכה להמציאו, ניתן לפתוח את תיק ההוצל"פ בתוך 30 ימים מיום ההמצאה המלאה בצירוף אישור המסירה.

בביקורת נמצא כי ההוצל"פ פתחה תיקים על פי בקשת זוכים אף שלבקשה לא צורפו כלל אישורי מסירה או לא צורפו אישורי מסירה כדין.

למשל, במאי 2015 הוגשה להוצל"פ בקשה לביצוע פס"ד שניתן במרץ 2015. בפסה"ד הורה בית המשפט לבא כוחו של הזוכה לשלוח את ההחלטה לחייב בדואר רשום וכן הורה לזוכה עצמו למסור את ההחלטה לידי החייב. אף שלא צורפה כל אסמכתה למסירת פסה"ד לחייב או לשליחתו, פתחה ההוצל"פ את התיק כמבוקש על ידי הזוכה.

חייב שאינו יודע כי ניתן בעניינו פסק דין אינו יכול למצות את זכותו להגיש ערעור עליו או לפעול להסדרת התשלום לפני נקיטת הליכי הוצל"פ ובכך להימנע מחיוב בהוצאות נוספות הנלוות לפתיחת התיק (אגרה ושכ"ט עו"ד). חובת ההמצאה המעוגנת בדין תכליתה, בין היתר, לשמור על זכותו של החייב להליך הוגן. פתיחת תיקי הוצל"פ, המחויבים בהמצאה, בלי שהוכחה המצאה כדין, מעקרת מתוכן את התכלית שלשמה הוטלה חובה זו. על ההוצל"פ להימנע מפתיחת תיקים אלו בלי שהוכח לה כי פסק הדין הומצא לחייב.

בתשובתה מסרה הרשות כי בעקבות הערת הביקורת היא הבהירה ללשכות סוגיה זו במסגרת נוהלי העבודה.

המצאה באיחור וריבית פיגורים

ככלל, שיעור הריבית בתיקי הוצל"פ הוא בהתאם לחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961 (להלן - חוק פסיקת ריבית והצמדה). החוק מבחין בין ריבית החלה

[55] רע"א 11286/05 זמיר נ' בנק לאומי למשכנתאות בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 8.7.07).

על חוב בפרק הזמן שעד מתן פסה"ד או עד למועד שנקבע בפסה"ד לתשלום החוב, המאוחר שבהם (להלן - ריבית משפטית), ובין הריבית שתחול על החוב ממועד זה (להלן - ריבית פיגורים). במועד הביקורת היה שיעור הריבית המשפטית 1% לשנה ושיעור ריבית הפיגורים - 7.5% לשנה.

בבדיקה נמצא כי המרכז הרפואי על שם רמב"ם (להלן - בית חולים רמב"ם) תבע, בתביעות נפרדות, 18 מטופלים אשר לא שילמו עבור הטיפול. המטופלים הנתבעים לא הגישו בקשת רשות להתגונן עד המועד שנקבע בחוק, ובשנים 2010-2013 החליט בית המשפט לקבל את התביעות ופסק לטובת בית חולים רמב"ם את סכומי החובות במלואם בתוספת הפרשי הצמדה וריבית בהתאם לחוק פסיקת ריבית והצמדה מיום מתן פסק הדין ועד התשלום בפועל. בכל אחד מפסקי הדין קבע בית המשפט כי על בית החולים להמציאו לחייב תוך 30 יום מיום מתן פסה"ד.

מהמסמכים שצורפו לבקשות הביצוע עולה כי בית חולים רמב"ם מסר את פסקי הדין לחייבים רק במרץ-אפריל 2015. במאי 2015 הגיש בית החולים בקשות ביצוע בלשכת ההוצל"פ נגד כל אחד מהחייבים וביקש כי ריבית הפיגורים תתווסף לחוב ממועד מתן פס"ד.

יוצא אפוא שאף על פי שבית חולים רמב"ם מסר את פסה"ד לחייבים באיחור של שנתיים עד חמש שנים ממועד מתן פסה"ד ותוך חריגה ניכרת מלוח הזמנים שהקצה לכך בית המשפט, ביקש בית החולים לפתוח את התיקים באופן שריבית הפיגורים תיצבר לחוב כבר ממועד מתן פסה"ד ולא ממועד המצאתו לחייבים. ההוצל"פ פתחה את התיקים כמבוקש.

לדוגמה, באחד התיקים הוזן תאריך מתן פס"ד כתאריך הקובע לחישוב ריבית הפיגורים, אף שפס"ד הומצא לחייב יותר מארבע שנים לאחר מכן. עקב כך לחוב המקורי, שבמועד מתן פסה"ד היה כ-355,000 ש"ח, התווספו כ-142,000 ש"ח בגין ריבית פיגורים. לו היתה מושתת על החייב ריבית פיגורים רק ממועד מסירת פסה"ד לחייב ועד מועד זה ריבית משפטית בלבד, היה החוב נושא ריבית של כ-17,000 ש"ח בלבד.

למועד תחילת השתת הריבית השפעה מהותית על סכום החוב בתיק. זיכוי של זוכה המשתתה במסירת פס"ד בריבית פיגורים כבר ממועד מתן פסה"ד כמוה כפרס לזוכה אשר הפר את החלטת בית המשפט.

בית החולים רמב"ם ומשרד הבריאות מסרו בתשובותיהם מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה כי אמנם בית החולים העביר את ההודעה על פסק הדין לחייבים בסמוך לפסק הדין, אך עשה זאת באמצעות דואר רשום בלבד ללא אישור מסירה כפי שנדרש בפסק הדין. על כן, בית החולים יתקן את סכום הריבית שחושבה לחוב באופן שעד מועד המסירה (בשנת 2015) תושת על החייבים ריבית משפטית, וממועד זה בלבד ריבית פיגורים. סכום החוב בתיקי ההוצל"פ יתוקן בהתאם.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי היא מסכימה שלא ראוי לחייב את החייב בריבית פיגורים בתקופה שקדמה להמצאת פסק הדין, אך ציינה כי היות שבית המשפט



**זיכוי של זוכה
המשתתה במסירת
פס"ד בריבית
פיגורים כבר ממועד
מתן פסה"ד כמוה
כפרס לזוכה אשר
הפר את החלטת
בית המשפט.**



לא התנה את תחילת צבירת הריבית בהמצאת פסק הדין לנתבע אין לה סמכות חוקית לסטות מהוראות פסק הדין והיא מחויבת לבצעו ככתבו וכלשונו. ההוצל"פ הוסיפה ומסרה כי הצעת תיקון לחוק ההוצאה לפועל בעניין ריבית פיגורים לזוכה המשתתה במימוש פס"ד שמטרתה "להחיש זוכים לפעול" אושרה בינואר 2016 על ידי ועדת שרים לענייני חקיקה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי חוק פסיקת ריבית והצמדה מקנה לזוכה זכות לקבל ריבית עבור חוב שלא שולם במועדו. הפחתת שיעור ריבית הפיגורים נמצאת בסמכות הרשות השיפוטית או רשם ההוצל"פ, והחייב רשאי להעלות בקשה זו לפני הרשם אולם כיום מערכת ההוצל"פ אינה יכולה ליזום בעצמה הליכים שעלולים לפגוע בזכויות מי מהצדדים. עם זאת הוסיף כי בימים אלה נבחנת האפשרות לתיקון חקיקה לפיו במקרים שבהם יש חשש כי ההליך מנוצל לרעה יועברו התיקים לבחינת רשמי ההוצל"פ. עוד מסר משרד המשפטים כי "הבעייתיות המוצגת בטיטות הדוח מובנת לנו, ובמסגרת תיקון חקיקה מתוכנן בעניין ריבית הפיגורים, יובאו בחשבון גם הדברים המוזכרים בדוח [הביקורת] לעניין זוכים שהשתתה בפתיחת תיקים".

זיכוי של זוכה המשתתה במסירת פסק דין לחייב, בריבית פיגורים כבר ממועד פסק הדין, עלול להוביל לניצול לרעה של הליך ההוצאה לפועל על ידי זוכים. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד המשפטים וההוצל"פ יפעלו לקדם את היזמה לתיקון החוק בעניין ריבית הפיגורים במקרים כגון אלו⁵, דבר שעשוי לסייע במניעת ניצול ההליך לרעה.

התאריך הקובע לצבירת ריבית בפס"ד

בהתאם לנוהל פתיחת תיקים מסוג פס"ד על פקיד ההוצל"פ לבדוק כי הסכומים והתאריכים בבקשת הביצוע תואמים את האמור בפסה"ד. לתאריך התשלום של כל רכיב בפסה"ד יש משמעות, מאחר שהוא משמש בסיס לחישוב ריבית משפטית וריבית פיגורים כחוק.

בביקורת נמצא כי בתיקי פס"ד ההוצל"פ הזינה תאריך ערך שאינו תואם את פסק הדין. ליקוי זה נמצא ב-36 תיקי פס"ד. חלקו היחסי של ליקוי זה מכלל תיקי פס"ד שנמצא כי נפתחו באופן לא תקין הוא 40%. עוד נמצא בביקורת כי גם בתיקי פס"ד ההוצל"פ אינה מקיימת בקרה שוטפת על אופן פתיחת התיק. להלן דוגמאות לתיקי הוצל"פ שנמצאו בהם ליקויים בהזנת תאריך הערך:

1. בפס"ד שניתן במרץ 2014 נקבע שעל החייב לשלם 70,000 ש"ח בעשרה תשלומים בכל 27 לחודש החל ביולי 2014 ועד אפריל 2015. ביוני 2015 הגיש הזוכה בקשה לביצוע פסה"ד. בפתיחת התיק הזינה ההוצל"פ את המועד שנקבע לתשלום הראשון בלבד (יולי 2014) כמועד הקובע לעניין צבירת הריבית בגין מלוא הסכום, זאת במקום להזין עבור כל אחד מעשרת התשלומים את התאריך שנקבע לפירעונו. עקב כך השיתה ההוצל"פ על החייב תוספת ריבית של 5,484 ש"ח, שלא לפי החלטת בית המשפט.

[56] העניין עשוי להיות רלוונטי גם לתיקים מסוגים אחרים הנפתחים בהוצל"פ.

2. ביוני 2015 פתחה ההוצל"פ תיק לבקשת זוכה לביצוע פס"ד שבו חויב הנתבע לשלם 11,000 ש"ח. בית המשפט קבע כי לחייב 30 יום להסדיר את התשלום. למרות זאת, בפתיחת תיק ההוצל"פ הוזן תאריך מתן פסה"ד כתאריך תחילת צבירת הפרשי הצמדה וריבית פיגורים ולא המועד שנקבע לתשלום. כך יצא שהחייב נדרש לשלם הפרשי הצמדה וריבית פיגורים על חודש נוסף.

משרד מבקר המדינה מעיר להוצל"פ כי הזנת מועדים וסכומים שגויים בשלב פתיחת התיק משקפת ליקוי יסודי בתהליך הטיפול של ההוצל"פ בבקשות הביצוע ופוגמת בתקינות ההליך כולו. תפקידה של ההוצל"פ לאכוף פסקי דין ככתבם וכלשונם.

על ההוצל"פ לחדד את הנהלים ולהחיל בקרות כדי לוודא כי בתיקי פס"ד הסכומים והתאריכים יוקלדו בדיוק לפי קביעת בית המשפט. אם חסרים פרטים בפס"ד או פס"ד אינו בהיר דיו, על מזכירות ההוצל"פ לפנות לרשמי ההוצל"פ, שרשאים במידת הצורך לפנות לבית המשפט, בדרך הקבועה בחוק, לצורך קבלת הבהרה.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי נוהל העבודה תוקן והובהר כיצד יש לחשב ריבית פיגורים במקרים כגון אלו. כמו כן ציינה כי "בהדרכות המתקיימות בימים אלה מוסדר נושא הבקרה על פתיחת תיקים, כחלק משגרות ניהול מדור פתיחת תיקים".

על ההוצל"פ לבחון את הצורך בבדיקה נרחבת לאיתור שיטתי של תיקי פס"ד שיש בהם ליקוי כאמור.

בקשה למימוש שטר

לפי חוק ההוצאה לפועל, שטר חוב⁵⁷ וצ'ק "ניתנים לביצוע כמו פסק דין". משמע שניתן להגיש להוצל"פ ישירות שטר חוב או צ'ק אשר לא כובדו לצורך מימושם ללא הליך משפטי מקדים. בחוק ההוצאה לפועל ותקנותיו אין הבחנה בין סוגי השטרות ועל כולם חלות הוראות ביצוע זהות.

עם פתיחת תיק שטרות נשלחת אזהרה לחייב. לרשות החייב 30 ימים מיום המצאת האזהרה להגיש התנגדות לביצוע הבקשה. אם במהלך התקופה שהוקצבה לא הוגשה התנגדות, רשאי הזוכה לבקש נקיטת הליכים מיד בתום התקופה.

כאמור, מנתוני ההוצל"פ עולה כי בשנת 2014 נפתחו למעלה מ-80,000 תיקי שטרות ששיעורם כרבע מהתיקים שנפתחו בהוצל"פ בשנה זו. בסוף שנת 2014 היו בהוצל"פ כמיליון תיקי שטרות פתוחים.

בביקורת עלה כי 66 (כרבע) מ-258 התיקים שנפתחו באופן לקוי, כפי שעלה בבדיקה הסדורה, הם תיקי שטרות, ונמצאו בהם 77 ליקויים. עוד נמצאו בבדיקה ספציפית 31 תיקי שטרות שנפתחו באופן לקוי ואותרו בהם 39 ליקויים.

[57] שטר חוב הוא התחייבות כתובה ובלתי מסויגת של אדם לשלם לאחר סכום כסף מסוים.

הזנת מועדים

וסכומים שגויים

בשלב פתיחת התיק

משקפת ליקוי יסודי

בתהליך הטיפול של

ההוצל"פ בבקשות

הביצוע ופוגמת

בתקינות ההליך

כולו.

להלן פירוט הליקויים העיקריים שנמצאו בתיקי שטרות:

אינדיקציה לחילול הצ'ק

פקודת השטרות [נוסח חדש] (להלן - פקודת השטרות) קובעת כי ככלל, זכות התביעה של האוחז בשטר קמה אם השטר הוצג כראוי ולא כובד (להלן - חילול). משמע כי צ'ק שאדם מחזיק אינו מעמיד כשלעצמו עילת תביעה, וזו נולדת רק אם הוא הוצג לפירעון בבנק וחולל על ידו⁵⁸. נוהל פתיחת תיקים מסוג שטרות מנחה את פקידי ההוצל"פ לוודא - בעת בדיקת בקשת הביצוע - "שעל גבי הצ'ק יש אינדיקציה לכך שהוא חולל, כגון א.כ.מ [אין כיסוי מספיק], מוגבל, סיבת החזרה" (להלן - אינדיקציה לחילול צ'ק).

על אף האמור, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ההוצל"פ פתחה תיקים למימוש צ'קים שלא הייתה שום אינדיקציה או אינדיקציה מספקת לחילולם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על ההוצל"פ להקפיד שתיקי הוצאה לפועל ייפתחו רק בגין צ'קים שיש אינדיקציה לחילולם, למעט במקרים שבהם פקודת השטרות פטרה מחובת ההצגה לפירעון בבנק, וזאת על מנת למנוע ניצול לרעה של הליכי הגבייה באמצעות ההוצל"פ בידי מי שאינם זכאים להם וכנגד מי שאינם חייבים כספים.

מועד פירעון שטר חוב

לעניין צבירת ריבית על חוב שלא נפרע קובע חוק ההוצאה לפועל כי שטר שצוין בו מועד לפירעון, יתווספו לו הפרשי הצמדה וריבית ממועד הפירעון הנקוב בשטר. שטר שלא צוין בו מועד לפירעון או שטר שנאמר בו שיש לפרעו עם דרישה הוא שטר בר פירעון עם דרישה שהחובה לפרוע אותו קמה רק ממועד הצגת השטר לפירעון, ורק ממועד זה יתווספו הפרשי הצמדה וריבית (ולא ממועד עריכת השטר). יובהר כי באזהרה הנשלחת לחייב בדבר פתיחת תיק לא מצוין תאריך הערך שעל בסיסו חושבה הריבית המתווספת לחוב, ובשל כך אם נעשתה טעות - קשה לגלותה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו תיקים שנפתחו למימוש שטרי חוב שבהם, על אף הוראת החוק המפורשת, הזינה ההוצל"פ תאריך שגוי כתאריך מועד הפירעון, טעות שהשפיעה על סכום החוב בתיק. להלן כמה דוגמאות:

1. באפריל 2015 הגישה זוכה לביצוע בהוצל"פ שטר חוב על סך 300,000 ש"ח שנערך באוקטובר 2014. בשטר החוב התחייב החייב לשלם לזוכה את הסכום הנקוב "מיד עם דרישתה הראשונה". לבקשה לא צורף כל מסמך המעיד על מועד הצגת השטר לפירעון. אף על פי כן הזינה ההוצל"פ את תאריך עריכת השטר - באוקטובר 2014 - כמועד הפירעון, וכך התווספו הפרשי הצמדה וריבית לחוב כבר ממועד זה.

[58] ע"א 211/73 שורפה נ' וקסלר, פ"ד כח(1) 512 (1974).

2. ביולי 2015 הגיש זוכה שטר חוב על סך 50,000 ש"ח לביצוע בהוצל"פ. בשטר החוב לא צוין מועד לפירעונו של השטר. כמו כן, הזוכה לא צירף לבקשתו כל אסמכתה להצגת השטר לפירעון. אולם ההוצל"פ פתחה את התיק בהתאם לבקשת הזוכה באופן שהריבית נצברה לחוב כבר מינואר 2011 - כארבע וחצי שנים לפני פתיחת התיק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה ההוצל"פ כי בשלב פתיחת התיק המזכירות אינה צריכה לבדוק אם נשלחה לחייב דרישה לפירעון השטר ומתי נשלחה. די בהצהרת הזוכה לעניין זה כפי שבאה לידי ביטוי בבקשת הביצוע, ואם החייב חולק על הצהרת הזוכה עליו להעלות טענתו על הכתב במסגרת התנגדות לביצוע שטר.

כאמור, החוק קובע לעניין שטר בר פירעון עם דרישה כי הריבית נזקפת לחוב רק ממועד הצגת השטר לפירעון. משרד מבקר המדינה מעיר להוצל"פ כי על אף האמור בתשובתה, בחינת הנוסח של טופס בקשת הביצוע מעלה כי היא אינה כוללת כל התייחסות, לא כל שכן הצהרה של הזוכה, לגבי מועד הצגת השטר לפירעון. לפיכך כאשר מדובר בשטר בר פירעון עם דרישה, בקשת הביצוע אינה יכולה לשמש אמצעי לאמת את בקשתו של הזוכה לזקוף ריבית לחוב דווקא ממועד מסוים. לדעת משרד מבקר המדינה, על ההוצל"פ לקבוע בנהליה הוראות שיאפשרו לה ליישם את הוראות הדין המהותי ובכלל זה לדרוש מהזוכים אסמכתאות להצגת השטר לפירעון לפני הפנייה להוצל"פ ולכל הפחות התייחסות והצהרה ברורה לגבי מועד זה.

3. בספטמבר 2015 הגיש זוכה בקשה לביצוע שטר שנערך בדצמבר 2008. בשטר התחייב החייב לפרוע את השטר באוגוסט 2015. ההוצל"פ פתחה את התיק תוך הזנת מועד עריכת השטר כמועד הפירעון ולא המועד שנקבע בשטר לפירעונו, זאת לבקשת הזוכה, ובכך השיתה על החייב ריבית בגין תקופה של כשבע שנים שבה כלל לא הייתה מוטלת על החייב חובה לפרוע את השטר.

בהזנת תאריך מוקדם מתאריך הפירעון על פי דין או ההסכם בין הצדדים גרמה ההוצל"פ להשתת חוב גדול מהחוב שבו חב החייב בפועל ולפגיעה בקניינו. על ההוצל"פ להקפיד על ההבחנה בין מועד פירעון השטר - שנקבע לפי סוג השטר - ובין מועד עריכת השטר, ולקבוע הנחיות ברורות בנוהל ליישום נכון ומדויק של הוראות החוק.

אישור ממרשם נותני שירותי מטבע

חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - חוק איסור הלבנת הון), מחיל חובת רישום במרשם נותני שירותי מטבע⁵⁹ על כל מי שעוסק בניכיון צ'קים. בהתאם לכך, נקבע בנוהל פתיחת תיקים מסוג שטרות כי זוכה הידוע כמי שעוסק בניכיון צ'קים המבקש להגיש בקשה לביצוע שטר בהוצל"פ חייב לצרף לבקשתו אישור תקף על רישומו במרשם נותני שירותי מטבע. החובה, כך על פי הנוהל, חלה גם על חברה שנחזית כעוסקת בניכיון צ'קים, שכן יש בשמה כדי לרמז על סוג פעילותה. בנוהל הונחו פקידי ההוצל"פ שאין לקבל את הבקשה לביצוע בהיעדר האישור.

[59] מרשם המנוהל על ידי רשם של נותני שירותי מטבע בהתאם לחוק איסור הלבנת הון.

בביקורת נמצא כי שלא לפי הנוהל פתחה ההוצל"פ תיקים ללא האישור הנדרש ממרשם נותני שירותי מטבע, גם כאשר מבקשת הביצוע והמסמכים שצורפו עלו אינדיקציות לעיסוקו של הזוכה בניכיון צ'קים.

למשל, במאי 2015 הגיש זוכה בקשה לגביית שבעה צ'קים בסכום כולל של 94,200 ש"ח. לבקשתו צירף קבלות שכותרתן "קבלת שיקים לניכיון" ובהן אף צוינה עמלת הניכיון שנגבתה עבור חלק מהצ'קים שהוגשו לביצוע בהוצל"פ. לבקשת הביצוע לא צורף אישור תקף המעיד על רישומו של הזוכה במרשם נותני שירותי מטבע, ולמרות זאת פתחה ההוצל"פ את התיק כמבוקש.

בהיעדר הקפדה על הדרישה לצרף אישור ממרשם נותני שירותי מטבע קיים חשש כי מנגנון ההוצל"פ מנוצל לרעה לגביית חובות בגין ניכיון צ'קים אשר בוצע שלא לפי חוק איסור הלבנת הון. משרד מבקר המדינה מעיר שעל ההוצל"פ להקפיד שלא לפתוח תיק ללא האישור הנדרש, על מנת לממש את תכלית הוראת חוק איסור הלבנת הון בעניין זה. ראוי שההוצל"פ תרכז מידע הנצבר מהעיסוק היומיומי על זוכים הידועים או הנחזים כמי שעוסקים בניכיון צ'קים, תפיצו בין כל לשכות ההוצל"פ ותעדכן את רשימותיה בעניין זה באופן שוטף.

חוב שנפרע בחלקו לפני פתיחת התיק

לעתים במועד פתיחת התיק בהוצל"פ סכום החוב לגבייה אינו תואם את סכום החוב המקורי בשל תשלום חלקי שהחייב כבר שילם ישירות לזוכה לפני פתיחת התיק. לפיכך, בפתיחת תיק הוצל"פ על הזוכה לציין בבקשת הביצוע את סכום החוב המקורי ואת התשלומים שכבר קיבל מהחייב על חשבון החוב עד מועד הגשת הבקשה (להלן - תשלום על חשבון) בערכים משוערכים למועד זה. פקיד ההוצל"פ אמור לפתוח את התיק במערכת הממוחשבת על סכום החוב המקורי ולהזין גם את התשלום על חשבון. באופן זה, הסכום העומד לגבייה בפועל ומשמש בסיס לחישוב ריבית, אגרת פתיחת תיק ושכ"ט עו"ד הוא סכום החוב לאחר קיזוז התשלום על חשבון ולא סכום החוב המקורי.

הקטנת החוב בגין תשלום על חשבון

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו 13 תיקים שבהם ציין הזוכה כי החייב פרע חלק מחובו לפני פתיחת התיק. נמצא כי בחמישה מהם לא הזינה ההוצל"פ כנדרש במעמד פתיחת התיק את התשלום שכבר שולם ופתחה אותו על סכום החוב המלא בלי לתת ביטוי לתשלום על חשבון, באופן שהליכי הגבייה שיינקטו יהיו בגין חוב הגדול מיתרת החוב בפועל. בשניים מהתיקים התשלום החלקי הוקלד במועד מאוחר יותר, אך סכומי אגרת פתיחת תיק, שכר הטרחה והריבית שחושבו מלכתחילה לפי סכום החוב המלא ונגבו בעת פתיחת התיק לא עודכנו בהתאם לכך כמתחייב, כמפורט להלן:

1. במאי 2015 ביקש זוכה לפתוח תיק הוצל"פ בגין צ'ק שחזר בסכום של 3,300 ש"ח. בבקשת הביצוע ציין הזוכה כי החייב שילם על חשבון החוב סכום של 2,200 ש"ח. אף על פי שיתרת החוב לגבייה הייתה 1,100 ש"ח, תיק ההוצל"פ נפתח על סכום הצ'ק המלא ללא קיזוז הסכום ששולם ושכר הטרחה ואגרת פתיחת התיק חושבו לפי סכום זה.

2. באפריל 2015 הגיש זוכה בקשה להוצל"פ לביצוע פס"ד בסכום כולל של כ-113,000 ש"ח. הזוכה ציין בבקשת הביצוע כי החייב שילם כבר סכום חלקי של כ-22,000 ש"ח, אך פקידי ההוצל"פ לא הזינו תשלום זה, והתיק נפתח על מלוא סכום החוב. רק מספר ימים לאחר מכן, בעקבות הערת נציגי משרד מבקר המדינה, קיזזה ההוצל"פ את הסכום ששולם על חשבון מהחוב הכולל, אך לא קיזזה את סכומי שכר הטרחה והאגרה העודפים שנגבו, אשר חושבו על בסיס החוב המקורי.

תשלום על חשבון הוא רכיב אשר משפיע במידה רבה על סכום החוב, שכר הטרחה, אגרת פתיחת התיק וחישובי הריבית בתיק. פתיחת תיק וניהולו בלי לעדכן את נתוני החוב על פי תשלום זה פוגעים בחייב ומשיתים עליו חובות והוצאות שלא כדין. על ההוצל"פ לנקוט פעולות לאיתור התיקים שבהם הזוכה ציין תשלום על חשבון ותשלום זה לא הוזן כראוי. בתיקים אלו על ההוצל"פ לבצע חישוב מחדש של סכום החוב, שכ"ט, אגרות וריבית ולזכות את החייב בהתאם לכך.

הזנת מועד התשלום על חשבון וקבלת אסמכתה לתשלום

מאחר שלכל תאריך שמוזן במערכת ההוצל"פ יש השפעה על סכום הריבית שיתווסף לחוב, יש חשיבות למועד שבו בוצע התשלום.

מבדיקת רכיב תשלום על חשבון עולה כי ההוצל"פ אינה מזינה את מועד התשלום על חשבון בפועל אלא מבקשת מהזוכה לציין בבקשתו את התשלום שקיבל כשהוא משוערך למועד הגשת בקשת הביצוע. כמו כן, ההוצל"פ אינה דורשת מהזוכה לצרף אסמכתה לתשלום ומועדו ותחשיב המפרט את אופן שיערוך התשלום ליום הגשת בקשת הביצוע. בנסיבות אלו ההוצל"פ אינה יכולה לאמת את התשלום על חשבון ולוודא כי סכום הריבית המתווסף לחוב הוא נכון ומחושב תוך התחשבות בשינוי שחל ביתרת החוב עקב התשלום החלקי שבוצע במהלך תקופת הפיגור. להלן כמה דוגמאות:

1. ביוני 2015 הוגשה בקשה למימוש שטר חוב על סך 118,961 ש"ח שמועד פירעונו היה ביוני 2013, ובשל כך כבר ממועד זה זכאי הזוכה לריבית והצמדה כחוק על החוב. בבקשתו, במקום המיועד לציון תשלום על חשבון המשוערך ליום הגשת הבקשה, ציין הזוכה שהחייב שילם 94,000 ש"ח. בהתאם להודעת הזוכה כאמור, החייב חויב בריבית על מלוא סכום השטר (כ- 118,000 ש"ח) בגין כל התקופה מיוני 2013 עד למועד פתיחת התיק (יוני 2015), ורק ממועד זה ואילך חושבה הריבית לפי הסכום המופחת לאחר קיזוז התשלום על חשבון

(כ-25,000 ש"ח). יובהר כי בבקשת הביצוע הזוכים לא נדרשים לפרט את רכיבי הסכום המשוערך שבו נוקבים - סכום התשלום בפועל וסכום התוספות (ריבית, הפרשי הצמדה). כמו כן, הזוכים לא נדרשים לצרף אסמכתה לתשלום ולאופן השיערוך עד למועד הגשת הבקשה ואף לא לציין את תאריך התשלום. לפיכך, לא הייתה יכולה ההוצל"פ לאמת את התשלום על חשבון שצוין בבקשת הביצוע ולוודא כי תוספת ריבית הפיגורים היא מדויקת ומחושבת תוך התחשבות במועד שבו שולם בפועל התשלום על חשבון.

2. בבקשת ביצוע שהגיש זוכה להוצל"פ בסוף יוני 2015 לפתיחת תיק תובענה בגין חוב של 6,900 ש"ח ציין הזוכה כי החייב שילם על חשבון 1,500 ש"ח. לבקשתו צירף בין היתר קבלה המעידה כי התשלום על חשבון שולם כבר בתחילת מאי אותה שנה. למרות האסמכתה למועד התשלום, פתחה ההוצל"פ את התיק באופן שהתשלום על חשבון יוחס למועד פתיחת התיק. כך יצא שעל החייב הושתו הפרשי הצמדה וריבית ביתר.

יצוין כי כבר בסקר הסיכונים מדצמבר 2010 עלה כי ההוצל"פ אינה מבצעת כל בקרה על חישובים של הזוכה בגין תשלומים ששולמו על חשבון והומלץ ליצור ממשק מחשובי תומך לצורך ביצוע חישובים אלו. בביקורת נמצא כי ההוצל"פ לא יישמה המלצה זו.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי היא אינה יכולה להתחקות אחר מה שבוצע קודם לפתיחת התיק בהוצל"פ והיא חייבת להסתמך על הדיווח שמסר הזוכה. לעניין השיערוך מסרה כי "אין זה הגיוני" שלשכת ההוצאה לפועל תיקח אחריות על השערוך וכי דווקא אם תבצע שיערוך כאמור עלול החייב להסיק מכך שהחוב חושב כראוי ועקב כך הוא יקל ראש בבדיקה ובבקרה. לטענתה אם החייב חולק על החוב עליו להגיש התנגדות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנת שההוצל"פ תוכל למלא את תפקידה כגורם המופקד על גביית החוב עליה לוודא שהחוב הנגבה מעודכן ונכון, ובכלל זה עליה לוודא כי זקיפת הריבית לחוב מתבצעת בהתאם לדין. ואמנם בבקשת הביצוע הזוכה נדרש לציין את סכום החוב ואת המועד שבו היה אמור להיפרע וכן לצרף אסמכתאות שיאפשרו לאמת נתונים אלו, וההוצל"פ היא שמחשבת את החוב העדכני למועד פתיחת התיק. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שגם אם חלק מהחוב שולם קודם לפתיחת התיק וכדי למנוע שגיאות בחישוב החוב ליום פתיחת התיק על ההוצל"פ לאמת את נתוני החוב המפורטים בבקשת הביצוע של הזוכה ולשערך בעצמה את החוב ליום פתיחת התיק. אם החייב ימצא שלא כל התשלומים עודכנו - יוכל להגיש התנגדות.

משרד מבקר המדינה מעיר להוצל"פ כי לצורך יישום האמור לעיל עליה להתאים את טופסי בקשות הביצוע באופן שיכללו את כל הנתונים הגולמיים הרלוונטיים במועד פתיחת התיק - ובכלל זה התשלומים שכבר בוצעו - סכומם ומועד תשלומם, בצירוף אסמכתאות לכך⁶⁰. כמו כן, על ההוצל"פ לעדכן את מערכת כלים שלובים באופן שהשיערוך - גם של תשלומים אלו - יחושב באמצעות מחשבי ההוצל"פ.

[60] לעניין זה מוצע לעשות שימוש באמצעים מחשוביים שיבטיחו הזנת התשלומים והנתונים הרלוונטיים להם במערכת הממוחשבת בעת פתיחת תיק ההוצל"פ.

תיקים כפולים

כאמור, בהוצל"פ מנוהלים כ-2.5 מיליון תיקים, ובכל יום נפתחים כ-1,000 תיקים חדשים. ניהול תיקים כה רבים בפריסה גאוגרפית רחבה מצריך בקרה כדי למנוע מצב שבו ייפתחו כמה תיקים בגין אותו חוב.

כבר בסקר הסיכונים מדצמבר 2010 נכתב כי "זוכה יכול לפתוח את אותו תיק במספר לשכות שונות במקביל...", [דבר היוצר] סיכון לפעולות כפולות על ידי הרשות כנגד חייב". בסקר צוין כי ההוצל"פ אינה מבצעת בקרות בתחום זה.

בשנת 2010 הגיש חייב תלונה לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות)⁶¹ על כך שההוצל"פ פתחה נגדו שני תיקי הוצאה לפועל בגין אותו שטר, וכי בעוד הוא משלם את חובו בתיק הראשון, הוטל בתיק השני עיקול על חשבון הבנק שלו. בעקבות העיקול לא כיבד הבנק כמה צ'קים של החייב. לאחר פניית המתלונן לנציבות הובא הנושא לפני רשם ההוצל"פ, והוא הורה לסגור את התיק השני ולבטל את ההליכים הנוגעים לו. הנציבות מצאה את התלונה מוצדקת ואף סברה כי ראוי שההוצל"פ תפצה את המתלונן. ההוצל"פ עשתה כן בהתאם להמלצת הנציבות.

בשנת 2012 פרסמו משרד המשפטים וההוצל"פ קול קורא בעניין שטרי חוב, וביקשו לקבל את עמדת הציבור, בין היתר בנוגע לשינוי בפקודת השטרות שיחייב לכלול בשטרי חוב מספר סידורי "אשר לא יאפשר הגשתם להוצאה לפועל יותר מפעם אחת". הנושא לא התגבש לכדי תיקון חקיקה, וכיום ניתן להגיש לביצוע בהוצל"פ שטר חוב ללא מספר סידורי ייחודי⁶².

בתיקי הוצל"פ הנפתחים לגביית חוב על פי שטרות ממוספרים (דוגמת צ'קים) או לגביית חובות אחרים שיש בהם מספר סידורי מזהה (דוגמת נסיעה בכביש אגרה), מוזן במערכת הממוחשבת המספר הסידורי. דבר זה יכול למנוע פתיחה של יותר מתיק אחד לגביית אותו חוב, בייחוד נוכח העובדה שכיום יש תקשורת ממוחשבת בין הלשכות. לעומת זאת בתיקים הנפתחים למימוש שטרי חוב שאינם ממוספרים או בתיקי תובענה אין מספר סידורי שניתן לקדד בו את ההליך הספציפי ולכן יש לנקוט אמצעי בקרה חלופיים לאיתור תיקים כפולים.

בביקורת עלה כי מאז החלה ההוצל"פ לנהל תיקים באמצעות מערכת כלים שלובים (אוקטובר 2014) לא הופעלו אמצעי בקרה שוטפים - כגון דוחות עתיים - לאיתור תיקים כפולים. יודגש כי אמצעים אלו נדרשים במיוחד עבור תיקים מסוג תובענות ותיקים למימוש שטרות לא ממוספרים. בבדיקתו מצא משרד מבקר המדינה מקרה שבו ההוצל"פ פתחה לחייב באותו יום בספטמבר 2015 שני תיקי תובענה בגין אותו החוב בדיוק. עוד נמצא כי אף שבתיקי פס"ד יש פרטים מזהים ייחודיים (ערכאת שיפוט, מספר תיק בית משפט) אשר יכולים למנוע פתיחת תיקים כפולים, לא הופעלו אמצעי חסימה ממוחשבים על סוג תיק זה.



**מאז החלה
ההוצל"פ לנהל
תיקים באמצעות
מערכת כלים
שלובים (אוקטובר
2014) לא הופעלו
אמצעי בקרה
שוטפים... לאיתור
תיקים כפולים.**

[61] פורסם בדוח נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 39 (2012), עמ' 267.

[62] בעבר הנפיקה רשות הדואר שטרות חוב עם מספר זיהוי, אך כיום רווח השימוש בשטרות לא ממוספרים.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי יופקו דוחות תפעוליים אשר יתריעו על קיומו של תיק נוסף מאותו סוג בין אותם הצדדים, ואם יהיו התרעות לכך, הלשכות יבדקו אם ישנה הצדקה לשני התיקים ושמה מדובר בתיק כפול. הנחיות בעניין אופן הטיפול בדוחות אלה יועברו ללשכות בתחילת שנת 2016; כמו כן תבוצע בקרה רבעונית על הטיפול של הלשכות בדוחות התפעוליים. עם זאת, ההוצל"פ ציינה בתשובתה כי החייב הוא הגורם הרלוונטי להתריע על קיומו של תיק כפול, וכי לא ניתן להתעלם מחובתו של החייב לפקח על התיקים המתנהלים נגדו ולהגן על זכויותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הפגיעה שיכולה להיגרם לחייב מפתחה כפולה של תיק, על ההוצל"פ להמשיך לפעול לצמצום משמעותי של הסיכון לכך באמצעות שדרוג אמצעי בקרה וחסימה ממוחשבים וכן לבצע בקרות במהלך ניהול התיק, למשל באמצעות דוחות עתיים, כדי לאתר תיקים כפולים.

ריביות בתיקי הוצל"פ

הריבית בתיקי ההוצל"פ נקבעת כאמור לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, אשר קובע מנגנון חישוב ריבית שחל על תיקי ההוצל"פ, אלא אם כן מדובר באחד משני המצבים הללו: הצדדים הסכימו על ריבית, לדוגמה בתיקי שטרות ותובענות (להלן - ריבית הסכמית) או שנקבע בחיקוק אחר מנגנון ריבית והצמדה מיוחד כדוגמת ריבית על חוב לרשות מקומית לפי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980 (להלן - ריבית סטטוטורית).

ההוצל"פ נעזרת בטבלאות ריבית המוגדרות במערכת הממוחשבת והמונעות את הצורך בהזנה ידנית של שיעור הריבית הספציפי בכל תיק ועדכנו מפעם לפעם (להלן - טבלאות ריבית). רוב טבלאות הריבית מפרטות את שיעורי הריבית ההסכמית הנהוגים בבנקים⁶³, ומיעוטן מפרטות את שיעורי הריבית הסטטוטורית. שיעורי הריבית בטבלאות משתנים מעת לעת. הטבלאות ממוספרות במספר סידורי פנימי של ההוצל"פ. למשל: טבלה 101 כוללת את שיעור ריבית החובה המרבית הנהוגה באחד הבנקים המסחריים, ואילו טבלה 195 מייצגת את שיעורי ריבית הפיגורים של החשב הכללי במשרד האוצר.

בעת פתיחת התיק במערכת הממוחשבת, שיעור הריבית שלפיו ינוהל התיק יכול להיות מוזן בשלוש דרכים עיקריות: (א) הזנת שיעור ריבית שנתית קבוע לאורך כל חיי התיק. (ב) הזנת מספר טבלת ריבית באופן ששיעור הריבית בתיק ישתנה בהתאם לשינויים בטבלת הריבית. (ג) הזנת מספר טבלת ריבית המורה שהתיק

[63] לכל בנק יש טבלאות ריבית משלו המציגות את שיעורי הריבית הנהוגים בבנק.

ינוהל לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה. בהתאם לנוהלי ההוצל"פ, על הפקיד הפותח את התיק לוודא כי יש התאמה בין שיעור הריבית או טבלת הריבית שציין הזוכה בבקשת הביצוע ובין הריבית החוקית - ריבית על פי פס"ד, ריבית הסכמית או ריבית סטטוטורית. כאשר פקיד ההוצל"פ מזין מספר טבלת ריבית עליו לוודא כי "הטבלה שייכת לזוכה".

שיעור הריבית ותנאי ההצמדה אשר מוזנים בעת פתיחת התיק משמשים בסיס לחישוב החוב לאורך כל חיי התיק. ומכאן שלנתון זה השפעה מכרעת על סכום החוב בתיק.

נמצא כי ב-70 (כרבע) מ-258 התיקים שנמצא בבדיקה הסדורה כי הם נפתחו באופן שגוי, הזינה ההוצל"פ בעת פתיחת התיק נתוני ריבית שגויים וניהלה את התיקים בפועל בהתאם לנתונים שגויים אלו. בבדיקה הספציפית נמצאו 65 תיקים נוספים שנפתחו ונוהלו בריבית שגויה. הליקויים יפורטו להלן בפרק זה. עוד נמצא כי ההוצל"פ לא קיימה הליך בקרה ממשי ושוטף על הזנת נתוני הריבית בשלב פתיחת התיקים. זאת ועוד, בביקורת עלה כי ההוצל"פ אינה מביאה לידיעת החייב במועד פתיחת התיק מהו שיעור הריבית שבו הוא מחויב, דבר הפוגע באופן ניכר ביכולתו לגלות את הטעות.

ריבית שגויה

ביוני 2001, בסקירה שנתית על פעילות ההוצל"פ ציין מנהל אגף הוצל"פ ארצי דאז כי "במהלך השנתיים האחרונות נעשה טיפול יסודי בתיקים המנוהלים על פי ריבית שגויה, חריגה או בלתי סבירה". עם זאת, נכתב כי "עדיין קיימים תיקים בלשכות ההוצל"פ המנוהלים עם ריבית גבוהה ובלתי סבירה". ראש האגף ציין כי על ההוצל"פ לבצע פעילות מחודשת ויסודית לבדיקת כל תיק באופן פרטני.

1. בדיקת משרד מבקר המדינה נשוא דוח זה העלתה כי אף שמזה 15 שנים ההוצל"פ ערה לתופעה של פתיחת תיקים בריבית שגויה, במועד סיכום הביקורת לא היתה חסימה במערכת הממוחשבת להזנת נתוני ריבית חריגים ולא קיימה בקרות סדורות על רישום הריבית בעת פתיחת תיקים בהוצל"פ, ועקב כך נפתחו תיקים בריבית שגויה. להלן דוגמאות לתיקים אלו:

א. באפריל 2015 הגיש בנק תובענה נגד לקוח וביקש כי החוב בסכום של כ-40,000 ש"ח יישא ריבית הסכמית של כ-10% לשנה (10.392%). ההוצל"פ פתחה תיק זה בשיעור ריבית של כ-10,000% לשנה (10,392%). תיק זה תפח תוך כחצי שנה (מועד בדיקת התיק על ידי משרד מבקר המדינה) לכ-2.3 מיליון ש"ח. יצוין כי עד מועד הביקורת הספיק הזוכה לבצע 13 עיקולים על חשבונותיו של החייב, ולהשית על החייב שכ"ט של כ-57,000 ש"ח אשר חושב בהתאם ליתרת החוב העדכנית בתיק הכוללת את הריבית השגויה. בספטמבר 2015 הגישו הזוכה והחייב בקשות נפרדות לבירור סכום החוב בתיק והריבית הנצברת.



ההוצל"פ הזינה בעת פתיחת התיק נתוני ריבית שגויים וניהלה את התיקים בפועל בהתאם לנתונים שגויים אלו.



ההוצל"פ מסרה בתשובתה כי מדובר בטעות אנוש. התיק תוקן ובוצעה הפחתה של כל מרכיבי החוב לרבות סכום אגרת פתיחת תיק ושכ"ט עו"ד.

ב. בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בהוצל"פ בשנת 2003 נמצא כי "במאות תיקים שנפתחו הוזן בלשכות הוצל"פ מספר לוח חישוב הריבית [מספר טבלת הריבית]... במקום המיועד לרישום שיעור הריבית. עקב כך התנהלו ומתנהלים התיקים לפי שיעור ריבית דמיוני שאינו תואם את האמור בפס"ד⁶⁴".

בבדיקה של שיעור הריבית בתיקים שנפתחו בהוצל"פ בשמונת החודשים הראשונים של שנת 2015 נמצאו 25 תיקים שבעת פתיחתם מספר טבלת הריבית שציין הזוכה הוזן באופן שגוי על ידי ההוצל"פ כאחוז ריבית.

למשל, ביוני 2015 הגישה חברה ממשלתית תובענה נגד לקוח. בבקשת הביצוע ציינה החברה כי הריבית הסטטוטורית בגין החוב היא ריבית הפיגורים של החשב הכללי - לפי טבלה 195. ההוצל"פ פתחה תיק זה לפי שיעור ריבית שנתית של 195% במקום 8.1% (שיעור ריבית הפיגורים של החשב הכללי במועד פתיחת התיק), דהיינו ריבית הגבוהה פי 24 מהריבית הסטטוטורית שביקש הזוכה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הישגותם של הליקויים בהזנת שיעור הריבית בתיקי ההוצל"פ, העלולה להביא לידי גביית יתר ופגיעה קשה בחייבים ובזכויותיהם הבסיסיות. על ההוצל"פ לנקוט פעולות שיטתיות לאיתור התיקים המנוהלים בריבית שגויה ולתקנם לאלתר. נוסף על כך, עליה לפעול להקמת מנגנון לאיתור תיקים שנוהלו בריבית שגויה ונסגרו, לבצע חישוב רטרואקטיבי של סכום החוב ולהביא את הדבר לידיעת הזוכים והחייבים על מנת שתתבצע התחשבות כנדרש. כמו כן, על ההוצל"פ לנקוט פעולה נחרצת למיגור התופעה הן באמצעות חסימות ממוחשבות במערכת כלים שלובים והן באמצעות קיום בקורות שוטפות.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי בנובמבר 2015, לאחר קבלת טיטוט דוח הביקורת, הופק דוח הכולל כ-8,800 תיקים המתנהלים בריבית הגבוהה מ-20% והועבר לבדיקה פרטנית בלשכות. אם בבדיקה יתברר כי נפלה טעות בהקלדת הריבית, התיק יתוקן. כמו כן, הורה האגף המקצועי בהוצל"פ לגזברויות הלשכות לבצע בקרה חודשית. נוסף על כך, מנהלי המדורים בלשכות ואגף הוצל"פ ארצי של המטה יבצעו בקרה שוטפת בנושא. בתשובה משלימה של ההוצל"פ למשרד מבקר המדינה בינואר 2016 היא מסרה כי בדצמבר 2015 ביצעה חסימה המגבילה, בעת פתיחת תיק, את הזנת שיעור הריבית לריבית דו-ספרתית.

2. **בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בכמה מהתיקים שפתחה ההוצל"פ הוזנו נתוני ריבית שגויים, שאינם זהים לריבית החוקית אשר לה זכאי הזוכה, אף שהזוכה בבקשתו ציין את הריבית החוקית.**

למשל, בינואר 2015 הגיש בנק תובענה נגד לקוח. בבקשת הביצוע ביקש הבנק לפתוח את התיק לפי טבלת ריבית הנהוגה בבנק באותה עת, ששיעור הריבית בה במועד פתיחת התיק היה 15.15% לשנה. למרות זאת פתחה ההוצל"פ את התיק לפי טבלה אחרת בריבית קבועה של 38.2% לשנה, הגבוהה פי 2.5 מהריבית החוקית במועד פתיחת התיק.

עוד נמצא כי ההוצל"פ פתחה תיקים אחרים, תוך הזנת שיעור ריבית שאותו ציין הזוכה בבקשתו אף שהוא לא תאם את שיעור הריבית החוקית שלפיה אמור היה התיק להיות מנוהל.

למשל, בשנת 2015 הגישו שתי חברות מסחריות עשרות בקשות ביצוע לפתיחת תיקי שטרות. בבדיקה אקראית של חלק מבקשות אלו העלתה כי הזוכות ביקשו לפתוח את התיקים לפי ריבית הסכמית בשיעור של 15%-17% לשנה בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן. מעיון בשטרי החוב שבגינם נפתח התיק עולה שהצדדים קבעו בשטר כי סכומי החוב יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן, אך אין אזכור בשטר לכך שתתווסף לחוב גם ריבית. למרות זאת ההוצל"פ פתחה את התיקים בשיעורי ריבית של 15%-17%, בהתאם לבקשת הזוכה. יצוין כי עד אוגוסט 2015 בחלק מתיקים אלו כבר הוטלו עיקולים על חשבונות הבנק של החייבים.

עוד נמצא בביקורת כי ההוצל"פ פתחה תיקים לגביית חוב עבור זוכה מסוים אף שצבירת הריבית על החוב בתיק הייתה לפי טבלת ריבית של זוכה אחר.

למשל, באפריל 2013 הגיש בנק א' תובענה בגין יתרת חובו של חייב. בכתב התביעה שצורף לבקשת הביצוע ציין הזוכה כי ריבית הפיגורים הנהוגה אצלו היא בשיעור של 11.25% לשנה. לעומת זאת בבקשת הביצוע ציין הזוכה מספר טבלת ריבית של בנק ב', שבה שיעור הריבית היה 17% במועד פתיחת התיק. למרות חוסר ההתאמה בין הטבלה, בין הבנק הזוכה ובין שיעור הריבית בכתב התביעה לשיעור הריבית בטבלה, פתחה ההוצל"פ תיק זה בהתאם לשיעור הריבית הגדול יותר (של בנק ב') שצוין בבקשת הביצוע. יצוין כי בתיק זה אף בוצעו לאחר מכן הליכים מבצעיים, לרבות עיקולים והטלת הגבלות על החייב.

על ההוצל"פ להקפיד שטבלת הריבית המוזנת תהיה טבלה של הזוכה ולא של גורם אחר. הזנת טבלת ריבית שאינה מתייחסת לזוכה הרלוונטי עלולה לגרום להשתת סכומי ריבית שגויים במהלך ניהול התיק.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי יופק דוח לאיתור כל התיקים שבהם מספר הטבלה אינו תואם את שם הזוכה. היא הוסיפה כי בטיוטת הוראת ניהול בנקאי תקין של בנק ישראל שעניינה הליכי גביית חובות מוצע כי יבוטל השימוש בטבלאות ריבית ייחודיות לכל בנק, וכי התיקים ינוהלו לפי נוסחה קבועה, ובאופן זה יוסר החשש משימוש בטבלת ריבית שגויה. יובהר כי עד דצמבר 2015 הנוהל, אשר גובש בשיתוף פעולה עם ההוצל"פ, טרם נכנס לתוקף והוא נמצא בשלבי גיבוש מתקדמים בבנק ישראל.

[64] מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2003), עמ' 623.

יצוין כי גם בסקר הסיכונים מדצמבר 2010 הועלה הסיכון להקלדת נתונים שגויים ולטעויות בהקלדת הריבית ונכתב כי "לטעויות בהקלדת כלל [שיעור] הריבית השפעות מהותיות על סכום החוב והסנקציות שיינקטו כנגד החייב. המערכת אינה מתריעה על הקלדה שגויה". עוד התריע הסקר כי אין להוצל"פ בקרות בתחום זה והמליץ ליצור מערכת בקרה ממוחשבת המתריעה על הקלדת ריבית חריגה.

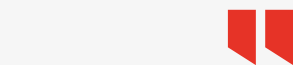
מהאמור לעיל עולה כי ההוצל"פ פתחה תיקים בריבית שגויה שלא כדין, תוך השתת חייבים עודפים על החייב. בעקבות הביקורת ההוצל"פ פועלת לתיקון הליקויים שהועלו בה ומשרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פועלה בעניין. אולם נוסף על הצעדים הננקטים, על ההוצל"פ לקיים פעולות נרחבות לאיתור תיקים סגורים שנוהלו בריבית שגויה, להביא דבר הטעות לידיעת הזוכים והחייבים וכן לתקן רטרואקטיבית בעת הצורך. כדי להפחית את הטעויות בעתיד, על ההוצל"פ למסד הליכי בקרה שוטפים המבוססים בין היתר על שימוש בכלים ממוחשבים ולחדד את נוהלי פתיחת התיקים כדי להבטיח התאמה בין הריבית המוזנת בעת פתיחת התיק לריבית החוקית, וכן כדי להבטיח התאמה בין שם הזוכה לשם טבלת הריבית.

עדכון טבלאות ריבית

כאמור, להוצל"פ טבלאות ריבית שונות המפרטות בעיקר את שיעורי הריבית ההסכמית הנהוגה בבנקים. הבנקים אמורים לדווח להוצל"פ אחת לחודש על שיעורי הריבית העדכניים ובהתאם לדיווח מעדכנת ההוצל"פ את שיעורי הריבית בטבלאות הריבית. כפועל יוצא מכך מתעדכן אוטומטית שיעור הריבית ככל התיקים המנוהלים על פי אותן טבלאות. כאשר טבלת הריבית אינה מתעדכנת - גם חישוב החוב אינו מתעדכן, וכך החוב צובר ריבית בשיעור שגוי.

1. בשנת 2009 היו מעל למאה טבלאות ריבית שלפיהן נוהלו תיקי ההוצל"פ. עקב ריבוי המקרים שבהם זוכים לא עדכנו באופן שוטף את ההוצל"פ בדבר שינויים בשיעורי הריבית בטבלאות השונות הוחלט, בשיתוף עם הבנקים, שבמקום הטבלאות הקיימות תיצור ההוצל"פ במערכת הממוחשבת שלה מספר מצומצם של טבלאות ריבית שיהיו אחידות לכל הגורמים באותו בנק (סניפים ובאי כוח), לפי סוג ההלוואה או החוב. כמו כן סוכם כי נציגים מורשים בכל בנק יודיעו להוצל"פ על כל שינוי בשיעור הריבית וזו תעדכן בהתאם לכך את המערכת הממוחשבת. נוהלי פתיחת תיקים מנחים את הלשכות כי יש לפתוח את התיקים רק על פי הטבלאות הקיימות ואין ליצור טבלאות חדשות, וכן כי יש להימנע מלפתוח תיק על פי טבלה שלא עודכנה במשך יותר מארבעה חודשים.

יצוין כי בסקר הסיכונים של ההוצל"פ מדצמבר 2010 הצביע על הסיכון שטבלאות הריבית לא יעודכנו באופן שוטף, דבר שיגרום ל"חישוב לא אמין של סכומי הריבית בתיקים".



בעקבות הביקורת ההוצל"פ פועלת לתיקון הליקויים שהועלו בה ומשרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פועלה בעניין. אולם נוסף על הצעדים הננקטים, על ההוצל"פ לקיים פעולות נרחבות לאיתור תיקים סגורים שנוהלו בריבית שגויה, להביא דבר הטעות לידיעת הזוכים והחייבים וכן לתקן רטרואקטיבית בעת הצורך.

בביקורת נמצא כי גם לאחר הסיכום עם הבנקים לעניין ניהול תיקים על פי טבלאות מוגדרות ואחידות שיעודכנו באופן שוטף ועל אף ההנחיה האמורה לעיל בנוהלי פתיחת תיקים, לא נחסמה במערכת הממוחשבת האפשרות לפתוח תיקים בטבלאות ריבית הישנות או בטבלאות ריבית שאינן מעודכנות. ובפועל, במדורי פתיחת תיקים בלשכות המשיכו להשתמש גם בטבלאות ריבית שלא עודכנו זמן רב. נמצא כי בשנים 2010-2015⁶⁵ נפתחו בלשכות ההוצל"פ כ-300 תיקים שבהם הריבית המתווספת לחוב היא בשיעור הנקוב בטבלאות הלא מעודכנות.

למשל, נמצא כי בשנים 2010-2015 נפתחו 256 תיקים נגד חייבים על פי טבלת ריבית של בנק שלא עודכנה משנת 2002. בעקבות זאת החובות בתיקים אלו צוברים ריבית קבועה של 17% לשנה מאז פתיחתם, על אף השינויים שחלו במשך השנים בשיעור הריבית הנהוגה באותו בנק.

לנוכח ממצאי הביקורת מסרה ההוצל"פ בתשובתה כי בסוף דצמבר 2015 בוצע תיקון מחשובי אשר מאפשר לחסום פתיחת תיקים בטבלאות הישנות הלא מעודכנות.

2. עוד נמצא בביקורת כי בסוף יוני 2015 עדיין נוהלו למעלה מ-400 תיקים לפי טבלאות ששיעור הריבית בהן לא עודכן זמן רב, לעתים אף למעלה מעשרים שנה.

למשל, נמצא כי בסוף יוני 2015 היו במערכת ההוצל"פ 27 תיקים פתוחים של בנק שנפתחו בשנות התשעים של המאה העשרים בטבלת ריבית מסוימת. שיעור הריבית השנתית בטבלה זו עודכן לאחרונה בדצמבר 1994 ועמד על 29%.

בהיעדר הליכי בקרה סדורים נוהלו בהוצל"פ מאות תיקים שנצברה בהם ריבית שלא לפי פסק הדין או ההסכם בין הצדדים. לדעת משרד מבקר המדינה על ההוצל"פ לטפל בדחיפות בבעיה של הזנת ריבית לפי טבלאות לא מעודכנות, על ידי קיום הליכי בקרה סדורים שיהיה בהם כדי להבטיח ניהול תקין של תיקי ההוצל"פ. כמו כן, על ההוצל"פ להקפיד על קבלת מידע מעודכן מהבנקים לגבי שיעורי הריבית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה להוצל"פ כי עליה להשלים ללא דיחוי את הסבת התיקים שעדיין מנוהלים לפי הטבלאות הישנות לניהול לפי טבלה מעודכנת אשר מתעדכנת לפי הצורך.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי בבדיקה שביצעה בנובמבר 2015 (לאחר קבלת ממצאי הביקורת) אותרו 509 תיקים אשר מנוהלים בטבלאות ריבית לא תקינות, וכי החלה בתהליך בדיקתם ותיקונם.

3. נוכח העובדה כי במערכת ההוצל"פ ישנן טבלאות שלא עודכנו במשך שנים, קיים חשש כבד כי במשך השנים נפתחו, נוהלו ואף נסגרו תיקים אשר נוהלו בריבית שגויה ובפועל נגבו מהחייבים סכומים גדולים מהסכומים שהיו אמורים להיגבות אם הם היו מנוהלים בשיעורי ריבית נכונים. על ההוצל"פ

[65] עד 31.7.15.

לפעול לתיקון הליקוי ובכלל זה לנקוט צעדים לאיתור תיקים שנוהלו בריבית שגויה ונסגרו וליידע את בנק ישראל וכן את הזוכים והחייבים הרלוונטיים בדבר הטעות.

פקודת הבנקאות, 1941, קובעת כי בידי המפקח על הבנקים נתונה סמכות הפיקוח הכללי והביקורת על כל תאגיד בנקאי. כמו כן, הפקודה מסמיכה את המפקח על הבנקים לתת הוראות הנוגעות לדרכי פעולתו וניהולו של תאגיד בנקאי כדי להבטיח את ניהולו התקין ואת השמירה על עניינם של לקוחותיו. זאת ועוד, כפי שעולה מפסיקת בית המשפט העליון: "את המפקח על הבנקים יש לראות... כזרוע של הציבור, האמונה על האינטרס הציבורי ביציבותם של הבנקים מזה ועל אי פגיעה בציבור על ידי ניצול לרעה של כח הבנקים מזה"⁶⁶.

בעניין זה מסר בנק ישראל בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 כי הפיקוח על הבנקים נוהג למקד את אמצעיו ומשאביו בתחומי הליבה של המערכת הבנקאית, בהתאם לתמונת המצב הכוללת ולסדרי העדיפויות שנקבעו. ככלל, הפיקוח נוהג להשקיע משאבים מצומצמים יחסית בנושאים שרשויות ציבוריות אחרות אחראיות להם, ולהתערב כאשר נתבקש לעשות כן על ידי מי מהגורמים המעורבים בכך, מטעמים מוצדקים, או כאשר נודע לו על כשל מערכתי חמור לכאורה במערכת הבנקאית ואם ביכולתו לסייע, באמצעות הכלים העומדים לרשותו, להסרתו בהקדם האפשרי.

על בנק ישראל וההוצל"פ לגבש במשותף מתווה לאופן הטיפול בתיקים שנוהלו בעבר בריבית שגויה ונגבו בהם כספים ביתר, ולפעול ליישומי המלא תוך פיקוח על השלמת הפעולה כנדרש. לאחר גיבוש המתווה ולנוכח העובדה שמדובר בליקוי מערכתי של הבנקים ומערכת ההוצל"פ במשך פרק זמן ארוך לכאורה, נדרש בנק ישראל לפעול בהתאם לסמכותו ובאמצעות הכלים העומדים לרשותו על מנת להנחות את הבנקים כיצד לפעול לתיקון הליקוי ולהשיב כספים לחייבים בתיקים שבהם בוצעה גביית יתר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר בנק ישראל כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לתרום מניסיונו ומהיכרותו עם המערכת הבנקאית כדי לסייע לרשות האכיפה והגבייה, במסגרת שיתוף הפעולה בין שתי הרשויות, לפעול לטובת לקוחות הבנקים החייבים. בנק ישראל הוסיף כי אם יובא לפניו מידע מפורט המעיד על גביית יתר, ישתמש הפיקוח על הבנקים בכלים העומדים לרשותו לצורך מתן הנחיות לבנקים להשבת הכספים ללקוחות.

עוד מסר בנק ישראל כי במסגרת טיוטת תיקון של הוראת ניהול בנקאי תקין של בנק ישראל שעניינה הליכי גביית חובות, נוספו הוראות הנוגעות לבקרה ופיקוח שעל הבנקים לבצע כדי למנוע מקרים דומים בעתיד, ובכלל זה הוראות בנושא חובת הבנקים לבצע מעקב שוטף אחר תיקי לקוחותיו בהוצל"פ ולוודא כי הוזנו בהם נתונים נכונים וכן לבצע פיקוח ובקרה על פעולות באי הכוח. כאמור, מדובר בטיוטה אשר בדצמבר 2015 עדיין לא חייבה את הבנקים.

ריבית סטטוטורית

כאמור, אם נקבעה בחיקוק ריבית סטטוטורית על פיגור בתשלום, ינוהלו תיקי ההוצל"פ הרלוונטיים בהתאם לריבית זו. משרד מבקר המדינה בדק כיצד נוהלו תיקי הוצל"פ אשר הריבית הנצברת בהם צריכה להיות ריבית סטטוטורית בהתאם לצו הריבית (קביעת שיעור הריבית המכסימלי), התש"ל-1970, ולחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980.

ריבית פיגורים על חוב בגין הלוואה המובטחת במשכנתה על דירת מגורים

בהתאם לתיקון צו הריבית בשנת 2002 נקבעה תקרת ריבית פיגורים בגין הלוואה שנתן תאגיד בנקאי המובטחת במשכנתה על דירת מגורים. מאותה שנה מפרסם לפרקים החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) את שיעור ריבית הפיגורים העדכני להלוואה כאמור; השיעור הגדול ביותר היה במחצית השנייה של שנת 2002 ושיעורו היה 17.1%, ומאז ירד בהדרגה. שיעור הריבית עודכן לאחרונה בפברואר 2015, ובספטמבר 2015 שיעורה היה 8.1% לשנה. יצוין כי זהו שיעור הריבית הקטן ביותר שנקבע על פי צו הריבית. כאמור, בשנים 2002-2009 מערכת ההוצל"פ התנהלה במסגרת הנהלת בתי המשפט, ומשנת 2009 ואילך במסגרת רשות האכיפה והגבייה.

בישיבה שהתקיימה במרץ 2010 בהשתתפות הנהלת ההוצל"פ, נציגי איגוד הבנקים ונציגי חלק מהבנקים סוכם כי ההוצל"פ תיצור במערכת הממוחשבת טבלת ריבית שתנוהל בהתאם לצו הריבית ולפי השיעור שמפרסם החשכ"ל. בכך - סוכם - יתייתר הצורך בניהול ובעדכון של טבלאות נפרדות עבור כל בנק, ושיעורי הריבית יעודכנו מיד וללא תלות בדיווח מהבנק.

בביקורת נמצא כי ההוצל"פ יצרה טבלה כאמור, אולם בפועל המשיכה לפתוח, בהתאם לבקשת הבנקים, תיקים לגביית חובות בגין הלוואות המובטחות במשכנתה על דירת מגורים לפי טבלאות ריבית ספציפיות של הבנקים השונים, ששיעור הריבית בהן לא עודכן בהתאם לשינויים בשיעורי הריבית על פי צו הריבית, כפי שיפורט להלן. התיקים נפתחו שלא בהתאם לצו אף שממרץ 2010 הנהלת ההוצל"פ הייתה ערה לקיומה של תקרת הריבית על פי צו הריבית.

בינואר 2015, ורק בעקבות תחקיר עיתונאי שעסק בשיעור הריביות הנגבות בעד משכנתאות, בדקה ההוצל"פ תיקים שנפתחו למימוש דירות מגורים בגין פיגור בהחזר הלוואות משכנתה (להלן - תיקי משכון דירת מגורים). באותה עת שיעור ריבית הפיגורים המרבי להלוואות מסוג זה על פי צו הריבית היה 8.25%.

[66] ע"א 3955/04 רייזל נ' בנק לאומי לישראל בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 4.7.05).

בבדיקת ההוצל"פ נמצאו כ-700 תיקי משכון דירת מגורים שהתנהלו בריבית גבוהה מהקבוע לפי הצו. שיעורם של תיקים אלו היה כ-15% מכלל תיקי משכון דירת מגורים, אשר נוהלו במועד הבדיקה. בבדיקה נוספת שביצעה ההוצל"פ בפברואר 2015 נמצאו כ-100 תיקים נוספים שנוהלו בריבית גבוהה מהמותר על פי הצו. למשל, נמצאו 35 תיקים שנפתחו לבקשתו של בנק מסוים ונוהלו במועד הבדיקה בריבית של 18.7% לשנה - ריבית כפולה מהריבית המותרת בצו.

נוכח ממצאי הבדיקות נקטה ההוצל"פ כמה צעדים, כפי שיפורט להלן:

ההוצל"פ הנחתה את הלשכות שלא לאפשר פתיחת תיקי משכון דירת מגורים אלא לפי טבלאות ריבית התואמות את הצו; כדי לתקן את התקלה בתיקים שבבדיקות ההוצל"פ עלה כי נוהלו בריבית הגבוהה מהנקוב בטבלאות החשב הכללי לפי צו הריבית, הורתה הנהלת ההוצל"פ לכל הלשכות, בינואר 2015, להביא לידיעת הרשמים את דבר החריגה בכל אחד מהתיקים ולבקש מהם הוראות. זאת כדי שיתקיים ברור מול הזוכים, ואם לא תימצא הצדקה לריבית החריגה, הריבית תתוקן וסכום החוב יעודכן בהתאם לכך.

בד בבד פנתה ההוצל"פ לבנקים, באמצעות איגוד הבנקים, וביקשה מהם לפרט את טבלאות הריבית שלפיהן מנהלים הבנקים השונים תיקי מימוש משכנתאות.

בתחילת פברואר 2015 פנתה ההוצל"פ לבנק ישראל, העלתה לפניו את ממצאי הבדיקה ולנוכח עמדת משרד האוצר (האמון על צו הריבית) בדבר תחולת הצו, ביקשה כי יברר את העניין מול הבנקים וינחה אותם להשיב כספים ללקוחות במקרים הנדרשים. בסוף מרץ 2015 העבירה ההוצל"פ לבנק ישראל רשימה של כ-680 תיקים שנוהלו בהוצל"פ באותה עת בריבית הגבוהה מהקבוע לפי צו הריבית, בציון שם הבנק הזוכה, שיעור הריבית החורגת שבו מתנהל התיק ופרטים נוספים.

בסוף אפריל 2015 פנה בנק ישראל למשרד האוצר בבקשה להבהרות נוספות לתחולת צו הריבית. עמדת משרד האוצר בעניין זה התקבלה בתחילת מאי 2015. בסוף יוני 2015 התקיימה ישיבה בנוכחות נציגי משרד האוצר, בנק ישראל ורשות האכיפה והגבייה. בישיבה זו הוצגו מסקנות חוות דעת מפורטת של משרד האוצר לגבי הנושאים שכבר התבקשו בהם הבהרות כאמור. בישיבה התחייב בנק ישראל כי בהסתמך על חוות הדעת בכוונתו לפנות לכלל הבנקים המסחריים המעניקים משכנתאות בבקשה לדווח על היקפי גביית היתר בתיקים פתוחים וכן בתיקי משכנתאות שנסגרו בשלוש השנים האחרונות.

בנק ישראל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בנובמבר 2015 הוא פנה אל הבנקים, הבהיר את תחולת צו הריבית, וכן דרש לבצע סריקה של תיקי ההלוואות רלוונטיים המתנהלים בהוצל"פ או כאלה שטרם ננקטו בעניינם הליכים משפטיים, ותיקים שנוהלו בהוצל"פ ונסגרו בשלוש השנים האחרונות. הבנקים נדרשו לבדוק אם התיקים מנוהלים או נוהלו בהתאם לצו הריבית ולדווח על תוצאות הבדיקה לבנק ישראל.

בבדיקת ההוצל"פ נמצאו כ-700 תיקי משכון דירת מגורים שהתנהלו בריבית גבוהה מהקבוע לפי הצו.

משרד מבקר המדינה מעיר לבנק ישראל כי משהובא הנושא לפתחו היה עליו לפעול מול הבנקים מיד עם פנייתה הראשונה של ההוצל"פ בפברואר 2015, ולמצער במרץ 2015 עם קבלת רשימת תיקים שבהם נמצא שיעור ריבית גבוה מהשיעור הנקוב בצו ולא להשתהות עד נובמבר 2015. מה גם שהתחייב לעשות כן כבר ביוני 2015.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לבנק ישראל כי עליו לגבש מתווה לטיפול בכל התיקים שנפתחו משנת 2002 (מועד קביעת תקרת הריבית בצו הריבית) ונוהלו בריבית שגויה. נוכח ההשפעות הכספיות על החייבים, חשוב לתת קדימות לטיפול בנושא ולהסדירו ללא דיחוי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר בנק ישראל שהוא התעכב בטיפול בנושא היות שלא היה יכול לפעול לפני קבלת חוות דעת מפורטת ומנומקת ממשרד האוצר בנוגע לפרשנות הראויה של צו הריבית, וכן נוכח חילופי הגברי בתפקיד המפקח על הבנקים בתקופה הרלוונטית. הבנק הדגיש כי אם יימצא שהבנקים קיבלו כספים ביתר הם יידרשו להשיבם. בתשובתו המשלימה למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 הוסיף בנק ישראל כי ההנחיה לבנקים בעניין בדיקת תיקים סגורים ניתנה, בשלב ראשון, רק לגבי שלוש השנים האחרונות, וזאת על מנת לאמוד את היקף הליקוי. בהתאם לממצאים שיתקבלו, הפיקוח על הבנקים יבצע הערכה נוספת וייתכן שיוורה על בדיקות נוספות, כפי שהוא פועל בדרך כלל במקרים של דרישות לתיקון ליקויים מערכתיים, בפרט כאשר היקף הליקוי אינו ברור.

ההוצל"פ מסרה בתשובתה כי מרבית תיקי המשכנתה נסגרים בפשרה ולא במימוש הנכס. ובכל אופן, בשני המקרים מסתמכים הצדדים (והרשם - במקרה של מימוש הנכס) על סכום החוב כפי שהוא מופיע בספרי הבנק. מכאן שהחשש שהתיק ייסגר תוך הסתמכות על חוב שהתנהל בריבית שגויה הוא נמוך.

פתיחה וניהול של תיקים לגביית חובות בגין הלוואות שנתן תאגיד בנקאי, המובטחות במשכנתה על דירת מגורים בריבית החורגת משיעור הריבית המפורסם על ידי החשכ"ל לעניין הלוואות מסוג זה, הם שלא כדין, והם עלולים לגרום לגביית יתר, לפגיעה בזכות הקניין של החייבים ואף להעשיר את קופת הבנקים על חשבון החייבים שלא כדין. גם בתיקים שנסגרים במסגרת פשרה, השיקולים להשגת הפשרה נסמכים גם על שיעור החוב - הכולל ריבית שנזקפה אליו - ולכן קיימת חשיבות לדיוק בסכום החוב. משרד מבקר המדינה מעיר להוצל"פ כי מחובתה לנהל רישומים מדויקים ובהתאם לדין. כמו כן, על בנק ישראל לתת הנחיות ברורות לבנקים על מנת להבטיח כי הוראות הצו מיושמות גם בספרי הבנקים המשמשים אסמכתה לסכום החוב.

לעניין טיפול ההוצל"פ בנושא החל מינואר 2015, מצא משרד מבקר המדינה כי הפעולות שנקטה ההוצל"פ סיפקו מענה חלקי בלבד לפתרון התקלה, כמפורט להלן:

1. צו הריבית חל על כל חוב בפיגור בגין הלוואה שניתנה על ידי תאגיד בנקאי והמובטחת במשכנתה על דירת מגורים. מכאן עולה שכל תיק מכל סוג שהוא שנפתח בהוצאה לפועל לגביית חוב כאמור - ולא רק תיק משכון דירת מגורים

- כפוף לצו הריבית, והריבית הנצברת לחוב לא יכולה לחרוג משיעור הריבית המרבי הקבוע לפי הצו.

נמצא כי ההוצל"פ בדקה רק תיקים שהוגדרו במערכת כתיקי משכון דירת מגורים ולא בדקה תיקים מסוגים אחרים כגון תובענות, תיקים למימוש משכון מקרקעין ותיקים לאכיפת חיוב כספי בפס"ד.

למשל, בפברואר 2015 ביקש בנק לפתוח תיק תובענה נגד חייב על חוב פיגורים בגין הלוואה. בכתב התביעה שצירף לבקשת הביצוע ציין הבנק מפורשות כי נתן לחייבים הלוואת משכנתה, וכי הוא שומר על זכותו לנקוט הליכי מימוש משכנתה. כמו כן צירף הבנק הסכם הלוואה שבו נכתב כי מדובר בהלוואה לשם מימון דירת מגורים כנגד משכון הנכס. מכאן שממסמכי התובענה שהגיש הזוכה להוצל"פ עולה כי מדובר בחוב שעל גבייתו חל צו הריבית. על אף האמור, בבקשת הביצוע ביקש הזוכה לפתוח את התיק על פי טבלה ששיעור הריבית בה במועד הרלוונטי היה 17% - פי שניים מהשיעור המרבי על פי צו הריבית, וההוצל"פ פתחה את התיק כמבוקש. יצוין כי בתוך חצי שנה ממועד פתיחת התיק הוגשו במסגרתו 43 בקשות לעיקולים. תיק זה ודומיו לא אותרו בבדיקות ההוצל"פ.

2. **בביקורת עלה כי ההוצל"פ בדקה רק תיקים שהיו פעילים בזמן קיום הבדיקה, ולא תיקים שנפתחו ונסגרו בין מועד כניסתה לתוקף של ההוראה הרלוונטית בצו הריבית (יוני 2002) למועד הבדיקה (תחילת שנת 2015) - תקופה של 12 שנה. מנתוני ההוצל"פ עולה כי בתקופה זו נסגרו כ-40,000 תיקי משכון דירת מגורים אשר לא נעשה בירור אם הריבית שנצברה בהם הייתה על פי צו הריבית או גבוהה ממנו.**

יודגש כי לא מן הנמנע כי במשך תקופה ארוכה זו נוהלו ונסגרו תיקים מסוגים נוספים (תובענות, פס"ד, משכון מקרקעין) אשר ריבית הפיגורים בהם הייתה צריכה להיות כפופה לתקרת צו הריבית, אך בפועל הם לא נוהלו כך. בביקורת עלה כי גם לגבי תיקים אלו לא התקיים בירור.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי בבדיקתה עלה כי כ-10,000 (רבע) מ-40,000 תיקי משכון דירת מגורים האמורים הם "תיקים החשודים כשגויים" שהתנהלו בריבית הגבוהה מזו שנקבעה בצו. כ-20,000 תיקים נוספים בוערו במערכת, ולפיכך אין מידע על שיעור הריבית שלפיו נוהלו ולא ניתן לסווגם כתקינים או שגויים. ההוצל"פ ציינה כי כ-31,000 מתוך כ-40,000 תיקי משכון דירת מגורים שנפתחו מיוני 2002 כאמור נפתחו עד שנת 2009 - בתקופה שבה מערכת ההוצל"פ הייתה בניהולה של הנהלת בתי המשפט, ורק כ-9000 תיקים נפתחו בהוצל"פ במסגרת רשות האכיפה והגבייה. לעניין בדיקת התיקים ההוצל"פ סבורה כי אין לה סמכות לפתוח תיקים שנסגרו ולברר אם נוהלו בהתאם לצו הריבית. ההוצל"פ הוסיפה כי אף שסוכם בנושא זה כי בנק ישראל יורה לבנקים לבדוק את התיקים שנוהלו בשלוש השנים האחרונות בלבד, ולנוכח הערת מבקר המדינה, היא העבירה לבנקים לבדיקה ולתיקון לפי הצורך רשימות הכוללות את כל התיקים למימוש משכנתה על דירת מגורים שנפתחו מיוני 2002.

לעניין תיקים מסוגים אחרים (תובענות, פס"ד, משכון מקרקעין) כתבה ההוצל"פ בתגובתה כי לא ניתן לאתר תיקים אלו שכן הם אינם מוגדרים במערכת הממוחשבת כתיקי משכנתה, וממילא "הסיכוי שזוכה שהוא תאגיד בנקאי... יפתח תיק תביעה על סכום קצוב [תובענה] או תיק פסק דין כשיש לו שעבוד על דירת מגורים הוא סיכוי נמוך מאוד. לזוכה כזה יש אפשרות לפתוח את התיק כתיק משכון ולפעול למימוש הנכס באופן מידי ולכן בדרך כלל אין סיבה לפתוח את התיק אחרת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח העובדה שבביקורת נמצאו תיקי תובענות ותיקי משכון מקרקעין בריבית החורגת מהצו, אף שהצו חל עליהם, ראוי כי ההוצל"פ תבדוק את כלל סוגי התיקים ולא תסתמך על הערכות בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, קיומו של קושי לאתר באמצעים ממוחשבים פשוטים את התיקים שבהם בוצעה גביית יתר, אין בו כדי לפטור את כל הגורמים הרלוונטיים מלפעול לאיתור תיקים אלה, ואין מקום להותיר על כנה את הפגיעה שלא כדין בקניינו של החייב. לנוכח הקושי שציינה ההוצל"פ בתשובתה, על בנק ישראל וההוצל"פ לפעול במשותף לגיבוש מתווה לאיתור התיקים שלא נפתחו כתיקי משכון דירת מגורים ובוצעה בגינם גביית יתר.

3. **לעניין הטיפול בתיקי משכון דירת מגורים שבבדיקת ההוצל"פ נמצא כי הם מנוהלים בריבית החורגת מצו הריבית, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בספטמבר 2015, עדיין נוהלו 190 מתוך כ-800 תיקים בריבית הגבוהה משיעור הריבית הקבוע לפי הצו. מבדיקה אקראית של חלק מתיקים אלו עלה כי טרם הושלם הטיפול בתיקים, הכולל בירור, תיקון הריבית ותיקון סכום החוב במידת הצורך.**

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי תבדוק את התיקים ותוודא כי הם מטופלים. עוד מסרה כי במסגרת העברת רשימות לבנקים של תיקים לבדיקה הועברו גם תיקים אלו. ההוצל"פ הוסיפה כי חלק מהתיקים כבר טופלו, וכי בפברואר 2016 מספר התיקים המנוהלים בריבית הגבוהה מהקבוע בצו הריבית פחת ל-118. עם זאת ציינה כי חלק מהתיקים מנוהלים באופן זה בעקבות החלטת רשם.

4. **כאמור, בפברואר 2015 הנחתה הנהלת ההוצל"פ ללשכות שלא לפתוח תיקי משכון דירת מגורים על פי טבלה שבה הריבית גבוהה מהריבית הקבועה בצו.**

בביקורת נמצא כי הנחיה זו לא הוטמעה כראוי, וגם לאחריה נפתחו תיקים שלא בהתאם לצו הריבית; בבדיקה ספציפית שביצע משרד מבקר המדינה של תיקי משכון דירת מגורים שנפתחו בחודשים אפריל עד אוגוסט 2015, נמצאו שמונה תיקים שנפתחו על בסיס ריבית גבוהה מזו שנקבעה על פי הצו.

לדוגמה, ביולי 2015 פתחה ההוצל"פ תיק משכון דירת מגורים על חוב בסך כ-6 מיליון ש"ח, כ-2.5 מיליון מהם בריבית החורגת מצו הריבית.



קיומו של קושי לאתר באמצעים ממוחשבים פשוטים את התיקים שבהם בוצעה גביית יתר, אין בו כדי לפטור את כל הגורמים הרלוונטיים מלפעול לאיתור תיקים אלה.



בתשובתה מדצמבר 2015 מסרה ההוצל"פ כי הנוהל יחודד. עוד ציינה כי מבדיקה שביצעה עולה שמתחילת שנת 2015 נפתחו 46 תיקים בריבית הגבוהה מזו שנקבעה בצו. הלשכות הונחו לטפל בתיקים אלו וחלקם כבר תוקנו. ההוצל"פ הדגישה כי גם תיקים אלו הועברו לבנקים לבדיקה ולתיקון.

נמצא כי הנחיית הנהלת ההוצל"פ כאמור חלה רק על תיקי משכון דירת מגורים; לא ניתנה הנחיה לגבי כל התיקים שחל עליהם צו הריבית, ובהם תובענות או כל סוג תיק שבו נגבה חוב שנוצר בגין פיגור בפירעון הלוואה שנתן תאגיד בנקאי והמובטחת במשכנתה על דירת מגורים.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה תיקנה הנהלת ההוצל"פ את הנחייתה ללשכות בעניין סוגי התיקים הרלוונטיים והורתה כי תיקים אלו ייפתחו רק בטבלה ייחודית שמנוהלת על ידי ההוצל"פ ולא בטבלאות של הבנקים השונים.

במשך 12 שנים מאז תוקן צו הריבית פתחה וניהלה ההוצל"פ - שכאמור במחצית מהתקופה פעלה כחלק מהנהלת בתי המשפט וכמחציתה במסגרת רשות האכיפה והגבייה - תיקים לגביית חובות בגין הלוואות שנתנו תאגידים בנקאיים ומובטחות במשכנתה על דירת מגורים בריבית הגבוהה מהקבוע לפי צו הריבית. קיומם של ליקויים אלו במשך תקופה כה ארוכה משקפים ליקוי חמור.

משעלה החשש בהוצל"פ כי תיקים רבים נוהלו שלא לפי צו הריבית, היא ביצעה בדיקה חלקית בלבד לאיתור תיקים אלו - בדיקה שלא כללה את כל התיקים הרלוונטיים ובכלל זה תיקים סגורים. אף לגבי התיקים שאותרו לא הקפידה ההוצל"פ כי תהליך התיקון יושלם וכי גובה החוב יתוקן בהתאם לכך.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקטה ההוצל"פ להעמקת הטיפול בנושא לנוכח הליקויים שעלו בפרק זה, ובכלל זה את העברת רשימת כל תיקי משכון דירת מגורים שנפתחו מאז כניסתו לתוקף של צו הריבית לבנקים. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר כי על ההוצל"פ בשיתוף בנק ישראל לגבש מתווה שיבטיח איתור של כל התיקים שהתנהלו בריבית השגויה, לרבות תיקים שנפתחו כתיקי תובענות, תיקי משכון מקרקעין ותיקי פס"ד שצו הריבית חל עליהם. כמו כן, על ההוצל"פ ובנק ישראל - כל אחד בתחום אחריותו - לגבש מתווה לפיקוח ובקרה על הטיפול בתיקים אלו והחזרת כספים לחייבים ששילמו סכומי יתר.

נוסף על כך, נוכח היקף הליקוי ומשכו, על בנק ישראל לתת הנחיות ברורות לבנקים על מנת להבטיח שהוראות הצו ייושמו מעתה ואילך הן בתיקי ההוצל"פ והן בספרי הבנקים גם לגבי חובות שלא נפתח בגינם תיק בהוצל"פ. על ההוצל"פ לקיים בעתיד מעקב שוטף אחר הודעות החשכ"ל בדבר עדכון שיעורי הריבית בצו הריבית ולהבטיח שלא מנוהלים בהוצל"פ תיקים בריבית גבוהה מהקבוע בדין.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקטה ההוצל"פ להעמקת הטיפול בנושא לנוכח הליקויים שעלו בפרק זה... עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר כי על ההוצל"פ בשיתוף בנק ישראל לגבש מתווה שיבטיח איתור של כל התיקים שהתנהלו בריבית השגויה.



ריבית פיגורים על חוב לרשות מקומית

חוק הרשויות המקומיות קובע כי תשלום חובה לרשות המקומית^[67] שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע לתשלום יישא תוספת פיגורים. עד יוני 2014 תוספת פיגורים זו הייתה ריבית צמודה בשיעור 0.75% לחודש (ריבית שנתית בשיעור 9%). ביוני 2014 עודכן^[68] שיעור הריבית והופחת לשיעור של 0.5% בחודש (ריבית שנתית בשיעור 6%). כשבוע לאחר פרסום דבר השינוי בשיעור הריבית בחוק, פנה משרד הפנים לכל הרשויות המקומיות ועדכן אותן על כך.

רק בינואר 2015 נודע להוצל"פ על השינוי בריבית. בעקבות כך ביצעה ההוצל"פ באותו חודש בדיקה ובה עלה שגם אחרי שינוי החוק ביוני 2014, היו רשויות מקומיות שהמשיכו להגיש בקשות ביצוע לגביית חובות בתוספת ריבית בשיעור 9% לשנה (שיעור הריבית הישן), וההוצל"פ פתחה תיקים אלו כפי שהתבקשה.

עוד עלה בבדיקת ההוצל"פ כי גם תיקים שנפתחו לפני יוני 2014 והיו פעילים במועד הבדיקה המשיכו להיות מנוהלים בשיעור הריבית הקודם, הגבוה מהריבית העדכנית, מכיוון שלמרות עדכון חוק הרשויות המקומיות לא עדכנו חלק מהרשויות וההוצל"פ את שיעור הריבית בתיקים.

על פי בדיקת ההוצל"פ, בינואר 2015 נוהלו 156,000 תיקי רשויות מקומיות בריבית הגבוהה מהריבית המרבית על פי חוק הרשויות המקומיות. כ-78,000 (כ-50%) מתיקים אלה נוהלו לפי שיעור ריבית טרם עדכון החוק (9%) והיתר נוהלו לפי ריבית הפיגורים שבחוק פסיקת ריבית והצמדה (7.5% לשנה).

1. תיקון הריבית בתיקים שנוהלו לפי שיעור ריבית קבוע: בנוגע לכ-78,000 התיקים שאותרו ושנוהלו בשיעור ריבית קבוע הגבוה מ-6%, החליטה הנהלת ההוצל"פ בינואר 2015 לבצע עדכון מחשובי גורף של שיעור הריבית באופן שממועד התיקון ינוהלו התיקים בריבית העדכנית בהתאם לדין (6% לשנה).

בביקורת נמצא כי אף שההחלטה בדבר ביצוע העדכון המחשובי המערכתי התקבלה בינואר 2015, ההוצל"פ ביצעה את התיקון רק באוגוסט 2015 - יותר מחצי שנה אחרי קבלת ההחלטה ולמעלה משנה מאז עודכן שיעור הריבית בחוק הרשויות המקומיות.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי מיד עם היוודע דבר התקלה, פנתה למשרד המשפטים ולמרכז השלטון המקומי שכן ביצוע תיקון רוחבי חייב התייעצות וקבלת הנחיות מכל הגורמים הרלוונטיים. כמו כן, לצורך ביצוע תיקון באופן מחשובי נדרש זמן נוסף, ובינואר 2015 משאביה של הרשות היו נתונים לייצוב מערכת המחשוב החדשה כלים שלובים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת ההוצל"פ לעניין משך הזמן שנדרש לביצוע התיקון הממוחשב אינה מתיישבת עם ממצאי הביקורת ולפיהם כבר בינואר 2015 סוכם עם הגורמים הרלוונטיים על אופן הפעולה לתיקון הליקוי

[67] כל תשלום המגיע לרשות מקומית על פי דין.

[68] השינוי נעשה בחוק באמצעות צו הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) (קביעת שיעור ריבית צמודה) התשע"ד-2014 (להלן - צו הרשויות המקומיות).

ואף נשלח מכתב למרכז השלטון המקומי לצורך הפצתו לכלל הרשויות המקומיות כמפורט להלן.

2. תיקון הריבית בתיקים שנוהלו לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה:

כאמור, בבדיקת ההוצל"פ בינואר 2015 נמצאו כ-78,000 תיקי רשויות מקומיות נוספים שנוהלו לפי שיעור ריבית הפיגורים בחוק פסיקת ריבית והצמדה. ממצא זה חייב בדיקה פרטנית של התיקים על מנת לוודא מהו שיעור הריבית הנכון שאמור להתווסף לחוב⁶⁹.

בביקורת נמצא כי לא בוצעה כל בדיקה של תיקים אלה, וממילא לא ניתן היה לדעת אם יש צורך לתקן את שיעור הריבית בהם. זאת לאור עמדת משרד המשפטים כי ציון שיעור ריבית הפיגורים על החוב הוא באחריות הזוכה, בייחוד אם הזוכה הוא רשות מקומית אשר חלה עליה חזקת תקינות המינהל וחובת תום לב מוגברת כלפי תושביה.

בינואר 2015 פנה משרד המשפטים, בתיאום עם ההוצל"פ, במכתב למרכז השלטון המקומי⁷⁰ בבקשה שיסב את תשומת לב הרשויות לניהול התיקים בריבית החריגה. יצוין כי מעיון במכתב עולה כי ההוצל"פ תבצע עדכון מחשובי של שיעור הריבית בתיקים הפתוחים, אך אין במכתב כל התייחסות לכך שתיקון זה לא יכלול כמחצית מהתיקים (אותם 78,000 התיקים המנוהלים בשיעור ריבית פיגורים לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה אישר משרד המשפטים כי הפנייה למרכז השלטון המקומי כלל לא התייחסה לאותם 78,000 תיקי הוצאה לפעול שנפתחו בידי הרשויות המקומיות לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה. עוד הבהיר כי הפנייה למרכז השלטון המקומי נעשתה נוכח העובדה שלמשרד המשפטים התברר כי רשויות מקומיות ממשיכות לפתוח תיקים בהוצל"פ תוך ציון שיעור ריבית שגוי, אף שנשלח אליהן מכתב בעניין ממינהל השלטון המקומי במשרד הפנים. "לפיכך, ועל מנת להסיר מכשול מדרכן של הרשויות המקומיות, מצא משרד המשפטים להביא שוב לידיעתן את עובדת השינוי בשיעור הריבית וכן להביא לידיעתן את המהלכים שנקטה רשות האכיפה והגבייה בעניין".

מהאמור עולה כי לא ננקטו פעולות על ידי הרשויות המקומיות, משרד המשפטים וההוצל"פ כדי לתת מענה לכ-78,000 התיקים לגביהם הוחלט שלא לבצע עדכון מחשובי גורף.

3. תיקון יתרת החוב בתיקים פתוחים:

עוד עולה מהמכתב האמור לעיל של משרד המשפטים כי מרכז השלטון המקומי התבקש להסב את תשומת לבן של הרשויות המקומיות לצורך לתקן את יתרת החוב בתיקים הפתוחים באופן שיותאם לשינוי שחל בשיעור הריבית, זאת מאחר שהתיקון המערכתי חל רק ממועד התיקון ואילך. בעקבות זאת, העביר המרכז השלטון המקומי את ההודעה האמורה לאיגוד הגזברים וכן לאיגוד היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות.

לפי בדיקת החטיבה המקצועית בהוצל"פ באוגוסט 2015, רק בחלק קטן מהתיקים עודכן החוב כנדרש. יצוין כי מבדיקה אקראית שביצע משרד מבקר המדינה ב-12 תיקים עלה כי באוגוסט 2015 טרם עודכן החוב כנדרש ב-11 תיקים⁷¹.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי "על אף הבאת הליקוי לידיעת משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי בינואר 2015... לא נעשתה שום פניה מטעם גופים אלו אל מערכת ההוצאה לפועל כדי להביא לשינוי המצב הקיים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי המשך ניהול התיקים תוך צבירת ריבית גבוהה מהמותר על פי דין עלול לגרום לגביית יתר מחייבים ולהתעשרות שלא כדין של הרשויות המקומיות על חשבון החייבים.

4. תיקים סגורים:

משרד המשפטים פנה בינואר 2015 למרכז השלטון המקומי לעניין הצורך בתיקון שיעור החוב בתיקים שהיו פתוחים בהוצל"פ באותה עת.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי לא ניתנה הנחיה לגבי תיקים שנוהלו בהוצל"פ בתקופה שלאחר תיקון שיעור הריבית אך נסגרו לפני ינואר 2015. בבדיקה אקראית של 11 תיקים מתוך מאות תיקים שנפתחו בתקופה זו על ידי שלוש עיריות ונסגרו נמצא כי שיעור הריבית בהם לא עודכן בהתאם לחוק. קיים אפוא חשש כי לפחות בחלק מהתיקים נגבו מהחייבים כספים עודפים שלא כדין.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה פנתה ההוצל"פ בדצמבר 2015 למשרד הפנים, למרכז השלטון המקומי ולכל הרשויות המקומיות הזוכות והבהירה כי התיקון המחשובי שבוצע לא חל על תיקים שמנוהלים לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה. במכתביה ביקשה שהרשויות יורו לבאי כוחן לבדוק את כל התיקים האמורים ולפעול לתיקון שיעור הריבית ולעדכון שיעור החוב בתיקים הנדרשים וכן לעדכן את שיעור החוב בתיקים המתנהלים שבוצע בהם תיקון מחשובי על ידי ההוצל"פ. כמו כן היא הסבה את תשומת לבם לצורך לבדוק תיקים שנסגרו ולפעול להשבת כספים במקרים שבהם בוצעה גביית יתר. ההוצל"פ העמידה לעיון הרשויות המקומיות את רשימת התיקים הרלוונטיים לכל אחת מהן.

בתשובת משרד הפנים מנובמבר 2015 למשרד מבקר המדינה נמסר כי הוא ישתף פעולה עם ההוצל"פ ומשרד המשפטים בכל הנוגע לסוגיית החזרת סכומי היתר שנגבו מהחייבים, אם יוקם צוות בנושא זה. בתשובתו מינואר 2016 הוסיף משרד הפנים כי במסגרת הנחיות התקציב לשנת 2016 הוא הנחה את הרשויות המקומיות כי עליהן "להקפיד על כך שלא מחייבים תושבים בריבית גבוהה יותר מזו שנקבעה ע"פ [על פי] דין".

^[69] שכן ייתכן כי תיקים אלו לא אמורים להתנהל בשיעור ריבית הקבוע לפי חוק הרשויות המקומיות - אם בשל קביעה שונה בפס"ד (כאשר מדובר בתיק פס"ד), אם בשל העובדה שהצדדים הסכימו בהסכם על שיעור ריבית אחר (ריבית הסכמית בתיקי תובענות או בתיקי שטרות), או בשל חלותן של הוראות חוק אחרות הקובעות שיעורי ריבית שונים לסוגי חוב ספציפיים.

^[70] גוף שבו מאוגדות כל הרשויות המקומיות בישראל. תפקידו העיקרי לייצג את הרשויות המקומיות ולקדם את ענייניהן מול הכנסת ומול גורמי הממשלה השונים וכן מול מוסדות וארגונים ממלכתיים וארציים. נוסף על כך, הוא נותן הנחיה וייעוץ מקצועיים לרשויות המקומיות בתחומי פעילותן השונים.

^[71] תיק נוסף שבדק משרד מבקר המדינה נסגר לפני הבדיקה ולפיכך החוב אופס. במצב דברים זה לא ידוע אם החוב עודכן בהתאם לשינוי בשיעור הריבית לפני פירעון החוב וסגירת התיק.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי אף ש‏משרד המשפטים פנה לרשויות המקומיות באמצעות המרכז השלטון המקומי כבר בינואר 2015 והסב את תשומת לבן לליקוי ולצורך לתקנו, מרבית הרשויות המקומיות לא פעלו לתיקון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו להנחות את הרשויות המקומיות בנוגע לפעולות שעליהן לנקוט לתיקון הליקוי ולקיים בקרה על קיום הנחיותיו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי כל אחת מהרשויות המקומיות מחויבת לפעול לאלתר לתיקון הליקוי, ובכלל זה לבצע בדיקה של כל תיקי ההוצל"פ שנוהלו החל מיוני 2014, לרבות תיקים סגורים, על מנת לוודא שהם מנוהלים או נוהלו בהתאם לחוק הרשויות המקומיות, ולתקן את שיעור הריבית ואת סכום החוב בתיקים הנדרשים, כל זאת תוך שיתוף פעולה עם ההוצל"פ והסתייעות בה. אם נגבו בפועל כספים ביתר, על הרשויות המקומיות להשיבם. על ההוצל"פ לבצע בקרה שוטפת על תיקים אלה עד להשלמת התיקון, ועליה לבחון את הצורך בהעברת התיקים שלגביהם עולה חשש שהם מנוהלים בריבית שגויה לבחינת רשמי ההוצל"פ – זאת אם הרשויות המקומיות ימשיכו להשתהות בתיקון הליקוי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה ההוצל"פ כי לא עודכנה בדבר השינוי בשיעור הריבית שנעשה בצו הרשויות המקומיות, ונודע לה על כך לראשונה רק בינואר 2015. היא הוסיפה כי אינה יכולה להיות מעודכנת בכל התיקונים שנעשים בחקיקה, ומאחריותו ומחובתו של הגורם שהתקין את הצו לעדכן את ההוצל"פ ולתאם את השינויים עוד לפני קביעתם, זאת בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין התיאום הבין-משרדי הנדרש בחקיקת משנה. משרד המשפטים מסר בתשובתו כי יורה על עדכון הרשות בכל צו שעשוי להשפיע על עניינים המתנהלים ברשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, באותם תחומים מרכזיים שבהם מספר התיקים בהוצל"פ הוא משמעותי ראוי כי גם ההוצל"פ תעקוב באופן שוטף אחרי עדכוני החקיקה (הראשית והמשנית) הרלוונטיים המפורסמים ברשומות. הדברים נכונים גם לגבי תיקים לגביית חובות לרשויות מקומיות שחוק הרשויות המקומיות חל עליהם. האמור אינו גורע מחובתם של גופי השלטון לעדכן את ההוצל"פ בשינויי ריבית הרלוונטיים לניהול התיקים שלהם. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי נוכח ההשלכות הכספיות של תקלות מהסוג שהועלה בתת-פרק זה, ראוי כי הוא יפעל בשיתוף פעולה עם ההוצל"פ ויעדכנה בכל שינוי בחקיקה העלול להשפיע על פעילותה.

אף ש‏משרד המשפטים פנה לרשויות המקומיות...כבר בינואר 2015 והסב את תשומת לבן לליקוי ולצורך לתקנו, מרבית הרשויות המקומיות לא פעלו לתיקון.

ריבית בתיקי פס"ד

מדי חודש בחודשו נפתחים בהוצל"פ אלפי תיקים לביצוע פס"ד. בשנת 2014 לדוגמה נפתחו בממוצע כ-4,000 תיקים לביצוע פס"ד בכל חודש.

פעמים רבות נקבע בפס"ד כי לחוב הפסוק יתווספו ריבית והפרשי הצמדה ממועד המוקדם למתן פסה"ד (למשל, מועד הגשת התביעה). כאמור, חוק פסיקת ריבית והצמדה קובע בעניין רכיבים שלגביהם נקבע בפס"ד שהם יישאו ריבית והצמדה כחוק, כי הריבית עד מועד מתן פסק הדין או עד המועד שנקבע בפסה"ד לתשלומו של החוב (לפי המאוחר) תהיה ריבית משפטית, ומאותו מועד ועד התשלום בפועל תחול ריבית פיגורים⁷².

1. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מערכת כלים שלובים אינה מיישמת בתיקי פס"ד את מדרג הריביות האמור לעיל על רכיבי ההוצאות בפסה"ד ומחייבת בריבית פיגורים על כל התקופה, ללא הבחנה בין התקופה שלפני מתן פסה"ד ובין התקופה שאחריו. יוצא אפוא כי לגבי רכיבי ההוצאות לפני מתן פסה"ד משיתה ההוצל"פ על החייב ריבית הגבוהה פי 7.5 מהמותר על פי דין⁷³.

למשל, בינואר 2015 הגיש זוכה בקשת ביצוע לאכיפת פס"ד מדצמבר 2014 ובו נקבע כי החייב ישלם לזוכה, בין היתר, הוצאות בסכום של כ-31,000 ש"ח אשר יישאו הפרשי הצמדה וריבית מפברואר 2014. מערכת ההוצל"פ השיתה

הליקויים שהובאו בפרק זה מצביעים על כשל מערכתי הן בהוצל"פ והן ברשויות המקומיות והמערכת הבנקאית אשר הוביל לכך שעשרות אלפי תיקים נוהלו בהוצל"פ בריבית החורגת מהמותר על פי חוק תוך חשש כבד לפגיעה בקניינו של החייב. העובדה כי מדובר ברשויות מקומיות, המחויבות לפעול בהגינות שלטונית וחלה עליהן חזקת תקינות המינהל, וכן בזוכים מוסדיים גדולים כבנקים – שביקשו לפתוח מאות אלפי תיקים בהוצל"פ בריבית שאינה עולה בקנה אחד עם הדין משקפת חומרה מיוחדת. ההוצל"פ הוקמה על ידי ממשלת ישראל כדי להעניק לזוכים כלי לגביית חובות. על ההוצל"פ חלה החובה לוודא שכלי זה יופעל לפי החוק. יש להוסיף ולציין כי העובדה שכשלים אלו אותרו על ידי ההוצל"פ רק לאחר תקופה ארוכה שבה נוהלו תיקים באופן שגוי מעידה שוב על הצורך הממשי בקיום הליכי בקרה סדורים ושוטפים על תיקי ההוצל"פ. כמו כן, על משרד הפנים ובנק ישראל לבצע הליכי פיקוח ובקרה על מנת להבטיח שהגופים שבפיקוחם לא יגבו ריביות פיגורים שלא כדין.

[72] למעט מקרים שבהם נקבעה בפס"ד ריבית אחרת.

[73] מאחר שכאמור ריבית הפיגורים למועד הביקורת היא 7.5% ואילו הריבית המשפטית היא 1% בלבד.

ריבית פיגורים כבר מפברואר 2014 אף שבעשרת החודשים שממועד זה ועד מועד מתן פסה"ד היה הזוכה זכאי רק לריבית משפטית. עקב כך הושת על החייב סכום עודף של כ-1,700 ש"ח.

2. מערכת כלים שלובים מאפשרת לעורכי הדין של הזוכים להגיש בקשות לפתיחת תיקים באמצעות ממשק (INTERFACE) מחשובי (להלן - הגשה מרחוק). בא כוחו של זוכה המבקש לפתוח תיק בהגשה מרחוק נדרש להזין למערכת ההוצל"פ את כל פרטי התיק - לרבות פרטים מזהים של הצדדים, סכום החוב, שיעור הריבית ותאריכים נדרשים בהתאם לסוג התיק (מועד פסה"ד, תאריך פירעון הצ'ק וכו'). עם קבלת הבקשה, פקידי ההוצל"פ נדרשים לאשר את הפרטים שהוזנו על ידי בא כוחו של הזוכה ועם אישורם נפתח התיק במערכת כלים שלובים וממשיך להיות מנוהל ככל תיק שנפתח בהגשה ידנית בלשכות ההוצל"פ.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי בתיקים המוגשים מרחוק לגביית חיוב בפס"ד המערכת משיתה ריבית פיגורים (שבעת הביקורת עמדה על 7.5%) גם בגין התקופה שלפני מתן פסה"ד, אף שבתקופה זו הזוכה זכאי על פי חוק רק לריבית משפטית ששיעורה הוא 1%.

למשל, ביולי 2015 הגיש בא כוח של חברה מסחרית בקשה לפתיחת תיק בהגשה מרחוק לגביית חיוב שנפסק בפס"ד בסכום של כ-43,000 ש"ח. פסה"ד ניתן ביוני 2015 ונקבע בו כי הסכום הפסוק יישא הפרשי הצמדה וריבית כחוק מיום הגשת התביעה - נובמבר 2014. אף שבא כוחו של הזוכה הזין את תאריך מתן פסה"ד במדויק, מערכת כלים שלובים השיתה על החייב ריבית פיגורים במקום ריבית משפטית כבר ממועד הגשת התביעה. כך יצא שלחוב התווספה ריבית פיגורים עודפת של כ-1,500 ש"ח עבור תקופה של כחצי שנה.

תקלה במערכת הממוחשבת של ההוצל"פ גרמה להשתת חיובים עודפים בתיקים אלו שלא כחוק. משרד מבקר המדינה מעיר להוצל"פ כי עליה לתקן לאלתר את התקלה המערכתית במערכת כלים שלובים. על ההוצל"פ לנקוט פעולות לאיתור כלל התיקים שנפתחו באופן שגוי עקב תקלה זו ולתקנם רטרואקטיבית. כמו כן, עליה להביא את הדבר לידיעת הזוכים והחייבים ולוודא כי מתבצעת התחשבונו בתיקים הנדרשים.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי לנוכח הממצאים שהועלו בדוח הביקורת כאמור בוצעו תיקונים מחשוביים. היא הוסיפה כי התיקים שנפתחו באופן שגוי, לרבות תיקים שכבר נסגרו, יאותרו והריבית בהם תתוקן.



תקלה במערכת הממוחשבת של ההוצל"פ גרמה להשתת חיובים עודפים בתיקים אלו שלא כחוק... לנוכח הממצאים שהועלו בדוח הביקורת כאמור בוצעו תיקונים מחשוביים.

תיקון טעות רטרואקטיבי

כאמור, סכום החוב בתיק ההוצל"פ נקבע לפי שיעור הריבית ותנאי צבירתה (הצמדה למדד, ריבית דריבית וכו') כפי שהם מוזנים במערכת כלים שלובים. טעות בהזנת נתונים אלו מובילה אפוא לצבירת סכומי חוב שגויים, דבר העלול לגרום לגביית יתר מהחייב. כאשר מגלים טעות כאמור יש לבצע חישוב מחדש ורטרואקטיבי של סכום החוב על בסיס המידע המתוקן.

בביקורת נמצא כי ההוצל"פ אינה מבצעת בעצמה חישוב רטרואקטיבי של סכום החוב גם אם נדרש לעשות כן בשל טעות, והיא אף לא ערוכה לאימות תחשיבי החוב שהזוכים מבצעים ומגישים להוצל"פ לצורך עדכון החוב במערכת.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי מערכת כלים שלובים אינה ערוכה לבצע חישובים אלו באופן אוטומטי ונדרשת הזנה ידנית של כל האירועים הפיננסיים שאירעו במהלך תקופת החישוב וחישוב החוב מחדש. היא הוסיפה כי לגישה מערכת ההוצל"פ אינה אמורה לבצע את התחשיב עבור הצדדים. ביצוע תחשיב כאמור הוא נקיטת עמדה במחלוקת שבין הצדדים לגבי אופן חישוב החוב, מה גם שלנוכח הצורך בהזנה ידנית "פוטנציאל הטעות (בהקלדת נתון) הוא גדול ביותר". כמו כן הוסיפה כי להוצל"פ אין משאבים מספיקים על מנת לבצע פעולות אלה כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מרגע פתיחת התיק על ההוצל"פ מוטלת האחריות שכל תחשיבי החוב שעל פיהם נקבע סכום החוב העומד לגבייה הם מדויקים ומשקפים תוצאה של הליך הוגן המבוסס על הוראות הדין. ניהול מערכת חובות כספיים במיליוני תיקים בהיקף של מאות מיליארדי שקלים מחייב אמצעים מתקדמים לחישובים רטרואקטיביים.

לפיכך, משרד מבקר המדינה סבור כי ראוי שההוצל"פ תפתח אמצעים מחשוביים לחישוב רטרואקטיבי ללא צורך בהזנה ידנית או הסתמכות על חישובי הצדדים לתיק, ולכל הפחות על מנת שתוכל לאמת את תחשיבי החוב שמגישים הזוכים. זאת בייחוד נוכח הטעויות רחבות ההיקף שהתגלו במשך השנים - חלקן אף על ידי ההוצל"פ עצמה וחלקן כפי שעלו בדוח זה, וכן נוכח ההשפעות כבדות המשקל של טעויות אלו והיעדר יכולת ממשית של רוב החייבים לעקוב הלכה למעשה אחר מערך החישובים הנדרש במקרה של תיקון רטרואקטיבי ולבצע בקרה בנושא.

פיקוח ובקרה על פתיחת תיק הוצל"פ

כללי מינהל תקין מטילים על רשות מינהלית כנאמן מטעם הציבור חובה לבצע תפקידה ביעילות, בהוגנות ובשוויון. כפי שכבר פסק בית המשפט העליון לעניין זה: "מחזיקים בסמכויות מכוח החוק, למקטון ועד גדול, כל יישכח מהם, ולו להרף-עין, כי חייבים הם לבחון בקפידה כל החלטה שהם מחליטים, כל מעשה שהם עושים. ולעולם יזכרו כי לא בשלהם עושים הם; כי בשל הזולת עושים הם"⁷⁴. על הרשות הוטל לנהל את מערכת ההוצאה לפועל; לפיכך, בהיותה רשות מינהלית, היא מחויבת להקפיד על כללים אלה תוך שמירה על האיזון הראוי בין זכויות הזוכים לזכויות החייבים.

לשם מילוי תפקידה והבטחת שירות טוב לציבור על הרשות להוציא הנחיות ברורות ולפקח כראוי על הפעלת הסמכויות על ידי עובדיה. זאת בייחוד נוכח העובדה כי ההוצל"פ אחראית כאמור לניהולם של 2.5 מיליון תיקים פעילים לגביית חובות בהיקף של מאות מיליארדי ש"ח ונוכח העובדה כי מרבית החייבים אינם מיוצגים. פיקוח כאמור מחייב בקרה פנימית שוטפת על מנת לוודא כי השירות שניתן לציבור הוא מקצועי, אמין ויעיל.

פקידי מדור פתיחת תיקים בלשכות ההוצל"פ מקבלים בקשות ביצוע ופותחים בכל שנה מאות אלפי תיקי הוצל"פ. הפקידים מטפלים בבקשות ביצוע המוגשות בשעות קבלת קהל (שחלקן מטופלות כבר במעמד ההגשה וחלקן לאחר סיום קבלת קהל) וכן בבקשות שהוגשו מרחוק באמצעות הממשק הממוחשב.

בעת קבלת בקשת ביצוע פקיד ההוצל"פ אמור לוודא כי מתקיימים התנאים לפתיחת תיק. לשם כך, עליו לבחון את המסמכים שצורפו לבקשת הביצוע שעל בסיסם מבקש הזוכה לפתוח את התיק. חוסר תשומת לב לכתוב במסמכים אלו עלול להוביל לפתיחת תיק שכלל לא היה צריך להיפתח. לאחר בחינת בקשת הביצוע והמסמכים הנלווים, מקליד הפקיד את כל נתוני התיק לרבות זהות הזוכה והחייב, שיעורו של כל אחד ממרכיבי החוב, שיעור הריבית וסוג ההצמדה והתאריך שממנו החוב מחויב בריבית והצמדה. טעות בכל אחד מהנתונים הללו משפיעה על סכום החוב במועד פתיחת התיק ובכל תקופת ניהולו עד סגירתו. לנוכח זאת יש חשיבות יתרה לביצוע הבקרה כבר בשלב פתיחת התיק בהוצל"פ.

כאמור, חלק מהליקויים שהועלו בדוח זה - דוגמת הזנת שיעורי ריבית שגויים - ידועים להוצל"פ זה שנים והובאו לידיעתה הן בסקר הסיכונים משנת 2010 והן בדוח מבקר המדינה משנת 2003.

[74] בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נז(6) 899, 817 (2003).

אף על פי כן, בביקורת עלה שככלל, בקשת ביצוע והמסמכים הנלווים לה נבדקים פעם אחת בלבד - במעמד פתיחת התיק - ורק על ידי הפקיד שפותח את התיק. עוד נמצא כי ההוצל"פ אינה מבצעת בקרה ממשית וסדורה על אופן פתיחת התיקים במערכת הממוחשבת.

החטיבה המקצועית בהוצל"פ, המרכזת את ליבת הפעילות המקצועית ותפקידה, בין היתר, לבצע בקרה ולפקח על פעילותן המקצועית של הלשכות, אמורה לבצע ביקורות תקופתיות. אולם בבדיקת משרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 עלה כי ביקורת כזאת נעשתה לאחרונה רק באוגוסט 2013, וכללה בדיקה של תיקים ספורים בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדר אמצעי בקרה שוטפים על תיקי ההוצל"פ מעיד על כשל יסודי בהתנהלותה של ההוצל"פ, כפי שעולה מממצאי דוח זה. לכשל זה השפעות פיננסיות נרחבות והוא פוגע בייחוד בזכויות החייבים. הפעלת אמצעי בקרה סדורים ואפקטיביים היא הכרחית לניהולו התקין וההוגן של הליך גביית החובות בהוצל"פ.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי היא פועלת להטמעת הליך בקרה לשכתי בתחום פתיחת תיקים. הליך הבקרה, המיועד להתחיל לקראת הרבעון השני של שנת 2016, לאחר שמנהלי הלשכות יוכשרו לכך, יכלול בדיקה אקראית של שישה תיקים שייפתחו באותו שבוע בכל לשכה וכן בחינה של איכות הבקרה שבוצעה על פתיחת התיקים. כמו כן מסרה כי אגף ההוצל"פ הארצי יבצע בקרה נוספת על תהליכים עיקריים לרבות פתיחת תיקים ויישום הנחיות. הרשות הוסיפה כי עם הקמתה פעלה לקביעת נוהלי עבודה אחידים שמתעדכנים מפעם לפעם. נוהלי העבודה נגישים למשתמשים, ובקרב תושק מערכת לניהול ידע אשר אמורה לשפר את היכולת לאתר מידע נדרש. כמו כן, לפני המעבר לשימוש במערכת כלים שלובים הופקו דוחות תפעוליים אשר באמצעותם בוצעה בקרה בסוגיות ספציפיות. התאמת הדוחות למערכת החדשה אורכת זמן, אך עם הזמן ניתן יהיה להפיק דוחות נוספים אשר יאפשרו בקרה על תהליכים שונים בהוצל"פ. נוסף על כך תתבצע בקרה רבעונית על הטיפול בדוחות התפעוליים.

אמנם גיבוש הליך בקרה לשכתי כאמור בתשובת ההוצל"פ הוא צעד ראשון וחיובי, אך היקף הבקרה המוצעת על פי תכנית זו אינו סביר בהתחשב בהיקף התיקים שנפתחים בהוצל"פ. על ההוצל"פ למסד הליכי בקרה סדורים ושוטפים ולהטמיעם בעבודת הלשכות בשלב פתיחת התיקים, זאת על בסיס ניתוח מעמיק וקבלת החלטות מקצועיות בנוגע למתודולוגיית הבקרה, למשל תוך שימוש באמצעי בקרה ממוחשבים ובכלל זה התראות ממוחשבות וכן הפקת דוחות עתיים אשר יסייעו באיתור תיקים המנוהלים באופן שגוי.



היעדר אמצעי בקרה שוטפים על תיקי ההוצל"פ מעיד על כשל יסודי בהתנהלותה של ההוצל"פ.



היבטים בניהול תיקים בהוצל"פ

העברת מידע לחייבים

עקרון השקיפות והגילוי הנאות מתבסס על עקרון נאמנות המינהל, ולפיו הרשויות הן נאמנות מטעם הציבור ותפקידן הוא לדאוג לציבור ולאינטרסים הציבוריים ולא לעצמן. השקיפות קשורה בטבורה לחוסר השוויון המובנה בין הציבור ובין הרשות. על פי רוב האזרח, המושפע מפעולותיה של הרשות, סובל מ"נחיתות במידע" לעומת הרשות. לפערי הידע יש נפקות רבה, וחוסר הידע פוגם ביכולתו של אזרח לכלכל את צעדיו האישיים והכלכליים⁷⁵. רשות האכיפה והגבייה חרתה על דגלה את עקרון השקיפות כאחד מערכי היסוד לפעילותה.

המחוקק קבע במגוון תחומים כללים לגילוי נאות ושקיפות בעסקאות שבין תאגידים בנקאיים ללקוחותיהם ובין נותני שירותים לצרכניהם. שקיפות זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בכללים לגילוי נאות בנוגע לתנאי ההתקשרות, לשיעורי הריבית ותנאי ההצמדה ולחובה לשלוח ללקוח דפי חשבון עתיים.

לדוגמה, בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, ובכללי הבנקאות שנקבעו על פיו נקבע שעל התאגיד הבנקאי לציין כבר בעת ההתקשרות כל פרט מהותי לגבי ההתקשרות, בין היתר את סכום ההלוואה, שיעור הריבית, תקופת חישוב הריבית, סוג ההצמדה, שיעורה ובסיס ההצמדה. כמו כן על התאגיד הבנקאי לבצע חישוב ריבית על יתרת חובה בחשבון העובר ושב ולשלוח דיווח על כך ללקוח אחת לרבעון וכן לשלוח אחת לשישה חודשים לפחות דף חשבון הכולל את פירוט התנועות שבוצעו בחשבון הלקוח. כללים דומים נקבעו לגבי גופים מוסדיים המנהלים מוצרי חיסכון פנסיוני וביטוח חיים וכן לגבי נותני הלוואות חוץ בנקאיות.

ההוצל"פ היא כאמור גוף ממשלתי שאחראי למנגנון גביית חובות בהיקף של מאות מיליארדי ש"ח ומפעיל מנגנון זה, ופעילותה מונעת על ידי בקשות הזוכים. על מנת שהחייבים יוכלו לקבל החלטות מושכלות בעניינם, על ההוצל"פ למסור להם באופן יזום את כל המידע המהותי שעשוי לסייע בידם.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בכמה תחומים מהותיים ההוצל"פ אינה מוסרת מיוזמתה לחייבים מידע מהותי, כפי שיפורט להלן:

בקשת ביצוע ומסמכי פתיחת תיק:

נמצא כי בתיקי שטרות ההוצל"פ שולחת לחייב רק את מכתב האזהרה אך אינה מצרפת העתק של השטרות או הצ'קים שבגינם נפתח התיק.

[75] אליעד שרגא ורועי שחר, המשפט המינהלי - עקרונות יסוד (2009), פרק 8 - שקיפות.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי בחלק מהתיקים יש צורך בסימון ספציפי בתיק בעת פתיחתו במערכת הממוחשבת על ידי הפקיד, כדי שלאזהרה יצורפו מסמכי פתיחת התיק. ההוצל"פ הוסיפה כי ההנחיות בעניין זו ירועננו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהמסמכים יצורפו באופן אוטומטי לכל סוגי התיקים ללא צורך בפעולה נוספת ידנית של הפקיד הפותח את התיק במערכת.

בתיקי תובענות שבהם הזוכה מיוצג, הזוכה (או בא כוחו) אמור לשלוח את בקשת הביצוע ונספחיה לחייב. נמצא כי ההוצל"פ אינה מבצעת כל בקרה כדי לוודא שמסמכים אלו נשלחו לחייב.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ: "לא ברור לנו כיצד אפשר לבצע בקרה על עורכי דין ולברר אם שלחו את המצורפים בהתאם להוראות הדין או לא".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ממצאי הביקורת לפיהם בפועל לא בכל התיקים מצורפים המסמכים לאזהרה הנשלחת לחייב, ראוי כי ההוצל"פ תבחן דרכים אפשריות לוודא שהמסמכים הגיעו לידי החייב, למשל לדרוש לקבל הצהרה מבא כוחו של הזוכה על המצאת מלוא המסמכים לחייב כתנאי להמשך פעילות בתיק.

גילוי שיעור הריבית ומנגנון ההצמדה בתיקי ההוצל"פ: באזהרה הנשלחת לחייב לאחר פתיחת התיק מפורטים, בין היתר, סוג התיק, סכום החוב ביום פתיחת התיק, סכום אגרת פתיחת התיק וסכום שכ"ט עו"ד שהושת על החייב.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי האזהרה אינה כוללת נתונים כספיים בסיסיים הנוגעים לחוב: מידע על סכום הריבית שהתווסף לחוב בעת פתיחת התיק, שיעור הריבית ומועד חישובה, סוג ההצמדה, שיעורה ובסיס ההצמדה.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי זהו הנוסח הקבוע בתקנות. כמו כן, "האזהרה מאוד מסורבלת ומלאת פרטים שרק מקשים על החייב את ההבנה מה מצבו ומה הוא נדרש לעשות. העמסה של פרטים נוספים לא רק שלא תוסיף מידע אלא רק תבלבל את החייב ותעמיס פרטים שלא בטוח שהחייב יצליח להבין... כל חייב שפונה אלינו בשאלות בעניין זה מקבל מיד פירוט והסבר על האזהרה וכן כל מידע אחר הנדרש לו".

לדעת משרד מבקר המדינה, מידע על הריבית הוא מידע בסיסי העומד ביסוד כל תחשיב החוב שבגינו מנוהל התיק, וראוי כי מידע זה יובא לפני החייב בשלמותו כבר בשלב פתיחת התיק.

פרסום טבלאות ריבית: נמצא כי ההוצל"פ לא פרסמה לציבור את עשרות טבלאות הריבית המשמשות אותה ואת כללי ההצמדה שעל בסיסם מושתות על החייבים ריבית והצמדה.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה פרסמה ההוצל"פ בדצמבר 2015 את טבלאות הריבית באתר האינטרנט, זאת לאחר קבלת אישור לכך מאיגוד הבנקים.

חישוב ריבית תקופתי:

החוב הכולל בתיק ההוצל"פ מורכב ממגוון קרנות חוב⁷⁶ אשר לעתים לכל אחת מהן כלל חישוב, שיעור ריבית ותנאי הצמדה שונים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מערכת כלים שלובים של ההוצל"פ אינה משקפת בדפי החשבון חישוב ריבית והצמדה במועדים קבועים אלא רק לאחר שבתיק מתבצעת פעולה כספית כלשהי (כגון חיוב בהוצאות והקטנת חוב בעקבות מכירת מעוקלים). לפיכך לא זו בלבד שהחייב אינו מודע בעת פתיחת התיק בדבר שיעורי הריבית וההצמדה לכל קרן חוב, אלא שגם אין לו אפשרות מעשית לבדוק את חיובי הריבית וההצמדה בדף החשבון, שכן החישוב והרישום אינם מתבצעים בפרקי זמן קבועים: בחלק מהתיקים הם מתבצעים אחת לכמה ימים, ובאחרים – אחת לכמה שנים.

לדוגמה, בתיק תובענה שנפתח בפברואר 2015 בוצעו שבעה חישובי ריבית בתקופה של ארבעה חודשים מכיוון שנעשו פעולות בתיק. לעומת זאת, בתיק אחר ביצעה ההוצל"פ חישובי ריבית עשר פעמים בשנת 2013 בעקבות פעולות בתיק, אך בין נובמבר 2013 לאוגוסט 2015 לא בוצע חישוב ריבית בתיק, ויתרת החוב לא עודכנה במשך תקופה זו אף שבפועל מירוץ הריבית לא נעצר.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי חישובי ריבית יומיים או שבועיים בכל התיקים יכבידו על מערכת המחשוב, דבר שעלול "לתקוע ולשבש את פעילות המערכת". עוד מסרה כי "חייב שבאמת מעוניין לדעת כיצד מחושב החוב יגיע ללשכה ויקבל פירוט והסבר וודאי שדרך זו עדיפה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי חישוב עתי – רבעוני או חציוני – של סכומי הריבית המתווספים לחוב הוא הליך בסיסי בניהול רישומים פיננסיים, המאפשר לבצע בקרה על נכונות החוב. בעידן המודרני ראוי שהחייבים לא יצטרכו לטרוח להגיע ללשכת ההוצאה לפועל לשם קבלת מידע על מצב חשבונם ובכלל זה הסבר על אופן חישוב הריבית.

דפי חשבון:

הפקה ומשלוח של דפי חשבון תקופתיים לחייב הם פעולות בסיסיות המתבססות על חובת השקיפות המינהלית, בין היתר כדי ליידע את החייב על יתרת חשבונו בהוצל"פ ועל הפעולות שנעשו בתיק⁷⁷ ולתת לו כלים למעקב ובקרה. דפי חשבון תקופתיים יכולים לסייע בגילוי טעויות בפתיחת תיק (שלא אותרו בשלב פתיחת התיק) או בניהולו.

מהבדיקה עולה כי ההוצל"פ אינה מפיקה וממילא אינה שולחת ביזמתה⁷⁸ דפי חשבון תקופתיים לחייבים בכ-2.5 מיליון התיקים שבניהולה.

[76] רכיבים שונים כגון קרן החוב העיקרית, אגרות והוצאות, שכר טרחה ועוד.

[77] על חלק מהפעולות מקבל החייב הודעה בדואר.

[78] אלא רק במקרים שבהם החייב מתייצב בלשכת הוצל"פ ומבקש דף חשבון.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה ההוצל"פ כי משלוח תקופתי של דפי חשבון יצור מעמסה מיותרת לא רק על המערכת, אלא בייחוד על החייב, שכן הדבר יעמיס עליו מידע וניירת מיותרת אשר בפועל לא תועיל לניהול התיק. זאת ועוד, יש להניח שהעלות הכספית של משלוח דפי חשבון תושת עליו. חייב שמעוניין בקבלת דפי חשבון זכאי לקבלם בלשכה. כמו כן, בתחילת שנת 2016 יושק האזור האישי באינטרנט אשר בו יוכל החייב לצפות באופן מלא ושקוף בכל נתוני התיק.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את התכנון להשקת אזור אישי באינטרנט עבור חייבים, אולם ראוי כי ההוצל"פ תיזום משלוח עתי של דפי חשבון לחייבים, בין באמצעות הדואר ובין באמצעות הדואר האלקטרוני. לעניין זה מוצע אף לתת את הדעת לכך שמשלוח יזום ועתי של דפי חשבון עשוי לשמש תזכורת לחייב על החוב ותמריץ לפרעו.

שכ"ט ב':

בתיקים שבהם הזוכה מיוצג על ידי עו"ד מושת על החייב חיוב בגין שכר טרחת עורך דין בעת פתיחת תיק (להלן – שכ"ט א'). שיעורו של שכ"ט א' מצוין באזהרה הנשלחת לחייב. לאחר שעורך הדין מבצע פעולה מבצעית ראשונה (כגון בקשה לעיקול כספים) מושת על החייב חיוב נוסף בגין שכר טרחתו של עורך הדין (להלן – שכ"ט ב').

מהבדיקה עולה כי שכ"ט ב' מושת על החייב בלי שהוא מקבל על כך הודעה מההוצל"פ.

העברה יזומה של המידע הרלוונטי לידיעת החייבים בפתיחת התיק וכן במהלך ניהולו נגזרת מחובת הרשות המנהלית לתפקוד תקין, והיא חשובה במיוחד נוכח פערי הייצוג בין הזוכים לחייבים. זאת ועוד, במקרים מסוימים אי הבאת מידע נוסף לצדדים עלול לפגוע ביכולתו של החייב לאתר טעויות בפתיחת התיק ובניהולו, וכפי שעלה בבדיקת משרד מבקר המדינה ופורט בדוח זה מדובר בטעויות רבות ומשמעותיות.

על ההוצל"פ לקדם לאלתר פעולות לתיקון הליקויים שהועלו בפרק זה, ובכללן המצאה לחייב של כל המסמכים והנתונים הפיננסיים שעל פיהם נפתח התיק, ללא הבחנה בין סוגי התיקים; היערכות למשלוח דף חשבון מפורט לחייב בגין כל אחד מתיקיו הפתוחים, בתדירות סבירה וקצובה; ביצוע חישוב ריבית והצמדה רבעוני בכל תיק; וכן דיווח בזמן אמת לחייב על אירועים פיננסיים מהותיים, לרבות השתת שכ"ט ב' והוצאות.

נוכח היקף התיקים והפעילות הכספית שמערכת ההוצל"פ מנהלת, על שרת המשפטים, הממונה על ביצוע חוק ההוצאה לפועל, לקדם הסדרה בחקיקה ראשית או בתקנות של הוראות ברורות שיבטיחו גילוי נאות לצדדים בניהול תיקים בהוצל"פ.



העברה יזומה של המידע הרלוונטי לידיעת החייבים בפתיחת התיק וכן במהלך ניהולו נגזרת מחובת הרשות המנהלית לתפקוד תקין, והיא חשובה במיוחד נוכח פערי הייצוג בין הזוכים לחייבים.



גביית חובות בסכומים נמוכים

1. חוק ההוצאה לפועל אינו קובע את סכומו המזערי של חוב הניתן לגבייה באמצעות ההוצל"פ, ולפיכך גם לצורך גביית חוב זעום יכול זוכה לפתוח תיק בהוצאה לפועל.

כאמור, פתיחת תיק כרוכה בתשלום אגרת פתיחת תיק המתווספת לסכום החוב. אגרה זו נגזרת מגובה החוב ולכל סוג תיק נקבעה אגרת מינימום. אם הזוכה מיוצג, מושת על החייב, נוסף על האגרה, שכ"ט א' כבר במעמד פתיחת התיק ושכ"ט ב' עם נקיטת ההליך המבצעי הראשון. שכרי טרחה אלו נקבעים לפי סוג התיק ומדרגות חוב קבועות, ולכל מדרגה נקבע שכר טרחה מינימלי אשר ייזקק לחובת החייב. בתרשים 6 שלהלן מוצג פירוט של סכומי אגרת פתיחת תיק ושכ"ט עו"ד מזעריים המתווספים לחוב לפי סוג התיק.

אגרת פתיחת תיק ושכ"ט עו"ד מזעריים בסוגי תיקים מרכזיים (בש"ח)



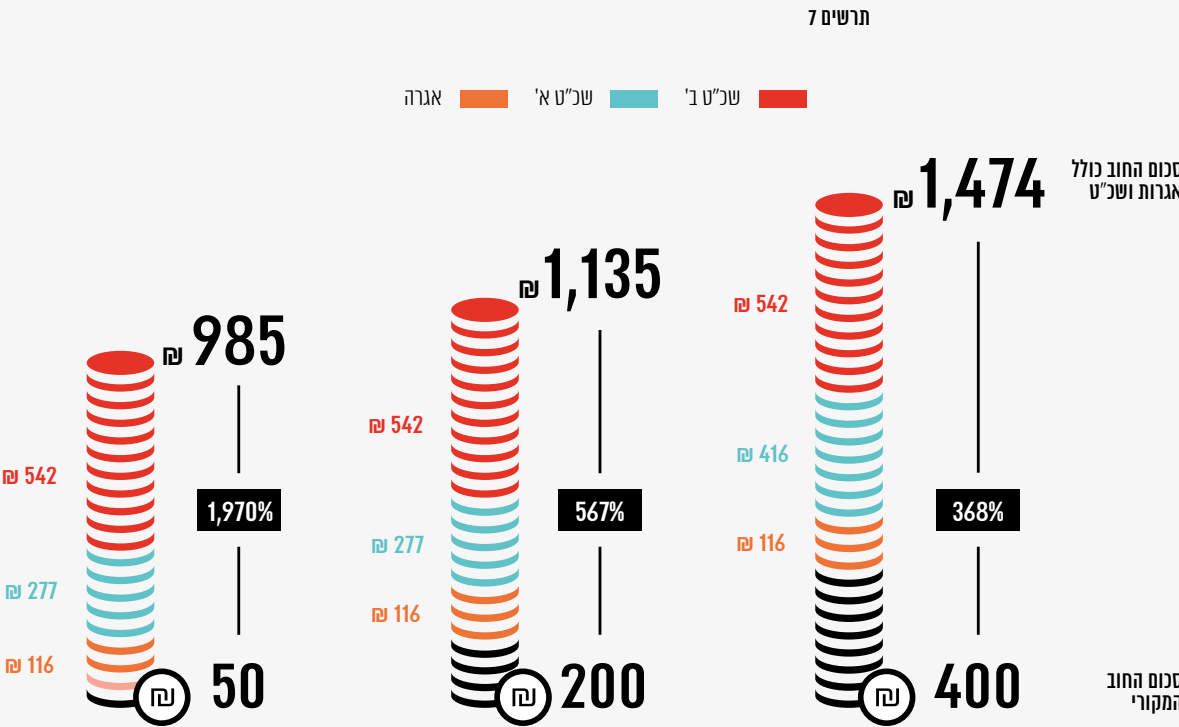
* על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה בעיבוד משרד מבקר המדינה

[79] בתוספת אחוז מהחוב בהתאם לגובהו.

מנתוני ההוצל"פ עולה כי כ-1.25 מיליון תיקים, שהם כ-52% מהתיקים שנוהלו באוגוסט 2015 בהוצל"פ נפתחו לגביית חוב של עד 5,000 ש"ח⁸⁰. עוד עלה כי בשנת 2014 פתחה ההוצל"פ כ-5,000 תיקים לגביית חובות בסכומים נמוכים שבין עשרות ש"ח לכמה מאות ש"ח. המשמעות של פתיחת תיקים בגין חובות בסכום נמוך היא גידול ניכר ולא פרופורציונלי בשיעור של מאות אחוזים מסכום החוב, כבר ביום פתיחת התיק, בשל הוספת אגרת פתיחת תיק ושכ"ט א' וחיוב עבור הוצאות נוספות כגון מסירה אישית. בהמשך ניהולו של התיק חל גידול ניכר נוסף בסכום החוב עם התווספות שכ"ט ב'.

בתרשים 7 שלהלן מוצגת הדמיה של שיעור הגידול שחל בחוב המקורי עקב הוספת אגרת פתיחת תיק, שכ"ט א' ושכ"ט ב'. ההדמיה היא לגבי תיקי תובענה שנפתחו לגביית חובות בגין 50 ש"ח, 200 ש"ח ו-400 ש"ח.

הדמיה של היחס בין סכום החוב המקורי ובין סכום החוב הכולל אגרת פתיחת תיק ושכ"ט עו"ד (בש"ח)**



[80] סכום החוב כולל את החוב המקורי, הריבית שנצברה עד ליום פתיחת התיק, אגרת פתיחת תיק ושכ"ט א'.

* על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה בעיבוד משרד מבקר המדינה
** הדמיה בתיק תובענה ללא ריבית והפרשי הצמדה

מהתרשים עולה כי ככל שסכום החוב המקורי קטן יותר, היחס בין החוב המקורי לחוב הכולל גדול יותר, זאת בשל תוספת אגרת פתיחת תיק ושכ"ט עו"ד כבר בשלב פתיחת התיק. לדוגמה, חוב מקורי של 50 ש"ח יגדל ביום הפתיחה פי תשעה בערך. לאחר נקיטת ההליך הראשון (למשל, בקשה לעיקול כספים בחשבון בנק שמועבר באמצעות ממשק ישיר ממוחשב בין ההוצל"פ לבנק) ייזקף לחוב זה שכ"ט ב', דבר שיגדיל את החוב המקורי פי כ-20. זאת נוסף על הגידול המתמיד בחוב עקב תוספת ריבית הצמדה והוצאות שונות.

לדוגמה, באפריל 2014 נפתח בהוצל"פ לבקשת זוכה תיק שטרות לגביית חוב בסך כ-37 ש"ח. במעמד פתיחת התיק הושתו על החייב אגרה בסך 187 ש"ח ושכ"ט א' בסך 166 ש"ח. בהמשך הושת על החייב שכ"ט ב' בסך 631 ש"ח. בספטמבר 2015 סכום החוב בתיק היה 1,208 ש"ח, סכום הגדול פי 3,264% מהחוב המקורי.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי בעבר נדונה הצעה לתיקון החוק באופן שלא יאפשר להגיש תובענות או בקשות לביצוע שטר אם סכום החוב קטן מ-500 ש"ח. אולם תיקון זה לא בוצע בפועל בחוק נוכח טענות בדבר פגיעה בזכות הקניין, ביכולת של גופים קטנים לגבות חובות וכן באוכלוסיות החלשות יחסית, שלעתים אין להם אמצעי אחר לתשלום מלבד צ'קים.

2. בנובמבר 2008 תוקן חוק ההוצאה לפועל והוקם מסלול מיוחד שנועד לגביית חובות כספיים⁸¹ עד לסכום של 10,000 ש"ח העומדים בתנאי החוק⁸², כאשר הגורם היוזם והמקדם את תהליך הגבייה הוא לשכת ההוצל"פ ולא הזוכה או בא כוחו (להלן - המסלול המקוצר). במסלול זה הלשכה היא שמאתרת את החייב, בין היתר באמצעות מידע שמוסר הזוכה, שולחת אזהרה לחייב עם פתיחת התיק ופועלת לגביית החוב, בין היתר באמצעות נקיטת הליכים מבצעיים⁸³ ללא צורך במעורבות הזוכה.

לצורך הפעלתו של המסלול המקוצר הקימה הרשות באוגוסט 2009 לשכה מיוחדת שבה 14 עובדים וכן מוקד טלפוני ייעודי למתן מענה לזוכים ולחייבים.

אגרת פתיחת תיק בתיקי המסלול המקוצר זהה לזו שנגבית במסלול הרגיל. אך נוכח העובדה כי ההוצל"פ היא שפועלת באופן אקטיבי לגביית החוב, הזוכה אינו זכאי לשכר טרחת עורך דין וחיוב זה נחסך מהחייב⁸⁴. כמו כן, במסלול הרגיל העמלות נגבות בגין נקיטת הליכים עבור כל הליך בנפרד (כך למשל תשעה ש"ח הנגבים עבור כל עיקול אצל צד ג' הנשלח באמצעות ממשק ממוחשב), ואילו במסלול המקוצר נגבית אגרה אחידה וחד-פעמית בסך 64 ש"ח בגין הליכי הגבייה⁸⁵.

מבדיקות שעשתה ההוצל"פ עלה כי הוצאות הגבייה בתיקי המסלול המקוצר נמוכות ב-52% מהוצאות הגבייה הממוצעות בתיקים דומים במסלול הרגיל.

המסלול המקוצר נותן מענה ולו חלקי לאי-ההלימה שבמסלול הרגיל לגבי חובות בסכומים נמוכים, אשר באה לידי ביטוי בפער בין סכום החוב המקורי,

[81] למעט חוב מזונות או חיובים כספיים הנגבים באמצעות מימוש משכון או משכנתה.

[82] התנאים הם: חוב כספי של עד 10,000 ש"ח, לחייב אין איחוד תיקים וסך חובותיו בתיקי ההוצל"פ אינו עולה על 100,000 ש"ח.

[83] בחוק הוגדרו ההליכים המבצעיים שאפשר לנקוט במסגרת המסלול המקוצר, ואלה הם: עיקול כספים וזכויות לקבלת כספים הנמצאים בידי צד שלישי ועיקול רכב.

[84] למעט במקרים שבהם התיק נפתח בגין תביעה על סכום קצוב ולגביהם זכאי הזוכה לשכ"ט עו"ד א' לגבי עשרים התיקים הראשונים שביקש לפתוח במסלול המקוצר באותה שנה. ובכל מקרה, בכל תיקי המסלול המקוצר הזוכה אינו זכאי לשכ"ט עו"ד ב'.

[85] למעט עבור תפיסת רכב, שבגינה נגבות הוצאות נוספות.

שבגינו נפתח התיק, ובין הסכום העומד לגבייה לאחר תוספת אגרות ושכ"ט עו"ד. אולם המחוקק לא חייב את הזוכה המבקש לפתוח תיק הוצל"פ ועומד בתנאים הקבועים בחוק לפעול במסגרת המסלול המקוצר, והבחירה בו נתונה לשיקול דעתו של הזוכה בעת פתיחת התיק. כמו כן, הפרק המתייחס למסלול המקוצר נחקק בהוראת שעה והוא תקף רק עד ספטמבר 2016.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המסלול המקוצר מנוצל באופן חלקי בלבד. מנתוני ההוצל"פ עולה כי מינואר 2014 ועד סוף יוני 2015 נפתחו כ-16,000 תיקים במסלול המקוצר, ששיעורם רק כ-17% מסך התיקים שניתן היה לפתוח במסלול זה באותה תקופה. מהאמור עולה כי רוב הזוכים, אשר כאמור מרביתם מיוצגים, מעדיפים לפתוח תיקים במסלול הרגיל אשר מקנה להם שכ"ט בגין פתיחת התיק וניהולו - שכ"ט המושת על החייב.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי עם הקמתו של המסלול המקוצר וכדי להניע זוכים לפתוח תיקים במסלול זה ובכך להטיב עם החייבים, היא נקטה פעולות אלה: היא פעלה לפרסמו בתקשורת; הציבה עמדות בלשכות ההוצל"פ אשר בהן הוסבר לזוכים על יתרונות המסלול; פנתה לזוכים מוסדיים גדולים והציגה להם את ההליך. עם זאת, המסלול המקוצר הוא מסלול בחירה, והזוכה רשאי לבחור אם לנהל את התיק במסלול זה או במסלול הרגיל.

ניהול תיקים במסלול הרגיל בגין חובות בסכומים קטנים גורם ל"ניפוח" החוב ולגבייה לא פרופורציונלית של החוב מהחייב, ולשם כך הוקם מסלול חלופי המקטין את סכום ההוצאות. זאת ועוד, ניצול חלקי של המסלול המקוצר עלול לגרום לבזבז משאבי המדינה, אשר הקימה ומתחזקת מערך נרחב שנועד להפעיל את המסלול המקוצר. לפיכך סבור משרד מבקר המדינה כי ראוי שמשרד המשפטים וההוצל"פ יבחנו ייזום של תיקון חקיקה באופן שתיקים בסכומים נמוכים מסכום מסוים שייקבע ינוהלו במסלול המקוצר בלבד.

בתשובתה מסרה ההוצל"פ כי במסגרת ההיערכות לפקיעת תוקפה של הוראת השעה בספטמבר 2016, היא גיבשה טיוטת תזכיר שבמסגרתה מוצע להסב את המסלול המקוצר למסלול חובה לגביית חובות בסכומים נמוכים וכן לעגנו כהוראת קבע בחוק ההוצאה לפועל. בתשובתו מסר משרד המשפטים כי הוא בוחן את תיקון החקיקה המוצע.

נוסף על כך, על ההוצל"פ לשקול קידום מהלכים נוספים להסדרת סוגיית גביית חובות בסכומים נמוכים בהוצל"פ. למשל על ידי ייזום חקיקה בעניין אגרות פתיחת תיק ייחודיות לתיקי המסלול המקוצר באופן שיהלום יותר את סכום החוב בתיקים הנפתחים בגין חובות ברף הנמוך של תיקי המסלול או ייזום תיקון חקיקה שיקבע תנאים מקדימים לפתיחת תיקים בהוצל"פ לצורך גביית חובות בסכומים נמוכים במיוחד.



המסלול המקוצר מנוצל באופן חלקי בלבד... ניהול תיקים במסלול הרגיל בגין חובות בסכומים קטנים גורם ל"ניפוח" החוב ולגבייה לא פרופורציונלית של החוב מהחייב.

סיכום

מערכת ההוצאה לפועל ברשות האכיפה והגבייה מופקדת על אכיפת החלטות שיפוטיות בעניינים אזרחיים ועל גביית חובות שדינם כדין פסק דין. בסוף שנת 2014 ניהלה ההוצל"פ כ-2.5 מיליון תיקים בהיקף של מאות מיליארדי ש"ח. על ההוצל"פ, כגוף מינהלי האמון על גביית החובות, מוטלת חובה לפעול במקצועיות וביעילות בניהול התיקים. עם זאת, לנוכח היקף החובות המנוהלים במסגרתה וכן לנוכח העובדה כי רוב החייבים כלל אינם מיוצגים – שלא כמו הזוכים – וחלקם משתייכים לאוכלוסייה מוחלשת כלכלית, מוטלת על ההוצל"פ חובה מוגברת לוודא שמתקיים הליך הוגן, תוך הקפדה על כך שזכויות היסוד של החייבים יישמרו וכי לא יושתו עליהם תשלומים שהם אינם חבים בהם על פי דין.

מאז הקמתה פעלה הרשות לבניית תשתית ארגונית אשר הוטמעו בה שורה של רפורמות שנועדו להתמודד עם מורכבות המשימות שלפניה, ובהן שיפורן של האכיפה והגבייה באמצעות הענקת כלי אכיפה יעילים לזוכים, הקמת מסלול מקוצר לגבייה יעילה של חובות בסכומים קטנים תוך צמצום העלויות המושתות על החייבים, פיתוח והרחבה של שירות הלקוחות, כתיבת נוהלי עבודה וייזום מבצעי גבייה עם זוכים מוסדיים גדולים שהיה בהם כדי לקדם הסדרי חוב תוך ויתור על חלק ניכר מהחוב.

עם זאת, ממצאיו של דוח זה מצביעים על ליקויים מהותיים ויסודיים בליבת הפעילות של ההוצל"פ – שלב פתיחת התיקים. ביסוד מכלול הליקויים המפורטים בדוח זה עומד כשל בקרה של ההוצל"פ על הליך פתיחת מאות אלפי התיקים בשנה שמנוהלים בה. כשל זה הביא לכך שתיקים רבים נפתחו שלא כדין תוך פגיעה בזכויותיהם של החייבים, ולעתים תוך השתת תשלומי יתר עליהם. פתיחת תיק באופן שגוי היא ליקוי בסיסי שגורר אחריו ליקויים נוספים בתהליך ניהולו של התיק, תהליך שבמקרים רבים עשוי להימשך שנים. כמו כן, הועלו ליקויים חמורים בנוגע לשיעור הריבית המושקת על החייב ולחשובי הריבית בתיק.

הביקורת מצאה פגם בהתנהלותן של רשויות מקומיות אשר ניהלו עשרות אלפי תיקים בהוצל"פ בשיעור ריבית שגוי, ובהתנהלותה של ההוצל"פ אשר פתחה תיקים אלו כמבוקש ובכך השיתה על החייבים ריבית גבוהה מהריבית הנקובה בחוק; אמנם ההוצל"פ פתחה במהלכים לתיקון הטעויות שבתיקים, אך במועד סיכום הביקורת עדיין לא זכתה לשיתוף פעולה משמעותי של מרבית הרשויות המקומיות. ליקוי מערכתי נוסף נמצא בניהולם של תיקים לגביית חובות בגין הלוואות שנתנו תאגידים בנקאיים המובטחות במשכנתה על דירת מגורים בריבית גבוהה מהמותר על פי צו הריבית אשר הוגבלה בצו לפני למעלה מעשור. יש בליקויים אלה משום פגיעה של ממש בחייבים וברכושם.

מאז קבלת טיוטת דוח הביקורת רשות האכיפה והגבייה פעלה נמרצות ונקטה צעדים משמעותיים במגוון תחומים לצורך תיקון הליקויים שהועלו. בין היתר, פעלה לתיקון טעויות שנעשו בתיקים שאותרו במסגרת הביקורת, הרחיבה את בדיקותיה לגבי ליקויים מערכתיים שעלו לעניין תיקי רשויות מקומיות ותיקי בנקים בגין פיגורים בהלוואות ומשכנתאות ופנתה לגורמים הרלוונטיים על מנת להחיש את הטיפול בתיקון הליקויים, תיקנה תקלות חישוביות במערכת הממוחשבת "כלים שלובים" ופרסמה לראשונה טבלאות ריבית שלפיהן מנוהלים תיקים בהוצל"פ. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את התגייסותה המידית של הרשות לתיקון הליקויים שהועלו, את התחייבותה להמשיך לפעול לתיקונם ואת התמקצעותה של מערכת ההוצל"פ.

ממצאי דוח זה מצביעים על הצורך לערוך רפורמה יסודית בתהליך פתיחת התיקים בהוצל"פ, זאת על מנת למנוע פגיעה נוספת ומתמשכת בחייבים ולמלא בנאמנות את התכלית אשר לשמה הוקמה. על ההוצל"פ בשיתוף משרד המשפטים ליזום ולקדם רפורמה זו. על ההוצל"פ לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה לגבי תיקים פעילים ותיקים שייפתחו בעתיד, וכן לגבי תיקים שנסגרו. על ההוצל"פ, משרד המשפטים, בנק ישראל, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי לבחון את הצעדים הנדרשים – כל גוף בתחומם⁸⁶ – לתיקון הליקויים, ובכלל זה בכל הנוגע לסוגיית החזרת כספים שנגבו ביתר מהחייבים. נוכח חומרת הליקויים והיקפם, על שרת המשפטים, הממונה על הרשות, להבטיח כי יקויים פיקוח על תיקון הליקויים שעלו בדוח זה. על ההוצל"פ לעדכן את משרד מבקר המדינה בדבר הפעולות שננקטו והתיקונים שבוצעו.

^[86] בנק ישראל – בכל הנוגע לבנקים הזוכים; מרכז השלטון המקומי ומשרד הפנים – בכל הנוגע לרשויות המקומיות; ההוצל"פ – אחריות כללית ובייחוד בכל הנוגע לתיקים המנוהלים או שנוהלו על ידי זוכים שאינם בנקים ואינם רשויות המקומיות; משרד המשפטים – בכל הנוגע לצורך בתיקוני חקיקה לאור הליקויים שהועלו בדוח זה.

דוחות מיוחדים שפורסמו בשנת 2016

הקמת מערך המצלמות האלקטרוניות
ואכיפת חוקי תעבורה



מנגנון גביית חובות בהוצאה לפועל



www.mevaker.gov.il

רחוב מבקר המדינה 2, קריית הלאום,
ת"ד 1081 ירושלים 9101001
טל. 6665000-02 פקס. 6665204-02