



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

אכיפת תשלום מזונות

מוגש לוועדה לקידום מעמד האישה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אורלי לוטן

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט"ז בחשוון תשס"ח

28 באוקטובר 2007

תמצית

מסמך זה נכתב לוועדה לקידום מעמד האישה לקראת דיון בנושא אכיפת תשלום דמי מזונות. במסמך מובאים נתונים על מספר הנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי, על היקף דמי המזונות שהביטוח הלאומי משלם, על היקף הגבייה שלו ועל פעולות האכיפה להעלאת שיעורי הגבייה. בסיום המסמך מוצגות מסקנות ועדת משנה בעניין רפורמה לאכיפת פסקי-דין למזונות ילדים שפורסמו בשנת 2004.

עיקרי המסמך:

- דמי מזונות משולמים על-ידי המוסד לביטוח לאומי לאישה שאינה מקבלת את המזונות שפסק לה בית-המשפט מכוח חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972. היא מקבלת דמי מזונות בסכום שנקבע בתקנות הביטוח הלאומי או בסכום שנפסק בפסק-הדין – הנמוך מהשניים – והם תלויי הכנסה. **דמי המזונות משולמים מקופת המדינה, ולא מתקציב הביטוח הלאומי.**
- בשנת 2006 שילם המוסד לביטוח לאומי דמי מזונות ל-22,712 נשים בסכום כולל של 426 מיליון ש"ח. שיעור הגבייה מהחייבים היה 43% מכלל התשלומים ששולמו באותה שנה. **עד סוף שנת 2006 הצטברו בביטוח הלאומי חובות בגין אי-גביית דמי מזונות בסך כ-3 מיליארדי ש"ח, 245 מיליון ש"ח מהם בשנת 2006.**
- בסוף שנת 2006 היו כ-80,000 תיקי מזונות פתוחים במערכת ההוצאה לפועל, ורובם נפתחו על-ידי הביטוח הלאומי. מספר חייבי המזונות לביטוח הלאומי היה באותה העת כ-49,000. רוב החייבים לא שילמו בשנת 2006 אפילו תשלום מזונות אחד לביטוח הלאומי.
- האמצעים לגבייה מחייבי מזונות נקבעו בחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, והם כוללים עיקול משכורת, גמלאות ורכוש, איסור יציאה מהארץ, הבאה בפני רשם ההוצאה לפועל, מעצר ומאסר. מתחילת שנת 2007 התקבלו במשטרת ישראל 8,837 פקודות מאסר או מעצר של חייבי מזונות ובוצעו 341 מאסרים ומעצרים.
- גביית חסר מחייבים אינה מיוחדת לחייבי מזונות, והיא נובעת בין השאר ממגבלות בחוק ההוצאה לפועל, שמתנהלת בו רפורמה. גביית החסר מחייבי מזונות נובעת גם מהקצאה לא מספקת של כוח אדם לעניין זה בביטוח הלאומי. היות שתשלום דמי המזונות נעשה מקופת המדינה ולא מתקציב הביטוח הלאומי, נראה כי למוסד לביטוח לאומי אין תמריץ של ממש לפעול ביעילות לגביית מזונות מחייבים.
- בשנת 2003 הוקמה ועדת משנה בעניין רפורמה לאכיפת פסקי-דין למזונות ילדים. הוועדה המליצה להטיל את האחריות לגביית מזונות ילדים על המדינה ולהקים מרכז ארצי לגביית מזונות ילדים. הוועדה גם המליצה להחמיר את הסנקציות נגד סרבני מזונות ילדים. מסקנות הוועדה לא יושמו. העלות השנתית של יישום מסקנות הוועדה הוערכה בשנת 2004 ב-15 מיליון ש"ח, כלומר, כ-6% בלבד מעלותם של דמי המזונות למדינה בשנת 2006 (כאמור, 245 מיליון ש"ח).
- ביוני 2006 הוקמה ועדה לבחינת נושא מזונות הילדים, ובכלל זה הבטחת גבייתם, בראשות פרופ' פנחס שיפמן. הוועדה תפרסם המלצות ראשוניות בתוך חודשים אחדים.

1. תשלום דמי מזונות על-ידי הביטוח הלאומי

דמי מזונות משולמים מתוקף פסקי-דין של בתי-המשפט המטפלים בדין האישי: בתי-המשפט לענייני משפחה, בתי-הדין הרבניים, בתי-הדין השרעיים ואחרים. כאשר אישה אינה מקבלת את דמי המזונות המגיעים לה לפי פסיקת בית-המשפט, היא יכולה לפתוח בעצמה בהליכי הוצאה לפועל נגד החייב או לפנות אל הביטוח הלאומי לצורך קבלת תשלום מזונות שיהיה תחליף לזה שנפסק לה, מתוקף **חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972** (להלן: חוק המזונות).

חוק המזונות נועד להבטיח אמצעי מחיה למי שפסק-דין למזונות ניתן לזכותה ולשחררה מהצורך לנקוט הליכי הוצאה לפועל נגד החייב בתשלום המזונות. מתוקף חוק זה ישולמו דמי המזונות של המוסד לביטוח לאומי כאשר החייב במזונות נמצא בכלא, ברח מהארץ או נמנע מלשלם. **התשלומים לזכאים משולמים בידי האוצר באמצעות הביטוח הלאומי (כלומר, דמי המזונות אינם משולמים מתקציב הביטוח הלאומי אלא מקופת המדינה)**.¹

דמי המזונות לאישה הזכאית להם הם כקבוע בתקנות הביטוח הלאומי (ראו להלן) או כפי שנפסק בפסק-הדין – הנמוך מהם. הן **הזכאות** לדמי מזונות מהביטוח הלאומי והן **סכום** דמי המזונות תלויים בהכנסתה של האישה. כך, רק נשים שהכנסתן מעבודה ו/או מגמלאות מחליפות שכר נמוכה **מנקודת איפוס הגמלה** (המצוינת בטבלה שלהלן) זכאיות לקבל את דמי המזונות מהמוסד לביטוח לאומי. אשר לסכום דמי המזונות, ככל שהכנסותיה של האישה גבוהות יותר, ינוכה מדמי המזונות שלה חלק גדול יותר.

סכומי התשלום בתקנות הביטוח הלאומי²

אישה שגילה מעל 55		אישה שגילה מתחת ל-55		מאפייני האישה
נקודת איפוס גמלה	דמי המזונות המרביים	נקודת איפוס גמלה	דמי המזונות המרביים	
3,958 ש"ח	1,788 ש"ח	2,759 ש"ח או 2,418 ש"ח	1,430 או 1,609 ש"ח, לפי המועד שבו הוגשה תביעת המזונות	בלי ילדים
6,099 ש"ח	2,892 ש"ח	4,520 ש"ח	2,369 ש"ח	עם ילד אחד
7,291 ש"ח	3,607 ש"ח	5,175 ש"ח	2,789 ש"ח	עם שני ילדים או יותר
4,013 ש"ח	1,640 ש"ח	3,260 ש"ח	1,640 ש"ח	עם ילד ונישאה מחדש
5,256 ש"ח	2,386 ש"ח	4,503 ש"ח	2,386 ש"ח	עם שני ילדים או יותר ונישאה מחדש

לאחר אישור הבקשה לתשלום דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי, ולאחר שהמוסד משלם לזוכה את התשלום הראשון, הוא מודיע לחייב שדמי המזונות משולמים לזוכה באמצעותו ושעליו לשלם למוסד את דמי המזונות כסדרם, שאם לא כן יינקטו נגדו הליכי הוצאה לפועל. מכאן ואילך המוסד לביטוח לאומי משמש למעשה כזרוע של הזוכה בכל הנוגע להתנהלות מול ההוצאה לפועל. דמי המזונות

¹ דליה יוגב, מנהלת תחום מזונות, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 24 באוקטובר 2007.
² אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, www.btl.gov.il, תאריך כניסה: 24 באוקטובר 2007.

אינם משולמים למי שמנהלת בעצמה תביעה מול ההוצאה לפועל, ואם היא מבקשת לקבל מזונות עליה לבטל את תביעתה העצמאית. יוצאת מכלל זה מי שפונה אל ההוצאה לפועל כדי לקבל תשלומים בגובה ההפרש בין דמי המזונות של הביטוח הלאומי לדמי המזונות שנפסקו לה, וגם זאת – רק שנה לאחר פתיחת התיק.³

אם בפסק-הדין נקבעו דמי מזונות בסכום הגבוה מזה שנקבע בתקנות, תהיה האישה זכאית להפרשים רק אחרי שהביטוח הלאומי יגבה מהחייב את הסכומים שנקבעו בפסק-הדין. אם המוסד לא הצליח לגבות בעבור האישה את ההפרשים היא תהיה רשאית, כאמור, לפתוח בעצמה בהליכים לגביית ההפרשים מהחייב.

2. נתונים על מקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי⁴

בשנת 2006 שילם המוסד לביטוח לאומי דמי מזונות ל-22,712 נשים; כ-72% מן הנשים קיבלו דמי מזונות לפי הסכום שנקבע בפסק-הדין וכ-28% קיבלו את הסכום הקבוע בתקנות – 22% מהן בשיעור חלקי ו-6% בשיעור מלא (לפי מבחן הכנסה, כאמור). מכאן שעל-פי רוב המזונות שפסק בית-המשפט היו נמוכים מהשיעור הקבוע בתקנות. התשלום הממוצע ששילם הביטוח הלאומי לאישה המקבלת מזונות לפי התקנות בשנת 2006 היה 2,692 ש"ח למי שמקבלות מזונות מלאים ו-1,292 למי שמקבלות מזונות מופחתים. נשים המקבלות מזונות לפי פסק-דין קיבלו 1,363 ש"ח בחודש בממוצע. יצוין כי כ-46% מהנשים שקיבלו מזונות מהביטוח הלאומי עבדו ו-54% לא עבדו. ההכנסה הממוצעת של מקבלות דמי מזונות עובדות בשנת 2006 היתה 3,454 ש"ח לחודש, 2,309 ש"ח מעבודה והיתרה – 1,145 ש"ח – מדמי המזונות.

להלן נתונים על סכומי המזונות שנפסקו לפי ערכאה ולפי מספר הילדים:

הערכאה	הסכום שנפסק, בש"ח		
	ללא ילדים	ילד אחד	שני ילדים
בית-דין רבני	1,044	976	1,556
בית-משפט מחוזי	1,837	1,182	1,867
בית-משפט לענייני משפחה	1,277	1,319	2,157
בית-דין שרעי	919	1,059	1,748
אחר	-	1,126	1,609
ממוצע	1,339	1,182	1,905

כאמור, וכפי שעולה מהטבלה, דמי המזונות שבת-המשפט פוסקים נמוכים מהסכום הקבוע בתקנות הביטוח הלאומי, ולכן לכאורה אין פגיעה בנשים המקבלות את התשלום באמצעות הביטוח הלאומי. עם

³ חוברת הסבר על חוק המזונות, אתר המוסד לביטוח לאומי, www.btl.gov.il, תאריך כניסה: 24 באוקטובר 2007.

⁴ אסתר טולידנו, נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2006, ירושלים, פברואר 2007, באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, www.btl.gov.il, תאריך כניסה: 24 באוקטובר 2007.

זאת, חשוב לזכור כי המזונות המשולמים מתוקף פסיקת בית-משפט משולמים לאישה במלואם, ללא תלות בהכנסתה, ואילו המזונות שהביטוח הלאומי משלם תלויים בהכנסתה של האישה. לכן, נשים שיש להן הכנסה ייפגעו מקבלת המזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי, שכן הכנסתן תקוזז מדמי המזונות.

3. גבייה מחייבים⁵

תשלומי הביטוח הלאומי לדמי מזונות ממומנים בחלקם באמצעות תקבולים מהחייבים. בשנת 2006 הסתכמו דמי המזונות ששילם הביטוח הלאומי ב-426 מיליון ש"ח, ואילו סכום התקבולים היה 181 מיליון ש"ח, כלומר כ-43% מסך התשלומים.

להלן מובאים נתונים על התשלומים ועל התקבולים לדמי מזונות של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2006-1986:

⁵ ש.ם.

הסכום במימון המדינה, במיליוני ש"ח	תקבולים		תשלומים, במיליוני ש"ח	שנה
	באחוזים מסך התשלומים	במיליוני ש"ח		
10.6	53.6	12.2	22.8	1986
14.5	52.6	16.2	30.7	1987
20.9	49.7	20.7	41.6	1988
33.2	42.2	24.2	57.4	1989
45.6	39.7	30.0	75.6	1990
52.2	43.5	40.2	92.5	1991
61.4	44.0	48.3	109.7	1992
72.0	44.9	58.5	130.5	1993
90.8	42.4	66.7	157.5	1994
96.9	48.7	91.8	188.7	1995
110.0	50.2	111.0	221.0	1996
128.6	48.8	122.6	251.2	1997
186.3	41.0	129.6	315.9	1998
220.3	40.0	146.8	367.0	1999
254.0	38.5	158.8	412.8	2000
279.1	38.9	178.0	457.0	2001
321.0	37.0	188.7	509.7	2002
272.8	38.8	173.2	446.0	2003
268.1	37.9	163.8	431.9	2004
237.7	43.0	179.5	417.3	2005
245.0	42.5	181.2	426.2	2006

מהטבלה עולה כי שיעור הגבייה הגבוה ביותר של דמי מזונות היה בשנת 1986 – 53%. בבחינת שיעורי הגבייה בעשור האחרון אפשר להבחין בתנודתיות בכל הנוגע לשיעורי הגבייה של המוסד לביטוח לאומי (יצוין כי ירידה של 0.5% בשיעור הגבייה משמעותה 2 מיליוני ש"ח מקופת המדינה).

בסוף שנת 2006 היו כ-80,000 תיקי מזונות פתוחים במערכת ההוצאה לפועל, והם היו כ-2% מכלל התיקים בהוצאה לפועל. סך החוב בגין מזונות היה באותו הזמן למעלה מ-6 מיליארדי ש"ח.⁶

⁶ אריה כהן, מנהל אגף הוצאה לפועל ארצי, הנהלת בתי-המשפט, מכתב, 28 באוקטובר 2007.

בסוף שנת 2006 היו בכל סניפי הביטוח הלאומי 51,293 תיקים פעילים של גבייה מחייבי מזונות.⁷ עד סוף שנת 2006 הצטברו בביטוח הלאומי חובות בגין אי-גביית דמי מזונות בסך כ-3 מיליארדי ש"ח, 245 מיליון ש"ח מהם בשנת 2006.

מספר חייבי המזונות לביטוח הלאומי בסוף שנת 2006 היה 48,669, והם מתפלגים כדלקמן:

שיעור בכלל החייבים	מספר חייבים	מצב החייב
6.9%	3,327	נפטר
7.9%	3,846	שוהה בחוץ-לארץ
0.8%	367	אסיר
1.3%	609	פושט רגל
9.2%	4,457	מקבל גמלה להבטחת הכנסה
3.6%	1,758	נקבע עמו הסדר תשלומים
10.1%	4,936	מקבל גמלה מן הביטוח הלאומי (לא כולל גמלת הבטחת הכנסה)
60.3%	29,369	אחר
100%	48,669	סה"כ

חלק מהחייבים שילמו בשנת 2006 דמי מזונות עבור חלק מחודשי השנה, ואילו אחרים לא שילמו כלל: רוב החייבים (65%) לא שילמו בשנת 2006 אפילו תשלום מזונות אחד לביטוח הלאומי (קרי, תשלום עבור מזונות של חודש אחד); 9% מהחייבים שילמו תשלום אחד; 6% שילמו ארבעה עד שישה תשלומים; 10% שילמו שבעה עד תשעה תשלומים; 10% שילמו עשרה תשלומים או יותר.

3.1. אמצעי אכיפה

האמצעים לגבייה מחייבי מזונות, כמו הגבייה מחייבים אחרים, נקבעו בחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן: חוק ההוצאה לפועל). כמה מסעיפי החוק מבדילים בין חייבי מזונות לחייבים אחרים:⁸

- **עיקולים:** עיקולים יכולים לחול על רכושו של אדם ועל משכורתו. שלא כמו חובות אחרים, לצורך גביית חוב מזונות אין כל סכום המוגן מעיקול בהכנסה הנובעת ממשכורת או שלא ממשכורת (גמלאות), ואפשר לעקל את כל הכנסתו של החייב. עם זאת, מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי אף שהם רשאים לקזז מגמלאות החייבים את סכום החוב שלהם, הם משאירים לחייב גמלה שתספיק למחייתו (בגובה גמלת הבטחת הכנסה). לכן, למעשה, כמעט אין קיזוז של גמלאות החייבים.⁹ נוסף על כך, לצורך גביית מזונות אפשר לעקל כספי מזונות המגיעים לחייב מצד שלישי.

⁷ במניין התיקים הפעילים נספרים תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות בתקופה האמורה ותיקים של נשים שחדלו לקבל דמי מזונות אולם יש חוב של בן הזוג.

⁸ מדרוך לזוכה ומדרוך לחייב בהוצאה לפועל, אתר האינטרנט של הרשות השופטת, <http://elyon1.court.gov.il/heb/info/choveret/poal.htm>, תאריך כניסה: 25 באוקטובר 2007; חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

⁹ שלומי מור, עו"ד בלשכה המשפטית, הביטוח הלאומי, שיחת טלפון, 24 באוקטובר 2007.

- **מאסר** : אפשר לאסור חייבי מזונות ל-21 יום, ואילו חייבים אחרים אפשר לאסור ל-7 ימים. כמו כן, לצורך מאסר חייב מזונות אין צורך בחקירת יכולת של החייב (חקירת יכולת היא חקירת נכסיו, הכנסותיו וחובותיו של החייב, כדי לברר את יכולתו לקיים את פסק-הדין). חייב מזונות שנאסר, יש להביאו לפני ראש ההוצאה לפועל כדי שיוכל לטעון את טענותיו בתוך 48 שעות ממועד המאסר; זה רשאי לבטל את צו המאסר או לקצר את תקופת המאסר בתנאים שימצא לנכון.

- **פריסת החוב לתשלומים** : חייבי מזונות אינם זכאים לפנות אל ראש ההוצאה לפועל בבקשה להוצאת צו לפריסת חובם לתשלומים. ראש ההוצאה לפועל רשאי, מטעמים מיוחדים, להפנות את בעלי הדין אל בית-המשפט כדי לבקש שינוי בשיעורי התשלומים שנקבעו.

- **הכרזה על חייב כמוגבל באמצעים** : חוק ההוצאה לפועל אינו מאפשר להכריז על חייב מזונות כמוגבל באמצעים. הכרזה על חייב כמוגבל באמצעים מאפשרת לו פריסת תשלומים, והיא כרוכה בהגבלות על החייב כגון הפיכתו ללקוח מוגבל מיוחד (שמשמעה הגבלות על פעילות בחשבון הבנק שלו ועל שימוש בהמחאות), עיכוב יציאתו מהארץ והגבלת השימוש בכרטיסי חיוב.

אפשר להטיל על חייבי מזונות, כמו על חייבים אחרים, צווי איסור יציאה מהארץ, ואפשר להוציא להם צווי הבאה בפני ההוצאה לפועל. הליכי ההוצאה לפועל ננקטים רק לאחר שהחייב קיבל אזהרה וחלף המועד האחרון לתשלום.

בשנת 2006 עשה המוסד לביטוח לאומי 20,831 פעולות אכיפה מול ההוצאה לפועל. מספר פעולות האכיפה בהוצאה לפועל לכל 1,000 תיקים פתוחים היה באותה שנה 406.1 במומוצע.¹⁰

מתחילת שנת 2007 התקבלו במשטרת ישראל 8,837 פקודות מאסר או מעצר של חייבי מזונות, שהובילו ל-2,280 הבאות בפני רשם ההוצאה לפועל ול-341 מאסרים ומעצרים.¹¹ מכאן ששיעור המאסרים והמעצרים בפועל מתוך סך פקודות המאסר והמעצר הוא כ-4% בלבד. הדבר נובע מכך שעל-פי רוב, כאשר החייב מקבל צו מאסר או מעצר, הוא משלם את הסכום הקבוע בפקודה, הנמוך מסך החוב, ובכך פוטר עצמו ממאסר תמורת תשלום חלקי בלבד של חובו.¹²

4. הגורמים לגביית החסר

הקושי לגבות חובות אינו מיוחד לחובות מזונות. עם זאת, במקרה של תשלום מזונות מדובר במניעת תשלום הנדרש לצורך מילוי צורכיהם של ילדי החייב (וגרושתו), ועל-פי רוב מדובר בהפרה מתמשכת של חובת התשלום, שכן החייבים נמנעים מלשלם חודש אחר חודש. כך, גם אם הופעלה אכיפה נגד חייב והוא נאלץ לשלם חלק מחובו (למשל כדי להימנע ממאסר מיידלי), הסנקציה היא קצרת טווח, ואינה מבטיחה את המשך תשלום המזונות.

¹⁰ אסתר טולידנו, נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2006, ירושלים, פברואר 2007, באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, www.btl.gov.il, תאריך כניסה: 24 באוקטובר 2007.

¹¹ סני"צ יורם דניאלי, רמ"ד הוצאה לפועל, משטרת ישראל, מכתב, 25 באוקטובר 2007.

¹² שלמה כהן, מרכז בכיר תיאום, מיחשוב והדרכה, אגף ההוצאה לפועל, הנהלת בתי-המשפט, שיחת טלפון, 28 באוקטובר 2007.

גביית החסר של דמי מזונות נובעת בין השאר מחסמים הנוגעים להוצאה לפועל באופן כללי, החורגים ממסגרת מסמך זה.

להלן יידונו שתי סוגיות הנוגעות באופן ספציפי לגביית דמי מזונות:

- סיבה מרכזית לגביית החסר היא **מחסור בכוח אדם המיועד למטרה זו**. כיום מטפל בגביית המזונות בביטוח הלאומי עורך-דין אחד בלבד, אף שעשרות אלפי אנשים חייבים דמי מזונות. לדברי עו"ד שלומי מור מהביטוח הלאומי, המחסור בכוח אדם אינו מאפשר למוסד לעשות את כל הפעולות הכרוכות בגבייה, ובעיקר פעולות הדורשות יציאה לשטח, ולמעשה נעשות בעיקר פעולות ממוחשבות. **נראה כי לנוכח מצוקת כוח האדם אפשר לשקול את העברת הטיפול בגבייה מחייבי מזונות למיקור-חוץ, כפי שנעשה במוסדות אחרים בנוגע לגבייה מחייבים.**
- **שלא כמו חייבים אחרים, חייבי מזונות צוברים את חובם חודש אחר חודש**. כך, גם אם שולם חוב או חלקים ממנו במועד מסוים, אין ערובה כי בחודש שאחריו לא ייווצר חוב נוסף. על כן, גבייה מלאה של חובות מזונות מחייבת השקעה רציפה של זמן ושל משאבים אחרים, אם של האישה ואם של הביטוח הלאומי כבא כוחה. נשים המתנהלות באופן עצמאי מול הביטוח הלאומי מתקשות פעמים רבות לגייס את הזמן ואת האמצעים לצורך הטיפול בתהליך, ואילו הביטוח הלאומי, שאין לו תמריץ של ממש לגבות את כל חובות המזונות (שכן דמי המזונות אינם משולמים מתקציבו), אינו מקצה לעניין זה כוח אדם מספק, כאמור.¹³

חשוב לציין כי כיום מתנהלים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת דיונים במסגרת הכנה של רפורמה לחוק ההוצאה לפועל לקריאה שנייה ושלישית. הרפורמה הנדונה כוללת הרחבת האמצעים שאפשר לנקוט נגד חייבים (למשל הגבלות על חידוש רשיון נהיגה) ושיפור היכולת של מערכת ההוצאה לפועל לקבל מידע. אשר לחייבי מזונות, הצעת החוק כוללת סעיף שיאפשר עדכון חודשי של סכום העיקול שהוטל על חייב לפי סכום החוב המצטבר שלו.

בפרק הבא מוצגות מסקנות ועדת המשנה לוועדת השרים למאבק באלימות בישראל בעניין רפורמה לאכיפת פסקי-דין למזונות ילדים. **ממסקנות הוועדה עולה כי במצב הקיים יש שלוש בעיות עיקריות באופן הטיפול בתשלום מזונות ילדים: הטלת האחריות לגביית מזונות הילדים על ההורה ולא על המדינה; העדר גוף ייעודי לצורך טיפול בסוגיית מזונות הילדים; העדר סמכויות אכיפה וסנקציות מספקות אל מול החייבים.**¹⁴

5. ועדת המשנה בעניין רפורמה לאכיפת פסקי-דין למזונות ילדים

בספטמבר 2003 הוקמה ועדת משנה בעניין רפורמה לאכיפת פסקי דין למזונות ילדים. הוועדה בחנה את הנושא והציעה הצעות לשינוי.

¹³ עו"ד גלי עציון, הלשכה המשפטית של נעמ"ת, שיחת טלפון, 28 באוקטובר 2007.

¹⁴ ועדת השרים למאבק באלימות בישראל, הצוות הבין-משרדי למאבק באלימות מציע: חוק אכיפת פסקי-דין למזונות ילדים, ספטמבר 2004.

נקודת המוצא של הוועדה היתה כי יש להטיל את האחריות לתשלום דמי מזונות עבור ילדים על המדינה, משלושה טעמים עיקריים:

- **נימוק עקרוני:** המדינה אחראית להבטיח את זכויות הילדים, ועל כן מוטל עליה לאכוף את מחויבות ההורים לדאוג לשלומם, ובכלל זה מזונותיהם. בהקשר זה הזכירו חברי הוועדה את אמנת האו"ם לזכויות הילד, שישראל חתמה עליה ב-1991, ובה נכתב: "המדינות החברות ינקטו צעדים נאותים להבטיח גביית מזונות עבור הילד מאת הוריו או מאת אנשים אחרים הנושאים באחריות כספית לגביו, הן בתחום המדינה והחברה והן מחוצה לה".
- **נימוק כלכלי:** כאשר ההורה שהילד במשמורתו אינו מקבל את המזונות שנפסקו לו, מצבו הכלכלי מורע והוא נזקק לסיוע של שירותי הרווחה. ככל שהמדינה תרחיב את גביית המזונות מההורים החייבים, משפחות אלו יזדקקו פחות לשירותי הרווחה והוצאות המדינה יקטנו.
- **נימוק תועלת:** הפעלת מנגנוני הגבייה באמצעות המדינה עשויה להיות יעילה יותר, בראש ובראשונה משום שהמדינה יכולה לאתר את ההורה החייב במזונות באמצעות הרשויות הציבוריות. חברי הוועדה ציינו כי באוסטרליה ובארה"ב, למשל, המעסיק מחויב מכוח חוק לנכות משכר ההורה החייב את דמי המזונות ולהעבירם במישרין לרשות המדינתית לגביית מזונות.

אחד מפירות פעילותה של הוועדה היה הצעת חוק אכיפת פסקי-דין למזונות ילדים, התשס"ד-2004, אשר באה לקבוע את אחריות המדינה לאכיפת אחריות ההורים כלפי הילדים.¹⁵ הצעת החוק מציעה כלים לחיזוק האוטומציה והאכיפה של תשלום מזונות ילדים בשני אפיקים עיקריים:

- **מינוי רשם מזונות בהוצאה לפועל.** החוק מציע למנות רשמי מזונות לצורך אכיפת פסקי-דין למזונות ילדים. הרשם יהיה רשאי לתת למרכז לגביית מזונות (ראו להלן) הוראות לבצע מסירות לחייב ו/או לפעול בעניינים שעליהם החליט.
- **הקמת מרכז ארצי לגביית מזונות ילדים.** המרכז יפעל כגוף ממשלתי. יהיו סמכויות נרחבות לקבל מידע על הכנסותיו ועל רכושו של החייב במזונות, וכן סמכויות ביצוע להטלת עיקולים מינהליים ולמימושם. הצעת החוק מקנה למנהל המרכז ולגובים את הסמכויות המוקנות למרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, ובהן גישה למאגרי מידע על החייבים.

חברי הוועדה המליצו שבית-המשפט לענייני משפחה יהיה סמכות ערעור על החלטות רשם המזונות והגורם המפקח על תהליך הקבלה והמסירה של המידע הדרוש למרכז לגביית מזונות ילדים.

לפי המלצת חברי הוועדה ולפי הצעת החוק, האכיפה תיעשה כדלקמן:

מיידי לאחר שהאישה פותחת תיק בהוצאה לפועל אצל רשם המזונות תצא התראה לחייב. עשרה ימים מיום פתיחת התיק הוא יועבר למרכז לגביית מזונות ילדים. במרכז ייעשו הפעולות האלה: איסוף מידע; עיקולים מינהליים כנגד החייב; הזמנה לחקירות; סיוע לרשם המזונות באיתור החייב ובמסירת פקודות מאסר בשעת הצורך. אם חולפים שלושה חודשים מיום פתיחת התיק ובמהלכם הצטבר חוב מזונות נוסף או טרם נפרע חוב המזונות, יקבל החייב התראה שהוא עלול להיות מוכרז כ"סרבן מזונות"; ו-30 יום

¹⁵ ש.ם.

אחרי ההתראה, אם עדיין לא שילם החייב את חובו, יכריז עליו רשם המזונות כ"סרבן מזונות". ההכרזה תקפה שנתיים, והיא ניתנת לחידוש שלושה חודשים לאחר סיומה.

אפשר להפעיל את האמצעים האלה נגד סרבן מזונות: פרסום במאגר הסרבנים; שלילת הזכות לניכוי מס ושימוש בהחזרי מס לצורך פירעון החוב; מינוי כונס נכסים; ביטול דרכון ומניעת יציאה מהארץ; שלילת רשיון נהיגה; איסור עיסוק ברשיון ממשלתי; איסור לשמש במשרה בשירות המדינה; הפיכה ללקוח מוגבל; שלילת השימוש בכרטיס אשראי; שלילת הטבות מטעם המדינה.

עלות מימוש התוכנית הוערכה בשנת 2004 ב-15 מיליון ש"ח לשנה להוצאות שוטפות ו-5 מיליון ש"ח להוצאות הקמה חד-פעמיות.

על אף החלטת ממשלה שתמכה בתוכנית שהציגה הוועדה, המלצות הוועדה לא יושמו והצעת החוק שניסחה לא הוגשה.

ביוני 2006 החליט שר המשפטים לשעבר חיים רמון על מינוי ועדה בראשות פרופ' פנחס שיפמן כדי לבחון את נושא מזונות הילדים במדינת ישראל, ובכלל זה הבטחת גבייתם. בוועדה חברים נציגי משרד המשפטים, בתי-הדין, הביטוח הלאומי, לשכת עורכי-הדין והאקדמיה.¹⁶ כיום הוועדה בשלבי גיבוש המלצות ראשוניות, והן יתפרסמו בתוך כחצי שנה.¹⁷

¹⁶ "שר המשפטים מינה וועדה לבחינת נושא מזונות הילדים במדינת ישראל: תבחן דרכים לעיגון אחריות המדינה לסיוע בגבייתם", הודעת דובר משרד המשפטים, 5 ביוני 2006, אתר האינטרנט של משרד המשפטים, www.justice.gov.il, תאריך כניסה: 25 באוקטובר 2007.

¹⁷ ד"ר פרץ סגל, אחראי תחום דיני משפחה במחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 24 באוקטובר 2007.