

אני משה סילמן  
ת.ז. 052365343  
מעלה השחרור 21

מדינת ישראל גנבו

השאירה אותי חסר כלום

ובית המשפט המחוזי בת"א חסם אותי לקבל צדק, חנק את  
המחוזי ת"א, שעבר על החוק, ושיבש הליכי משפט, מתוך התנאי

אפילו סיוע בשכר דירה היא לא נותנת  
שתי ועדות של משרד השיכון, דחו אותי, אף על פי שעברתי אירוע מוחי,  
וקבלתי 100% אובדן כושר עבודה,  
תשאלו את מנהלת עמידר, בחיפה, ברחוב הנביאים.

אני מאשים את מדינת ישראל

את ביבי נתניהו  
ושטייניץ הנבלות  
על ההשפלה שהאזרחים המוחלשים, עוברים יום יום, שלוקחים מהעניים  
ונותנים לעשירים, ולעובדי המדינה

את עובדי מדינת ישראל

# כיצד מדינת ישראל מדרדרת בעלי חוב לעוני

אין לי כסף לתרופות ולשכר דירה, ואין לי בכלל להתחיל את החדש  
אחרי ששילמתי מיליונים במיסים, עשיתי צבא, ועד גיל 46 עשיתי מילואים

האגודה לזכויות האזרח בישראל  
جمعية حقوق المواطنين في إسرائيل  
The Association for Civil Rights in Israel



[www.acri.org.il](http://www.acri.org.il)

ואני לא אהיה חסר בית, לכן אני מוחה

כנגד כל העוולות שהמדינה, עושה לי ושכמותי

# חייבים לשנות

## כיצד מדינת ישראל מדרדרת בעלי חוב לעוני

כתיבה: עו"ד רעות כהן

עיצוב כריכה: סטודיו אוסו באיו, שיר לפיד

עריכה לשונית ועימוד: טל דהן

## **An Urgent Need for Change: How the state of Israel forces debtors into poverty**

### **תודות:**

לפרופ' פבלו לרנר מהמרכז האקדמי למשפט ולעסקים, על ההערות המועילות.  
לצליל קובץ ואורטל נחום, עמיתות מינרבה באוניברסיטה העברית, על העזרה במחקר ועל הסיוע בכתיבה.

לעו"ד משכית בנדל, עו"ד דבי גילד-חיו, עו"ד גיל גן-מור ועו"ד טלי ניר, עובדות האגודה לזכויות האזרח בישראל, על ההערות ועל הליווי בכתיבת הדוח.  
למשרד שנקלר – עורכות דין.

**דוח זה מוקדש לזכרו של משה סילמן ז"ל**, שהצית עצמו למוות ביולי 2012 בעת הפגנה בתל אביב במחאה על מצבו הכלכלי הקשה. סילמן נקלע למצוקה הקשה עקב חובות שהלכו ותפחו. במכתב שהפיץ, ואשר העתק שלו נמצא בשער דוח זה, הלין על היעדר מענה מספק מצד הרשויות למצוקתו. "אני לא אהיה חסר בית", כתב סילמן, "לכן אני מוחה כנגד כל העוולות שהמדינה עושה לי ושכמותי". יש לקוות כי השינויים הכלולים בדוח זה יאומצו כדי שמקרים מסוג זה לא יתרחשו עוד במדינת ישראל.

**אוקטובר 2015**

## תוכן עניינים

מבוא.....	5
הליכי גבייה בהתאם לעקרונות של זכויות אדם.....	9
1. שמירה על כבוד האדם והבטחת יכולתו לקיים עצמו.....	9
2. אכיפה ולא ענישה.....	10
3. הליכי גבייה מידתיים.....	10
מערך גביית החובות בישראל: כשלים והצעות לפתרון.....	11
הליך גבייה מנהלי לפי פקודת המסים (גביה).....	11
מהו הליך גבייה מנהלי?.....	11
לאילו גופים ציבוריים יש סמכות להשתמש בהליך גבייה מנהלי?.....	13
מדוע גבייה מנהלית לפי פקודת המסים (גביה) עלולה לפגוע בזכויות אדם? ..	14
1. לא מתקיים הליך שיפוטי שבוחן את עילת החוב ואת גובהו.....	14
2. לא מתקיים הליך שיפוטי שקובע את דרכי תשלום החוב ביחס לנסיבותיו האישיות של החייב.....	14
3. לא מתקיים פיקוח שיפוטי ונייטרלי על הליך הגבייה עצמו.....	15
4. אי אפשר לאחד חובות שנגבים דרך פקודת המסים (גביה).....	16
5. הפרטת מערכת הגבייה לחברות פרטיות.....	16
6. ניפוח החוב באמצעות ריביות והוצאות גבייה.....	19
המלצות האגודה לזכויות האזרח ביחס להליך הגבייה המנהלי.....	20
1. ביטול פקודת המסים (גביה) או צמצום הפגיעה הכרוכה בה.....	20
2. ביטול ההפרטה של מערך הגבייה.....	22
3. הסדרת מערך הגבייה המופרט.....	22
4. קידום חקיקה מודרנית לגבייה מנהלית או הטמעת שינויים מהותיים בפקודה.....	25
5. פתרונות לעלויות הגבוהות של הוצאות הגבייה וריבית הפיגורים.....	27
6. שינויים הנדרשים בגופים מסוימים.....	28

## **29..... מערכת ההוצאה לפועל**

### **29..... מדוע הליך הגבייה בהוצאה לפועל עלול לפגוע בזכויות אדם?**

29 ..... 1. פערי כוח וידע אדירים

32 ..... 2. פגיעה בזכות לקיום בכבוד

34 ..... 3. הפרטת סמכויות הביצוע של ההוצאה לפועל

4. העמקה וניפוח החוב על ידי ריביות ואמצעי גבייה לא יעילים המשמשים

35 ..... כענישה

36 ..... 5. פגיעה בזכויות החייבים בעת הליך מימוש משכנתא

### **38..... המלצות האגודה לזכויות האזרח ביחס להליך הגבייה בהוצאה לפועל**

38 ..... 1. צמצום פערי הכוח בין הצדדים

44 ..... 2. הפחתת נזקי ההפרטה

44 ..... 3. חיזוק ההגנות על זכות החייב לקיום בכבוד

48 ..... 4. הצעות ממוקדות בתחום מימוש משכנתא והזכות לדיור

## **49..... נספח מס' 1: הדגמה**

## **54..... נספח מס' 2: תגובת רשות האכיפה והגבייה**

## מבוא

**"אם החייב הופך להיות חסר בית, אם הוא רעב ללחם ומשוטט ברחובות – גם אלה סיכונים קשים, ולעתים פגיעתם בחייב קשה יותר ממאסר. הפגיעה בכבודו של אדם עלולה להיות קשה מהפגיעה בחירותו."**<sup>1</sup>

אם חד הורית עובדת קשה למחייתה ובקושי מצליחה לפרנס את ילדיה. לאחר שבחרה בקפידה את מצרכי הבסיס הזולים ביותר, היא חוזרת הביתה מהסופר. על שולחן המטבח נאספים מכתבים: דרישת תשלום שכר דירה מבעל הדירה, המלווה באיום בפניו; חשבון מים; חשבון חשמל המלווה באזהרה לפני ניתוק; חשבון ארנונה המלווה באזהרת עיקול חשבון הבנק; ופירוט חשבון מהבנק המפרט על אודות הריביות המצטברות בגין ההלוואות שלקחה לכיסוי חובותיה. בטרם תתפנה למטלות הבית השונות ולטיפול בילדים, היא מנסה להכריע בדילמה בלתי אפשרית: האם במעט הכנסותיה תרכוש מזון או ספרי לימוד לילדים? האם תשלם קודם את חוב הארנונה ותסתכן בניתוק החשמל, או תבחר לשלם קודם את חוב החשמל ותסתכן בהטלת עיקול על חשבון הבנק? ואולי בכלל עדיף לשלם קודם לבנק כדי שזה לא יפנה לבתי המשפט ולהוצאה לפועל ויוסיף לחוב את הוצאות הגבייה?

גבר בן 54 פוטר מעבודתו שבמפעל לפני שנתיים, ולא מצליח מאז למצוא עבודה חדשה. הוא מקבל קצבת הבטחת הכנסה מביטוח לאומי, אך על רקע יוקר המחיה, סכום הקצבה אינו מספיק לו לשם קיום בכבוד ואין לו די אמצעים לכלכל את עצמו. מאז הפיטורין החלו להצטבר חובות לגופים שונים, ונפתחו לו כבר שני תיקים בהוצאה לפועל. שם אמנם איחדו לו את החובות, אבל החוב המאוחד לא כולל חובות כמו ארנונה ומים, ופריסת התשלומים של סך חובותיו לא מותאמת לנסיבות חייו וליכולת ההחזר שלו. הוא מנסה לעמוד בכל התשלומים, אבל תאגיד המים מסרב להגיע עמו להסדר תשלומים שלוקח בחשבון את החובות האחרים שלו. התאגיד מחליט להטיל עיקול על חשבון הבנק שלו, וכתוצאה מכך הוא מפספס כמה תשלומים להוצאה לפועל. כעת איחוד החוב נמצא בסכנה, והוא חשוף להטלת מגבלות נוספות. אין לו כלים להתמודד עם המצב שאליו נקלע, החובות מעמיקים, והוא מרגיש שהוא נכנס למעגל קסמים מבלי שניתן לו שום סיכוי לשקם את מצבו.

על רקע יוקר המחיה, זמינות האשראי, פרימת רשת הביטחון הסוציאלית שמספקת המדינה ומדיניות הפרטת השירותים החברתיים אשר מונהגת בעשורים האחרונים, מצוקת החובות הפכה להיות אחת הבעיות המרכזיות שעמה מתמודדים תושבות ותושבי מדינת ישראל.<sup>2</sup> סקר שביצעה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצא, כי ל-20% מהישראלים יש חובות בפיגור, ל-11% יש חוב לרשות המקומית ול-9% יש חוב

<sup>1</sup> רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 306, 372 (2001) (להלן: עניין גמזו).

<sup>2</sup> לסקירה של הסיבות השונות בהרחבה ראו מיכל קרומר-נבו, אנסטייה גורודזייסקי ויובל סער-הימן "חובות, עוני והדרה כלכלית" בטחון סוציאלי 95, 11, 15 (2014).

לחברת החשמל או לתאגיד המים.<sup>3</sup> 34% ממשקי הבית היו במצב של משיכת יתר בחשבון הבנק למשך תקופה של 10-12 חודשים,<sup>4</sup> ו-12.4% מבעלי המשכנתאות ושוכרי הדירות פיגרו בתשלומי המשכנתא או שכר הדירה שלהם.<sup>5</sup> נכון לסוף שנת 2014, יתרת החובות של משקי הבית לבנקים, לגופים מוסדיים ולחברות האשראי עומדת על 439 מיליארד ש"ח, סכום שגדל בכ-100 מיליארד ש"ח בפרק זמן של ארבע שנים בלבד. 70% מסך יתרת חוב זו הם חובות עבור דיור.<sup>6</sup>

מה הם המאפיינים הדמוגרפיים של בעלי ובעלות החובות בישראל? האם מרביתם מהמעמד הגבוה, הבינוני או הנמוך? מהו הפער בין גובה החוב לבין גובה ההכנסה של בעלי החובות מכל מעמד? מתן מענה לשאלות אלה חשוב משתי סיבות. הסיבה הראשונה קשורה למיצוב נקודת ההתייחסות של דיני זכויות האדם לנושא, ולחובות המוטלות על המדינה מכוח דינים אלה. הוועדה למלחמה בעוני ("ועדת אלאולוף") ציינה בצדק, שחובות הוא קושי מרכזי שעמו מתמודדים אנשים החיים בעוני, ושהם מהווים חסם ליציאה מעוני וגורם משמעותי בהעמקתו.<sup>7</sup> מסקנה זו עולה שוב ושוב גם משיחות שקיימנו עם אנשים ונשים החיים בעוני ועם גורמי שטח מקצועיים שעובדים עם אנשים המצויים במצוקה כלכלית. ואכן, ההשפעה של חובות על אנשים הנמצאים בעוני או משתייכים למעמד הבינוני-נמוך היא כבדת משקל. קיומם של חובות בקרב אוכלוסיות אלה, ובעיקר חוסר היכולת לעמוד בהם, מעמידים בסכנה ממשית את זכויות היסוד של החייבים ושל משפחותיהם לקיום בכבוד, לקורת גג, לביטחון תזונתי, לבריאות ולחינוך.

הסיבה השניה קשורה לפן הלאומי-כלכלי ולמדיניות שעל הממשלה לנקוט כדי להתמודד עם מצוקת החובות בישראל. מחקר שעליו מדווח העיתונאי שאול אמסטרדםסקי מצא, כי מדינות שנקלעו למצוקת חובות קשה מאד, כמו דנמרק, הצליחו לשמור על יציבות יחסית בזמן המשבר הכלכלי העולמי, לעומת מדינות אחרות, כמו ארצות הברית, שבהן מצוקת החובות הייתה אמנם חמורה פחות, אולם רבים מאזרחיהן הושפעו מהמשבר באופן קשה יותר בשל מיתון, אבטלה, אבדן דירות

<sup>3</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "סקר אוריינות פיננסית: מהו מצבם הפיננסי של הישראלים וכיצד הם מתנהלים?" (הודעה לעיתונות, 11.9.2012) (להלן: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר אוריינות פיננסית).

<sup>4</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "בעלות על נכסים פיננסיים של משקי בית – ממצאים מתוך סקר ארוך טווח 2013" (הודעה לעיתונות, 19.2.2015).

<sup>5</sup> לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחולל הלוחות של הסקר החברתי, בבדיקה שנערה ביום 26.3.2015.

<sup>6</sup> בנק ישראל, "התפתחות החוב במשק בשנת 2014" (הודעה לעיתונות, 25.2.2015).

<sup>7</sup> יש לשים לב שנתונים אלה מציגים תמונה חלקית בלבד מכיוון שהם לא כוללים את סך יתרת החוב של משקי בית לרשויות מקומיות, לתאגיד המים, לחברת החשמל, לשוק האפור ולגורמים אחרים. משרד הרווחה והשירותים החברתיים הוועדה למלחמה בעוני בישראל 20 (2014) (להלן: ועדת אלאולוף).

מגורים, קריסה כלכלית וכדומה.<sup>8</sup> הסיבה לכך, מצא המחקר, היא שמרבית בעלי החובות במדינות כמו דנמרק היו אנשים מהמעמד הגבוה, שהצליחו לעמוד בהחזר החוב למרות המשבר הכלכלי, בעוד שבמדינות כמו ארצות הברית מרבית בעלי החובות היו אנשים מהמעמד הנמוך, שנכנסו למעגל קסמים של העמקת החוב מבלי אפשרות לצאת ממנו.

מחקרים שנעשו בעולם מצביעים על קשר הדוק בין מעמד סוציו-אקונומי נמוך לבין כניסה לחובות.<sup>9</sup> למרות שעד היום לא בוצע מחקר מקיף בישראל לגבי מאפיינים דמוגרפיים של בעלי חובות, והרשויות הרלוונטיות גם לא אוספות מידע כזה,<sup>10</sup> קיימים נתונים שונים שמאששים את הקשר גם ביחס לישראל, באופן שמחייב התייחסות רצינית לנושא. סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצא כי מצוקת החובות שכיחה יותר בקרב קבוצות אוכלוסייה פגיעות כמו האוכלוסייה הערבית (לעומת היהודית), מחוסרי עבודה (לעומת בעלי עבודה) וקשישים (לעומת צעירים). בקרב אוכלוסיות אלה נמצא גם כי סכום החוב גבוה יותר.<sup>11</sup> במחקרם של פרופ' מיכל קרומר-נבו ואחרים, שנערך בשכונה בעלת מאפיינים סוציו-אקונומיים נמוכים בבאר שבע, 61% מתוך המשיבים לשאלון המחקר דיווחו שיש להם חובות שמועד פירעונם חלף, בעוד שכאמור באוכלוסייה הכללית שיעור זה עומד על 20%.<sup>12</sup> באותו מחקר, גובה החוב הכולל לנסקר עמד בממוצע על 144,508 ש"ח, ונמצא פער גדול בין גובה החובות לבין הכנסות הנסקרים, באופן שמעלה חשש לגבי יכולתם להחזיר את החוב.<sup>13</sup>

**בישראל לא מונהגת כיום מדיניות לאומית רחבה שמטרתה להעניק לחייבים מענה ופתרונות מיטביים ולסייע להם לצאת מעומק החוב ומהעוני, שלעיתים קרובות נלווה אליו. אחת המטרות של נייר זה היא להעלות את מצוקת החובות על סדר היום הציבורי, ולקרוא לקובעי המדיניות להכיר בבעיה ולנסח חזון ברור לפתרונה. נייר עמדה זה עוסק באופן ממוקד במערך גביית החובות בישראל, אולם פתרון כולל**

<sup>8</sup> שאול אמסטרדמסקי "מה שמסתתר מתחת להר החובות של הישראלים - ההבדל המסוכן בין דנמרק לארה"ב" תחשוב טעים, יהיה טעים 22.5.2015.

<sup>9</sup> יובל סער-הימן חובות כספיים בקרב אנשים החיים בעוני בישראל 2 (המחלקה לעבודה סוציאלית ע"ש שפיצר, אוניברסיטת בן גוריון בנגב).  
<sup>10</sup> האגודה לזכויות האזרח, ביחד עם פרופ' מיכל קרומר-נבו, פנו ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה בבקשה לאסוף מידע על חובות עבור שירותים חיוניים ועל מאפיינים דמוגרפיים של בעלי החוב, אולם בפגישה נמסר בעל-פה כי אין כוונה לאסוף מידע כזה בטווח הקרוב. מתב מהאגודה לזכויות האזרח ופרופ' מיכל קרומר-נבו, ליפית אלפנדרי, ראש תחום צריכה וכספים אגף מיקרו-כלכלה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1.7.2014) עוד ראו: רעות כהן ומיכל קרומר-נבו "איך נטפל בחובות אם אין לנו נתונים?" כלכליסט (31.10.2014).

<sup>11</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר אוריינות פיננסית, לעיל ה"ש 3; ראו גם: סער-הימן, חובות כספיים בקרב אנשים החיים בעוני בישראל, לעיל ה"ש 9, בעמ' 3-5.

<sup>12</sup> מיכל קרומר נבו ואח' "חובות, עוני והדרה כלכלית", לעיל ה"ש 2, בעמ' 16-17.  
<sup>13</sup> שם.



לבעיה חייב להתייחס לשלבים השונים של מצוקת החובות ולמענים השונים שיש לספק בכל שלב ושלב. כך, בשלב המקדים שבטרם הכניסה לחובות יש לספק פתרונות מנע רחבים, ובהם: הורדת יוקר המחיה ומחירי הדיור; הוזלת מחירי השירותים החיוניים (ארנונה, מים וחשמל); חיזוק שירותי הרווחה ורשת הביטחון הסוציאלי שמספקת המדינה; העלאת קצבאות הקיום; חיזוק שירות התעסוקה; הענקת ליווי וחינוך להתנהלות כלכלית נכונה; רגולציה הדוקה יותר על שוק האשראי, ועוד. בשלב הביניים, הוא שלב תחילת יצירת החובות, יש להציע פתרונות שמטרתם לבלום את תהליך העמקתם, כגון: ליווי כלכלי; מתן הלוואות נוחות וארוכות טווח מטעם המדינה בריביות נמוכות לכיסוי מידי של החובות; עידוד הנושים, ובהם גופים ציבוריים כמו תאגידי המים ורשויות מקומיות, להגיע להסדרי תשלומים נוחים בטרם נקיטה בהליכי גבייה מצידם, וכדומה.

נייר זה, המצטרף לניירות אחרים שפורסמו בנושא,<sup>14</sup> עוסק בשלב האחרון של מצוקת החובות – שלב הגבייה. בשלב זה החייב נמצא בתוך מערכת ההוצאה לפועל, או בעיצומו של הליך הגבייה המנהלי, או בשניהם גם יחד. כפי שיפורט בהמשך, שלב זה הוא קריטי במיוחד מכיוון שמערך גביית החובות בישראל הוא מבוזר ולא אחיד, ויש בו פוטנציאל לגרום לפגיעה קשה בזכויות האדם של החייבות והחייבים. מערך הגבייה בישראל בנוי כך שעל גופים שונים, כולל גופים ציבוריים, חלים דברי חקיקה שונים ביחס להליכי גביית החובות שהם רשאים לנקוט. חלק מהסדרי הגבייה השונים הם דרקוניים וארכאיים, כדוגמת פקודת המסים (גביה), שהיא שריד חקיקה מנדטורי משנת 1929. המשמעות של מערך גבייה מבוזר היא שבמצב של ריבוי חובות החייב נדרש להתעסק בו-זמנית עם כמה גופים, הפועלים תחת מערכות חקיקה שונות, באופן שאינו מאפשר לו להסדיר את כלל חובותיו בצורה התואמת את נסיבות חייו. מטבע הדברים, כאשר דברי חקיקה שונים חלים על חובות שונים, גם זכויות החייב משתנות בהתאם לכל הליך, ובמקרים לא מעטים הן נרמסות לנוכח פערי הכוח הגדולים בין החייבים לבין הנושים השונים. אם לא די בכך, חלקים נרחבים ממערכי הגבייה בגופים הציבוריים הופרטו לחברות גבייה פרטיות, המונעות משיקולי רווח ופועלות ללא שום פיקוח ובקרה אפקטיביים. כפי שנפרט בהמשך, **על הפתרונות בשלב זה להתמקד במימוש זכויותיהם הבסיסיות של החייבות והחייבים הפגיעים**

<sup>14</sup> ראו לדוגמה: סער-היימן, **חובות כספיים בקרב אנשים החיים בעוני בישראל**, לעיל ה"ש 9; הפורום למאבק בעוני **דף עמדה – חסמים ופגיעה בהליכי גביית חובות ברשויות המקומיות** (2013); ידיד **דרכים להתמודדות עם חובות ככלי אפשרי למאבק בעוני** (2014); פורום מים לנזקקים **מים לאוכלוסייה נזקקת – ניר עמדה** (2015) (במסגרת הנייר יש התייחסות מפורטת לשינויים שיש לבצע במערך הגבייה של חובות המים); עו"ס ליליאנה סירקיס ועו"ד שלומית רובין **התמודדות עם חובות במצב של עוני** (במסגרת מכתב שנשלח למר קותי צבע ממשרד הרווחה, 2.12.2014).

**ונטולי האמצעים, בחיזוק ההגנות הקיימות ובהענקת אפשרויות לחייב או לחייבת לצאת ממעגל החובות ולחיות את חייהם בכבוד.**

## **הליכי גבייה בהתאם לעקרונות של זכויות אדם**

ישנם מספר עקרונות מרכזיים שעליהם צריך להיות מושתת כל מערך גביית חובות כדי שיבטיח שמירה והגנה על זכויות האדם של בעלי חובות. לאור עקרונות אלה, שנפרט להלן, נבחן בהמשך את מערך גביית החובות בישראל, ונציע המלצות באשר לשינויים שיש להטמיע בחקיקה ובגופים השונים.

**1. שמירה על כבוד האדם והבטחת יכולתו לקיים עצמו:** מערך אכיפה אפקטיבי מטעם המדינה הוא מרכיב יסודי בהבטחת נגישות הפרט לצדק. בכל הנוגע לחובות, עקרון זה מתבטא בכך שלכל נושה הזכות שהקניין והאינטרסים הכלכליים שלו יהיו מוגנים באמצעות מערך גביית חובות יעיל. ואולם, לצד זכותו של הנושה, עומדות זכויותיו של החייב לכבוד ולקיום בכבוד, זכויות המובטחות לו מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הזכות לכבוד מחייבת שהליכי הגבייה יתבצעו בצורה הומנית ומכבדת, תוך שמירה על פרטיותו, על קניינו, על חירותו, על שלמות גופו ועל כבודו של בעל החוב.<sup>15</sup> הזכות לקיום בכבוד מחייבת שהליכי הגבייה יתבצעו תוך הבטחה שלחייבים, ובמיוחד לאלו המשתייכים לאוכלוסיות פגיעות ושאינן להם די אמצעים לפרוע את החוב, יישארו אמצעי קיום מינימליים, ותישמר יכולתם הבסיסית לקיים את עצמם ואת משפחתם:

**"הסכנה העיקרית המרחפת על ראשו של חייב שאינו יכול לפרוע את חובו, אלא אם כן ייקבעו לו שיעורים לתשלומי, הינה מאסר בגין אי-תשלום חוב המזונות, אך אין זו הסכנה היחידה, ולעתים אף אין זו הסכנה החמורה ביותר. אם החייב הופך להיות חסר בית, אם הוא רעב ללחם ומשוטט ברחובות – גם אלה סיכונים קשים, ולעתים פגיעותם בחייב קשה יותר ממאסר. הפגיעה בכבודו של אדם עלולה להיות קשה מהפגיעה בחירותו."<sup>16</sup>**

<sup>15</sup> ע"א 3553/00 **אלוני נ' זנד טל מכוני תערובת בע"מ** נז(3) 580, 586 (2003); דוד בר-אופיר "חוק-יסוד כבוד האדם וחירותו ודיני הוצאה לפועל" המשפט ג 71, 80 (1995); רון חריס "ממאסר להפטר: הצעת סדר-יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים" עיוני משפט כג(3) 641, 651 (2000); סלים ג'ובראן וחגי קלעי "תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני פרשנותם הראויה של דיני ההוצאה לפועל לאחר פסק-הדין בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי 218" עיוני משפט לז 195, 218 (2014).

<sup>16</sup> ענין **גמזו**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 372 (ההדגשות הוספו). ראו גם מגבלות בחוק על נכסים שאסור לעקל ויש להשאירם לחייב מתוך הכרה בחשיבותם לקיום בכבוד של החייב: סעיף 22 לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967 (להלן: החוק) (מיטלטלין שאסור לעקל); סעיף 50 לחוק (נכסים

יש לציין, כי גבייה של חוב תוך שמירה על כבודו של אדם לא רק מחויבת מכוח דיני זכויות האדם, אלא שהיא משרתת גם תכליות חברתיות-כלכליות במישור הלאומי. כך, הגנה על חייב שאינו יכול לעמוד בתשלום החוב מונעת את הפיכתו לחסר-כל שעל החברה לקיימו, ומאפשרת לו שיקום כלכלי ותחילתה של דרך חדשה לאחר פירעון החוב. יתרה מכך, היא מונעת גם מצאצאיו של בעל החוב להיכנס למעגל חבות-היתר המשפחתי, ומפחיתה את ההשלכות השליליות, בהווה ובעתיד, על חייהם כתוצאה מהמצוקה הקיומית.<sup>17</sup> גבייה כזו משרתת גם את האינטרס של הנושה, שכן שיקום כלכלי של החייב ושמירה על פרנסתו יכולים לסייע בפירעון החוב.<sup>18</sup>

2. **אכיפה ולא ענישה:** הליך גבייה הוא לא הליך ענישתי, ותכליתו היא "לממש את פסק-דינו של בית המשפט על ידי ירידה לנכסי החייב, ולא על ידי ירידה לחייו של החייב".<sup>19</sup> לפיכך, מטרתה של פעולת הגבייה היא לתמרץ חייב בעל יכולת ואמצעים לשלם את החוב. לכל היותר, על פעולת הגבייה להיות אמצעי כפייה על חייב בעל יכולת המשתמט מתשלום לשלם את החוב. פעולת הגבייה לא יכולה להיות, וגם לא ראוי שתהיה, אמצעי ענישה בידי הנושה נגד חייבים מחוסרי אמצעים המצויים בעוני,<sup>20</sup> או אמצעי שיכפה על החייב לגייס כספים מעבר ליכולתו.

3. **הליכי גבייה מידתיים:** באיזון שבין זכויות היסוד של הנושה וזכויות היסוד של בעל החוב, חובה על הרשות, לרבות מערך ההוצאה לפועל, לפעול בצורה הדרגתית – מן הקל אל הכבד – ולנקוט באמצעי הגבייה שפוגע בזכויות החייב במידה הפחותה ביותר האפשרית. בכלל זה, על אמצעי הגבייה שננקט להיות מידתי וסביר ביחס לגובה החוב.<sup>21</sup>

שאינם ניתנים לעיקול בידי צד שלישי, ובכלל זה סיוע בשכ"ד, דמי ליווי לעיוור ועוד); סעיף 303 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (איסור על עיקול קצבאות קיום).

<sup>17</sup> Council of Europe, [Draft Explanatory Memorandum to Recommendation of the Committee of Ministers to member states on legal solutions to debt problems](#) (2007).

<sup>18</sup> ראו בהרחבה ענין **גמזו**, לעיל ה"ש 1; בג"ץ 5304/92 **פר"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת – עמותה נ' שר המשפטים**, פ"ד מז 715, 720 (1993).

<sup>19</sup> שם.

<sup>20</sup> ענין **גמזו**, לעיל ה"ש 1; רון חריס "ממאסר להפטר", לעיל ה"ש 15, בעמ' 673-674.

<sup>21</sup> ראו למשל, שחר קטוביץ **סוגיות נבחרות בדיני ההוצאה לפועל** 58-57 (2009).

## מערך גביית החובות בישראל: כשלים והצעות לפתרון

מערך גביית החובות בישראל הוא מבוזר ולא אחיד. על גופים שונים חלים חוקים שונים, וזכויות החייב או החייבת משתנות בהתאם. בחלוקה גסה, אפשר לחלק את מערך הגבייה לשני מסלולים. הראשון הוא מסלול של הליך גבייה מנהלי לפי פקודת המסים (גביה), והשני הוא הליך גבייה באמצעות מערכת ההוצאה לפועל. בחלקים הבאים נפרט את הכשלים השונים בכל מסלול

מנקודת מבט של דיני זכויות האדם, ונציע הצעות לפתרון.

### הליך גבייה מנהלי לפי פקודת המסים (גביה)

#### מהו הליך גבייה מנהלי?

הליך הגבייה המנהלי הוא מסלול גבייה מרכזי שבו משתמשים גופים ציבוריים רבים בישראל. מסלול זה הוא חריג לכלל שלפיו מי שתובע כספים חייב להוכיח את קיומו של החוב בפני ערכאה שיפוטית **טרם** נקיטה באמצעים לשם גבייתו. בהליך גבייה מנהלי הרשות היא זו שקובעת את קיומו של החוב ומכריעה לגבי גובהו, ויש לה סמכות לרדת לנכסיו של החייב על מנת לגבות אותו – הכל מבלי לפנות לבית המשפט.

מקור הסמכות להשתמש בהליך הגבייה המנהלי מצוי בפקודת המסים (גביה), שהיא פקודה מנדטורית משנת 1929. הפקודה היא ארכאית ועדיין כלולים בה, למשל, ביטויים לא רלוונטיים כמו "מוכתר" ו"גובה המסים", או ביטויים מוטעים ושיפוטניים כמו "הסרבן" כלפי אדם שלו מיוחס החוב.

הליך הגבייה המנהלי לפי פקודת המסים (גביה) נחשב לאמצעי נוח ויעיל לגביית חובות, אולם הוא **מעניק לרשויות ולגופים שונים סמכויות מרחיקות לכת שפגיעתן בפרט קשה**, וקיים ספק באשר לעמידתו בעקרונות המשפט המנהלי-חוקתי.<sup>22</sup> הפקודה קובעת הסדרים דרקוניים לגביית חובות ללא הליך שיפוטי, מנגנון ערעור או פיקוח אפקטיבי, ותוך פוטנציאל לפגיעה קשה בזכויות יסוד. כך, הפקודה מעניקה

<sup>22</sup> ראו עתמ (חי') [3061/06 רכבת ישראל בע"מ נ' עיריית חדרה](#) (2007) [פורסם בנבו 19.09.07] (להלן: ענין **רכבת ישראל**), שם נקבע כי השימוש בהליכי גבייה מנהליים על ידי רשויות מקומיות כברירת מחדל לגביית חובות לא עומד בעקרונות של המשפט המינהלי-חוקתי בעידן שלאחר חקיקתו של חוק היסוד כבוד האדם וחירותו, ולכן יש להשתמש בהליכים אלה רק במקרים חריגים. פסק דין זה בוטל על ידי בית המשפט העליון בנימוק שבית המשפט המחוזי פסק בשאלה שלא נתבקש להכריע בה מלכתחילה. (ע"מ) [8380/07 עיריית חדרה נ' רכבת ישראל](#) (2010) [פורסם בנבו 16.02.10].

לרשות המנהלית את הסמכות להשתמש במגוון רחב של אמצעים כוחניים לצורך גביית חובות, ובהם, בין היתר, כניסה לבתי חייבים ועיקול רכוש;<sup>23</sup> שימוש בכוח לצורך פריצה לבתים;<sup>24</sup> עיקול מקרקעין ומכירתם;<sup>25</sup> עיקול רכב;<sup>26</sup> עיקול בחשבונות בנק או קופת גמל;<sup>27</sup> עיקול רכוש המצוי בידי צד שלישי ועוד.

נגד השימוש בהליך הגבייה המנהלי לפי הפקודה הושמעה **ביקורת נוקבת** מצד בתי המשפט,<sup>28</sup> ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת,<sup>29</sup> חברי כנסת,<sup>30</sup> רשות האכיפה והגבייה,<sup>31</sup> לשכת עורכי הדין,<sup>32</sup> המועצה לצרכנות,<sup>33</sup> האקדמיה,<sup>34</sup> כלי התקשורת<sup>35</sup> ועוד. על אף הביקורת שמגיעה מכל גווי הקשת הפוליטית ומגורמים מקצועיים רבים,

<sup>23</sup> סעיף 5(1) וסעיף 5(2) לפקודת המסים (גביה), 1929 חא"י ב' 1374, 1929. (להלן: פקודת המסים (גביה) או הפקודה).

<sup>24</sup> סעיף 5(4) לפקודת המסים (גביה).

<sup>25</sup> סעיף 8 לפקודת המסים (גביה).

<sup>26</sup> סעיף 5(1) לפקודת המסים (גביה).

<sup>27</sup> סעיף 7א, 7ב, 7ג, ו-7ד לפקודת המסים (גביה).

<sup>28</sup> ראו ענין **רכבת ישראל**, לעיל, ה"ש 22; וכן ראו תא"מ 9031-07 **המר נ' עיריית פתח תקוה ואח'** (21.2.2011): "[...] וכמו לגבי הפעלה של כל סמכות מינהלית, שמוסרת בידי הרשות כוח לבצע פעולות פוגעניות ללא הליך משפטי – שומה על הרשות להפעיל סמכות זו בזהירות, תוך הקפדה בבדיקת קיומם של כל התנאים להפעלתה."

<sup>29</sup> ביום 24.6.2013 קראה אף וועדת חוקה, חוק ומשפט לשר האוצר "לבטל את ההסמכה שיש לרשויות המקומיות לפעול לפי פקודת המסים-גביה [...] ושכולם יפעלו בדרך הגונה וישרה, דהיינו, יפנו להליכים שיש בבתי המשפט ובמרכז לגביית קנסות". פרוטוקול מס' 28 של ועדת חוקה, חוק ומשפט הכנסת ה-19, 23 (24.6.2013); כן ראו פרוטוקול מס' 399 משיבת ועדת הכלכלה (13.11.2007), הצעה לסדר היום (דיון מהיר): ענישת האזרח באמצעות קנסות החניה של חה"כ דוד אזולאי.

<sup>30</sup> הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (ביטול סמכויות גבייה מנהליות), התשע"ג-2013, פ/1271/19, של חברת הכנסת תמר זנדברג, דוד אזולאי, יפעת קריב ויחיאל חיליק בר; הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (הליכי גבייה), התשע"ג-2013, פ/108/19, של חבר הכנסת דב חנין, מוחמד ברכה, חנא סוויז ועפא אגבאריה; הצעת חוק לתיקון פקודת המסים (גביה) (איסור הטלת עיקול על רכוש החייב בשל חובות חנייה), התשע"ג-2013, פ/427/19, של חבר הכנסת מאיר שטרית; הצעת חוק לתיקון פקודת המסים (גביה) (הגנה על זכויות הסרבן), התשס"ח-2007, פ/3234/17, של חברי הכנסת ליה שמטוב, דוד רותם, שמואל הלפרט, ישראל חסון; הצעת חוק פקודת המסים (גביה) (תיקון – הגנה על זכויות הסרבן), התשס"ח-2008, פ/3684/17, של חבר הכנסת ניסן סלומינסקי.

<sup>31</sup> ר' דבריו של מר דוד מדינאי, מנהל רשות האכיפה והגבייה בפרוטוקול מס' 7 של ועדת חוקה, חוק ומשפט הכנסת ה-20, (2015). 16.6.

<sup>32</sup> לשכת עורכי הדין **הליכי גביית חובות ברשויות המקומיות – נייר עמדה** (2013); לשכת עורכי הדין, **לשכת עורכי הדין נגד פקודת המסים (גבייה)**, (הודעה לעיתונות 27.1.2013).

<sup>33</sup> המועצה הישראלית לצרכנות, **גבייה מנהלית על ידי רשות מקומית**.

<sup>34</sup> דוד בר-אופיר "חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ודיני הוצאה לפועל", לעיל ה"ש 15, בעמ' 82.

<sup>35</sup> ראו הערות שוליים 45 ו-46 להלן.

עד היום הפקודה לא בוטלה, ולא נערכו בה שינויים מהותיים המגנים על זכויות החייבים.<sup>36</sup>

## לאילו גופים ציבוריים יש סמכות להשתמש בהליך גבייה מנהלי?

הליך הגבייה המנהלי חולש על תחומים רבים בחיי הפרט. הפקודה מסמיכה רשות מנהלית לנקוט בהליכי גבייה מנהלית במקרים של אי תשלום "מס"; תשלומים אחרים שגבייתם תוכרז על ידי שר האוצר; וכל תשלום שנקבע בחוק שהפקודה חלה עליו. מפאת קוצר היריעה נציין לדוגמה מספר גופים מרכזיים המוסמכים לנקוט בהליכי גבייה מנהליים:

- א. המוסד לביטוח לאומי – לגבי דמי ביטוח לאומי ומס בריאות.
- ב. תאגידי המים והביוב – לגבי שירותים שהם מספקים, ובכלל זה לגבי חשבון המים.
- ג. רשויות מקומיות – לגבי ארנונה ודוחות חניה.
- ד. מגן דוד אדום – לגבי שירותים שהוא מספק.
- ה. חברת בזק – לגבי שירותים שהיא מספקת.
- ו. רשות המסים – לגבי מס הכנסה, מע"מ, מכס ועוד.
- ז. המרכז לגביית קנסות: למרכז, שהוקם בשנת 1995, יש סמכויות גבייה לפי חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995 ולפי פקודת המסים (גביה) בשינויים מחויבים. המרכז לגביית קנסות פועל תחת רשות האכיפה והגבייה, וניתן לדמותו לחברת הגבייה של המדינה. המרכז גובה חובות כגון קנסות שהוטלו בבית משפט, קנסות מנהליים, חובות לטובת אוצר המדינה, אגרות, קנסות בשל דו"חות משטרה ועוד.

<sup>36</sup> למעט תיקון שבוצע במקביל בפקודה ובחוק ההוצאה לפועל וביטל את הסמכות לאסור חייבים. כמו כן יש לציין כי ישנן הגנות מועטות על זכויות חייבים המעוגנות בפקודת המיסים (גביה): **הגנות המנויות בפקודה** – סעיף 8(ב) לפקודה, סעיף המגן על דירת המגורים של החייב. **הגנות שנקלט מחוק ההוצאה לפועל** – ס' 22 לחוק ההוצאה לפועל – הגנות על עיקול מטלטלין בסיימם; ס' 50 לחוק ההוצאה לפועל – הגנות על עיקול מזונות; על שכר דירה שקבע רשם לשם דיור חלוף; על מענק השתתפות בשכר דירה ודמי ליווי לעיוור למשך 30 יום; על עיקול שכר בגובה גמלת הבטחת הכנסה מכח חוק הגנת השכר. **הגנות מחוקים אחרים** – סעיף 303 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (איסור על עיקול קצבאות קיום).

## מדוע גבייה מנהלית לפי פקודת המסים (גביה) עלולה לפגוע בזכויות אדם?

### 1. לא מתקיים הליך שיפוטי שבוחן את עילת החוב ואת גובהו

כאמור, גבייה מנהלית היא חריג לכלל שלפיו אדם או רשות שמעוניינים לתבוע כספים חייבים להוכיח את טענתם בפני ערכאה שיפוטית. בכך, הפקודה מעבירה את הנטל לסתירת קיומו של החוב או גובהו **אל החייב**. מצב דברים זה כופה על החייב, שלעיתים כבר ננקטו נגדו ונגד רכושו הליכי גבייה, לפנות בעצמו אל הרשות על מנת להוכיח את טענותיו בפניה, כאשר במרבית הגופים כלל לא מוסדר מנגנון ערעור. נוסף על כך, דרכי הפנייה אל הגוף הגובה לא תמיד פתוחות בפני החייב עקב המגמה של הפרטת מערכי הגבייה המנהליים לחברות בעלות אינטרסים כלכליים, מגמה שעליה יורחב בהמשך.<sup>37</sup> במידה והרשות אינה משתכנעת בצדקתו, הדרך היחידה שנתרת בפני החייב היא לפנות לבית המשפט.<sup>38</sup> מצב דברים זה, שבו לרשות יש כוח לרדת לקניינו של הפרט (ושל צד ג') ולהטיל עליו מגבלות חמורות, שכדי להשתחרר מהן על הפרט לפנות בעצמו לערכאות משפטיות – מקשה בעיקר על אוכלוסיות פגיעות ומוחלשות. זאת מכיוון שפניה לערכאות מצריכה יכולת כלכלית (תשלום אגרות, שכר טרחת עו"ד ועוד) וכן יכולת להתגבר על חסמי הידע לגבי מיצוי זכויות, על חסמים פסיכולוגיים ועל חסמים נוספים המונחים בפני אוכלוסיות אלו.<sup>39</sup>

### 2. לא מתקיים הליך שיפוטי שקובע את דרכי תשלום החוב ביחס לנסיבותיו האישיות של החייב

בהליך גבייה שיפוטי דרך ההוצאה לפועל, שאותו מנהל גורם ניטרלי, קיימים הליכים כגון "חקירת יכולת", הכרזה על חייב כמוגבל באמצעים ואיחוד תיקים – הליכים שתכליתם להגן על חייבים ועל חייבות מחוסרי אמצעים אך גם לאפשר גבייה יעילה והוגנת. כך למשל, בהליך "חקירת יכולת" מתבררות היכולת הכלכלית של החייב ונסיבותיו האישיות, כדי שרשם ההוצאה לפועל יחליט האם וכיצד לפרוס את החוב כך שיישארו לחייב מספיק הכנסות לשם מחייה בכבוד. בהליך גבייה מנהלית, לעומת זאת, חייבים מחוסרי אמצעים נשארים תלויים בחסדי הרשות – המהווה לצורך העניין גם רשות שופטת וגם מבצעת – או בחסדי חברת גבייה פרטית, שלה אינטרסים כלכליים בגבייה. כך למשל, בפקודת המסים (גביה) אין חובה להפעיל שיקול דעת

<sup>37</sup> לפירוט ראו אן סוצ'יו, האגודה לזכויות האזרח, **חוק וסדר בע"מ: ההפרטה של אכיפת החוק בישראל**, בעמ' 77-70 (2013).

<sup>38</sup> ראו לדוגמה המקרה של גבריאל ורקשטל שדווח בתקשורת, שעל חשבונות הטילה העירייה עיקול למרות שמגיעה לו הנחה בארנונה: ארין הלל-מזרחי "אסיר ציון בן 90: העירייה עיקלה את חשבוני לשווא" Ynet 11.2.2015.

<sup>39</sup> ראו יובל אלבטן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" **עלי משפט** ג 497 (התשס"ד).

פרטני בנוגע לנסיבותיו האישיות של החייב למעט כאשר זו קיימת בחקיקה ספציפית,<sup>40</sup> וגם חובה זו היא לעתים בבחינת אות מתה.<sup>41</sup> פריסת תשלומים, אם בכל זאת מתבצעת, אינה לוקחת בחשבון את סך ההכנסות וההוצאות של החייב, את **חובותיו האחרים**, ושיקולים המתחשבים בזכות היסוד שלו לקיום בכבוד. בעיה זו מתחדדת לנוכח ממצאים המצביעים על כך שרוב בעלי החובות החיים בעוני נוקטים בצעדים אקטיביים מול הרשויות השונות על מנת להגיע להסדר חוב שבו יוכלו לעמוד בהתאם לנסיבות חייהם, אולם מעטים מהם מצליחים.<sup>42</sup>

### 3. לא מתקיים פיקוח שיפוטי וניטרלי על הליך הגבייה עצמו

כאמור, הגוף שמסמיכה פקודת המסים (גביה) לנקוט בהליכי גבייה הוא שקובע אילו פעולות גבייה ינקטו ומתי, והוא גם הגוף האחראי על ביצוען. אכן, על גופים הפועלים לפי הפקודה חלות חובות מן המשפט המנהלי והחוקתי ולכן עליהם לנהוג במידתיות ובסבירות; יחד עם זאת, משום שלא מתקיימת "הפרדת רשויות" ואין מנגנוני פיקוח ניטרליים ונגישים ביחס לפעולות הגבייה שנקטות, מתרחשות פגיעות בזכויות החייבים. לחיוב יש לציין, כי ביחס לסמכות למכור מקרקעין מעוקלים כגון דירת המגורים של החייב, חל הסדר מחמיר יותר. ההסדר מחייב את הרשות להפעיל סמכות זו כמוצא אחרון ולמעשה אוסר עליה לנקוט בו, אלא אם לחייב אין מיטלטלין אחרים בגובה החוב שמהם אפשר להיפרע. הפעלת אמצעי גבייה של מכירת דירת מגורים משמעה פתיחת הליך במערכת ההוצאה לפועל. בהוצאה לפועל ההליך מתנהל תחת פיקוחו של הרשם, וחלות ההגנות הייעודיות על דירת מגורים בחוק ההוצאה לפועל.<sup>43</sup> יחד עם זאת, יש לזכור כי הסמכות הנתונה לרשות מקומית, לתאגידי המים ולגופים נוספים להיפרע מדירת מגורים של אדם בשל חוב מנהלי – שלרוב הוא נמוך יחסית – היא סמכות דרקונית המעניקה לרשות כוח רב. נוסף על כך, המעבר להוצאה לפועל מציב בפני החייב בעיות וחסמים חדשים, עליהם נפרט בהרחבה בהמשך, וגם עליהם צריך לתת את הדעת.

<sup>40</sup> ראו סעיפים 7א(ה) ו-7א(ו) לחוק מגן דוד אדום, התש"ו-1950 שנחקקו בשנת 2012; ראו סעיף 32 לכללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה והוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים שעל חברה לתת לצרכניה), התשע"א-2011.

<sup>41</sup> גם להוראות המצוינות בהערת שוליים לעיל לעיתים אין משמעות. הסעיף בנוגע לחשבון המים מנוסח כך שהוא מעניק רשות לתאגיד המים להגיע להסדר תשלומים עם חייב בשל מצבו הכלכלי, אך אין זו חובה. וכן, בנוגע למגן דוד אדום, במענה לבקשת חופש מידע שהגישה האגודה לזכויות האזרח, שדרשה לקבל את נהלי מד"א בענין מתן הנחות ופטורים, נמסר כי "כתיבת נוהל כללי הפטורים וההנחות טרם הסתיימה ונמצאת בהליכי גימור". מכתב מיחזקאל ש. פריד, מזכיר ועדת מידע מד"א, למשכית בנדל, עו"ד באגודה לזכויות האזרח (30.10.2014).

<sup>42</sup> מיכל קרומר נבו ואח' "חובות, עוני והדרה כלכלית", לעיל ה"ש 2, בעמ' 29.

<sup>43</sup> סעיף 28 לתקנות המסים (גביה), התשל"ד-1974.



#### 4. אי אפשר לאחד חובות שנגבים דרך פקודת המסים (גביה), מה שעלול להוביל לקריסת החייב נטול האמצעים

העוני ומצוקת החובות שנלווית לו מייצרת מציאות שבה למשקי בית רבים יש חובות כלפי כמה נושים בו זמנית. כך למשל, אם חד הורית שמקבלת קצבת הבטחת הכנסה עלולה למצוא את עצמה מתמודדת עם כמה הליכי גבייה: לפי חוק ההוצאה לפועל – בשל חוב לבנק ולנושה פרטי אחר, ולפי פקודת המסים (גביה) – מול חברת גבייה פרטית בשל חוב ארנונה לעירייה, ומול משרד עורכי דין פרטי בשל חוב למגן דוד אדום. גם אם לחייבת בוצע איחוד תיקים בהוצאה לפועל והיא מצליחה לעמוד בצו התשלומים שניתן לה, אי אפשר לאחד לתוכו את החובות שנגבים לפי פקודת המסים (גביה). למצב דברים זה כמה השלכות:

- א. חייבת שמצליחה לעמוד בצו תשלומים שניתן בהוצאה לפועל עלולה לקרוס כאשר יש נגדה חוב פתאומי "חיצוני" אחר.
- ב. מצב זה לא מאפשר לחייבת להסדיר את כלל חובותיה בהתאם ליכולתה הכלכלית, ומחייב אותה לכלות את משאביה הנפשיים בהתמודדות עם כל גורם בנפרד.
- ג. במצב זה גם טמונה הסכנה שהחייבת תפעל להשיג אמצעים כלכליים מעבר ליכולתה, גם במחיר של פנייה לגורמים בשוק האפור והעמקת חובותיה.

#### 5. הפרטת מערכת הגבייה לחברות פרטיות

במהלך השנים האחרונות, גופים ציבוריים הנוקטים באמצעי גבייה מנהליים כמו רשויות מקומיות, תאגידי מים ומגן דוד אדום, פירשו את הפקודה ככזו המעניקה להם סמכות להפריט את מערך הגבייה שלהם לחברות גבייה פרטיות או למשרדי עורכי דין שעוסקים בגבייה.<sup>44</sup> קיים ספק אם העברת סמכויות הגבייה של הרשויות לידי חברות למטרות רווח היא חוקית, והיא נעשית לעתים ללא נהלים מסודרים ואחידים ובלא פיקוח ראוי.

לרוב, חברות הגבייה מרוויחות תמורת שירותיהן עמלה מסך ההכנסות המועברות לרשות, ומשכך יש להן תמריץ חזק לממש את הגבייה. במקרה של רשויות מקומיות, ההתקשרות עם חברות גבייה חיצוניות נעשית פעמים רבות בעקבות לחץ המופעל מצד משרד האוצר ומשרד הפנים על רשויות הנתונות בקשיים כלכליים להגדיל את

<sup>44</sup> ראו אן סוצ'ין, האגודה לזכויות האזרח, [חוק וסדר בע"מ](#), לעיל ה"ש 37, בעמ' 70-73. ראו לדוגמה מכרז של אגודת מגן דוד אדום בישראל להתקשרות עם חברת גבייה (מכרז מס' 31/14 "הזמנה להציע הצעות למתן שירותי גביית חובות מנהליים"); ראו לדוגמה פרופיל לקוחות של חברת הגבייה מ.ג.ע.ר באתר החברה: <http://www.mgar.co.il/?CategoryId=279>.

הכנסותיהן באמצעות ייעול הגבייה.<sup>45</sup> הנתונים מוכיחים כי חברות גבייה חיצוניות אכן מרחיבות את היקף ההכנסות של הרשות מגביית מסים. מצד שני, יש גם דיווחים רבים על שימוש באמצעים בלתי חוקיים כלפי תושבים, כגון אימים ושימוש בכוח, ועל טעויות בגבייה.<sup>46</sup> מערכת זו של תמריצים כלכליים גורמת לביטול האיזון הראוי בין זכויות החייב לזכותה של הרשות לגבות את חובותיה, ולנקיטה באמצעים פוגעניים ובלתי מידתיים נגד חייבים.

סמכויות הגבייה שהועברו לידי החברות הפרטיות הן אלה המצויות בפקודת המסים (גביה), והן כוללות שימוש במגוון רחב של **אמצעים כוחניים** לצורך גביית חובות, ובהם: כניסה לבתי חייבים ועיקול רכוש; שימוש בכוח לצורך פריצה לבתים; עיקול מקרקעין; עיקול רכב; עיקול בחשבונות בנק. אמצעי הגבייה פוגעים באופן ישיר בזכויות הפרט – לפרטיות, לקניין ולכבוד, והפעלתם על ידי גורמים פרטיים הפועלים למטרות רווח אינו לגיטימי.

הסמכויות שהועברו לידי חברות הגבייה לא כוללות רק את תפקידי הביצוע "הטכניים", אלא גם תפקידים הכרוכים בהפעלת שיקול דעת מהותי. בבדיקה שערכה האגודה לזכויות האזרח ביחס להליכי הגבייה ברשויות מקומיות שהפריטו את סמכותן, נמצא כי הטיפול בכל השלבים של הליך הגבייה הועבר לידי החברה הפרטית, אשר בפועל מחליפה את מחלקת הגבייה בעירייה.<sup>47</sup> החברה היא זו שעונה לפניות החייבים, מנהלת עמם משא ומתן ומבצעת עמם הסדרי תשלום, מפיקה חשבונות וכו'. חברות הגבייה הן גם אלה שאוספות ובודקות את החומר המוגש לוועדת ההנחות ברשות המקומית לצורך החלטה על הנחה בארנונה. בחלק מהמקרים, חברות הגבייה גם ממליצות לוועדת ההנחות על מתן הנחות, ומבצעות חקירות בדבר המצב הפיננסי של החייבים לצורך המלצה לרשות על מחיקת חובות.<sup>48</sup> עיריות מסוימות, כגון עיריית

<sup>45</sup> מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, פעולות הגבייה של רשויות מקומיות באמצעות חברות פרטיות 432 (להלן – "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008").

<sup>46</sup> איריס מיזן "תחקיר: הדרכים המפוקפקות של הרשויות המקומיות לאיתור חייבים" nana10, 3.8.2008; עמית גולדנברג "שוהר מידות" nrg-מערב, 30.11.2008; מירב קריסטל "אופס, טעות בגבייה" ynet, 30.11.2010; מירב קריסטל "הקלות הבלתי נסבלת של הקנסות" ynet, 8.3.2011; דנה סומברג "תחקיר: מי מרוויח מדוחות החנייה שלכם?" mako-החדשות 2, 17.7.2011; זיו גולדפיש "נתניה: ניצחון האזרח הקטן על חברת הגבייה של העירייה" nrg-מערב, 30.8.2011; לי-אור אברבך "אזרחים שילמו חשבון מים – אך הכסף הגיע לרשות השידור" גלובס, 5.2.2015.

<sup>47</sup> ראו אן סוצ'ל, האגודה לזכויות האזרח, חוק וסדר בע"מ, לעיל ה"ש 37, בעמ' 70-77.

<sup>48</sup> פירוט של שירותי הגבייה שמספקות חברות הגבייה לרשויות המקומיות ניתן למצוא באתר חברת הגבייה מילגם.

ראו גם, למשל, מכרז שפרסמה עיריית חיפה להעסקת חברות פרטיות לביצוע שירותי גבייה של קנסות חנייה, ובו מפורטים תפקידי חברת הגבייה: חקירה לאיתור כתובת החייב, מקום עבודתו ונכסים אחרים שבבעלותו; ניהול משא ומתן עם חייבים להסדר חובותיהם עם פ"י הנחיות העירייה

אילת, נתנו לחברות הגבייה שעמן התקשרו סמכויות לקבל מידע על אודות החייבים ממושרד התחבורה וממושרד הפנים.<sup>49</sup> כמו כן, בידי חברות הגבייה **מרוכז מידע נרחב** על אודות חייבות וחייבים, ובכלל זה לגבי "מקומות עבודה, חשבונות בנקים ופרטי רכוש לצורך ביצוע עיקולים לסרבני תשלום ומפגרים".<sup>50</sup>

הליך הגבייה מורכב כל כולו מאיזונים בין זכותה של הרשות לגביית מיסיה לבין זכויותיו של החייב. הוא דורש הפעלה מתמדת של **שיקול דעת** במגוון סוגיות: סוג ההליך שיש לנקוט בו, המועד לנקיטה בהליכים, מקרים חריגים שבהם יש להתחשב בנסיבות אישיות של החייב, בקשות לפריסת חובות ומחיקת חובות, מחלוקות בין הרשות לבין החייב, ספק לגבי הבעלות במיטלטלין שמבקשים לעקל ועוד. **לטעמנו, החובה לפעול כלפי חייבים בהגינות ובסבירות אינה יכולה להתממש בידי גורם פרטי, שרווחיו תלויים בהצלחת הגבייה.** במסגרת הליכי הגבייה על הגובה לשקול, בין היתר, שיקולים חברתיים-כלכליים הנוגעים למצבו של החייב:<sup>51</sup> כך, לדוגמה, השעיית הליכים יכולה להיות מוצדקת במידה ועיקול נכסים יגרום לפגיעה קשה בחייב לנוכח מצבו הכלכלי או הבריאותי. ספק רב אם שיקולים חברתיים-כלכליים יעמדו לנגד עיניה של חברת גבייה המונעת משיקולי רווח. חברת גבייה שכל רווחיה מבוססים על הצלחה בגביית החוב נמצאת במצב של ניגוד עניינים אינהרנטי, ולא צפוי שתסכים לוותר על גביית החוב גם במקרים שבהם הדבר מוצדק או שראוי להפנות את החייב להסדר תשלומים עם הרשות.

לנוכח מורכבותם של הליכי הגבייה, **הליכי הפיקוח הקיימים כיום הם בלתי מספקים.** ההיקף העצום של ההליכים המועברים לידי חברות פרטיות, ושיקול הדעת הרב הטמון בכל מהלך גבייה, מובילים לכך שההכרעות מתקבלות בפועל על ידי חברת הגבייה

---

ובתאום עימה; הפעלת מערך עיקולים לסרבני תשלום באישור העירייה; טיפול משפטי וקבלת קהל. על פי המרכז, העירייה מעבירה לחברה את רשימת החייבים והחברה מחויבת **להפעיל "את השירות במלואו ובאופן עצמאי** לרבות הפעלת גובים, משרדי חקירות, טיפול באמצעות עו"ד וכל פעולה הדרושה עד לתשלום בפועל." עיריית חיפה, **הזמנה לקבלת הצעות לביצוע שירותי גביית קנסות חניה עיריית חיפה, מכרז פומבי, מס' 11/2003**, 2003; ראו גם סעיף 2.7.14 לחוזה התקשרות לאספקת שירותי גבייה במסגרת מכרז שג/2011/6 בין עיריית נתניה למ.ג.ע.ר מרכז גבייה ממוחשבת בע"מ, מיום 5.2.2012.

<sup>49</sup> כך, לדוגמה, בהסכם שבין עיריית אילת לחברת מילגם בע"מ גביית קנסות החנייה נקבע כי הקבלן "יפנה למשרד התחבורה ו/או למשרד הפנים כדי לקבל כל פרט ו/או מידע הדרוש לשם ביצוע התחייבויותיו כאמור לעיל." (סעיף 14א. להסכם) **(הסכם בדבר שירותי סיוע לרשות החנייה בעיריית אילת בין עיריית אילת לבין חברת מילגם שירותים בע"מ, מיום 20.1.2009.**

<sup>50</sup> סעיף 2.7.9 לחוזה התקשרות לאספקת שירותי גבייה במסגרת מכרז שג/2011/6 בין עיריית נתניה למ.ג.ע.ר מרכז גבייה ממוחשבת בע"מ, מיום 5.2.2012.

<sup>51</sup> היועץ המשפטי לממשלה קבע בעניין הליכי הגבייה על פי פקודת המיסים (גביה) כי "במסגרת זו ייבחנו, בין היתר, נחיצותו של ההליך ויעילותו, בשים לב לשיקולים שונים, כגון גובה החוב, או מצבו של החייב." ראו סעיף 11 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 7.1002, **הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גביה)**, פברואר 2012.

ולא על ידי נציג הרשות.<sup>52</sup> גם במקרים שבהם עובדת העירייה נדרשת להפעיל שיקול דעת בעצמה, הדבר נעשה על בסיס מידע והמלצות שחברת הגבייה מעבירה אליה, ולכן בסופו של דבר החברה היא זו שעומדת מאחורי ההחלטות.

## 6. ניפוח החוב באמצעות ריביות והוצאות גבייה: אפליה על רקע יכולת כלכלית והטלת עונש על חייבים עניים

החובות לרשויות השונות מתנפחים בעקבות שני גורמים עיקריים:

א. ריבית על חוב בעת פיגור בתשלום (ריבית פיגורים), וריבית דריבית המוטלת כל תקופה מסוימת על קרן החוב החדשה, המורכבת מהחוב הראשוני ומתשלומי הריבית עד לאותה תקופה. מטרתן של ריביות אלה היא לתמרץ את החייב לשלם את החוב במועד, ולהעניש אותו במקרה שאיחר בתשלום.<sup>53</sup>

ב. עלויות הגבייה המוטלות על החייבים, ומשתנות בהתאם לסכומים המקסימליים שנקבעו בחוק עבור כל מסלול גבייה (פקודת המיסים (גביה) ו/או ההוצאה לפועל).

הריביות ועלויות הגבייה, המביאות לניפוח החוב המקורי, פוגעות בזכויותיהם של חייבים הנמצאים בעוני משני טעמים עיקריים. ראשית, התכלית לתמרץ את החייב לשלם לא מתקיימת כאשר מדובר באנשים שידם אינה משגת ואינם מתחמקים מתשלום. למעשה, התכלית היחידה שמקדמות ריבית הפיגורים ועלויות הגבייה בנסיבות אלה היא עונשית, כאשר הסיבה להטלת העונש היא חוסר יכולתו הכלכלית של החייב לשלם. שנית, המצב הקיים עלול לייצר אפליה בין חייבים נטולי אמצעים לבין חייבים בעלי אמצעים על בסיס שיקולים לא רלוונטיים. ריבית הפיגורים ועלויות הגבייה הן כה גבוהות, כך שהחוב מתנפח בשיעור גבוה במיוחד. בנסיבות מסוימות, לפיכך, כדאי לחייב ללוות כסף מגופים מוסדיים כדי לכסות את החוב, מכיוון שיתכן שהריבית על ההלוואה תהיה נמוכה יותר מריבית הפיגורים ועלויות הגבייה. מכיוון

<sup>52</sup> כך, למשל, נטען לגבי רשויות מקומיות: "אמת, האישור הסופי לנקוט בהליכי גביה נעשה על ידי גורם ברשות המקומית. עם זאת, כל בר דעת מבין כי ברשות מקומית גדולה, לא ניתן לבחון כל מקרה לגופו. הרשות סומכת ידיה במרביתם של המקרים על שיקול הדעת של חברת הגביה. קיים חשש להפעלה לא ראויה של שיקול הדעת". ראו עת"מ (חי) 3061/06 **רכבת ישראל נ' עיריית חדרה**, בפסקה 91 (19.9.2007). פסק הדין של בית המשפט המחוזי בחיפה קבע באופן מרחיק לכת כי, ככלל, רשויות המינהל אינן רשאיות לנקוט הליכי גבייה מינהליים, שכן הליכים אלה פוגמים מבחינה חוקתית ומינהלית. בערעור שהוגש על ידי עיריית חדרה לבית המשפט העליון נפסק, כי שאלת תוקף הליכי גבייה מינהליים כלל לא הועלתה על ידי העותרת ולכן לא היה מקום לפסוק בעניין זה. הערעור התקבל ופסק הדין בוטל (ע"מ 8380/07 **עיריית חדרה נ' רכבת ישראל** (16.2.2010)).

<sup>53</sup> ראו רע"א 369/10 ואח' נ' חממי, עמ' 6 (החלטה שניתנה ביום 30.5.2010).

שאנשים החיים בעוני סובלים מהדרה כלכלית, המתבטאת בין היתר בכך שאין להם חשבון בנק או שאין להם אפשרות לקחת הלוואות בשוק המפוקח,<sup>54</sup> נמנעת מהם האפשרות לצאת מהחוב בדרך זו.

להדגמה מוחשית כיצד במצב הנוכחי, על חוב של משפחה נטולת אמצעים מוטלת למעשה ריבית עונשית בגובה 12.6% והחוב עלול להתנפח בכ-140%, ראו **נספח 1**.

## המלצות האגודה לזכויות האזרח ביחס להליך הגבייה המנהלי

מן האמור לעיל עולה כי שימוש בהליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גביה) אינו עולה בקנה אחד עם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ועלול להוביל לפגיעה בזכויותיהם של חייבים וחייבות לקיום בכבוד, לפרטיות ולקניין. להלן המלצותינו העיקריות לריפוי הפגמים.

### 1. ביטול פקודת המסים (גביה) או צמצום הפגיעה הכרוכה בה

לטעמנו, יש להפסיק כליל את השימוש בפקודת המסים (גביה) לצורך גביית חובות וקנסות. אין זה ראוי שבחברה דמוקרטית ומודרנית יתאפשר שימוש בכלי ארכאי ודרקוני שעיקר נפגעיו הם אוכלוסיות פגיעות ומחוסרות אמצעים, הזקוקות למסגרת הוגנת שבה חובותיהם ייגבו תוך שמירה על זכויותיהם. **בישראל קיימים אמצעים מידתיים וסבירים יותר לשם גביית חובות**, ובראשם מערך ההוצאה לפועל, שבניגוד להליך הגבייה המנהלי הוא מערך שיפוטי מפוקח, המצוי תחת אחריותה של רשות רגולטורית. על אף שלטעמנו, וכפי שיפורט בהמשך, שינויים רבים נדרשים גם במערך ההוצאה לפועל, הפגיעה שהוא עלול לייצר בזכויות אדם היא פחותה מאשר האמצעי הקיצוני של גבייה מנהלית לפי פקודת המסים (גביה).

לכל הפחות, יש לצמצם את תחולת הפקודה ככל האפשר. בראש ובראשונה יש לבטל את תחולתה על רשויות מקומיות, על תאגידי המים, על מגן דוד אדום ועל המוסד לביטוח לאומי, לנוכח השימוש הרב שגופים אלה עושים בפקודה ואופי השירותים שהם מעניקים לתושבי המדינה. בהקשר זה יש לציין שגם ועדת חוקה, חוק ומשפט ולשכת עורכי הדין תומכות בביטול תחולת הפקודה על רשויות מקומיות.<sup>55</sup> המשמעות של המלצה זו היא שאכיפת החיובים בגופים אלה תתבצע דרך ההוצאה לפועל.

<sup>54</sup> להרחבה על המושג "הדרה כלכלית" ראו מיכל קרומר נבו ואח' "חובות, עוני והדרה כלכלית", לעיל ה"ש 2, בעמ' 18.  
<sup>55</sup> ראו ה"ש 32 לעיל.

**לחלופין, יש להעביר למרכז לגביית קנסות את הסמכות לגבות חובות** עבור רשויות מקומיות, המוסד לביטוח לאומי, מגן דוד אדום ותאגידי המים.<sup>56</sup> אמנם, גם למרכז לגביית קנסות מוענקות סמכויות פוגעניות לפי הפקודה, אולם חוק המרכז לגביית קנסות כופה על פקודת המסים (גביה) שינויים אשר הופכים את הגבייה המנהלית לסבירה ולמידתית יותר. כך, למרכז לגביית קנסות מספר יתרונות אשר מצמצמים את פוטנציאל הפגיעה בזכויות האדם של בעלי החוב, כגון:

- א. גבייה דרך המרכז לגביית קנסות נעשית על ידי עובדי רשות האכיפה והגבייה, שעליהם חלים כללים וחובות מן המשפט המנהלי, ושהאינטרסים העומדים לנגד עיניהם הם אינטרסים ציבוריים בלבד. כך למשל, להבדיל מחברת גבייה פרטית, במרכז לגביית קנסות לא מתקיימת מערכת של תמריצים כלכליים שגורמת לביטול האיזון הראוי בין זכויות החייב לזכותה של הרשות לגבות את חובותיה.
- ב. למנהל המרכז סמכות לפרוס חובות או לדחות תשלום חוב אם הוא סבור כי קיימות נסיבות אישיות מיוחדות המצדיקות זאת.<sup>57</sup>
- ג. במרכז הגבייה יש אפשרות לפטור מריבית פיגורים כאשר מתקיימות נסיבות אישיות של בעל החוב המצדיקות זאת.<sup>58</sup>
- ד. גבייה דרך המרכז מאפשרת מעין "איחוד תיקים",<sup>59</sup> בדומה להוצאה לפועל, דבר שיכול להקל על חייבים מאוכלוסיות מוחלשות.
- ה. הגבלות מסוימות המוטלות על בעל החוב, כגון איסור יציאה מהארץ, הגבלה על שימוש בכרטיסי אשראי או המחאות ועוד, יכולות להיות מוטלות רק על ידי גורם שיפוטי מפקח (רשם הוצאה לפועל שמונה להיות גם רשם לענייני המרכז לגביית קנסות).

ככל שהמלצותינו לביטול הפקודה או לצמצומה לא יתקבלו, **יש לקדם חקיקה מודרנית לגבייה מנהלית, אשר תחליף את הפקודה**, ואשר תאזן בצורה מידתית בין הצורך בגבייה מנהלית יעילה לבין הגנה על כבודם ועל זכויותיהם של החייב או החייבת. במסגרת חקיקה זו, יש לטעמנו לכלול את ההסדרים המוצעים תחת סעיפים 5-2 להלן. נציין שחלק מהסדרים כבר מיושמים בצורה זו או אחרת בחלק מהגופים שמוענקת להם סמכויות לפי הפקודה,<sup>60</sup> אולם לא תמיד באופן מספק. בכל מקרה, לשם הגנה מהותית על זכויות החייבים, יש לטעמנו לפעול למען הטמעת כלל

<sup>56</sup> העברה כזו יכולה להתבצע לפי סעיף 13 להגדרה "חוב" בחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995 (להלן: "חוק המרכז לגביית קנסות").

<sup>57</sup> ראו ס' 5 לחוק המרכז לגביית קנסות.

<sup>58</sup> ראו ס' 5 לחוק המרכז לגביית קנסות.

<sup>59</sup> ראו סעיף 3(ד) לחוק המרכז לגביית קנסות.

<sup>60</sup> ראו למשל סעיף 359 ו-372 לחוק ביטוח לאומי, הקובעים דרכי השגה על קביעת גובהו של חוב.

ההסדרים יחד, זה לצד זה. לפיכך יש צורך לקבוע קריטריונים אחידים וברורים ככל האפשר לגבייה מנהלית, שיחולו על כלל הגופים הגובים (בשינויים מחויבים).

## 2. ביטול ההפרטה של מערך הגבייה

לאור אופיו של הליך הגבייה המנהלי יש להקפיד ביתר שאת כי הליך זה יבוצע ללא משוא פנים **על ידי עובד/ת ציבור**, שהאינטרס הציבורי בלבד עומד לנגד עיניו ואשר כפוף לנורמות ולכללים של המנהל הציבורי, ובכלל זה: מנגנוני הכשרה, הוראות פליליות ייחודיות, דרישות אתיות ומשמעתיות והליך שיפוט משמעותי. לכל הפחות, כאמור לעיל, יש להעביר את הגבייה למרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, תחת פיקוחה של רשות האכיפה והגבייה.

## 3. הסדרת מערך הגבייה המופרט

**במידה ויש כוונה להתיר את המשך התקשרותן של רשויות מקומיות עם חברות הגבייה, יש להסדיר בדחופות בחקיקה את האצלת הסמכויות לחברות הגבייה, כפי שהתחייבה המדינה בפני בג"ץ בשנת 2005.<sup>61</sup> במקרה כזה יש להותיר בידי הרשות המקומית את מערך הגבייה, ובכלל זה את שיקול הדעת בדבר כל שלב ושלב באכיפת החוב, ולהטיל על קבלנים רק את תפקידי הביצוע.** כמו כן, על החקיקה לקבוע את הסמכויות שחברות הגבייה יהיו רשאיות להפעיל, את מנגנון הרישוי של החברות ואת ההסמכה האישית של הגובים על ידי הרשות, ולכונן מנגנון פיקוח וטיפול בתלונות. להלן המלצות ממוקדות, אך לא ממצות, לאופן ההסדרה:

א. ביטול התמריצים הכלכליים: מערכת התמריצים הכלכליים גורמת לנקיטה באמצעים דורסניים ובלתי מידתיים ולביטול האיזון הראוי בין זכויות החייב לבין האינטרס של הרשות המקומית לגבות את חובותיה. לחברת הגבייה אין כל אינטרס לסייע לחייבים להגיע להסדר חוב או לפרוס חובות, או לעדכן חייבים באשר לאפשרות לקבל הנחה או מחיקת חוב במקרים שבהם הם זכאים לכך. כל פעולה "לטובת" החייב עשויה להוביל לירידה בעמלה המשולמת לחברת הגבייה, ומשכך יש לה תמריץ ברור שלא לוותר על מלוא החוב גם כאשר מצבו הכלכלי-חברתי של החייב מצדיק זאת. לפיכך יש לקבוע מפורשות כי התמורה שתשלם הרשות לחברת הגבייה לא תותנה בתוצאות הגבייה. כך, לדוגמה, בהוצאה לפועל התשלום לקבלני הביצוע נעשה לפי פעולות הגבייה שביצעו.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> בג"ץ 9474/00 אליעזר גל נ' עיריית חיפה (21.11.2005). ואכן, בהתאם להתחייבות המדינה, ביולי 2014 הועברה הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (חברות גבייה), התשע"ד-2014 לוועדת הפנים. אולם ההצעה טרם נדונה בוועדה, ומכל מקום היא אינה מרפאת את הפגמים שהוצגו לעיל.

<sup>62</sup> רשות האכיפה והגבייה "תעריפי עיקול לפי איזורים – קבלנים" אתר רשות האכיפה והגבייה (2015).

ב. סמכויות ביצוע בלבד: יש להגביל את הסמכויות שבידי חברות הגבייה הפרטיות לסמכויות ביצוע בלבד, ולפרט בבירור מהן סמכויות אלה. משמעות הדבר כי הרשות תמשיך לנהל את מערך הגבייה, וחברת הגבייה תפעל אך ורק לביצוע הליכי גביית החובות – בדומה להסדר הקיים בהוצאה לפועל, אך תחת הסדר מחמיר יותר.<sup>63</sup>

ג. מנגנון פניות ציבור: יש לקבוע בכל רשות שעליה חלה הפקודה רפרנט ייעודי לפניות ציבור בנוגע לחובות הנגבים על ידי חברת הגבייה ולהליך הטיפול בגבייה, שאליו יכול התושב לפנות ישירות. יש ליידע את החייב על אודות מנגנון זה בצורה ברורה ונגישה בכל מגע עם חברת הגבייה (החל ממכתב דרישת התשלום הראשון, עובר בעיקולים וכיוצא בזה).

ד. מנגנון פיקוח ומעקב על חברות הגבייה: על כל גוף מנהלי להקים מנגנון פיקוח ישיר על חברת הגבייה הפרטית. בכלל זה, יש לפרט ולקבוע את החובות של חברת הגבייה לצורך קיומו של פיקוח אפקטיבי. כך, לדוגמה, יש לקבוע כי חברת הגבייה תנהל רישום מדויק של כל פעולה שבוצעה, תוך פירוט תאריך הביצוע וזהות מבצע הפעולה, וכי דוח הפעולות יועבר אחת לחודש לבחינת הרשות. כמו כן, יש לחייב את חברת הגבייה ואת עובדיה למלא דוח ייחודי בכל מקרה של שימוש בכוח במסגרת הפעלת אמצעי גבייה (פריצה לבית, הפעלת כוח במסגרת פעולת עיקול וכו'). כן יש לחייב את הרשות **לפרסם דוח ציבורי שנתי** שיכלול את ממצאי הביקורת, ולהעביר דיווח שנתי לוועדה רלוונטית בכנסת. אלה יכללו, בין היתר, התייחסות לפעולות הגבייה שבוצעו; פירוט המקרים שבהם נעשה שימוש בכוח; פירוט התלונות שהוגשו נגד חברת הגבייה ועובדיה ותוצאות הטיפול בהן.

ה. מנגנון פיקוח ארצי: פיקוח בלעדי של הגוף או של הרשות הגובים אינו מספק, במיוחד לאור העובדה שהרשות היא הנושה ושיש לה עניין ברור בגביית החוב. העברת סמכויות הגבייה לידי חברות פרטיות הפועלות למטרות רווח מחייבת גם הקמת מנגנון פיקוח ברמה הארצית, אשר יוכל לבקר את פעילות הגבייה שמבצעות החברות הפרטיות עבור הגופים המנהליים באופן מערכתי וכולל. כך אפשר יהיה למנוע מצב שבו חברה שיש לגבייה תלונות רבות תוכל להתקשר עם גוף או עם רשות מנהליים אחרים. גם מבקר המדינה, שסקר את הפגמים בפיקוח

<sup>63</sup> יש לציין כי חוק ההוצאה לפועל מתיר האצלת סמכויות ביצוע בלבד ("פקיד ביצוע" בסעיף 5(ב) לחוק) ומתיר בידי רשם ההוצאה לפועל, בין היתר, את תפקיד הוצאת צווי עיקול (סעיף 21 לחוק). ראוי שההסדר לפי פקודת המסים (גביה) יהיה אף מחמיר וקפדני יותר מזה שאומץ בחוק ההוצאה לפועל. בניגוד להליך ההוצאה לפועל, אשר מתקיים לרוב רק לאחר סיומו של הליך שיפוטי שבמסגרתו ניתנה לאדם האפשרות למצות את טענותיו, גביית חובות בידי הרשות המקומית היא הליך מנהלי, שיש להקפיד על ביצועו ביתר שאת.



על חברות הגבייה מצד הרשויות המקומיות, הדגיש את החשיבות שבהסדרת פיקוח ברמה הארצית מטעם משרד הפנים.<sup>64</sup>

1. החלת סף אחריות של עובדי ציבור: נוכח האופי הציבורי שנושא תפקידם של חברת הגבייה ושל עובדיה והסמכויות השלטוניות המוקנות בידם, ראוי להחיל עליהם את הוראות חוק העונשין הנוגעות לעובדי ציבור. יש לקבוע כי בעל החברה, נושאי משרה בה ועובדיה יראו אותם, במילוי תפקידם, לעניין חוק העונשין, התשל"ז-1977, כעובדי ציבור.

2. כפיפות לחוק מבקר המדינה ולחוק חופש המידע: על מנת להבטיח פיקוח על חברות הגבייה ושקיפות של פעילותן, יש לקבוע כי חברת גבייה המתקשרת עם גוף מנהלי לפי פקודת המסים (גביה) תהיה גוף מבוקר כמשמעו בסעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, וכי יהיה עליה להמציא למבקר כל מידע הנדרש לדעת המבקר לצורך ביצוע ביקורת. כמו כן, לטעמנו, וכפי שציין בית המשפט בעבר,<sup>65</sup> חברת גבייה פרטית המתקשרת עם גוף מנהלי משמשת כזרוע ארוכה של אותו הגוף, ולכן חל עליה חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 ביחס לאותה התקשרות. אולם קיים חשש שחברות מסוימות ינסו להתחמק מבקשות לפי חוק חופש המידע ולהעלות טענות שונות כדי להשהות את העניין, ולפיכך ראוי לעגן בחקיקה את תחולת החוק על התקשרויות אלה. לכל הפחות, על היועץ המשפטי לממשלה להוציא הנחיה מטעמו בעניין זה לכלל הגופים הרלוונטיים.

ח. החלת נהלי ההוצאה לפועל הנוגעים להליכי הביצוע: על הליכי הביצוע בהוצאה לפועל המבוצעים בידי קבלנים פרטיים חלים כיום מספר נהלים המסדירים את חובות הקבלנים ומגבילים את שיקול דעתם.<sup>66</sup> מנגד, חברות הגבייה, שלהן שיקול דעת נרחב הרבה יותר וסמכויות קיצוניות יותר, אינן כפופות להוראות דומות. כך נוצרות שתי מערכות נורמטיביות שונות של גביית חובות באמצעות גורמים פרטיים. יש לקבוע, לכל הפחות, כי על הליכי הגבייה לפי פקודת המסים

<sup>64</sup> דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, לעיל ה"ש 45, בעמ' 438-439.  
<sup>65</sup> ראו למשל ע"א 6576/01 החברה לייזום נ' אמיר לירן, פ"ד נו(5) (2002), 817; עתמ (י-ם) 49820-09-12 הנתיב המהיר בע"מ נ' כביש חוצה ישראל בע"מ (12.6.2014).  
<sup>66</sup> נהלים אלה כוללים, בין היתר, הגנות על זכויות החייב, והם מגבילים את שיקול הדעת של הקבלנים. כך, לדוגמה, נוהל 2000/07 (בת-1) קובע מספר כללים וחובות על הקבלן: הגבלת מועדי ביצוע ההליכים המבצעיים; חובת עדכון פרטים (בין היתר הקבלן מחויב לדווח בתוך 48 שעות על תלונות שהוגשו נגדו במשטרה או על כל אירוע חריג שהתרחש במסגרת ביצוע התפקיד); הוראות מיוחדות לעיקול והוצאת מחשב; איסור הוצאת מיטלטלין חסרי ערך; הוראות ייחודיות לביצוע עיקולים בדירות משותפות. נוהל 2000/7 (בת-2) קובע הוראות לעניין התנהגות בעל התפקיד והמתלווים אליו. כך, לדוגמה, קובע הנוהל כי "אין להפוך חפצים, לחטט במגרות ובארונות [...] ילקחו פריטים גלויים לעיל בלבד [...] לא יבוצע הליך כאשר במקום קטינים ללא נוכחות מבוגר".

(גביה) יחולו נהלים דומים לאלה החלים על הליכי הביצוע באמצעות קבלנים פרטיים בהוצאה לפועל.

#### 4. קידום חקיקה מודרנית לגבייה מנהלית או הטמעת שינויים מהותיים בפקודה

בין אם תבוטל הפרטת מערך הגבייה בגופים הפועלים לפי פקודת המסים (גביה) ובין אם לאו, השארת הליכי הגבייה המנהליים במתכונתם הנוכחית עומדת בסתירה לחוקי היסוד. יש לפעול להסדרתם בחקיקה מודרנית, ולכל הפחות להטמעת שינויים מהותיים בפקודה המסים (גביה) על מנת להבטיח הגנה על זכויות החייבים. להלן מספר שינויים מוצעים, אך לא ממצים.

א. קביעת סדר פעולות ומועדים לביצוע פעולות גבייה: על מנת להבטיח כי חברת הגבייה לא תפעיל שיקול דעת עצמאי, וכדי להבטיח שעובד הציבור מטעם הגוף הגובה יפעל בהתאם לכללי המשפט המנהלי, יש לקבוע באופן מפורש בחוק או בתקנות את סדר ההפעלה של אמצעי הגבייה. סדר הפעולות ייקבע תוך שמירה על עיקרון המידתיות, שלפיו אמצעי הגבייה הפוגעניים פחות יופעלו תחילה. כמו כן, יש להסדיר את המועדים שבהם אפשר לבצע פעולת גבייה כלשהי. כיום מוסמך הגוף הגובה לשלוח מכתב דרישת תשלום ולהתחיל לנקוט באמצעי גבייה קיצוניים – כגון הטלת עיקולים תוך התפרצות לחצרות החייב והטלת עיקולים על חשבונות בנק – 15 יום בלבד לאחר מועד הפירעון. זאת, כזכור, ללא שום מנגנוני הגנה על זכויות יסוד של החייב או של צד ג' וללא מנגנוני ערעור ושימוע בפני הגוף הגובה.

ב. קביעת נהלים וקריטריונים למתן הנחות, לפריסת תשלומים, לויתור על ריבית פיגורים והוצאות גבייה ולשמיטת חובות: בהתאם לחובות החלות על גופים מנהליים מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובכלל זה האיסור לפגוע בזכות לקיום בכבוד של הפרט, וכן מכוח כללי המשפט המנהלי, יש לחייב כל גוף גובה לקבוע נהלים וקריטריונים שקופים, ברורים ואחידים ככל האפשר למתן הנחות, לפריסת תשלומים, לויתור על ריבית פיגורים ו/או על הוצאות גבייה ולשמיטת חובות לחייבים בהתבסס על מצבם החברתי-כלכלי ו/או הבריאותי.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> החובה לקבוע נהלים כאלה כבר מעוגנת בחוק אצל חלק מהגופים. כך למשל, בסעיף 7א(ה) לחוק מגן דוד אדום, התש"י-1950 נקבע: "האגודה רשאית לקבוע כללים לעניין הנחות או פטורים מתשלום אגרה לפי סעיף קטן (א), או מתשלומים בעד שירותים לפי סעיף קטן (ד), בשל מצב כלכלי או בריאותי של מקבל השירות; כללים כאמור יפורסמו באתר האינטרנט של משרד הבריאות ושל האגודה ובכל דרך אחרת שיושרה שר הבריאות." בתשובה לבקשה לפי חוק חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח, ענתה אגודת מגן דוד אדום כי נהלים כאלה טרם נקבעו, וקביעתם נמצאת בשלבי עבודה (ראו ה"ש 41 לעיל). דוגמה נוספת ניתן למצוא בסעיפים 338-339 לפקודת העיריות, לפיהם לעיריות סמכות למחוק חובות אבודים באישור שר הפנים, ולעיריות איתנות

ג. הקמת ועדה לבחינת נסיבות אישיות: יש להקים בכל גוף גובה ועדה מקצועית אשר תבחן, בהתאם לקריטריונים שנקבעו, את נסיבותיהם האישיות של חייבים וחייבות המבקשים הקלה בשל מצבם הכלכלי-חברתי ו/או הבריאותי, ותחליט בבקשתם. כן יש לקבוע מנגנוני ערעור על החלטת הוועדה, ואפשרות לפנות אליה שוב כאשר יש שינוי נסיבות המצריך דיון מחדש בעניינו של החייב.

ד. יידוע חייבים מחוסרי אמצעים על זכויותיהם: יש לקבוע כי במידה וקיים מידע אצל הגוף הגובה על חייב שייתכן ועומד בקריטריונים המאפשרים הקלות, יהא על הגוף ליצור עמו קשר באופן יזום ולתת לו מידע על זכויותיו. כך למשל, לרשות מקומית יש מידע על תושבים הזכאים להנחות בארנונה, ולביטוח לאומי יש מידע על זכאים לקצבאות קיום – מידע כזה יכול להצביע על זכותו של החייב לתנאים מקלים.

ה. הסדרת אופן המשלוח של ההודעות לחייבים: יש לקבוע כי משלוח של כל דרישת תשלום חוב לחייב לפי הפקודה יתבצע באמצעות המצאה מלאה (מסירה על ידי שליח לנמען באופן אישי) או לכל הפחות באמצעות דואר רשום ואישור מסירה. בהתאם, יש לקבוע כי פעולות גבייה יינקטו אך ורק כנגד אישור מסירה כאמור. על גבי כל הודעת דרישת תשלום או התראה בטרם נקיטה באמצעי גבייה, יש לפרט בשפה פשוטה ונגישה את האופן שבו נוצר החוב, את האופן שבו החייב יכולה לערער על החוב, את דרכי הפנייה לרשות, את הקריטריונים המאפשרים הקלות, הנחות או פריסת התשלום, ומידע על ועדת פשרות ו/או מחיקת חובות. כמו כן יש לציין את גובה החוב המעודכן בחלוקה ברורה לקרן, לריביות שנצברו ולהוצאות הגבייה.

ו. הקמת מנגנון ערר עצמאי על קיומו של חוב ו/או על גובהו ועל הליכי הגבייה: מנגנון כזה יאפשר לחייב או לצד ג' לטעון בפני הרשות באופן מוסדר נגד קיומו של החוב או נגד גובהו, וכן נגד בחירתה של הרשות להשתמש באמצעי גבייה מסוים. כך למשל, יוכל צד ג' לטעון כי רכוש שעוקל בחצרו שייך לו ולא לחייב, ולכן אין בסיס חוקי לביצוע העיקול. הקמתו של מנגנון כזה תפחית את הפגיעה המובנית בזכויות הפרט שמייצרת הגבייה המנהלית כשהיא מחייבת את הפרט

---

סמכות עצמאית למחוק חובות אבודים. משרד הפנים פרסם את נוהל מחיקת חובות ברשויות מקומיות (5/2012), אולם נוהל זה לא מספק. כמו כן, על פי הנוהל מועצת העיר היא המוסמכת לקבוע את הכללים בנוגע להליכי גבייה ומיצוי הגבייה. למיטב ידיעתנו, לרשויות מקומיות רבות בישראל אין נוהל כאמור;

נוסף על כך, גם למוסד לביטוח לאומי סמכות למחוק חובות באמצעות הוועדה למחיקת חובות (ראו נוהל בחינת חובות), אשר על פעילותה נמתחה ביקורת ציבורית רבה וגם את פעילותה יש לבחון בדקדוק. ראו לדוגמה ידד, חסמים במיצוי זכויות – התנהלות הוועדה למחיקת חובות של המוסד לביטוח לאומי (20.7.2014).

לפנות לערכאה משפטית כדי לסתור את קיומו או את גובהו של החוב או לטעון נגד העיקול.

ז. הגברת האחידות והתיאום בין מערכי הגבייה השונים: יש ליצור אחידות ותיאום בין מערכי הגבייה, על מנת למנוע מצב שבו חוב לפי פקודת המסים (גביה) יסכל הסדר חוב שביצע החייב בהוצאה לפועל. כך, לדוגמה, ביטוח לאומי או הרשות המקומית עלולים להטיל עיקול על חשבון בנק של חייב מוגבל באמצעים שהגיע להסדר חוב בהוצאה לפועל על ידי איחוד תיקים; עיקול כזה יכול לגרום לחייב לפספס תשלום אחד ולהכשיל את ההסדר.

## 5. פתרונות לעלויות הגבוהות של הוצאות הגבייה וריבית הפיגורים

א. הקפאת ריבית הפיגורים לחייבים נטולי אמצעים: במקרה של חייבים פגיעים, החיים בעוני, ריבית הפיגורים אינה משרתת את תכליתה – לתמרץ את החייב או את החייבת לפרוע את חובם – מכיוון שאין באפשרותם לעשות זאת. במקרים כאלה, חוב התופח כל חודש בסכום הדומה לתשלום החודשי שהחייב מסוגל לשלם יפרע תוך שנים רבות, אם בכלל, ולא יאפשר למשפחה לחיות בכבוד ולצאת מהעוני. החוב עובר בירושה לילדי החייב או החייבת וכך נוצר מעגל קסמים של עוני. מעבר להקלה הברורה שהקפאת הריביות תספק לחייבים נטולי אמצעים, צעד כזה עשוי לתמרץ את הרשויות להגיע בהקדם להסדר נוח יותר, שייטיב עם כל הצדדים. כיום, לרשויות אין תמריץ להגיע להסדר מהיר ונוח עם החייבים מכיוון שאין להן בעיית נזילות מיידית, והן יודעות שהכסף יגיע אליהן בתוספת ריביות, גם אם זה ייקח שנים רבות. לעומת זאת, אם יוקפאו ריביות הפיגורים לחייבים שאין להם די אמצעים, הרשויות יידעו שלא ירוויחו את הריביות שיתווספו לסכום החוב, ויעדיפו להגיע להסדר נוח ומהיר עם החייב.

ב. מתן הלוואות ללא ריבית מטעם המדינה לחייבים חסרי אמצעים: על מנת לתקן את הענישה ואת האפליה שריביות הפיגורים מייצרות ביחס לחייבים נטולי אמצעים, שאינם יכולים לקבל הלוואה מהבנק, מוצע כי המדינה תעניק לחייבים כאלה הלוואות בתנאים נוחים. לקיחת הלוואה ללא ריבית שקולה מבחינת החייבים להקפאת הריביות על חוב שלהם, אולם הלוואה מטעם המדינה מעניקה יתרון נוסף – היא מאפשרת לחייב לאחד את כל חובותיו על ידי תשלומי החזר ההלוואה למדינה, במקום להתמודד עם כל גוף בנפרד. להלוואות ללא ריבית לאנשים שאין להם די אמצעים יש גם יתרון מבחינה כלכלית-לאומית, מכיוון שהן יכולות להוציא משפחות מעוני ובכך להפחית את הנטל על שירותי הרווחה שמעניקה המדינה.

ג. השהייה של העברת הגבייה מהרשות לחברה פרטית על מנת להוריד את עלויות הגבייה ולאפשר לאנשים הזקוקים לכך להגיע להסדרים עם הרשות. מוצע, כי יקבע זמן מינימלי של כשנה שבמהלכו הרשות תעשה מאמצים להגיע להסדר חוב נוח עם חייבים. מדיניות כזו תפחית את עלויות הגבייה, ותיתן מענה מסוים לכשלים שבהפרטת הגבייה שפורטו לעיל.

## 6. שינויים הנדרשים בגופים מסוימים

א. ביטול או צמצום הסמכות לקזז חוב כנגד קצבאות: המוסד לביטוח לאומי רשאי לקזז חוב של דמי ביטוח לאומי או סכומים שהביטוח הלאומי שילם למבוטח בטעות כנגד גמלה שלה זכאי החייב.<sup>68</sup> לטעמנו, התניית זכויות בחובות במקרה הזה, ובמיוחד על רקע אופי הקצבאות שמעניק הביטוח לאומי, היא לא ראויה, ומדובר למעשה באמצעי גבייה פסול. במקרה של חוב וזכאות לגמלה, יש לדעתנו ראשית לקבל את **הסכמת החייב לקיזוז**.<sup>69</sup> לכל הפחות, יש לזמן את זכאי הגמלה החב בדמי ביטוח לאומי לשימוע ובירור **בטרם** הקיזוז, המתבצע כיום באופן אוטומטי.

ב. ביטול או צמצום הסמכות לשלול הנחה בארנונה עקב חוב: לרשויות מקומיות יש סמכות לשלול הנחה בארנונה לתושב שלא פרע במלואה את יתרת הארנונה שהוטלה על הנכס בשנת כספים מסוימת.<sup>70</sup> לטעמנו, סמכות זו גורפת ופוגענית מדי, שכן התכלית העומדת בבסיס מתן ההנחות בארנונה היא, בין היתר, להקל עם אוכלוסיות מוחלשות. דווקא קיומו של חוב ארנונה מצד מי שזכאי להנחה על בסיס פגיעותו בחברה (כגון קשישים, מקבלי קצבאות, חד הוריות וכו') מחזק את ההיתכנות שהחוב נגרם בשל מצוקה כלכלית ולא בגלל סרבנות תשלום. ביטול ההנחה בנסיבות אלה עלול לפגוע בזכותו של החייב לקיום מינימלי בכבוד, ורק יקשה על החייב נטול האמצעים להחזיר את החוב לרשות המקומית. לטעמנו, יש לבטל הוראה זו ככל שהיא נוגעת לזכאים להנחה על בסיס נזקקות ופגיעות.

<sup>68</sup> סעיף 312 לחוק ביטוח לאומי.

<sup>69</sup> ראו למשל חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2007 "[נוהל קיזוז חובות ברשויות מקומיות](#)" (2007). על פי הנוהל, לשם קיזוז חוב ארנונה של עובד עירייה נדרשת קודם לכן הסכמתו.

<sup>70</sup> סעיף 16 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993.

## מערכת ההוצאה לפועל

מערכת ההוצאה לפועל היא מנגנון מפוקח מטעם המדינה, הנמצא תחת אחריותה של רשות האכיפה והגבייה במשרד המשפטים. באמצעות מערכת ההוצאה לפועל יכולים אדם או רשות לגבות חוב מאדם אחר מכוח פסק דין, המחאה, משכנתא, התחייבות בכתב ומקרים נוספים.<sup>71</sup> ההליך מאפשר הפעלה של אמצעים שונים נגד החייבים, כגון הטלת עיקולים על חשבונות בנק, עיקול כלי רכב, הגבלת יציאה מהארץ, פינוי מדירת מגורים ושליטת רישיון נהיגה. רשמי ההוצאה לפועל מפעילים סמכויות שיפוטיות נרחבות, לרבות החלטה בעניין אמצעי האכיפה שבו יש לנקוט, הכרזה על החייב כמוגבל באמצעים, קביעת צו תשלומים לחייב ועוד. חלק גדול מהסמכויות שבחוק ההוצאה לפועל פוגעות בזכויות היסוד החוקתיות של האדם, ובהן הזכות לקיום בכבוד. לנוכח זאת נדרשת מערכת ההוצאה לפועל לאזן באופן יומיומי ובכל החלטה בין זכויות החייב לזכויות הזוכה.

על אף שמערך ההוצאה לפועל הוא מערך גביית חובות מודרני יחסית, מתחדש ונמצא תחת פיקוח, נשמעת לא פעם ביקורת על היחס שמקבלים חייבים המשתייכים לקבוצות אוכלוסייה פגיעות. על מנת להבטיח כי זכויות החייבים ישמרו במהלך הליך הגבייה יש לבצע בו שינויים מהותיים, שחלקם דורשים את התערבות המחוקק. להלן פירוט לא ממצה של כשלי המערכת, אשר בהם טמון פוטנציאל לייצר פגיעה לא מידתית בזכויות האדם של החייבים.

### מדוע הליך הגבייה בהוצאה לפועל עלול לפגוע בזכויות אדם?

#### 1. פערי כוח וידע אדירים, הפועלים לטובת הנושים ונגד החייבים

אף שמערכת ההוצאה לפועל היא אדברסרית מטבעה,<sup>72</sup> הנתונים שיובאו להלן מצביעים על פערי כוח משמעותיים בין החייבים לבין הנושים שפונים למערכת ההוצאה לפועל. לפערי כוחות אלו, כפי שנרחיב להלן, יש השלכה דרמטית על זכויותיהם של החייבים.

א. מרבית החייבות והחייבים לא מיוצגים: למרות שהמדינה מעמידה לחלק מהחייבים זכאות לסיוע משפטי (בכפוף לעמידה במבחן הכנסה ולתנאים נוספים), 93% מכלל החייבים בהוצאה לפועל אינם מיוצגים על ידי עורכת דין,

<sup>71</sup> ראו חוק הוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

<sup>72</sup> אולם יש המצביעים על כך כי הליך חקירת היכולת, למשל, כולל הן מאפיינים אדברסריים והן אינקוויזיטוריים, וכי באופן כללי יש להבנות את ההליך כהליך אינקוויזיטורי. ראו רון חריס "חקירת יכולת בהוצאה לפועל: מי חוקר, איך ולצורך מה?" **פרוצדורות** 235, 242-246 (בעריכת פרופ' יששכר רוזן-צבי ופרופ' טליה פישר, 2014).

בעוד ש-95% מהזוכים כן מיוצגים.<sup>73</sup> לייצוג יש משמעות רבה בהליכי ההוצאה לפועל. כך למשל, במסגרת של חקירת יכולת וקביעת צו התשלומים, החייב נדרש למלא אחר דרישות לא פשוטות: להביא חשבונות, קבלות, תדפיסי הוצאות, אישורים רשמיים ומידע על הכנסות, ולהוכיח מדוע יש לקבוע את צו התשלומים בהתאם לסכום המבוקש על ידו. זהו הליך קריטי עבור החייב, במיוחד החייב נטול האמצעים. הליך מורכב זה דורש ממנו ידע מקצועי, לעתים כלכלי, יכולת להתמודד עם נבכי הבירוקרטיה, פנאי רגשי ויכולת להתנתק מהלחץ הנפשי שנוסף ללחצי היום-יום הרגילים עם הכניסה למערכת ההוצאה לפועל. ללא ייצוג משפטי, ספק אם יוכל החייב הטיפוסי לממש את זכות הגישה לערכאות, למשל על ידי ערעור לבית משפט שלום על החלטת הרשם. מנגד עומד הזוכה המיוצג, כאשר האינטרס שלו הוא לקבל את הכסף בהקדם האפשרי. מטבע הדברים, כמעט תמיד יטען הזוכה נגד בקשתו של החייב ויבקש לפרוס את החוב למספר קטן יותר תשלומים, כך שסכום כל תשלום יהיה גבוה יותר. אין ספק שהייצוג המשפטי במקרה הזה מעניק יתרון כבד משקל לזוכה, ואילו העדר הייצוג, מעבר לפגיעה בזכותו של החייב להליך הוגן, עלול אף להכשיל אותו.

ב. חייבים פרטיים לעומת זוכים מקצועיים: 91% מכלל החייבים הם אנשים פרטיים, לעומת 22% מהזוכים. 78% הזוכים הנותרים הם נושים מקצועיים כגון חברות (לרבות בנקים, חברות תקשורת וכדומה), רשויות, משרדי ממשלה, עמותות וכדומה.<sup>74</sup> לחלק משמעותי מנושים אלו יש לעתים קרובות מידע רב על החייבת, על מצבה הכלכלי והמשפחתי ומידע אישי נוסף, דבר שמעניק להם יתרון נוסף על החייבת בעת הליך הגבייה.

ג. מרבית התיקים מנוהלים על ידי שחקנים חוזרים: ב-58% מכלל התיקים המנוהלים בהוצאה לפועל, הזוכה בתיק מנהל במקביל למעלה מ-1,000 תיקים נוספים, וב-33% מכלל התיקים, הזוכה בתיק מנהל במקביל בין 2 ל-1,000 תיקים נוספים.<sup>75</sup> כלומר, מרבית התיקים המנוהלים בהוצאה לפועל מנוהלים על ידי שחקן חוזר, שמתמצא בקלות במערכת, לעומת החייב, שבחלק גדול מהמקרים נתקל במערכת ההוצאה לפועל בפעם הראשונה בחייו.

ד. מרבית התיקים נפתחים ללא הליך שיפוט מקדים: בניגוד לדעה הרווחת שפתיחת תיק במערכת ההוצאה לפועל מתרחשת לאחר שלחייבת ניתן יומה בבית המשפט ולאחר שהחוב הוכח בפני גורם שיפוטי, הנתונים מלמדים שלא כך

<sup>73</sup> ראו רשות האכיפה והגבייה דו"ח רשות האכיפה והגבייה לשנת 2013, 33, 37 (2013) (להלן דו"ח הרשות 2013).

<sup>74</sup> שם.

<sup>75</sup> שם, בעמ' 24.

הדבר. למעשה, החל משנת 2008, מספר התיקים שנפתחים ישירות בהוצאה לפועל נמצא במגמת עלייה.<sup>76</sup> בשנת 2013, למשל, ב-84% מסך התיקים שנפתחו במערכת ההוצאה לפועל לא נוהל הליך משפטי מקדים לפנייה להוצאה לפועל.<sup>77</sup> נתונים זהים קיימים גם לגבי השנים 2012 ו-2011.<sup>78</sup> מצב זה עומד בסתירה לכלל לפיו "המוציא מחברו, עליו הראייה", משום שהנטל לסתור את קיומו של החוב או לערער על גובהו מוטל על החייבת. אמנם, להבדיל מהליכים לפי פקודת המסים (גביה), בהוצאה לפועל לחייבת נתונה תמיד זכות ערעור לגורם שיפוט. יחד עם זאת, צירוף כלל הנתונים לעיל מעמיד בספק את האפשרות שהחייבת באמת יכולה לממש את זכויותיה.

ה. בכל שנה מספר החייבים נטולי האמצעים גדל: נכון לשנת 2014 היו רשומים במערכת ההוצאה לפועל 77,791 חייבים מוגבלים באמצעים,<sup>79</sup> המהווים 10% מכלל החייבים הפרטיים. משנת 2009 ועד שנת 2013 **מספר ההכרזות של חייבים כמוגבלים באמצעים עלה בכמעט 73%**. למרות שבשנת 2014 מספר ההכרזות ירד במעט, **סך החייבים המוגבלים באמצעים מתוך כלל החייבים במערכת עלה בכ-3.4%** בין השנים 2010-2014.<sup>80</sup> עוד עולה כי בשנת 2014, ב-77% מההוצאות לבקשת עיקול חשבון החייב ניתנת תשובה כי אין לחייב חשבון, וב-5% מההוצאות לבקשת עיקול ניתנת תשובה כי אין יתרת זכות בחשבון.<sup>81</sup> נתונים אלה יכולים להצביע על ההחרפה במצוקת החובות של משקי הבית בישראל בשנים האחרונות.

<sup>76</sup> ראו רשות האכיפה והגבייה [דו"ח רשות האכיפה והגבייה לשנת 2011](#) 23 (2011) (להלן: דו"ח הרשות 2011).

<sup>77</sup> ראו דו"ח הרשות 2013, לעיל ה"ש 73, בעמ' 32. מדובר בתיקי תובענות, תיקי המחאות/שטרות ותיקי משכנתא. בסוגים אלה אין צורך לפנות קודם לכן לבית משפט מכיוון שיש ראייה ראשונית בכתב לקיומו של חוב. בתיקי תובענות מדובר על תביעה על סכום קצוב (עד לסך של 50,000 ש"ח) מכוח חוזה מפורש או התחייבות בכתב או חיקוק (כמו דרישה לתשלום ארנונה). בתיקי המחאות/שטרות מדובר בחוב בגין שטר חליפין, שטר חוב ושיק. בתיקי משכון/משכנתא מדובר בשטר המשכון או המשכנתא.

<sup>78</sup> ראו רשות האכיפה והגבייה [דו"ח רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012](#) 24 (2012) (להלן: דו"ח הרשות 2012). ראו דו"ח הרשות 2011, ה"ש 76 לעיל.

<sup>79</sup> ראו רשות האכיפה והגבייה [דו"ח רשות האכיפה והגבייה לשנת 2014](#) 45 (2015) (להלן: דו"ח הרשות 2014).

<sup>80</sup> לענין הכרזות: בשנת 2009 היו 11,414 הכרזות, ובשנת 2013 – 19,740. ראו דו"ח הרשות 2013, לעיל ה"ש 73 בעמ' 47; לענין שיעור החייבים המוגבלים: בשנת 2010 היו 6.9% חייבים מוגבלים באמצעים מתוך סך כלל החייבים, ואילו בשנת 2014 חייבים מוגבלים באמצעים היו 10.3% מסך כלל החייבים.

<sup>81</sup> ר' דו"ח הרשות 2014, בעמ' 43, ה"ש 79 לעיל.



לנוכח פערי הכוח בין הצדדים המתבטאים בזהות הצדדים, בהעדר ייצוג, בהעדר נגישות לידע ובחסמים נוספים המוצבים בפני אוכלוסיות מוחלשות,<sup>82</sup> יש יסוד סביר להניח שקיימים עוד חייבים שיכולים להיות מוגדרים כמוגבלים באמצעים, אולם לא מצליחים לממש את זכותם זו. יתרה מכך, בשל אותם חסמים ייתכן וחייבים אלה אף מוגדרים כמתחמקים מתשלום משום שהם נתפסים בעיני המערכת כסרבני תשלום, על אף שחוסר שיתוף הפעולה מצידם נובע מפערי הכוח ומהעדר נגישות והתאמה של המערכת אליהם. על חייבים כאלה ייתכן ויוטלו הגבלות קשות כגון איסור יציאה מהארץ, הגבלות בנקאיות או שלילת רישיון נהיגה, מבלי שתהיה להם אפשרות אמיתית להתמודד עמן.

הנתונים הנ"ל משקפים מציאות שבה קיימת הטיה מבנית ברורה לטובת הזוכים במערכת ההוצאה לפועל. רוב הזוכים הם תאגידים, שחקנים חוזרים, מקצועיים, מיוצגים ובעלי ידע, שמתחילים את הליך הגבייה מבלי שהם צריכים להוכיח קודם לכן את החוב בבית משפט. לעומתם, החייבים מייצגים כמעט תמונת ראי – מרביתם אנשים פרטיים, לא מיוצגים, ושיעור גדל והולך מתוכם נטולי אמצעים. החייבים מוצאים את עצמם בסיטואציה מאיימת ולא מוכרת, ונאלצים להתמודד לבדם עם חסמים רבים. בהינתן מציאות זו, ישנו פוטנציאל רב לפגיעה בזכויות היסוד שלהם ושל בני משפחותיהם לקיום בכבוד, לבריאות ולדיוור. מכיוון שמדובר בבעייה הנובעת מהטיה מבנית, פתרון נקודתי למקרה כזה או אחר לא מספק. יש צורך בהסתכלות רחבה ובמתן פתרונות מערכתיים אחידים, כפי שנציע בהמשך.

## 2. פגיעה בזכות לקיום בכבוד

במקרה שהחייב לא יכול לעמוד בסכום התשלומים החודשי האוטומטי (צו תשלומים מנהלי) שנקבע בעת פתיחת התיק, קביעת סכום התשלומים עוברת לשיקול דעתה של הרשמת במסגרת חקירת יכולת.<sup>83</sup> למרות שבמקרה זה התשלום החודשי נקבע בהתחשב בהכנסותיו של החייב (בפועל ובפוטנציה) ובהוצאותיו, פריסת התשלומים עדיין נתונה לשיקול דעתה של הרשמת.<sup>84</sup> עד היום לא נקבעו קריטריונים ברורים ואחידים, שיבטיחו שהפריסה לתשלומים תתבצע בהלימה לזכות לקיום בכבוד ותשאיר לחייב סכום שיאפשר לו ולמשפחתו די אמצעי קיום להבטחת רמת חיים

<sup>82</sup> ראו יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט", לעיל ה"ש 39; נטע זיו "משפט ועוני – מה על סדר היום? הצעה לאג'נדה משפטית לעוסקים בייצוג אוכלוסיות החיות בעוני" **עלי משפט** ד' 24 (תשס"ה).

<sup>83</sup> ראו פרק ד' לחוק הוצאה לפועל.

<sup>84</sup> פבלו לרנר "האכיפה העקיפה בחוק הוצאה לפועל (על הרפורמה בחוק ושינויים רצויים)" **מחקרי משפט** כו 943, 960 (2010).

נאותה.<sup>85</sup> הדבר נובע, בין היתר, מכך שהמדינה מסרבת לפעול כמתחייב ממנה ולקבוע מדד ברור לקיום בכבוד.<sup>86</sup>

יתרה מכך, פעמים רבות נדרשים החייבים לשלם תשלום ראשון גבוה במיוחד המשמש כ"דמי רצינות" וכהוכחה למחויבותם לעמוד בתשלומים. תשלום מוגדל זה מהווה לא אחת חסם עבור חייבים רבים, ופוגע בזכותם לקיום מינימלי בכבוד. אמנם, לחייב יש 20 ימים להגיש בקשת רשות ערעור על ההחלטה לבית משפט שלום, שבמסגרתה הוא יכול לטעון שצו התשלומים שנקבע פוגע בזכותו לקיום בכבוד. אולם לצורך זה הוא נדרש לשלם אגרה, ויאלץ גם לשכור ייצוג משפטי בשל מורכבות ההליך של הגשת הבקשה. הצורך בקריטריונים ברורים לקיום בכבוד הוא מהותי במיוחד גם לנוכח העובדה שמספר החייבים המוגדרים כמוגבלים באמצעים גדל כל שנה, שקיימים בפניהם חסמים רבים לעבור למסלול של פשיטת רגל, ושישנם פערי כוח גדולים בין הצדדים המתבטאים, בין היתר, בהעדר ייצוג לחייבים.

יש לציין, כי אמנם החוק אוסר, ובצדק, לעקל נכסים מסוימים כגון מזונות, השתתפות בשכר דירה מטעם משרד הבינוי, דמי ליווי לעיוור וקצבאות קיום, מטעמים סוציאליים.<sup>87</sup> אולם נכסים אלה אינם מוגנים באופן כללי, ולפיכך אין די באיסור על עיקולם בכדי להבטיח את הזכות לקיום בכבוד של חייבים מסוימים. זאת מכיוון שכאשר רשם ההוצאה לפועל מוציא צו תשלומים, כספי סיוע אלה מקבלים מעמד של הכנסה, שממנה על החייב לשלם את החוב. בחלק מהמקרים גריעה מאותה "הכנסה" לצורך תשלום החוב מובילה לפגיעה בזכות לקיום בכבוד של החייב. כך למשל במקרה של זכאים לקצבת הבטחת הכנסה שאין להם הכנסה נוספת, וזאת בשל הנתונים המצביעים על כך שגובה הקצבה אינו מספיק בכדי להעניק לזכאי רמת הכנסה המאפשרת קיום בכבוד.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> להרחבה ראו רון חריס "חקירת יכולת בהוצאה לפועל: מי חוקר, איך ולצורך מה?" פרוצדורות 235 (בעריכת פרופ' יששכר רוזן-צבי ופרופ' טליה פישר, 2014).

<sup>86</sup> ראו משכית בנדל, האגודה לזכויות האזרח, [אין דבר כזה: על הסטנדרט הישראלי לקיום בסיסי \(בכבוד\) וקצבת הבטחת הכנסה](#) (אוקטובר 2013).

<sup>87</sup> ראו סעיף 50 לחוק ההוצאה לפועל וסעיף 303 לחוק ביטוח לאומי. יש לציין שכאשר המוסד לביטוח לאומי מעביר את הקצבה לחשבון הבנק של הזכאי, האיסור על עיקול הקצבה מתקיים למשך 30 יום.

<sup>88</sup> ראו ב"ל 9128-01-12 פלונית נ' המוסד לביטוח לאומי (טרם פורסם, 13.8.2013), שם סוקרת כבוד השופטת נטע רות את ההיסטוריה החקיקתית של קצבת הבטחת הכנסה, נתונים עובדתיים וכתבי מלומדים, ומגיעה למסקנה כי לגבי קצבת הבטחת הכנסה יש להחיל את חזקת אי-מספיקות, לפיה נכון להיום אין בשיעור הגמלה שנקבע בחוק כדי לספק למבוטח רמת הכנסה המאפשרת קיום מינימלי בכבוד. (שם, בפסקאות 13-20 לפסק דינה של כב' השופטת נטע רות). יש לציין כי פסק דין זה בוטל לאחר מכן בערעור של המוסד לביטוח לאומי, אולם בשל הסכמת הצדדים וללא דיון עקרוני בנימוקי פסק הדין (ראו עב"ל 36355-09-13 המוסד לביטוח לאומי נ' אלמונית (טרם פורסם, 6.10.2014). לנתונים נוספים ראו [עמדת האגודה לזכויות האזרח](#) בעין אי-

### 3. הפרטת סמכויות הביצוע של ההוצאה לפועל

חוק ההוצאה לפועל קובע כי מנהל לשכה של הוצאה לפועל רשאי להטיל תפקידי ביצוע על פקידי בית המשפט, וגם על אדם שאינו נמנה עם השירות הציבורי.<sup>89</sup> לצורך כך מונתה במשרד המשפטים ועדת אישורים, שתפקידה להעניק אישורים ל"קבלני ביצוע", בהתאם לשיקול דעתה ועל פי תנאים מסוימים. אולם נוסף על כך, החוק מאפשר לאותו קבלן להסתייע באנשים נוספים, שלא אושרו על ידי גוף ציבורי כלשהו, לבצע את התפקיד בנוכחותו.<sup>90</sup> החוק לא מחייב שיהיה מנגנון שמפקח על אותם קבלני משנה ש"מונו" על ידי הקבלן, ואנו התרענו על הסכנות שבכך בעבר.<sup>91</sup> בשנת 2014 שנו נהלי רשות האכיפה והגבייה, וכיום הם מחייבים את קבלן הביצוע לציין מראש שני מתלויים, שחייבים לקבל אישור מוועדת האישורים,<sup>92</sup> אולם פיקוח כזה אינו מספק משום שהוא אינו קבוע בחוק.

בידי הקבלנים נתונה הסמכות לעיקול נכסים ולמכירתם, ובכלל זה: עיקול מיטלטלין ברישום (הליך שבמסגרתו מגיע הקבלן למקום ומבצע רישום כל המיטלטלין הנמצאים במקום. מרגע ביצוע הרישום חל איסור להוציא פריטים מהבית); ביצוע עיקול (הוצאת מיטלטלין מביתו של חייב או מבית העסק שלו. לצורך כך, מוסמך הקבלן להיכנס לביתו של אדם וכן לפתוח כל מקום, מבנה וכלי שבהם נמצאים או עשויים להימצא מיטלטלין של החייב); תפיסת כלי רכב; ופינוי חייבים מנכס. קבלני ההוצאה לפועל רשאים בשעת הצורך להשתמש בכוח סביר לשם ביצוע הליכים אלה.<sup>93</sup>

הסמכויות הניתנות לקבלנים הן שלטוניות במהותן, וטמון בהן פוטנציאל מובנה לפגיעה בזכויות אדם, ובהן הזכות לפרטיות, זכות הקניין, הזכות לחירות והזכות לחיים בכבוד. אמנם הפוטנציאל לפגיעה בזכויות קיים גם כאשר הליכי ההוצאה לפועל מתבצעים על ידי עובדי ציבור, אולם הוא גובר כאשר הסמכויות מופרטות, מכיוון שקבלני הביצוע עשויים להפעיל אמצעים נוקשים מדי לצורך גביית החובות על מנת להוכיח את יעילותם ולשפר את סיכוייהם להיבחר בידי זוכים לביצוע הליכי הגבייה.

לחייב יש לציין, כי בעבר גם ביצוע חקירת היכולת הופרט לרואי חשבון ולעורכי דין פרטיים. על הסכנות שבהפרטת סמכות זו עמדנו בהרחבה בדוח האגודה בנושא

מספיקות גמלת הבטחת הכנסה לקיום בכבוד בפסקאות 78-92 לבקשת הצטרפות כ"דידת בית משפט" בהליך הערעור, <http://www.acri.org.il/he/32912>.

<sup>89</sup> סעיף 5(א) לחוק ההוצאה לפועל.

<sup>90</sup> סעיף 5(ג1) לחוק ההוצאה לפועל.

<sup>91</sup> ראו אן סוצ'ין, האגודה לזכויות האזרח, [חוק וסדר בע"מ](#) לעיל ה"ש 37, בעמ' 68.

<sup>92</sup> מכתב מעו"ד שמרית רגב, דוברת רשות האכיפה והגבייה, לעו"ד רעות כהן מהאגודה לזכויות האזרח בישראל (14.7.2015) (להלן: **תגובת רשות אכיפה והגבייה**). לתגובה המלאה ראו נספח מס' 2 לדוח זה, בעמ' 54.

<sup>93</sup> סעיף 79(א) לחוק ההוצאה לפועל.

משנת 2013.<sup>94</sup> בשנת 2014 שרת המשפטים ציפי לבני ביטלה את הוועדה הממליצה לענין חוקרי הוצאה לפועל, והחל ממאי 2015 כל חקירות היכולת מתבצעות על ידי הרשמים.<sup>95</sup>

#### 4. העמקה וניפוח החוב על ידי ריביות ואמצעי גבייה לא יעילים המשמשים כענישה

בכל הנוגע לחייבים בעלי אמצעים המתחמקים מתשלום החוב, עיקול יכול להוות כלי גבייה יעיל, שכן הוא מאפשר לתפוס את רכושו של החייב ולהיפרע ממנו. בחוק ההוצאה לפועל הוטלו מספר הגבלות המונעות הטלת עיקול על רכוש חיוני של החייב – ללא קשר ליכולתו הכלכלית – כגון ציוד רפואי, רכוש המשמש כמקור פרנסה, בגדים, כלי אוכל ועוד.<sup>96</sup> התכלית שעומדת בבסיס הגבלות אלה היא סוציאלית במהותה, ומבוססת על ההבנה שהטלת עיקול על רכוש מסוים עלולה ליצור פגיעה חמורה בזכויות החייב ובני משפחתו, ובהן זכות היסוד לקיום בכבוד. ואולם, החוק כיום לא מתמודד עם ההשלכות של שימוש באמצעי העיקול נגד **חייבים נטולי אמצעים** שאין ברשותם רכוש או רכוש בעל ערך (שעיקולו יכול להוביל לפרעון החוב):

א. פעמים רבות העיקול מוטל על רכוש שערכו נמוך מאד או שאין לו ביקוש, כך שלא תמיד מצליחים למכור את המיטלטלין. גם במקרים שמצליחים למכור את המיטלטלין – לא רק שהתמורה לא מביאה לפרעון החוב, אלא שלעתים היא אפילו לא מכסה את עלות העיקול, הכוללת שכר למעקל, הובלה, אחסון ועוד.<sup>97</sup> כך למשל, לפי דוח רשות האכיפה לשנת 2013, תקבולים ממכירת מיטלטלין במחסני הוצאה לפועל היוו רק 0.62% (כ-104,408 ש"ח) מסך כל הגבייה הישירה באותה שנה. אמנם התקנות כיום מגבילות את הטלת העיקול על מיטלטלין ששווים נמוך מ-150 ש"ח,<sup>98</sup> אולם עיון בתעריפי העיקול הגבוהים מצביע על כך שמדובר ברף נמוך, שאינו נותן מענה אמיתי לבעיה.<sup>99</sup> פרקטיקה זו מעלה חשש כי במקרים כאלה העיקול משמש מעין כלי ענישה או כפייה על חייבים שידם אינם משגת, וספק אם שימוש כזה הוא מוצדק או יעיל בנסיבות

<sup>94</sup> ראו אן סוצ'יו, האגודה לזכויות האזרח, חוק וסדר בע"מ, לעיל ה"ש 37, בעמ' 67.

<sup>95</sup> **תגובת רשות האכיפה והגבייה**, לעיל ה"ש 92.

<sup>96</sup> ראו סעיף 22 לחוק ההוצאה לפועל.

<sup>97</sup> עמית מור "בעיות במערכת העיקול: בסיס להצעת חוק לתיקון חוק ההוצאה לפועל (איסור עיקול טלוויזיה), תשס"ד-2014" **דין ודברים** א 579, 582-583 (2005). ענין **פרח**, לעיל ה"ש 18,

בפסקה 34 לפסק דינו של כבוד השופט אלון; פבלו לרנר **נכסים פטורים מעיקול: הגנה על נכסי החייב בהוצאה לפועל ובפשיטת רגל** 145-147, 202-203 (2013).

<sup>98</sup> תקנה 50(ג) לתקנות ההוצאה לפועל, התש"ם-1979.

<sup>99</sup> רשות האכיפה והגבייה **"תעריפי עיקול לפי איזור – קבלנים"** אתר רשות האכיפה והגבייה (2014).

הענין.<sup>100</sup> הדבר מתחדד ביתר שאת לנוכח האפשרות העומדת בפני הזוכה לבקש הטלת עיקול במעמד צד אחד, כאשר, כזכור, פערי הכוח בין הצדדים גדולים, החייבים אינם מיוצגים וקיימים בפניהם חסמים ממשיים לערער ולממש את זכויותיהם.

ב. לפי החוק, האגרות והוצאות העיקול מוטלות על החייב. במקרה שהעיקול מוטל על רכוש ששוויו נמוך והחייב נטול אמצעים, התוצאה היא ניפוח החוב שלא לצורך והערמת קשיים על החייב להחזיר את החוב. זאת, כיוון שההוצאות מקבלות קדימות, כך שכל תשלום שיבצע החייב יזקף קודם כל לכיסוי ההוצאות.

ג. ניפוח החוב באמצעות ריביות פיגורים והוצאות גבייה גבוהות מוביל לענישה ולאפליה בין חייבים על בסיס יכולת כלכלית. ראו פירוט לעיל בעמוד 19 ובנספח 1.

## 5. פגיעה בזכויות החייבים בעת הליך מימוש משכנתא<sup>101</sup>

חלק זה וההצעות הנוגעות לו נכתבו במסגרת שיתוף פעולה של האגודה לזכויות האזרח עם משרד שנקלר - משרד עורכות דין.

בשל מצוקת החובות ויוקר המחיה, שעלולים להוביל לפיגור בתשלומי המשכנתא, אלפי משפחות חשופות כיום לסיכון לאבד את הנכס המשמעותי ביותר שלהן – דירת המגורים. כתוצאה מכך, קיימת סכנה מוחשית להידרדרות לעוני עמוק ולחוסר בטחון דיורי. על כן, לחברה ולמשק הישראליים יש אינטרס ראשון במעלה לצמצם את האפשרות של אובדן דירת מגורים. בשנת 2002 הכנסת אף תיקנה את החוק כך שרשם ההוצאה לפועל לא ייתן צו לפינוי אדם בשל חוב משכנתא כאשר זו דירת מגוריו היחידה, אלא אם שוכנע כי קיים לאותו אדם דיור חלופי או שהנושה, על פי רוב הבנק, העמיד לחייב דיור חלופי.<sup>102</sup> למרות זאת, בחוק ההוצאה לפועל קיימות מספר פרצות המאפשרות פגיעה קשה בזכויות חייבות וחייבים וחשיפתם להליכים דרקוניים ופוגעניים, שבסופם הם עלולים לאבד את ביתם. זאת, כזכור, בנוסף לפערי הכוח שממילא קיימים בין הצדדים בשאר ההליכים.

א. זהות כונס הנכסים למימוש משכנתא – פוטנציאל לניגוד עניינים והפרת חובת הנאמנות: לאחר שחייב מאחר בתשלומי המשכנתא לפרק זמן של שישה חודשים, יכול הנושה לפנות להליכים למימוש דירת המגורים באמצעות לשכת

<sup>100</sup> לקריאה נוספת והבחנה בין כלי גבייה המהווים "אכיפה ישירה" לבין כאלה המהווים "אכיפה עקיפה" ראו לרנר "האכיפה העקיפה בחוק הוצאה לפועל", לעיל ה"ש 84.

<sup>101</sup> חלק זה וההצעות הנוגעות לו נכתבו במסגרת שיתוף פעולה של האגודה לזכויות האזרח עם שולמית שנקלר – משרד עורכות דין.

<sup>102</sup> ראו סעיף 1ב81 לחוק ההוצאה לפועל שחוקק במסגרת תיקון מס' 23 לחוק, בסעיף 3 לחוק הגנה על נוטלי הלוואות לדיר (תיקוני חקיקה), התשס"ב-2002.

ההוצאה לפועל ומינוי כונס נכסים על ידי הרשם. כונס הנכסים משמש כזרועה הארוכה של לשכת ההוצאה לפועל, ומחובתו לייצג את האינטרסים של שני הצדדים. החוק מאפשר כיום – וזהו המצב השכיח – שעורכת הדין שמשמשת באת-כוח הבנק לעניין חוב המשכנתא שבפיגור תמונה על ידי הרשם ככונסת נכסים לדירת המגורים. כתוצאה מכך נוצר מצב של ניגוד עניינים מובנה בין האינטרס האישי של עורכת הדין ושל הלקוח שלה (הבנק) לבין חובתה ככונסת נכסים לרשם ההוצאה לפועל ולשני הצדדים. ניגוד העניינים עלול להיות חמור, כיוון שהתמורה הכספית שתקבל עורכת הדין בתור כונסת נכסים גדולה יותר משכר הטרחה שתקבל עבור הסדר חובות בין הבנק לחייב. כך נוצר מצב שבו עשוי להיות לה אינטרס כספי להסלים את המצב באופן שיוביל למימוש הנכס, ולא להגיע להסדר.

ב. אפשר לפתוח בהליך מימוש דירת מגורים מבלי שהרשם יפגוש בלווה אפילו פעם אחת: לצד הבעיות שנוצרות בעקבות ניגוד העניינים שבו מצויה באת-כוח הבנק, החוק מאפשר כיום לרשם ההוצאה לפועל לא לפגוש את הלווה ולו פעם אחת בטרם פתיחת ההליך למימוש דירת המגורים. כך, באת-כוח הבנק נותרת מקור המידע היחיד של הרשם. כיוון שמדובר בהליך שמשמעותו עלולה להיות קריטית ללווה ולמשפחתו – אובדן דירת המגורים – ובעל השלכות רחב על החברה והמשק, יש חשיבות להחלת הסדרים מיוחדים במסגרתו. יש לציין, כי החוק מחייב את הרשם להזמין את החייב לדיון בפניו ולהסביר לו על זכותו לייצוג רק בטרם מכירת דירת המגורים.<sup>103</sup> לטעמנו, מדובר בשלב מאוחר מדי בהליך, שכן באמצעות דיון בפני הרשם וקבלת מידע על זכויות ייתכן ואפשר היה להגיע להסדר בין הצדדים מבלי שהחייב יאבד את קורת הגג שמעל לראשו.

ג. אפשר לממש דירת מגורים גם כאשר הלווה החזיר את מרבית החוב: כיום, אין דרישה בחוק שגובה החוב יהיה ביחס מידתי וסביר לערך דירת המגורים או לגובה ההלוואה בטרם פתיחת הליך מימוש הדירה. ההחלטה תלויה רק בשיקול דעתו של הרשם, ואין קריטריונים אחידים בנושא. כך, החוק מאפשר לפתוח בהליכי מימוש דירת מגורים גם אם גובה החוב נמוך מערך הדירה הממושכנת, או אם החייב החזיר את החוב המקורי (הקרן) אולם טרם שילם את ריבית הפיגורים, את האגרות או את שכר הטרחה של בא-כוח הזוכה (הבנק).<sup>104</sup>

ד. הלווה עלול להיות מפונה מדירת מגוריו גם כאשר אין עדיין רוכש פוטנציאלי: המצב החוקי מאפשר לכונסת הנכסים לפנות את הלווה מדירת המגורים שלו (לדיוור חלופי בהתאם לדרישת החוק) גם כאשר אין עדיין רוכש פוטנציאלי לדירה.

<sup>103</sup> ראו סעיף 38(א1) לחוק ההוצאה לפועל.

<sup>104</sup> מבוסס על מקרה אמיתי שהגיע למשרד שנקלר – עורכות דין.

נוצר, אפוא, מצב אבסורדי שבו הדירה עשויה לעמוד ריקה חודשים ארוכים, אולי אפילו שנים, כאשר הלוואה מפונה מביתו. בינתיים עשויה להסתיים תקופת הדיור החלופי שנקבעה, והחייב נדרש לכסות בעצמו את העלות בעבור הדיור החלופי, כאשר טרם נמכרה הדירה ונמחקו חובותיו.<sup>105</sup> ככל שמדובר בחייבים שידם אינם משגת, מדובר בפרקטיקה שמגדילה את החוב ועלולה לדרדר עוד יותר את מצבם הכלכלי.

ה. רישום שגוי על אודות גובה החוב בספרי ההוצאה לפועל: במצב הנוכחי, קיימים מקרים רבים שבהם בא-כוח הזוכה מעמיד לפירעון מוקדם הן את החוב שבפיגור והן את יתרת ההלוואה שמועד פירעונה טרם הגיע. זאת, אף על פי שהזוכה (הבנק) ממשיך לגבות מהחייב את החזרי ההלוואה. באופן זה נוצר פער בין גובה החוב המעודכן בספרי ההוצאה לפועל לבין גובה החוב המעודכן בספרי הזוכה (לעיתים פער של מאות אלפי שקלים). הרשם, לפיכך, מקבל החלטות על בסיס מידע מוטעה שמצייר תמונה של חייב שחדל לחלוטין להחזיר את ההלוואה, באופן שעלול לפגוע בזכויות החייב. יש לציין כי גם הוועדה לשיפור ולייעול הליכי האכיפה והגבייה בישראל ("ועדת מאור") הצביעה על בעיה זו בדוח המסכם שהגישה בשנת 2012.<sup>106</sup>

## המלצות האגודה לזכויות האזרח ביחס להליך הגבייה בהוצאה לפועל

### 1. צמצום פערי הכוח בין הצדדים

א. יצירת קטגוריה של חייבים פגיעים והנגשת המערכת לחייבים אלה: חוק ההוצאה לפועל מבחין כיום בין חייב משתף פעולה, חייב מוגבל באמצעים וחייב המשתמט מתשלום.<sup>107</sup> פעולותיו של החייב הן אשר מייעדות אותו למסלולים השונים; אולם לנוכח פערי הכוח בין הצדדים, אשר פורטו בהרחבה לעיל, ספק אם הסדר זה משקף נאמנה את יכולתו ואת כוונתו להחזיר את החוב. תחת הסדר זה ייתכן שחייבים נטולי אמצעים יוגדרו כמשתמטים מתשלום רק מכיוון שאין להם יכולת למצות את זכויותיהם – דבר שעלול להוביל לפגיעה בזכות היסוד של החייבים לקיום בכבוד.

<sup>105</sup> מבוסס על מקרה אמיתי שהגיע למשרד שנקלר – עורכות דין.

<sup>106</sup> הוועדה לשיפור ולייעול הליכי האכיפה והגבייה בישראל, דו"ח הוועדה 61 (2012) (להלן: דו"ח ועדת מאור).

<sup>107</sup> סעיף 66 ו-69 לחוק ההוצאה לפועל.

## מוצע לפיכך לבטל את החזקה בדבר יכולת החייב לפרוע את החוב עד אשר הוכיח אחרת,<sup>108</sup> ביחס לחייבים המשתייכים לאוכלוסיות פגיעות שלמערכת יש אינדיקציה לגבי מצבם החברתי-כלכלי.

(1) אפשר להגדיר בחוק מי הם חייבים אשר עונים על הגדרה של אוכלוסיות פגיעות. לשם הדוגמה, ובתור רשימה לא ממצה, אפשר לכלול את החייבים הבאים: דורשי עבודה (מובטלים), מקבלי קצבאות קיום, מקבלי קצבאות נכות או נידות, מקבלי קצבת זקנה לנכה, מקבלי קצבת סיעוד, ניצולי שואה, מקבלי מזונות, מקבלי קצבת נכות לילד, דיירי דיור ציבורי, זכאי דיור ציבורי, זכאי סיוע בשכר דירה, חייבים שהכנסתם אינה עולה על סכום מסוים שיקבע מראש, ועוד.

(2) מערכת ההוצאה לפועל תוכל לקבל אינדיקציה לגבי חייבים אלה, למשל, באמצעות גורמי הרווחה או המוסד לביטוח לאומי. כמו כן, כפי שהוצע בדוח המסכם של ועדת מאור, אפשר לזמן את החייב להתייצב בפני רשם שיסביר לו את השלכות אי-פעולותיו בטרם הגדרתו כמשתמט.<sup>109</sup>

(3) לגבי חייבים שהוגדרו כפגיעים, יהיה על נציגי מערכת ההוצאה לפועל לבצע פעולות יזומות על מנת ליצור עמם קשר, וליידעם על אודות מצבם ועל האפשרויות העומדות בפניהם, כגון: זכותם להתייצב לחקירת יכולת בלשכה הקרובה לביתם, זכותם לייצוג משפטי, זכותם לבקש חקירת יכולת, אפשרויות לפריסת החוב, אפשרות לאיחוד תיקים וכיוצא בזה.

(4) עד ליצירת קשר ראשוני עם חייבים פגיעים, מוצע לקבוע בחוק עיכוב ביצוע של הליכי הוצאה לפועל והקפאת ריבית פיגורים ביחס לחוב, שייכנסו לתוקף מיד וללא צורך בפעולה כלשהי מצד החייב.

**ב. צמצום פערי הכוח בין נושים חזקים לבין חייבים:** המשפטן פרופ' פבלו לרנר מצביע על כך שכיום חוק ההוצאה לפועל אינו מבחין בין נושים מסוגים שונים, על אף שהבחנה כזו מתקיימת בפועל. כך למשל, לנושים בעלי בטוחה כגון משכנתא (בנקים) ניתנת זכות יתר, מכיוון שהם יכולים לפתוח תיק בהוצאה לפועל ללא צורך בפסק דין מבית משפט.<sup>110</sup> ועוד – למוסד לביטוח לאומי, בבואו לגבות חוב מזונות, יש אפשרות בלעדית להגיש בקשה לצו מאסר שיוטל על החייב.<sup>111</sup> דוגמאות אלה מצביעות על כך שהחוק מעניק עדיפות ומעמד שונה לנושים מסוימים כתוצאה מקיומן של נסיבות מסוימות. על מנת לצמצם את פערי הכוח

<sup>108</sup> סעיף 7ג לחוק ההוצאה לפועל.

<sup>109</sup> ראו דוח ועדת מאור, לעיל ה"ש 106 בעמ' 21. יצוין כי רשות האכיפה והגבייה הסתייגה

מהצעה זו (שם, בעמ' 24).

<sup>110</sup> ראו לרנר "האכיפה העקיפה בחוק הוצאה לפועל", לעיל ה"ש 84, בעמ' 985.

<sup>111</sup> סעיף 70 לחוק.



בין הצדדים, מציע לרנר **להבחין בין נושים מקצועיים לבין נושים לא מקצועיים**. לטעמנו, יש לאמץ הצעה זו ולהוסיף לחוק את ההבחנה הנדרשת בין הנושים. נושה מקצועי לצורך החוק יכול להיות מוגדר כמי שעוסק ומתפרנס ממתן הלוואות או אשראי,<sup>112</sup> ניהל מעל למספר תיקים מסוים בשלוש השנים האחרונות ופרמטרים נוספים. משמעות ההבחנה בין נושים היא **שכאשר החייב הוא אדם פרטי, יש להחיל הגבלות מסוימות על נושה מקצועי כדי לצמצם את פערי הכוחות בין הצדדים**. למשל:

(1) כללי הסמכות המקומית שיחולו יהיו לטובת החייב, כך שאם לעסקו של הנושה מספר סניפים, ואחד מהם באזור שבו מצוי מקום מגוריו או מקום עסקו של החייב, יחויב הנושה לפתוח את התיק בלשכה שנמצאת באותו אזור או סמוכה לו.

(2) אמצעי גבייה מסוימים שנושה לא מקצועי יכול לנקוט יגבלו או ישללו מהנושה המקצועי. לדוגמה, נושה מקצועי לא יוכל לנקוט באמצעי גבייה שמטרתם לכפות על החייב לגייס כספים מעבר ליכולתו, כמו הגבלות על חופש התנועה ושליטת רישיון, ו/או אמצעים המונעים מהחייב להשתמש ברכושו כאשר אין יכולת להיפרע ממנו, כמו הגבלות על חשבון בנק במשיכת יתר.<sup>113</sup> לחלופין, יהיה על הנושה המקצועי להראות כי ניסה להשתמש באמצעי גבייה ישירים כדי להיפרע מנכסיו של החייב, בטרם יבקש להטיל עליו הגבלות מסוימות.

ג. צמצום החלטות הניתנות במעמד הצד הזוכה בלבד: בשל המחסור בייצוג ועלויות הערעור הגבוהות, חייבים מעטים מערערים על החלטות שניתנות במעמד צד אחד. החלטות כאלה כוללות בין היתר עיקול על חשבון הבנק, עיקול על רכוש, איסור יציאה מהארץ ושליטת רישיון, ויש להן משמעויות כבדות משקל עבור החייב. לפיכך, מוצע לפעול לצמצום ההחלטות הניתנות במעמד צד אחד – הצד הזוכה – או לחיזוק ההגנות הניתנות לחייבים, למשל באמצעות:

(1) תיקון חקיקה או הנחיות שיחייבו את הרשמת להיעתר לבקשה הנוגעת להגבלות על החייב במעמד צד אחד רק כאשר מתקיימים טעמים מיוחדים, שיהיה עליו לפרט.

<sup>112</sup> לרנר "האכיפה העקיפה בחוק הוצאה לפועל", לעיל ה"ש 84, בעמ' 980-982. לרנר פורט את הסיבות שיש לתת לנושה כזה מעמד שונה: הוא הצד החזק בהליך, יש לו גישה למידע על אודות החייב, יש לו אפשרות שונות להבטיח את החזר החובות, יש לו יכולת לתכנן סיכונים ולספוג הפסדים, יש לו יכולת לקזז את החוב ממאזן ההפסדים ולרשמו כחוב אבוד. ראו שם בהרחבה. <sup>113</sup> יש לצין כי כבר כיום יש אמצעי גבייה שלא ניתן להפעילם על חייבים מסוימים, כגון צו איסור יציאה מהארץ או שליטת רישיון כאשר החייב הוא תאגיד.

(2) הענקת סיוע משפטי אוטומטי באמצעות הסיוע המשפטי לחייבים שהוטלו עליהם מגבלות במעמד צד אחד, ולכל הפחות הגמשת התנאים לסיוע משפטי בנסיבות האלה.

(3) חיוב זוכים בתשלום הוצאות החייב במידה והתברר בערעור כי בקשת הזוכה להטיל על החייב מגבלה במעמד צד אחד לא היתה מוצדקת ו/או הוגשה בחוסר תום לב ו/או ברשלנות (למשל, כאשר הוטל עיקול צד ג' והעיקול לא היה מוצדק בשל טעות של הזוכה).

**ד. יידוע על האפשרות לקבל סיוע משפטי מהמדינה והרחבת מעגל מקבלי הסיוע:** בשנת 2008 הוסף לחוק ההוצאה לפועל סעיף 77א בדבר יידוע החייב על האפשרות שעומדת בפניו לפנות להליך של פשיטת רגל.<sup>114</sup> במהלך חמש השנים הראשונות מאז נחקק הסעיף, מספר התיקים הפעילים שניתן בהם צו כינוס במסגרת הליך פשיטת רגל עלה מ-11,143 (ב-2008) ל-36,721 (ב-2013).<sup>115</sup> נתונים אלה עשויים להצביע על כך שהפעולה הפשוטה של עיגון היידוע על זכויות בחקיקה, יכולה להגדיל את מספר האזרחיות והאזרחים הפונים אל הרשות במטרה לממש את זכויותיהם.

**מוצע לפיכך לקבוע בחוק ההוצאה לפועל הוראה דומה, שתקבע את חובת הרשם ליידע את החייב על האפשרויות שעומדות בפניו לקבל סיוע משפטי בהליך ההוצאה לפועל, ושתשהה את ההליכים לזמן סביר עד אשר החייב יקבל החלטה בנושא.** יש לציין כי הוראה ברוח זו כבר קיימת במקרה של מכירת דירת מגורים לאחר שהוטל עליה עיקול,<sup>116</sup> וכן כאשר חייב עומד בפני מאסר.<sup>117</sup> לטעמנו, אין הצדקה להגביל את חובת היידוע רק למצבים אלה.

עוד מוצע, כי האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, ביחד עם רשות האכיפה והגבייה וארגוני החברה האזרחית הרלוונטיים, **יבחנו לעומק את הסיבות וההשלכות לכך שמעל ל-90% מהחייבים במערכת ההוצאה לפועל אינם**

<sup>114</sup> "נוכח רשם ההוצאה לפועל, לאחר שבירר את יכולתו של החייב לקיים את פסק הדין במעמד חקירת יכולת, בירור או הבאה, כי אין תועלת בניהול הליכי הוצאה לפועל נגד החייב וסבר כי בנסיבות העניין יהיה בפנייה להליכי פשיטת רגל כדי להביא תועלת, ימסור לחייב ולזוכה מידע בדבר האפשרות לפתוח בהליכי פשיטת רגל; הרשם רשאי להורות על השהיית הליכי הוצאה לפועל, כולם או חלקם, אם שוכנע כי הדבר מוצדק, לתקופה סבירה שיקבע, שתאפשר פנייה לבית המשפט לשם פתיחת הליכי פשיטת רגל." (ראו חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29), התשס"ט-2008, [n"o 2188](#) (מיום 16.11.2008, בעמ' 59).

<sup>115</sup> ראו האפוסטרופוס הכללי, הכונס הרשמי, הנאמן הציבורי והרשם לענייני ירושה [סיכום פעילות שנת 2013](#), 16 (2013).

<sup>116</sup> סעיף 38(א1) לחוק ההוצאה לפועל.

<sup>117</sup> סעיף 70(ו) לחוק ההוצאה לפועל.

**מיוצגים, וכן יבחנו פעולות אפשריות נוספות להרחבת מעגל מקבלי הסיוע מבין החייבים, כגון הגמשת מבחני הזכאות בנושאי הוצאה לפועל וחובות.**

ה. הנגשת ידע ומיצוי זכויות: המפגש היום-יומי של חייבים עניים עם מנגנון ההוצאה לפועל הוא מאיים, לא ידידותי ולעתים אף נחוזה כאלים. החייב הלא מיוצג נמצא לעתים במצב של חוסר אוניס לנכח המערכת בעלת הכוח, מה שמקשה עליו לשתף פעולה ולממש את הזכויות הנתונות לו. מוצע, כי רשות האכיפה והגבייה תפעל למען הגברת נגישות המערכת בדרכים הבאות (רשימה לא ממצה):

(1) **הנגשת מכתבים והודעות**, לרבות דרישת תשלום, אזהרה וכל מסמך אחר שנשלח לחייב מטעם ההוצאה לפועל, לשפה פשוטה, ידידותית ולא מאיימת. כן מוצע לעצב מחדש את המכתב כך שלא ייתפס כמאיים ויהיה מזמין לקריאה.

(2) **העברת בקשות לחייבים – בעבר, החלטות המכילות יותר מ-17 שורות לא היו נשלחות לחייבים, בעוד שכל ההחלטות היו נשלחות לזוכים.**<sup>118</sup> כיום, פרקטיקה זו השתנתה ויש לציין זאת לחיוב.<sup>119</sup> יחד עם זאת, בקשות הזוכה לא נשלחות לחייבים, וחייבים רבים מקבלים החלטות לא ברורות, נטולות הקשר ובעלות נופך מאיים. מוצע לפיכך לקבוע בחוק חובה לשלוח את בקשות הזוכים לחייבים בטרם קבלת ההחלטה. כן מוצע לחייב לצרף לאזהרה הראשונה הנשלחת לחייב את כתב הטענות של הזוכה.

(3) **צירוף חוברת הסבר** לשליחת האזהרה הראשונה, ובה מוסבר בשפה פשוטה ובאופן מפורט על שלבי ההליך ועל זכויות החייב, לרבות האפשרות לפנות לסיוע המשפטי או לגופי סינגור אחרים. נדגיש, כי יש חשיבות להנגיש את המידע על אודות זכויות החייבים דרך אמצעים שאינם מחייבים ידע טכנולוגי, כדוגמת משלוח בדואר של בקשות, החלטות, כתבי טענות וחוברת הזכויות. אמנם, להתקדמות הטכנולוגיה יש פוטנציאל לייעל את הפצת המידע לקהל הרחב, אולם ישנם אנשים רבים שהטכנולוגיה הקיימת עדיין אינה נגישה עבורם, והשימוש באמצעים טכנולוגיים בלבד מרחיקה מהם את היכולת למצות את זכויותיהם.

(4) **תרגום כלל המסמכים** הרשמיים של ההוצאה לפועל לערבית, לרוסית ולאמהרית.

(5) **הקלה על החייב לקבל את תיק ההוצאה לפועל והמסמכים שבו**: לאפשר לחייב לקבל את התיק מכל לשכה ולא רק מזו שבה נפתח התיק, לסרוק את מסמכי התיק, ולצפות בתיק דרך המערכת האינטרנטית "כלים שלובים" גם אם אינו

<sup>118</sup> מבקר המדינה דו"ח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת כספים 2011 1174 (2012).  
<sup>119</sup> תגובות רשות האכיפה והגבייה, לעיל ה"ש 92.

מיוצג (אפשרות זו ניתנת כיום רק לעורכי דין, כך שהיא משרתת בעיקר את הזוכים).

1. שיפור המחקר על אודות החייבים: כיום, רשות האכיפה והגבייה לא אוספת מידע דמוגרפי על חייבים במערכת ההוצאה לפועל.<sup>120</sup> כך, אי אפשר לדעת כמה מהחייבים הם גברים וכמה הן נשים, מהו חתך הגילאים שלהם, מאיזה אזור בארץ הם ולאיזה אשכול חברתי הם משתייכים, מהו מצבם המשפחתי, ונתונים נוספים. מידע כזה, אם ייאסף, יוכל לשפוך אור על קיומן של בעיות במערכת ההוצאה לפועל, להצביע על מקורן ולתרום לגיבוש פתרונות נוספים לבעיות אלה. מוצע, כי רשות האכיפה והגבייה תחל באיסוף מידע דמוגרפי על אודות חייבים, תוך הגבלת איסוף המידע לצורכי מחקר בלבד (להבדיל מגבייה) ותוך שמירה על הפרטיות ועל האנונימיות של החייבים.

2. קיום ימי עיון על זכויות חייבים לרשמים ולמערכות המקצועי והפקידותי: למערכת ההוצאה לפועל יש פוטנציאל רב להגן על החייבים ולשמור על זכויותיהם, משום שהיא מערכת מפוקחת, והליך הגבייה מנוהל על ידי גורם שיפוטי. יחד עם זאת, מרבית ההגנות הקיימות בחוק תלויות בפעולות אקטיביות של החייב או נתונות לשיקול דעתה של הרשמת. המנגנון העיקרי שמוודא כי הליכי הגבייה ננקטו בצורה מידתית תוך שמירה על זכויות האדם של החייב הוא הגשת ערעור; אולם במצב שבו 93% מהחייבים לא מיוצגים והליכי הערעור יקרים, הערעור הופך לכלי פיקוח לא אפקטיבי. מוצע לפיכך, כי רשות האכיפה והגבייה תקיים באופן קבוע ימי עיון לרשמים ולמערכות המקצועי והפקידותי בהוצאה לפועל על זכויות האדם של החייבים, ובכלל זה על הקשיים הניצבים בפניהם בהגיעם למערכת ההוצאה לפועל. כנסים מסוג זה יכולים להפיג סטיגמות חברתיות כלפי חייבות וחייבים, אשר תולדות במידה רבה בחייב את האחריות והאשמה למצבו. הכנסים גם יוכלו להעניק פרספקטיבה חדשה ולהציג גישות נוספות ורחבות יותר לכניסה לחובות, המתמקדות גם באחריות החברה, בנסיבות שהובילו את החייב למצבו, במאפייני כלכלת השוק ותעשיית האשראי ובזהות הצדדים להליך ויחסי הכוח ביניהם.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> דואר אלקטרוני מרבקה אהרונ, ראש אגף בכיר – מדיניות ותכנון, הממונה על העמדת המידע לציבור ברשות האכיפה והגבייה, לרעות כהן, עורכת דין באגודה לזכויות האזרח (2.3.2015).

<sup>121</sup> ראו לרנר "האכיפה העקיפה בחוק הוצאה לפועל", לעיל ה"ש 84, בעמ' 948-949; רון חריס "ממסר להפטר", לעיל ה"ש 15, בעמ' 650.

## 2. הפחתת נזקי ההפרטה

מוצע כי הסמכויות הניתנות כיום לקבלני הביצוע יופעלו על ידי גורמים ציבוריים בלבד, הכפופים לדין הפלילי והמשמעת החל על עובדי ציבור, ולא על ידי גורמים שמונעים מאינטרסים כלכליים.

**לחלופין, מוצע לחזק את מנגנון התלונות על קבלני הביצוע, ולפעול למען שקיפות ופרסום התלונות והממצאים.** אמנם, קיים מנגנון טיפול בתלונות נגד קבלני ההוצאה לפועל, אשר מוסמך לברר תלונות ולהטיל סנקציות על קבלנים, ובכלל זה ביטול אישור שניתן לאדם לשמש קבלן הוצאה לפועל.<sup>122</sup> אולם נתוני הטיפול בתלונות מעוררים ספק באשר ליעילותו של מנגנון זה: בשנת 2014 הוגשו 41 תלונות לוועדה האחראית על בירור התלונות. הוועדה הטילה עונש של התליית רישיונות על שני בעלי תפקידים, ושני בעלי תפקידים זומנו לבירור בפני מנהלת אגף ההוצאה לפועל הארצי (אולם לא ברור מה ההשלכות לכך).<sup>123</sup> נוסף על כך, מלבד הנתונים המספריים שלעיל, רשות האכיפה והגבייה אינה מפרסמת את כל התלונות שהוגשו, ומפרסמת רק חלק קטן מההחלטות שניתנו (כאשר שם הקבלן המבצע מוסתר). לגבי התלונות שאינן מפורסמות בגוף ההחלטה, לא נמצאו תוצאות הבירור שלהן. כך, אי אפשר ללמוד מהנתונים המתפרסמים את התמונה השלמה לגבי פגיעת הקבלנים בזכויות חייבים, ולגבי יעילות האכיפה במקרה של תלונה נגדם.

## 3. חיזוק ההגנות על זכות החייב לקיום בכבוד

א. הקלה על מעבר לפשיטת רגל: על רקע מצוקת החובות של משקי הבית הפרטיים, יוקר המחיה ושיעורי העוני הגבוהים, מספר החייבים המוגדרים בהוצאה לפועל כמוגבלים באמצעים הולך וגדל כל שנה.<sup>124</sup> חייבים אלה ואחרים עלולים למצוא את עצמם במערכת ההוצאה לפועל לשארית חייהם, מבלי שיש להם אפשרות ממשית להחזיר את החוב. מציאות זו מונעת מהם ומילדיהם את האפשרות להיחלץ ממעגל העוני והמצוקה ולפתוח דף חדש. במצב דברים זה גלום, איפוא, פוטנציאל ממשי לפגיעה בזכות היסוד של החייב ושל בני משפחתו לקיום מינימלי בכבוד.

לכאורה, ההסדר המשפטי הראוי שיש להחיל על חובותיהם של חייבים אלה הוא פשיטת רגל, מכיוון שהלכה למעשה מדובר במצב של חדלות פירעון.<sup>125</sup> אולם

<sup>122</sup> סעיפים 15 ו-15א לחוק ההוצאה לפועל.

<sup>123</sup> דו"ר הרשות 2014, לעיל ה"ש 79, בעמ' 41.

<sup>124</sup> ראו טקסט לה"ש 80 ו-81 לעיל.

<sup>125</sup> ואכן, מאז שנוספה הוראה החוק בדבר יידוע החייב על אודות זכויותיו בנושא, חל שיפור משמעותי. ראו לעיל ה"ש 115.

המציאות מלמדת שמעטים הם החייבים אשר פונים לפשיטת רגל מפאת חסמים רבים, ובהם, בין היתר – חסמים פסיכולוגיים וחשש מסטיגמה חברתית, אגרות יקרות, דרישה לפיקדון בסכום גבוה, היזקקות לייצוג משפטי, הליך מסורבל וארוך, חוסר נגישות למידע ועוד. **לפיכך, מוצע לנקוט בצעדים אשר יקלו על המעבר מחדלות פירעון במסגרת הליך ההוצאה לפועל להסדר של פשיטת רגל, כגון:**

(1) צו הפטר במערכת ההוצאה לפועל: לפי הצעה זו, לרשם ההוצאה לפועל תהיה סמכות להוציא צו הפטר (פשיטת רגל) לחייב שאין לו מספיק אמצעים לשלם את החוב תוך שמירה על זכות היסוד שלו לקיום בכבוד, וזאת על מנת לאפשר לחייב לשקם את מצבו הכלכלי ולפתוח דף חדש. מכיוון שצו הפטר יינתן בתוך מערכת ההוצאה לפועל, החייב לא יצטרך להתמודד עם החסמים העומדים בפניו בהליך "רגיל" של פשיטת רגל, וכך למעשה המערכת תתאים את עצמה לנסיבות החיים של החייב. יש לציין כי לא מדובר בהמלצה חדשה: המלצה זו מוגשת כהצעת חוק שוב ושוב, עוד מאז הכנסת ה-16, על ידי חברי כנסת מטווח רחב של הקשת הפוליטית; ותומכים בה גופים מקצועיים כמו רשות האכיפה והגבייה ומשרד המשפטים, אנשי אקדמיה<sup>126</sup> וארגוני זכויות אדם.<sup>127</sup> למרות התמיכה הגורפת, החוק לא תוקן במשך שנים רבות, והפגיעה בזכויות החייבים נותרה על כנה.

שבועות ספורים לפני פרסום נייר זה, עבר בכנסת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ה-2015,<sup>128</sup> שמטרתו לאפשר לחייבים מוגבלים באמצעים לקבל צו הפטר בהוצאה לפועל. מדובר בצעד ראשון ומבורך שיכול לסייע לחייבים נטולי אמצעים לפתוח דף חדש ולצאת ממעגל החובות והעוני. יחד עם זאת, יש לציין שמדובר בתיקון שיעמוד בתוקפו למשך שלוש שנים בלבד, ויחול רק על חייבים שהוגדרו כמוגבלים באמצעים במשך ארבע שנים לפחות ועמדו בצו התשלומים במשך שלוש שנים. ברור כי זהו לא פתרון קבוע וארוך טווח, והוא עלול לפספס חייבים נטולי אמצעים רבים – מי שעדיין לא מוגדרים כמוגבלים באמצעים, מי שלא היו יכולים לעמוד בצו התשלומים ברצף הנדרש, מי שאין להם את הידע והאמצעים לממש את זכויותיהם כחייבים מוגבלים באמצעים, ועוד. **יש לפיכך לנקוט בצעדים נוספים שיקלו על חייבים נטולי אמצעים לקבל צו הפטר ולאפשר להם קיום בכבוד.**

<sup>126</sup> ראו לרנר "האכיפה העקיפה בחוק הוצאה לפועל", לעיל ה"ש 84, בעמ' 994; הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – הפטר לחייב), התשע"ד-2014, ס"ח התשכ"ז, עמ' 116; תזכיר חוק ההוצאה לפועל (מתן הפטר לחייב מוגבל באמצעים) (הוראת שעה), התשע"ה-2014.  
<sup>127</sup> ראו לדוגמא, לרנר "האכיפה העקיפה בחוק הוצאה לפועל", לעיל ה"ש 84; רון חריס "ממסר להפטר", לעיל ה"ש 15; ידיד [דרכים להתמודדות עם חובות ככלי אפשרי למאבק בעוני](#) (2014).  
<sup>128</sup> ["ח"ח תשע"ה מס' 2497](#) מיום 3.8.2015 עמ' 204.

(2) קידום תיקון חקיקה מקיף לייעול ולהנגשה של מערכת פשיטת הרגל: כחלק ממחויבות המדינה למאבק בעוני ולהבטחת זכויות האדם של אנשים המצויים בעוני, מוצע כי תוקם ועדת מומחים מיוחדת בנושא פשיטת רגל וחדלות פירעון של משקי בית פרטיים ועסקים קטנים. הוועדה תמליץ על הסדרים שתכליתם להקל על נגישותם של בעלי חוב המצויים בעוני למערכת פשיטת הרגל, ובין היתר תבחן כיצד אפשר לפשט ולקצר את ההליך; מתי יש להקל או לוותר על אגרות; אפשרות להחלת הסדר של הפטר מהיר כמו זה הקיים באנגליה, קנדה ומדינות אירופאיות נוספות,<sup>129</sup> או שמיטת חובות בנסיבות מסוימות כפי שנעשה בקרואטיה;<sup>130</sup> ועוד.<sup>131</sup>

ב. צו תשלומים בהתאם לקריטריונים של קיום בכבוד: החובה לקבוע את צו התשלומים כך שיוותרו בידי החייב אמצעים מספיקים כדי לקיים את עצמו ואת בני משפחתו באופן נאות, נגזרת מזכות היסוד לקיום בכבוד ומפסיקת בג"ץ שעיינה את הזכות להבטחת תנאי קיום בסיסיים. אלא שכאמור לעיל, אין כיום הנחיות אחידות שסייעו לרשמים בחישוב צו התשלומים בהתאם למדד או על פי נוסחה כלשהי שתיתן ביטוי מוחשי לזכות לקיום בכבוד. כתוצאה מכך, צו התשלומים נקבע באופן אינטואיטיבי ושרירותי, לפי שיקול דעתו של רשם זה או אחר. לפיכך, מוצע לפעול למען הסדרת הנושא, ולקבוע בתקנות את החובה לשקול שיקולים של קיום בכבוד בעת קביעת צו התשלומים וכן את הפרמטרים לביצוע החלוקה בהתאם לזכויות היסוד של הצדדים.<sup>132</sup> נדגיש, שמכיוון שמדובר במימוש של זכויות אדם, ראוי שנוסחה כזו תקבע באופן אחיד על ידי המחוקק או לכל הפחות על ידי גורם מקצועי מטעמו. אפשר לקבוע נוסחה גמישה, תוך השארת שיקול דעת לרשם, שתקבע את פריסת החוב לפי שקלול של סך ההוצאות, סך ההכנסות, מדד המחירים, יוקר המחיה ונסיבות חיים אישיות כגון מצב משפחתי, רפואי, סוציאלי וכדומה. בכל מקרה יש לקבוע כי

<sup>129</sup> ראו רון חריס "חקירת יכולת בהוצאה לפועל: מי חוקר, איך ולצורך מה?", לעיל ה"ש 85, בעמ' 260.

<sup>130</sup> כלכליסט, קרואטיה: מחיקת חובות לכ-60 אלף תושבים הכי עניים, 1.2.2015.

<sup>131</sup> לשם ההדגמה ראו מאמרו של רון חריס, שבו הוא מפנה לשני הסדרים המבנים שיקול דעת לשם קביעת מצב כלכלי של אדם באמצעות פרמטרים שונים, לצורך הבטחת הכנסה וחקירת יכולת בפשיטת רגל: רון חריס "ממסר להפטר", לעיל ה"ש 15, בעמ' 669. כמו כן ראו: לרנר "האכיפה העקיפה בחוק הוצאה לפועל", לעיל ה"ש 84, בעמ' 994-996.

<sup>132</sup> גם רון חריס במאמרו עומד על חשיבות הבניית שיקול הדעת של הרשם במהלך חקירת היכולת. ראו חריס "חקירת יכולת בהוצאה לפועל: מי חוקר, איך ולצורך מה?", לעיל ה"ש 85. בקנדה הבניית שיקול דעת בהתאם לפרמטרים כבר מתקיימת: ראו לרנר "האכיפה העקיפה בחוק הוצאה לפועל", לעיל ה"ש 84, בעמ' 961-960.

Jacob Ziegel, [What Can the United States Learn From the Canadian Means Testing System?](#), UNI. ILL. L. REV 195, 202-205 (2007).

הסדר תשלומים המותיר את החייב בלי יכולת להבטיח תנאי קיום בסיסיים לו ולמשפחתו אינו חוקי.<sup>133</sup>

ג. הקפאת ריביות פיגורים ומתן הלוואות ללא ריבית מטעם המדינה: ראו פירוט לעיל בעמוד 27. באופן ספציפי להוצאה לפועל, מוצע כי מרגע שחייב יוכר כמוגבל באמצעים, יכנסו לתוקף ההצעות שפורטו לעיל.

ד. קידום רגולציה על ריבית פיגורים שקובעים נושים מקצועיים בחוזים אישיים: בנקים, חברות סלולר וגופים אחרים המהווים נושים מקצועיים, קובעים בחוזה אישי מול הצרכן את גובה ריבית הפיגורים שתחול אם הצרכן לא יעמוד בהסכם בין הצדדים. בדרך כלל, ריבית פיגורים זו גבוהה בהרבה מריבית הפיגורים (הגבוהה במילא) של החשב הכללי. על פרקטיקה זו נמתחה ביקורת גם בעיתונות הכלכלית.<sup>134</sup> מוצע לפיכך לקדם הסדרים אשר יגבילו את גובה ריבית הפיגורים שגופים המהווים נושים מקצועיים יוכלו לקבוע. דוגמה מוצלחת לרגולציה ברוח המלצה זו, היא טיוטת הוראה שפרסמה יחידת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, אשר קובעת, בין היתר, כי יש להחיל מגבלות על שיעור ריבית הפיגורים בגין חוב לבנק.<sup>135</sup> נכון למועד פרסום נייר זה, הטיטות טרם אושרה על ידי בנק ישראל.

ה. מכירת מיטלטלין מעוקלים בבית החייב: על מנת לחסוך בהוצאות המוטלות על החייב ומנפחות את החוב בעת עיקול, ועל מנת לוודא כי מטרת השימוש באמצעי גבייה זה הוא פרעון החוב ולא ענישת החייבת, יש להעניק לחייבת פרק זמן סביר בו תנסה בעצמה למכור את המיטלטלין בביתה. הסדר זה יכול לחסוך את הוצאות העיקול הכוללות תשלום שכר למעקלים, שינוע החפץ למחסן המכירה ואחסנתו שם, ולמנוע מהעיקול להיות כלי ענישת המוטל על חייבים נטולי אמצעים.

<sup>133</sup> ראו חריס "חקירת יכולת בהוצאה לפועל: מי חוקר, איך ולצורך מה?", לעיל ה"ש 85, בעמ' 250; האפטרופוס הכללי והכנס הרשמי, [הנחיות לקביעת תשלומים בחקירת יכולת בפשיטת רגל ראו קריטריונים מנחים לקביעת תשלומים עתיים](#),

<sup>134</sup> מיקי פלד "ריבית משרד האוצר היא רק הרף התחתון בהוצאה לפועל" **כלכליסט** (27.5.2014).

<sup>135</sup> בנק ישראל – הפיקוח על הבנקים, [טיטות הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 450 בנושא הליכי גביית חובות](#) (28.5.2015).



#### 4. הצעות ממוקדות בתחום מימוש משכנתא והזכות לדיור

חלק זה וההצעות הנוגעות לו נכתבו במסגרת שיתוף פעולה של האגודה לזכויות האזרח עם משרד שנקלר – עורכות דין.

א. **מוצע לאסור על מינויו של בא-כוח הזוכה, או עובד אחר שלו, ככונס נכסים מטעם רשם ההוצאה לפועל.** במקביל יש להקים מאגר ארצי של עורכי ועורכות דין הראויים להתמנות ככונסים, שמהם יבחר הרשם את הכונס בתיק.

ב. יש לפעול למען התאמה בין סכום החוב כפי שמופיע בתיק ההוצאה לפועל לבין סכום החוב המופיע בספרי הזוכה בהליכי משכנתא. **מוצע לפיכך כי רישום החוב לא יתבצע בתיק ההוצאה לפועל, אלא רק בספרי הזוכה.** רשם ההוצאה לפועל יקבל תמונת מצב עדכנית של מצב חשבון ההלוואה בספרי הבנק בכל בקשה המוגשת על ידי בא-כוח הבנק, או לפי הצורך.

ג. יש לאסור על פתיחה בהליכי ביצוע משכנתא מבלי שרשם ההוצאה לפועל זימן אליו את החייב ולו פעם אחת. **מוצע לפיכך, כי הליכי ביצוע יחלו רק לאחר שהחייב הובא לפני הרשם, והוכח לרשם כי החייב מבין את מצבו המשפטי ומודע לזכויותיו בהליך ולאפשרויות העומדות בפניו לעצור את הליך המימוש.** **20 הימים הקבועים בסעיף 181(ב)(3) יתחילו להימנות מיום הדיון בפני רשם ההוצאה לפועל או ממועד אחר שיקבע הרשם.**

ד. יש לקבוע בחוק שבעת ההליך של מימוש דירת המגורים או מכירתה לאחר הטלת עיקול, אפשר יהיה לפנות את הדייר מביתו לדיור חלופי **רק כאשר נמצא קונה רציני לנכס.**

ה. מוצע להאריך את התקופות למכר עצמי של דירת המגורים הקבועות בסעיף 181(ב)(3) מ-90 יום ל-180 יום.

## נספח מס' 1

**הדגמה: כיצד המצב הקיים מוביל לניפוח החוב באמצעות ריביות והוצאות גבייה, תוך אפליה על רקע יכולת כלכלית וענישת החייבים העניים**<sup>136</sup> (ראו עמ' 19 לדוח).

ההדגמה תתבצע באמצעות שני תרחישים. התרחיש הראשון יבחן מה קורה לחוב של משפחה שבעבור חצי שנה מצליחה לשלם לגופים המוסדיים את החובות, והשני יבחן מה קורה לחוב של משפחה שמתעכבת זמן ממושך בהחזרתו בשל חוסר יכולת כלכלית.

**תרחיש ראשון:** משפחה ממעמד הביניים שנקלעה לירידה זמנית בהכנסה, וחייבת 5,000 ש"ח למספר רשויות במשך שישה חודשים. לשם ההדגמה נניח הנחות מפשטות:

1. לאחר הפיגור הראשון בתשלומים המשפחה אינה ממשיכה לצרוך את אותו שירות שהרשות מעניקה, והחוב גדל רק בשל הריביות ועלויות הגבייה.
  2. במהלך ששת החודשים של צבירת החוב, עדיין לא החל תהליך של עיקול מיטלטלין ואמצעי גבייה אחרים.
  3. במקרה שההוצאה לפועל היא הגוף הגובה - עורך דין מטעם הזוכה הגיש תביעה בהוצאה לפועל במהלך ששת החודשים, אך המשפחה שילמה את החוב לפני תום תקופת האזהרה הקבועה בחוק.<sup>137</sup>
- תוצאות התרחיש מסוכמות בלוח 1 להלן, והאלמנטים שמנפחים את החוב מוצגים עבור כל גוף מוסדי.
- אפשר לראות שהחובות לרשויות, להוציא את המוסד לביטוח לאומי, גדלו בממוצע בכ-13% תוך שישה חודשים. החוב לביטוח לאומי גדל באופן יוצא דופן בכ-61%, אך נראה שזהו מוסד הנוטה להגיע להסדרים יותר נוחים עם החייבים.

<sup>136</sup> כתבה: צליל קובץ, סטודנטית לפילוסופיה, כלכלה ומדעי המדינה, ועמיתת מינרבה באוניברסיטה העברית.

<sup>137</sup> סעיף 10 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 מקנה לעורך הדין המייצג את הזוכה שכר טרחה א' בסמכות סעיף 81 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, בהתאם לסכומים שנקבעו בכללי לשכת עורכי הדין (התעריף המינימלי המומלץ, התש"ס-2000. לפי הכללים, אם לא סולק החוב במלואו בתום 20 יום המהווים את תקופת האזהרה כפי שנקבע בסעיף 7 לחוק ההוצאה לפועל, זכאי עורך הדין לשכר טרחה ב' בנוסף. שכר הטרחה של עורך הדין של הזוכה מוטל על החייב, ולכן משמעות ההנחה הנ"ל היא שמתווסף לחוב שכר טרחה א' בלבד.

### לוח 1: חוב של 5,000 ש"ח לרשויות שונות לאחר שישה חודשים

הנושה:	כלי לגבייה	ריבית	תשלומי הריבית מתווספים לקרן כל:	עלויות גבייה	חוב לאחר 6 חודשי פיגור בתשלומים
<b>תאגידי המים</b>	פקודת המיסים	9.7% לשנה <sup>138</sup>	רבעון	886 ש"ח <sup>139</sup>	5,434 ש"ח
<b>חברת החשמל</b>	הוצל"פ	9.7% לשנה <sup>140</sup>	רבעון	895 ש"ח <sup>141</sup>	6,184 ש"ח
<b>העירייה (ארנונה)</b>	פקודת המיסים	0.5% לחודש <sup>142</sup>	חודש	71 ש"ח <sup>143</sup>	5,227 ש"ח
<b>הוצאה לפועל</b>	הוצל"פ	9.7% לשנה <sup>144</sup>	שנה	822 ש"ח <sup>145</sup>	6,098 ש"ח
<b>מד"א</b>	פקודת המיסים	1.3% לשנה <sup>146</sup>	שנה	71 ש"ח <sup>147</sup>	5,155 ש"ח
<b>המוסד לביטוח לאומי</b>	פקודת המיסים	1.5% לשבוע, 3% לשבוע לאחר 3 חודשים <sup>148</sup>	לא מתווספים	71 ש"ח <sup>149</sup>	8,056 ש"ח

<sup>138</sup> ממוצע של ריבית הפיגורים של החשב הכללי בשנים 2010-2014.

<sup>139</sup> עלויות הגבייה כוללת משלוח שתי דרישות לתשלום בדואר רגיל ואחת בדואר רשום בסכום כולל של 55 ש"ח, צו הודעה לסרבן על עיקול בגובה 16 ש"ח, ועלות הניתוק ממים בגובה 109 ש"ח. זאת לפי תקנות המיסים (גביה) (קביעת הוצאות מירביות 2014), כללי תאגידי מים וביוב (תעריפים לשירותי מים וביוב והקמת מערכות מים או ביוב) (תיקון מס' 3), התשע"א-2011.

<sup>140</sup> ראו ה"ש 138 לעיל.

<sup>141</sup> כולל עלויות גבייה של חברת החשמל: דרישת תשלום בדואר בגובה 11.25 ש"ח ועלות הניתוק מחשמל בגובה 61.5 ש"ח. זאת לפי "הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, ספר אמות המידה" מפברואר 2010 ו"לוח 2-5.4: תעריפי השירותים המורחבים" מיוני 2013. נוסף על כך, עלויות גבייה של ההוצאה לפועל: אגרת פתיחת תיק בגובה 116 ש"ח ושכר טרחה לעורך דין הזוכה על סך 706 ש"ח. זאת לפי גובה האגרות כפי שמפורסם באתר רשות האכיפה והגבייה.

<sup>142</sup> הריבית הנוכחית כפי שנקבעה בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם-1980. לא כולל הפרשי הצמדה למדד, שחושבו תחת הנחת אינפלציה שנתית של 2%.

<sup>143</sup> עלויות הגבייה כוללת משלוח שתי דרישות לתשלום בדואר רגיל ואחת בדואר רשום בסכום כולל של 55 ש"ח, צו הודעה לסרבן על עיקול בגובה 16 ש"ח. זאת לפי תקנות המיסים (גבייה) (קביעת הוצאות מירביות 2014).

<sup>144</sup> ראו ה"ש 138 לעיל.

<sup>145</sup> אגרת פתיחת תיק בגובה 116 ש"ח, ושכר טרחה לעורך דין הזוכה על סך 706 ש"ח. זאת לפי גובה האגרות כפי שמפורסם באתר רשות האכיפה והגבייה.

<sup>146</sup> ממוצע הריבית הצמודה של החשב הכללי בשנים 2010-2014 בהתאם לכתוב בתקנות מגן דוד אדום (אגרות הסעת חירום באמבולנס), התשס"ו-2006. לא כולל הפרשי הצמדה למדד, שחושבו תחת הנחת אינפלציה שנתית של 2%.

<sup>147</sup> ראה ה"ש 143 לעיל.

<sup>148</sup> הריבית הנוכחית כפי שנקבעה בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, פרק

לעלות בפועל של החוב, הכוללת את כלל הגורמים המנפחים את החוב, נקרא עלות אפקטיבית. כפי שניתן לראות בלוח 2, הגידול בחוב לרשויות (מלבד המוסד לביטוח לאומי) מצביע על עלות אפקטיבית גבוהה בהרבה מהריבית על אשראי במשק. כלומר – חוב לבנקים הוא זול יותר, בעיקר בשל עלויות הגבייה הגבוהות המתווספות לחובות לרשויות.

**לוח 2: הריביות האפקטיביות הממוצעות לחצי שנה<sup>150</sup>**

אשראי לשישה חודשים ועד שנה	אשראי לשנה ומעלה	חוב לזמן קצוב בעובר ושב	חוב לרשויות לפי לוח 1 (עלות אפקטיבית ממוצעת)
2.5%	2.8%	4.1%	12.6%

הפער הגבוה בין הריבית על אשראי שגובים הבנקים לבין העלות האפקטיבית של חוב לרשויות יוצרת אפליה בין אנשים בעלי אמצעים – לפחות מינימליים – היכולים ללוות כסף מהבנקים, לבין אנשים נטולי אמצעים, שלהם לא תאפשר הלוואה מהבנק או חריגה בחשבון העובר ושב. כלומר, בעוד משפחה ענייה תאלץ לשאת בעלויות מרחיקות הלכת של החוב לגוף המוסדי, משפחה ממעמד הביניים הנמוך, אשר תוכל לקבל אשראי מהבנק, תישא בעלויות נמוכות בהרבה. ההבדלים הללו יוצרים מצב שבו אנשים חסרי אמצעים סובלים מענישה גבוהה בהרבה, אף על פי שממילא אין ביכולתם להגיב להרתעה שמייצרת הריבית.

**תרחיש שני:** כעת נסתכל על תרחיש מעט יותר מציאותי, המנסה לדמות את התנפחות החוב של משפחה נטולת אמצעים, אשר נותרת בחובות במשך זמן ממושך בשל מחסומים רבים בדרך לתשלומם. בתרחיש זה, מלבד האלמנטים שצוינו קודם התורמים לניפוח החוב, יש לקחת בחשבון גם את העיכוב הממושך בהתמודדות עם החוב, ואת חוסר היכולת לגייס סכום כסף ראשוני שיעזור להגיע להסדר נוח עם הגובים. נסתכל על משפחה חסרת אמצעים שחייבת 5,000 ש"ח לכל אחד משלושת הגופים הבאים: תאגיד המים המקומי, חברת החשמל והעירייה, במשך שלוש שנים. הפעם נניח הנחות מעט שונות:

ט"ו: דמי ביטוח. לא כולל הפרשי הצמדה למדד, שחושבו תחת הנחת אינפלציה שנתית של 2%.  
149 ראה ה"ש 143 לעיל.

150 כלל הריביות מחושבות כממוצע של השנים 2010-2014, למעט הריבית על חוב לזמן קצוב בחשבון (ריבית על עובר ושב ו חשבון חוזר דביטורי ביתרות חובה), שחושבה כממוצע של השנתיים האחרונות בשל אי-רציפות בסדרה. כלל הריביות הן למטבע ישראלי צמוד. מקור הנתונים: בנק ישראל ועיבודים.

1. בתרחיש זה לא נניח שהמשפחה מפסיקה לצרוך את השירותים הללו, מכיוון שהדבר אינו אפשרי למשך תקופה כה ארוכה. לכן נניח שכל חודש החוב לכל אחת מהרשויות גדל ב-100 ש"ח, ובסה"כ ב-300 ש"ח לחודש.
2. במהלך שלוש השנים של צבירת החוב, חשבון הבנק של המשפחה מעוקל, ומעוקלים מעט מיטלטלין. זוהי הנחה סבירה בהנחה שאין בבעלות המשפחה רכב ושערך הרכוש שלה נמוך.
3. בשל חסמים שונים, המשפחה מתחילה להתמודד עם הטיפול בחוב רק בתום שלוש השנים.

### לוח 3: חוב של 5,000 ש"ח לרשויות שונות לאחר שלוש שנים

הנושה:	כלי לגבייה	ריבית	תשלומי הריבית מתווספים לקרן כל:	עלויות גבייה	חוב לאחר 3 שנים פיגור בתשלומים
<b>תאגיד המים</b>	פקודת המיסים	9.7% לשנה <sup>151</sup>	רבעון	1,061 ₪ <sup>152</sup>	11,901 ₪
<b>חברת החשמל</b>	הוצל"פ	9.7% לשנה <sup>153</sup>	רבעון	1,532 ₪ <sup>154</sup>	12,529 ₪
<b>העירייה (ארנונה)</b>	פקודת המיסים	0.5% לחודש <sup>155</sup>	חודש	952 ₪ <sup>156</sup>	11,379 ₪
<b>סה"כ</b>					35,810 ₪

<sup>151</sup> ראו ה"ש 138 לעיל.

<sup>152</sup> עלויות הגבייה כוללות משלוח 2 דרישות לתשלום בדואר רגיל ו-9 בדואר רשום בסכום כולל של 239 ₪, עלות הניתוק ממים בגובה 109 ₪, הודעה על עיקול בסכום של 16 ₪, אזהרה על כוונה לפרוץ לשם תפיסת מעוקלים בעלות של 169 ₪, עיקול באמצעות רישום מיטלטלין בעלות של 169 ₪ והובלה והוצאת מעוקלים בעלות של 359 ₪. זאת לפי תקנות המיסים (גבייה) (קביעת הוצאות מירביות 2014) ועל סמך כללי תאגידי מים וביוב (תעריפים לשירותי מים וביוב והקמת מערכות מים או ביוב) (תיקון מס' 3), התשע"א - 2011.

<sup>153</sup> ראו ה"ש 138 לעיל.

<sup>154</sup> כולל עלויות גבייה של חברת החשמל: דרישת תשלום בדואר בגובה 11.25 ש"ח ועלות הניתוק מחשמל בגובה 61.5 ש"ח. זאת לפי הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, ספר אמות המידה מפברואר 2010 ולוח 5.4-2: תעריפי השירותים המורחבים מיוני 2013. נוסף על כך עלויות גבייה של ההוצאה לפועל: אגרת פתיחת תיק בגובה 116 ש"ח עיקול מיטלטלין בעלות מינימלית של 177 ש"ח, שכר טרחה א' לעורך דין הזוכה על סך 706 ש"ח, ושכר טרחה ב' על סך 460 ש"ח. זאת לפי גובה האגרות כפי שמפורסם באתר רשות האכיפה והגבייה.

<sup>155</sup> ראו ה"ש 142 לעיל.

<sup>156</sup> עלויות הגבייה כוללות משלוח 2 דרישות לתשלום בדואר רגיל ו-9 בדואר רשום בסכום כולל של 239 ש"ח, הודעה על עיקול בסכום של 16 ש"ח, אזהרה על כוונה לפרוץ לשם תפיסת מעוקלים בעלות של 169 ש"ח, עיקול באמצעות רישום מיטלטלין בעלות של 169 ש"ח והובלה והוצאת מעוקלים בעלות של 359 ש"ח. זאת לפי תקנות המיסים (גבייה) (קביעת הוצאות מירביות 2014).

בלוח 3 אפשר לראות כי לאחר שלוש שנים החוב הכולל של המשפחה גדל בכ-140%. בחלוקה גסה החוב גדל בכ-45% לשנה. אפשר לומר שהמשפחה המשיכה ליהנות מהשירותים המסופקים על ידי הגופים הללו ולכן הגידול בחוב כולל גם את עלות השירותים; אך אפילו אם נפחית את 300 השקלים בחודש שהופנו לצריכת השירותים, נקבל שהחוב לאחר שלוש שנים היה 25,010 ש"ח, גידול של כ-67% מהחוב הראשוני. מתרחיש זה אפשר להבין שחוסר המסוגלות של המשפחה להתמודד עם הטיפול בחובות עולה לה ביוקר. משפחה שנקלעה למצב זמני של הכנסה נמוכה הייתה לוקחת הלוואה מהבנק על מנת לכסות על החוב, ובכך נמנעת מעלויות הגבייה הרבות; משפחה שנמצאת דרך קבע מתחת לקו העוני תאלץ לשלם על כך.

## נספח מס' 2

### תגובת רשות האכיפה והגבייה



מדינת ישראל

עו"ד שמרית רגב שרייבר  
דוברת וממונה על השויון המגדרי ויועצת המנכ"ל לקידום נשים,  
רשות האכיפה והגבייה

Shimrit regev, adv , spokesperson  
Enforcement and Collection Authority

כ"ז תמוז תשע"ה  
14 יולי 2015

לכבוד  
עו"ד רעות כהן - הזכות לקיום בכבוד  
האגודה לזכויות האזרח

הנדון: תגובת רשות האכיפה והגבייה – טיוטת דוח האגודה לזכויות האזרח - מערך  
גביית החובות בישראל כחסם ליציאה מעוני: תמונת מצב והצעה לפתרונות

#### מבוא

רשות האכיפה והגבייה מסכימה עם האמירה בפתחו של הדוח בדבר היותו של מערך הגבייה בישראל מערך מבוזר, לא אחיד ולא יעיל וכן עם האמירה שיש בו פוטנציאל להביא לקיפוח זכויות. אנו מברכים על הצפת הבעיה האמורה בדוח זה, וסבורים כי מן הראוי להידרש לנושא בהקדם.

הרשות התייחסה במהלך השנים האחרונות לעובדה שמן הראוי שבמדינת ישראל תהיה רשות אכיפה אחת, רשות האכיפה והגבייה, אשר במסגרתה פועל גורם שיפוטי מאזן בין זכויות החייבים לזוכים.



ביום 16.6.15 הציג מנהל הרשות שפרש לאחרונה, דוד מדיוני, את עיקרי הפעילות בועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת בראשות חה"כ ניסן סלומינסקי, והדגיש, בין היתר, כי "הגיע הזמן לחשוב על פקודת מיסים גבייה ולא לקיים אכיפה מנהלית. כאשר אדם נקלע לחובות, החובות לרוב כוללים חובות מיסים, לרשויות המקומיות ולגורמים נוספים ולא יעלה על הדעת שכל אחת מהרשויות נוקטת נגדו הליכים ומטילה עיקולים. כל העלויות מתגלגלות על אותו חייב במקום האופציה שגורם אחד גובה בשביל כולם. צריכים לחשוב איך לא לפשוט רגלם של חייבים. צריך שכל האכיפה במדינה תבוצע על ידי רשות אחת, רשות האכיפה והגבייה, שיש בה גורם שיפוטי מאזן בין זכויות החייבים לזוכים". מנהל הרשות הציע, כי המחוקק ייתן דעתו כשלב ראשון להורות על ביטול פקודת המיסים גבייה לכל הגורמים למעט רשות המיסים, שתמשיך לפעול על פיה.

רשות האכיפה והגבייה פועלת מיום הקמתה בשנת 2009 לשיפור מערך הגבייה וקידמה, מחד, כלי אכיפה מידתיים, ומאידך, פעלה לקידום תיקוני חקיקה שיש בהם להגן על החייבים.

בשנת 2014 תוקן חוק ההוצאה לפועל ובוטלה האפשרות להטיל מאסר בהליכי הוצאה לפועל, פרט למאסר בשל חוב מזונות.

עוד יודגש, כי נקיטת הליכי הגבייה בהוצאה לפועל נעשית באופן הדרגתי, החל מהליכים רכים וכלה בהליכים מבצעיים. רשמי ההוצאה לפועל הם הגורם המאזן בין זכויות החייבים לזכויות הזוכים ותפקידם לוודא שההליכים ננקטים באופן מידתי.

הרשות סבורה, כי מן הראוי לבטל את פקודת המיסים גבייה או לצמצם את תחולת הפקודה ככל האפשר, כפי שפורט.

כמו כן, סבורה הרשות כי נכון וראוי להעביר למרכז לגביית קנסות את הסמכות לגבות חובות עבור רשויות מקומיות, המוסד לביטוח לאומי, מגן דוד אדום ותאגידי המים. זאת, מהטעם שהליך הגבייה אשר ננקט על ידי המרכז לגביית קנסות, הינו סביר





ומידתי יותר. כך, למשל, חוק המרכז לגביית קנסות קובע ביחס להליכים מסוימים, כגון הטלת הגבלות, עיכוב יציאה מהארץ וכינוס נכסים, כי אלה ינקטו אך ורק בפיקוח רשם לענייני מרכז, שהינו גורם שיפוטי. זאת, להבדיל מפקודת המיסים גבייה כאמור.

## **מערכת ההוצאה לפועל**

### **1. פערי כוח בין זוכים לחייבים**

מערכת ההוצאה לפועל ברשות האכיפה והגבייה פועלת באופן שוטף לאיזון בין זכויות הזוכים לחייבים. הרשות מודעת לפערי הכוחות שבין זוכים לחייבים והיא הראשונה אשר פעלה לשקף לציבור בדוחותיה השנתיים את הנתונים בדבר העדר הייצוג לחייבים לעומת ייצוג מרבי לזוכים, ולאור עובדה זו פעלה במהלך שש השנים האחרונות לייזום חקיקה שמטרתה להגן על זכויות החייבים.

### **פירוט יוזמות החקיקה לטובת החייבים**

#### **תיקוני חקיקה בחוק ההוצאה לפועל**

תיקון 29 – הקמת המסלול המקוצר

תיקון 34 – הארכת המסלול המקוצר עד 16.9.12

תיקון 35 –

- חובת דיווח על תקבולים בתיק ההוצאה לפועל וקביעת סמכות להטלת הוצאות במידה והדיווח לא מתקיים בזמן.
- הארכת מועד להגשת התנגדות לביצוע שטר
- סגירת תיק משכנתא שנה לאחר הסדר

תיקון 37 – איסור עיקול דמי ליווי לעיוור ותגמולים אחרים

תיקון 41 – הארכת המסלול המקוצר בארבע שנים נוספות עד 15.9.15.

תיקון 42 – מסלול מזונות: הסדיר את הקמתו של "מסלול מזונות" אשר בו ייגבה פסק דין למזונות על ידי לשכת ההוצאה לפועל. המסלול הינו מסלול חובה עבור המוסד



לביטוח לאומי, כך שכל תיקי המזונות של המוסד לביטוח לאומי נגבים באמצעות מסלול זה; ומסלול בחירה עבור זוכים פרטיים, כך שזוכים אלה יכולים לבחור אם הם מעוניינים לנהל את תיק ההוצאה לפועל בעצמם או לעשות זאת באמצעות לשכת ההוצאה לפועל במסלול מזונות. הקמת מסלול מזונות מאפשר לזוכים פרטיים, בפועל בעיקר זוכות, להימנע מהקושי הכרוך בניהול תיק מזונות בהוצאה לפועל ומהעימות עם בן הזוג לשעבר.

תיקון 43 – ביטול המאסרים

תיקון 45 – הטלת חובה על עוה"ד המייצגים לפי חוק רדיפות נאצים לידע על הזכות לקבלת ייעוץ משפטי חינם.

תיקון 47 – הפטר לחייב מוגבל באמצעים בהוצאה לפועל

הוראת שעה לגניזת תיקים ישנים, הוראה המאפשרת סגירתם של תיקים שלא נעשתה בהם פעילות משך שנים רבות. ההוראה נועדה לאפשר סגירתם של תיקים שהזוכים בהם פועלים לגביית החוב והתיקים שוכבים כאבן שאין לה הופכין בהוצאה לפועל וצוברים ריביות עצומות. בפועל נסגרו 600 אלף תיקים.

תקנה 126 – העוסקת בסגירת תיקים שלא בוצעה בהם פעילות במשך שנתיים.

תיקון 14+16 לחוק המרכז לגביית קנסות – פיצוי לקטין נפגע עבירה.

כאשר נפסק לנפגע עבירה שהינו קטין ביום מתן גזר הדין פיצוי, משלמת המדינה באמצעות המרכז לגביית קנסות את סכום הפיצוי עד 10,000 וגובה לאחר מכן מהנאשם עצמו.

כפי שצוין לעיל, בהיותה מודעת להעדר הייצוג של החייבים, יזמה הרשות הקמת מסלולי גבייה נוספים, מסלול מקוצר לגביית חובות קטנים עד 10,000 ₪ ומסלול אישי לגביית דמי מזונות. בשני המסלולים עובדים הרשות הם אלה הנוקטים הליכי גבייה עבור הזוכים, ולכן אין צורך בייצוג משפטי ובתשלום שכר טרחה.

#### מרבית התיקים נפתחים ללא הליך שיפוטי מקדים

תיקון 24 לחוק הוצאה לפועל מאפשר להגיש ישירות תביעה על סכום קצוב בהוצאה לפועל, מאחר שלמעלה מ-90 אחוז מהחייבים לא התגוננו בהליך בבית המשפט ונתנו



פסקי דין. לפיכך, על מנת לצמצם בהוצאות שכר הטרחה ויתר ההוצאות המושגות על החייבים, נמצא שמקום שהתובענה נסמכת על ראייה בכתב או על חיקוק כאשר קיימת ודאות גבוהה שיינתן פסק דין, הרי שנכון לאפשר פתיחת התיק ישירות בהוצאה לפועל תוך שמירת זכותו של החייב להגשת התנגדות לבית המשפט.

### מספר החייבים המוגבלים באמצעים

אבקש לעדכן בדוח, כי מדוח פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2014 עולה, כי בשנת 2014 ישנה ירידה בכמות החייבים המוכרזים כ"חייבים מוגבלים באמצעים" לאחר שלוש שנים בהם עלה מספרם בהתמדה. בשנת 2014 הוכרזו **13,543** חייבים כ"חייבים מוגבלים באמצעים" לעומת שנת 2013 בה הוכרזו **19,740** חייבים מוגבלים באמצעים. רוב החייבים המוגבלים באמצעים הוכרזו ככאלו בחמש השנים האחרונות (כ-72%). מלאי החייבים המוגבלים באמצעים גדל משנת 2009 עד 2013 ב – 10% ולא ב- 75% כפי שצוין בדוח ! הדוח התייחס למספר ההכרזות על חייבים מוגבלים באמצעים מדי שנה ולא למלאי התיקים. להלן הנתונים :

כמות חייבים מוגבלים באמצעים	
68,983	<b>2010</b>
<b>71,314</b>	<b>2011</b>
72,810	<b>2012</b>
76,672	<b>2013</b>
77,791	<b>2014</b>

## 2. הזכות לקיום בכבוד

פריסת התשלומים אכן נתונה לשיקול דעתו של רשם, הואיל וכל מקרה נקבע לגופו בהתחשב ביכולתו הכלכלית של החייב. אמנם טרם נקבע מדד ברור לקיום בכבוד, אולם מעיון בהחלטות רבות של רשמי הוצאה לפועל ניתן לראות בבירור שהרשמים



קובעים את צו התשלומים על סמך מכלול נסיבותיו של החייב, לרבות הכנסותיו והוצאותיו, והראיה לכך היא סכומי צו התשלומים הנמוכים אשר נקבעים בפועל.

### החייבים נדרשים לשלם כ"דמי רצינות" תשלום ראשון גבוה

החייב מתבקש עם קבלת האזהרה לשלם צו תשלומים המפורט באזהרה על פי טבלת המנהל. החייב יכול להתייצב בפני הרשם, להוכיח את יכולתו ולקבל צו פריסת התשלומים ההולם את יכולתו הכלכלית. החייב יכול גם לבקש לשנות את צו התשלומים, להציע את גובה הסכום החודשי ולשלמו בעת הגשת הבקשה.

### 3. הפרטת מנגנונים בהוצאה לפועל

#### הפרטת חקירת יכולת

הפעלת סעיף 68א לחוק שעניינו ביצוע חקירות יכולת על ידי חוקרי הוצאה לפועל שהינם עורכי דין או רואי חשבון, נעשה על מנת לבצע בדיקות יכולת, שלא על ידי הרשמים, ובכך לקצר את זמני ההמתנה לדיונים ולהפחית עומסי עבודה רבים המוטלים על רשמי ההוצאה לפועל, אשר נהגו לבצע באופן בלעדי חקירות יכולת לחייבים.

בהקשר זה, מבקשת הרשות להבהיר, כי פעילותם של חוקרי ההוצאה לפועל הוסדרה בחוק ההוצאה לפועל, במסגרתו נקבע, כי חוקרי ההוצאה לפועל אמונים על בדיקת הכנסות, הוצאות ונכסים, וכי אינם מוסמכים להמליץ על גובה צו החיוב בתשלומים שייפסק לחייב. זאת ועוד, הנושא נבחן על ידי בג"צ, ובג"צ אישר את המשך פעילות חוקרי ההוצאה לפועל (הדיון בעתירה התקיים באפריל 2012). הרשות הבהירה בתגובתה לבג"צ, כי מדובר למעשה בעריכת בדיקה בדבר יכולת חייב, פעולה שאיננה בגדר הפעלת סמכות שלטונית מהותית, והרשם הוא הגורם לו נתונה הסמכות לקבל את ההכרעות המהותיות בעניינו של החייב. החוקרים מחויבים, בין היתר, להודיע לחייב בתום הבדיקה, כי יש לו זכות להתייצב בפני רשם הוצאה לפועל לצורך קיום חקירת יכולת (תקנה 37 יז (4) (ה)).



**ביום 6.8.14 עדכן מנהל רשות האכיפה והגבייה את שרת המשפטים דאז, ציפי לבני, וזאת לאחר ששמע את עמדת כל הגורמים הנוגעים בדבר, כי אין עוד הצדקה להעסיק חוקרי הוצאה לפועל בעיקר משום שהעומס שהיה עם התקנת תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל בענין חקירות היכולת הצטמצם באופן שגורמי רשות האכיפה והגבייה סבורים כי הרשמים יוכלו לקיים את חקירות היכולת בעצמם.**

מאחר וקיים מינוי זמני של מספר חוקרי הוצאה לפועל עד 28.5.15, הרי שנמסרה לרשמים הודעה באמצעות הממונה על הרשמים, כי ניתן להמשיך ולהפנות לחקירות יכולת על ידי חוקר הוצאה לפועל עד למועד זה בלבד.

**שרת המשפטים חתמה על ביטול הועדה הממליצה לענין חוקרי הוצאה לפועל ביום 10.9.2014.**

#### הפרטת סמכויות הביצוע של ההוצאה לפועל

יובהר, כי בעלי תפקיד פועלים לאכיפת צו שיפוטי שניתן על ידי רשם ההוצאה לפועל. הסמכויות הניתנות לבעלי תפקיד הינן סמכויות עזר לגורמים הציבוריים ולא סמכויות שלטוניות במהותן, כפי שנטען בדוח. בעלי תפקיד הממונים בתיקי הוצאה לפועל נתונים לפיקוח ופעילותם מוסדרת בכללים ובנהלים.

בעלי תפקיד מקבלים אישור לפעילותם מ"ועדת האישורים" בראשות שופט בדימוס, והועדה אמונה גם על טיפול בתלונות המוגשות נגדם. במהלך שנת 2013 מונה ליו"ר הועדה שופט בדימוס והועדה התכנסה מספר פעמים. בשנת 2014 הועדה התכנסה 13 פעמים ודנה ב- 41 תלונות נגד בעלי תפקיד. בנוסף, החלטות הועדה מפורסמות באתר הרשות [www.eca.gov.il](http://www.eca.gov.il) לפי חלוקה לנושאים. במסגרת ההחלטה מובאת תמצית התלונה, תוצאות הבירור והסנקציה. נתונים על בעלי תפקיד מפורסמים גם בדוחות השנתיים של הרשות, לרבות מספר התלונות שהוגשו נגדם לוועדת האישורים. בעלי התפקיד משתתפים בהדרכות מדי שנה וכפופים לקובץ נהלים וכללים, המסדירים את פעילותם.



אשר לטענה בדבר הפרטה כפולה של סמכויות הביצוע, נאמר, כי אכן החוק והנהלים מאפשרים לבעל תפקיד להסתייע במילוי תפקידו בגורמים נוספים. יודגש, בהקשר זה, כי הכללים שגובשו לשנת העבודה 2014, יחייבו בעל תפקיד לציין מראש שני מתלווים אשר יאשרו על ידי ועדת האישורים בקריטריונים דומים לאלה שנדרשים לעמוד בהם בעלי התפקיד. יובהר, כי האישור מראש למתלווים יהווה תנאי למתן אישור לבעל תפקיד.

#### **אמצעי גבייה וריביות**

אשר לטענה כנגד תהליך ביצוע ההוצאה לפועל, יובהר, כי דוח פעילות הרשות לשנת 2013 וגם לשנת 2014 מצביע על מגמת ירידה בשימוש בהליכים מבצעיים, ובכללם עיקול מטלטלין, הוצאת מעוקלים וצווי פינוי. ירידה זו נובעת מהשימוש בכלים החדשים (בקשות למידע והגבלות) והשימוש בהליכי עיקול ברישום, שהינם הליכים ממוחשבים ופוגעניים הרבה פחות מהליכים אחרים.

יודגש, כי הפעולות המבצעיות הנן פעולות שננקטות לאחר שננקטו הליכים אחרים, לרבות הליך עיקול ברישום שנעשה על ידי עובד מדינה (עובד מערכת הוצלפ/מערכת בתי המשפט), ולאחר פעולה זו החייב טרם הסדיר את חובו. יש לזכור שלמול הזכות לפרטיות ולכבוד האדם עומדת זכותו של הזוכה לתשלום החוב שנפסק לטובתו.

#### **4. זכויות החייבים בעת הליך מימוש משכנתא**

עם הקמת הרשות שאחראית גם על הליכי ביצוע של תיקי משכנתא, זיהינו מיד את רגישות הנושא ויזמנו שינויים שנועדו לפקח על הליך כינוס הנכסים ולהגן על האזרח. הקמנו מחלקות פיקוח על הליכי הכינוסים בלשכות ההוצאה לפועל, המסייעות לרשמי ההוצאה לפועל, ומטרתן למנוע תקלות כגון: אי קיום החלטות בהתאם לכתב המינוי, אי הגשת דוחות (כלל או במועד), אי השלמת הליכי הכינוס, רישום לא עדכני של גובה החוב, מעקב על תיקים ללא פעילות ועוד.



בנוסף, הוכשרו רשמים מומחים בתחום כינוס הנכסים כדי לשפר את ההגנה על זכויות החייב וזכויות הזוכה ולפקח על הפעילות.

הרשות אף יזמה תיקוני חקיקה להגברת הפיקוח ולהטלת חובות קפדניות על כונסי הנכסים, כגון סגירת תיק לחייב שהגיע להסדר ושילם את חובו ועוד. יודגש, כי ניכרת ירידה משמעותית במלאי תיקי כינוס הנכסים מ-33 אלף תיקים בשנת 2009 ל-11 אלף תיקים בשנת 2014. כמו כן, ישנה ירידה בצווי הפינוי שבוצעו בפועל כאשר בשנת 2010 בוצעו 57 פינויים ובשנת 2014 בוצעו רק 26 פינויים.

אנו מודעים לקשיי הנגישות של חייבים למידע בנושא מימוש תיקי משכנתא, אשר עשויים לפגוע בזכויותיהם. לכן, אנו פועלים לשיפור הנגשת המידע לחייבים על מנת שיוכלו להתמודד עם ההליך המורכב של מימוש המשכנתא.

#### א. זהות כונס הנכסים למימוש משכנתא

כפי שנטען בדוח, החוק מאפשר כיום שעורך הדין שמשמש בא כוח הבנק לעניין חוב המשכנתא שבפיגור ימונה על ידי הרשם ככונס הנכסים לדירת המגורים. כונס הנכסים בתפקידו משמש זרוע ארוכה של הרשות, ומחויב להוראות רשם ההוצאה לפועל, לכלל הנושים, ולהוראות החוק המגנות, בין השאר, גם על החייב. הכונס פועל בפיקוחו של רשם ההוצאה לפועל, ומטבע הדברים הוא זה שמייצג בדרך כלל את הבנק – הנושה המובטח – אך מחויב לתפקידו ככונס, כאמור. היתרון במינוי ב"כ הבנק ככונס הוא העובדה שמאחורי הכונס עומד הבנק כגיבוי. זהות כונס נכסים שמבקש הבנק למנות נבדקת מבחינת יושרה, ניסיון וכן שמדובר בעו"ד שאינו שכיר של הבנק וזאת כדי לוודא שמירת אובייקטיביות והעדר משוא פנים ככל הניתן.

כמו כן, לרוב הכונסים יש אינטרס ברור להוכיח אחריות ואמינות, על מנת שימשיכו להתמנות ככונסים בתיקים.



## ב. דיון בפני הרשם בהליך מימוש דירת מגורים

הרשות פועלת לקידום מתווה לניהול תיק משכנתא למימוש דירת מגורים, אשר במסגרתו הרשות תסייע לצדדים להגיע להסדר עוד בטרם מינוי כונס נכסים. כמו כן, הרשות תחייב קיום דיון אצל רשם עוד לפני מתן צו פינוי.

## ג. מימוש דירת מגורים גם כאשר הלווה החזיר את מרבית החוב

הטענה נכונה מבחינה חוקית אבל חשוב לזכור שכמות הפינויים בשנים האחרונות קטנה באופן משמעותי. בפועל באחוז מאוד גבוה מגיעים להסדר ולא ממשיים את הנכס.

## ד. הלווה עלול להיות מפונה מדירת מגוריו גם כאשר אין עדיין רוכש פוטנציאלי

בהליכי מימוש משכנתא בדרך כלל אכן קודם מבוצע פינוי של הנכס, ורק אז ניתן להמשיך בהליכי הכינוס: הבאת שמאי אל הבית, פרסום מכרז, הצגת הבית למציעים פוטנציאליים ולפי הצורך למתווך, ומכאן הלאה. בדרך כלל, כל עוד הבית בחזקת החייב הליכים אלו אינם מתאפשרים: חוסר שיתוף פעולה גלוי או סמוי של החייב (הברחת רוכשים פוטנציאליים, החייב ידגיש את חסרונות הנכס), חשש שרוכשים פוטנציאליים לא ירצו לבקר בדירה כשהחייב ומשפחתו עודם מתגוררים שם, בשל תחושת אי נוחות וכן בשל חשש לגיטימי שיהיה קושי בהליך פינוי הדירה בהמשך - מה שיפגע בסיכוי להרחיב את מעגל המציעים ולקבל מחיר גבוה; ככל שמועד מסירת החזקה בדירה רחוק יותר, כך קשה יותר למצוא רוכשים, ומחיר התמורה המוצעת פוחת בהתאם.

לאור האמור, המצב העובדתי הוא אכן שהפינוי קודם למכר, אולם הדבר מתבקש ממכירת נכס בהליך כינוס נכסים והוא נועד דווקא להביא להשאת התמורה, דבר שהוא כמובן גם לטובת החייב.





### ה. רישום שגוי על אודות גובה החוב בספרי ההוצאה לפועל

נציין כי מקור הבעיה בכך שהבנקים, בהתאם לזכותם על פי חוק, מעמידים את ההלוואה לפירעון מידי לאחר שחלפו חודשי הפיגור והחוב לא הוסדר. אך, במקביל מנסים להגיע עם החייב להסדרים ומאפשרים לו לשלם תשלומים שטרם הגיע מועד פירעונם בריבית רגילה ולא בריבית פיגורים. אם נמנע זאת רק כדי להתאים את הספרים של הבנק לחוב בהוצאה לפועל נפגע בחייבים, כיוון שהם יאלצו לשלם ריבית

פיגורים על כל החוב, גם על תשלומים שטרם הגיע מועד פירעונם. לפיכך, בשיתוף פעולה עם בנק ישראל, אנו מנסים לגבש נוהל אשר יפתור את הבעיה האמורה, אך מאידך לא יפגע בחייבים ובאפשרות שלהם להגיע להסדר גם אחרי פתיחת תיק בהוצל"פ. יצוין, כי בכל שלב משמעותי בחיי התיק רשמי ההוצאה לפועל מבקשים להתעדכן בגובה החוב בספרי הבנק.

לאחרונה, יזמה הרשות בשיתוף המפקח על הבנקים הוראה הקובעת עקרונות להגברת ההוגנות והשקיפות הנדרשות לא רק בעת מתן האשראי אלא גם בהליכי גביית חובות בנסיבות בהן הלקוח אינו עומד בהתחייבויותיו כסדרן. בין היתר, נקבעה תקרת ריבית פיגורים בהלוואה, וכן נקבע שיש לשקף לחייב בהסכם ההלוואה את הנוסחה הברורה לחישוב הריבית. כן, נקבעו הנחיות בדבר הטלת אחריות על הבנקים ישירות ליידוע החייבים אודות החוב, ולפיקוח אפקטיבי על באי כוחם. הוחלט לפעול לקביעת פורמט אחיד אשר יביא לצמצום טבלאות הריבית הנמסרות על ידי התאגידים הבנקאיים ללשכת ההוצאה לפועל, וכן לקבוע שתשלומים להקטנת החוב או סילוקו יבוצעו ישירות לתיק ההוצאה לפועל.

## התייחסות להמלצות

### 1. צמצום פערי הכוחות בין הצדדים

#### א. יצירת קטגוריה של חייבים פגיעים

קיימת טיטוט תזכיר חוק המצויה בשלבי גיבוש במשרד המשפטים, המאפשרת למערכת ההוצאה לפועל לקבל מידע על מקבלי קצבאות מהביטוח הלאומי. המידע יובא לידיעת הרשם למתן הנחיותיו בהתאם לשיקול דעתו תוך אפשרות העברת התיק ללשכה הסמוכה למקום מגורי החייב.

ב. חוק ההוצאה לפועל בסעיף 66א קובע שלרשם שיקול דעת להטיל הגבלות, ולפיכך אין צורך בהבחנה בין הזוכים. "התקיימו לגבי החייב התנאים כאמור בסעיף 66ב, ושוכנע רשם ההוצאה לפועל כי הדבר מוצדק בנסיבות הענין, בהתחשב בפגיעה בחייב ובהליכים אחרים שננקטו לשם גביית החוב...".

#### סמכות מקומית:

נושא הסמכות המקומית הינו אחד מהנושאים המרכזיים, שהרשות בוחנת בעת האחרונה. מטבע הדברים ולאור העובדה שבארבע השנים האחרונות נעשו שינויים דרמטיים בחקיקה ובאופן התנהלות מערכת ההוצאה לפועל, הרי שלא את כל השינויים ניתן לעשות בעת ובעונה אחת. נושא הסמכות המקומית הוא נושא הדורש חשיבה מערכתית נרחבת, שכן יש בו להשפיע על ציבור הנושים ובאי כוחם, מחד, וכן יש לו השלכה על גודלן של לשכות ההוצאה לפועל ומצבת העובדים, מאידך.

#### ג. בקשה במעמד צד אחד

למעט עיקול, במסגרת נקיטת הליך הגבלה/ צו מידע נשלחת לחייב התראה המזמינה אותו להתייצב בפני רשם ולהביע עמדתו. החייב יכול להתייצב בכל לשכה הסמוכה למקום מגוריו.



עם קבלת ההתראה מוצע לחייב להתייצב בפני רשם ולהסדיר את חובו על פי צו תשלומים כאשר לצד העמידה בצו מורה הרשם על עיכוב הליכים. במצבים שבהם מתבקש צו עיכוב יציאה מהארץ במעמד צד אחד, הדבר נובע מחשש שהחייב עומד לצאת את הארץ ואז יש להראות טעמים מיוחדים למתן הצו. יובהר, כי אין צורך בהגשת ערעור על החלטה שנתנה במעמד צד אחד. כל שנדרש הוא מהחייב הוא לפנות בבקשה לביטול החלטה לרשם.

ד. יידוע על האפשרות לקבל סיוע משפטי מהמדינה והרחבת מעגל מקבלי הסיוע  
יובהר, כי הנושא נבחן בדיונים על תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל והוחלט שבמקרים שבהם יש חשש לפגיעה בזכויות נכון ליידע את החייב על האפשרויות העומדות בפניו לקבלת סיוע משפטי.  
הרשות שוקדת על שיפור הליך מימוש תיק משכנתא ובמסגרת זו תאפשר בהליך משכנתא ייצוג חייבים בשיתוף הסיוע המשפטי.

#### ה. הנגשת ידע ומיצוי זכויות

בשלהי שנת 2013 הוקמה ברשות חטיבת שירות לקוחות אשר נועדה לשפר את חווית השירות ללקוחות הרשות, חייבים, זוכים ועורכי דין. זאת, מתוך ראייה במתן השירות ללקוח מרכז העשייה, ומימוש יעדי הרשות בדרך של מתן שירות נגיש, אדיב ואפקטיבי.

בשלב הראשון ערכה חטיבת שירות הלקוחות תהליך הכשרה שנמשך שנה וחצי לעובדי מדור "השירות לחייב" בלשכות. התהליך כלל הקניית מיומנויות שירות "רכות" ושינוי תהליכים במטרה לאפשר חווית שירות איכותית, בהירה ומהירה. העובדים הוכשרו לתת מענה מלא ומקיף לחייבי ההוצאה לפועל במטרה לאפשר סגירת מעגל טיפול, ככל הניתן, במפגש אחד.

להלן פירוט הפעולות שנקטה הרשות להנגשת ידע ומיצוי זכויות:

1. השקת שירות זימון תורים ברוב לשכות ההוצאה לפועל, המאפשר ללקוחות הרשות, ביניהם החייבים, לזמן תור טרם הגעתם ללשכת ההוצאה לפועל. בשיחת זימון התור מדריכים את הלקוח בדבר הטפסים והמסמכים שעליו

להביא עמו לפגישה על מנת למנוע טרטור הנובע מהיעדר מוכנות. לפני הפגישה מקבל הלקוח הודעת SMS - תזכורת למועד הפגישה והמסמכים שאיתם צריך להגיע ללשכה. עם הגיעו לפגישה, הלקוח אינו ממתין ומתקבל לפני הלקוחות המזדמנים. בסוף 2015 ניתן יהיה לזמן תור גם באמצעות אתר האינטרנט.

2. השקת מדריך משודרג לחייב באתר האינטרנט, הכולל הסבר על אופן הגשת בקשות והצרופות הנדרשות.

3. השקת מוקד צ'אט באתר האינטרנט של הרשות במטרה לאפשר ללקוחות הרשות לפנות לערוץ מהיר וזמין ולקבל מידע על תהליכים בהוצאה לפועל, להדריך בתקשורת כתובה בנוסף לערוצי הקשר המסורתיים הקיימים.

4. גיבוש טפסי ההגשה בהוצאה לפועל – לאור תלונות בדבר מורכבות טפסי ההגשה והיעדר הסברים תומכים, אנו מגבשים, בימים אלו, את טפסי ההגשה מחדש, כך שיהיו פשוטים יותר להבנה, יכללו דפי הסבר על אופן מילוי הטופס. למשתמשי אתר האינטרנט יושקו סרטוני הדרכה המסבירים בשפה ברורה ופשוטה כיצד ממלאים טופס הגשה בהוצאה לפועל. עם סיום תהליך גיבוש הטפסים מחדש הם יוגשו לשפה הערבית.

5. כל המכתבים שנשלחים מטעם הרשות ללקוחותיה עוברים בימים אלו הנגשה ופישוט לשוני.

6. הנגשת האזהרות לשפה הערבית – האזהרות בהוצאה לפועל תורגמו לערבית וכבר נשלחות לחייבי ההוצאה לפועל בשתי שפות. בשנת 2016 נפעל לתרגום בשפות נוספות, רוסית ואמהרית.

7. הוקצו תקני כ"א דוברי השפה הערבית ללשכות ההוצאה לפועל, המעניקים שירות לדוברי השפה הערבית – לשכות הצפון ולשכת ההוצאה לפועל בירושלים.

8. השקת "מערכת לניהול ידע" באתר הרשות באמצע שנת 2015, שמטרתה להנגיש את הידע בהוצאה לפועל – חובות וזכויות. המערכת תושק באתר הרשות ותכלול מנוע חיפוש מתקדם ושליפת הידע הרלוונטי במהירות, פשטות ובשפה המותאמת לקוח.



9. השקת "אזור אישי" ללקוחות פרטיים בשנת 2015 באתר האינטרנט של

הרשות – האזור האישי יאפשר, באמצעות קוד זיהוי אישי, ללקוח בהוצאה לפועל לצפות באופן מלא ושקוף בתיק ההוצאה לפועל מבלי להגיע לשכת ההוצאה לפועל או להתקשר למוקד השירות הטלפוני. בהמשך תהיה אפשרות גם להגיש בקשות מרחוק.

10. אפשרות לשלם בכל לשכת הוצאה לפועל – בעקבות השקת מערכת "כלים שלובים" חייב הוצאה לפועל יכול לשלם את חובו בכל אחת מלשכות ההוצאה לפועל.

11. תשלום מקוון ותשלום בכרטיסי אשראי – לקראת סוף 2015 יושקו אמצעי תשלום נוספים בהוצאה לפועל – תשלום בכרטיס אשראי ותשלום בסניפי הדואר ללא צורך בשובי תשלום.

12. עודכן לאחרונה "נוהל מתן שירותים הדדיים" בין לשכות ההוצאה לפועל, כך שחייב הוצאה לפועל יכול לקבל מידע אישי מלא על תיקיו בכל לשכת הוצאה לפועל בארץ, וכן לקבל תדפיסים מתיקו בכל לשכת הוצאה לפועל כדוגמת:

- מסמכי פתיחת תיק
- תדפיס שאילתת רשימת תיקים לפי תעודת זהות
- אישור לסגירת תיק ההוצאה לפועל
- העתק פרוטוקול דיון
- החלטות רשם
- תדפיס דף חשבון
- אישור לביטול הליך

**אבקש לתקן את סעיף 5 לפרק בנושא "העברת בקשות והחלטות לחייבים" –**

הטענה בדבר אי שליחת החלטות המכילות יותר מ- 17 שורות לחייבים כבר מזה זמן אינה רלוונטית. כל ההחלטות, ללא קשר להיקפן, נשלחות ללקוחות.

## 1. שיפור המחקר אודות החייבים

לרשות האכיפה והגבייה אין מידע על חייבים למעט מספרי ת.ז. ומידע בדבר היותו של החייב קטין/נפטר. בקשתה של הרשות לקבל מידע נוסף על חייבים מרשויות נוספות לצרכי מחקר נדחתה. הרשות תומכת בהצעתכם לצורך שיפור וייעול המערכת לקדם מחקר על החייבים (כגון מין, מצב משפחתי, מספר ילדים, הכנסה וכיו"ב) על מנת לקדם מהלכים לטובת החייבים.

## 2. קיום ימי עיון על זכויות חייבים לרשמים ולמערך המקצועי והפקידותי

נושא זכויות החייבים בהחלט עולה באופן קבוע ושוטף בהשתלמויות המקצועיות השונות שעורך המכון להשתלמות רשמים. כך, למשל, התקיימה השתלמות בנושא הפטר לחייב מוגבל באמצעים (בהתייחס להצעת החוק המונחת על שולחן הכנסת) שמטבע הדברים מתמקדת בזכויות החייב; כן התקיימו השתלמות בנושא הערכת יכולת כלכלית והשתלמות בנושא הליכי חדלות פרעון ופשיטת רגל שגם בהן החייב הוא הנושא המרכזי; בהשתלמות בנושא כינוס נכסים נבחנה זכותו של החייב לדיור חלוף; בהשתלמות בדיני מזונות אנו דנים גם בהיבטים של החייב וכו'.

## חיזוק ההגנות על זכות החייב לקיום כבוד

הצעת חוק למתן הפטר לחייב מוגבל באמצעים בהוצאה לפועל שיזמה הרשות והוחל עליה רציפות מאחר שאושרה על ידי הממשלה הקודמת, נדונה בימים אלה בועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת כהכנה לקריאה שניה ושלישית.

## הקפאת ריבית

הרשות תומכת במהלך של הקפאת ריבית הפיגורים לחייבים נטולי אמצעים, ואף הצגנו עמדתנו זו למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.



ב ב ר כ ה ,

עו"ד שמרית רגב  
דוברת רשות האכיפה והגבייה

### **העתיקים:**

דן בן סימון, מ"מ מנהל רשות האכיפה והגבייה  
מיכל שביט, הממונה על הרשמים, רשות האכיפה והגבייה  
עו"ד ענת הר אבן, היועצת המשפטית, רשות האכיפה והגבייה  
עו"ד ענת ליברמן, סגנית בכירה ליועצת המשפטית, רשות האכיפה והגבייה  
רבקה אהרוני, מנהלת אגף בכיר לתכנון ומדיניות, רשות האכיפה והגבייה