

סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי

מאת

נטע נדיב*

תחום חדלות הפירעון של פרטים הוא תחום אשר כמעט אינו מסוקר וזוכה להתייחסות מועטה יחסית,¹ זאת בניגוד לחשיבותו, להשלכות הרוחב ולאחוז הפרטים באוכלוסייה אשר חוסים בצלו. מערך גביית החובות בישראל הוא מבוזר ואינו אחיד, על גופים שונים חלים חוקים שונים וזכויות החייבים משתנות בהתאם. מאמר זה יתמקד בשני הליכי חדלות פירעון, פשיטת רגל והליכי הפטר וגבייה בהוצאה לפועל ויבקש לבחון, באופן ביקורתי, את המצב הנתון של הליכי חדלות פירעון, את השינויים שנעשו וההצעות הקיימות, בכפוף לשתי שאלות יסוד: "מה המדינה רוצה?" ו"מה המענה ההולם לחדלי הפירעון?" המאמר עוסק בהצגת אופן הטיפול המצוי כיום בתיקי חדלות פירעון של יחידים, ובוחר את התחום על רבדיו, תוך בחינה אמפירית ודיון בפער בין המצב המצוי לרצוי.

א. מבוא. ב. על שתי מערכות דינים. ג. הליכי חדלות פירעון ליחידים: מה אומרים הנתונים; 1. נתונים על הליך ההוצאה לפועל; 2. נתונים על הליך פשיטת רגל. ד. חיזוק מנגנון של גביה קולקטיבית. ה. הרפורמה בדיני חדלות פירעון; 1. חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי; 2. האומנם פיתרון ראוי? ו. סיכום.

א. מבוא

השיטה המשפטית בישראל מקיימת מודל ייחודי בתחום חדלות הפירעון ליחידים וזאת מכמה טעמים: ראשית, המודל מאפשר לחייבים להיכנס למצב של חדלות פירעון ולשלם תשלומים מינימליים על חובותיהם במסגרת חוק ההוצאה לפועל; שנית, ניתן לאכוף חיובים רבים ופחות מסורתיים מאשר רק פסקי דין; בנוסף, לאחרונה, תחת הוראת שעה בחוק הוצאה לפועל וחקיקתו של החוק לחדלות

* מרצה וסגל קליני, בית ספר הארי רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה. פוסט דוקטורנטית באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת אוקספורד (St. Cross College). תודה מיוחדת לשופט עורד מאור, מבית המשפט המחוזי תל אביב, שכיהן גם כיו"ר הוועדה לשיפור הליכי האכיפה והגבייה, על קריאה של המאמר בשלבי הכתיבה והערותיו המועילות כתמיד. תודה נוספת מגיעה לגב' רבקה אהרוני, סמנכ"לית לתכנון מדיניות וקשרי חוץ, ממונה על העמדת המידע לציבור ברשות האכיפה והגבייה על סיוע בנגישות למידע. מאמר זה לא היה יוצא לאור ללא עבודה מקצועית של מערכת כתב העת המשפט, ועל כך תודתי העמוקה לכל צוות כתב העת ובמיוחד לעורכת המשנה, הגב' שיראל כהן.
1 רון חריס "ממאסר להפטר: הצעת סדר יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים" עיוני משפט כג 641, 642 (2000).

הפירעון ושיקום כלכלי, מתאפשר ליחידים להגיש בקשה להפטר מחובות, ישירות תחת חוק ההוצאה לפועל מבלי לקיים הליך בבית המשפט.² לשלושת אלה מצטרף טעם נוסף והוא שמדינת ישראל היא אחת המדינות הבודדות שמחזיקה במנגנון ממשלתי לגביית חובות פרטיים. השינויים בחקיקה בישראל מאתגרים את מערך דיני אכיפת החיובים כאשר בד בבד הם מבקשים ליצור קודיפיקציה והלימה בין הדינים השונים והתייחסות חדשה לחייבים בעלי אמצעים מוגבלים. מערך גביית החובות בישראל מושתת על שלושה מסלולים: הראשון, הוא מסלול של הליך גבייה מנהלי לפי פקודת המסים (גביה);³ השני, הוא הליך גבייה באמצעות מערכת ההוצאה לפועל והשלישי, הוא מכח פקודת פשיטת הרגל המאפשרת ליחיד בעל חובות להתחיל בהליכי פשיטת רגל.

מטרת המאמר היא לבחון, באופן ביקורתי, את המצב הנתון של הליכי חדלות הפירעון, את השינויים שנעשו וההצעות הקיימות והן את הפער בין המצוי והרצוי. זאת, בכפוף לשתי שאלות מדיניות עיקריות: הראשונה, מה המדינה רוצה? האם המדינה מקדמת בדיני חדלות הפירעון סעד פרו-חייבים או סעד פרו-נושים ופרוציבורי? השנייה, מה המענה ההולם לחדלי הפירעון? מהן הנחות היסוד של המדינה, או אם תרצו, המוטיבציה שלה להקל על פרטים ולאפשר להם לקבל סעד במצב של חדלות פירעון. כדי לענות על שאלה זו יש לבחון את שני אלה; האחד – אם המדינה מניחה שהפרט, והוא לבדו, אחראי למצבו הכלכלי וההיקלעות למצב של חדלות פירעון או שמא למדינה יש תרומה או שצריכה להיות לה אחריות מתגייסת למצב זה, השני – אם המדינה מבקשת לחזק את הנושים אל מול החייבים, כלומר ליצור תמריץ שלילי להיות חייב.⁴

האם חדלות פירעון היא תופעה חברתית? אם התשובה לשאלה זו היא חיובית אזי הפיתרון של פשיטת רגל אינו מספיק, והוא סימפטום לשפע צרכני, עוני, מדיניות מצומצמת של רווחה וקצבאות ושל יוקר המחיה. פשיטת הרגל היא כלי צר מדי שאין בכוחו לצמצם את מספר חדלי הפירעון ו/או להוביל לשיקום כלכלי ולכן, הפיתרון טמון לדעתי בפרספקטיבה רוחבית יותר ובשינוי פרדיגמה בסיסי, כאשר רק כך יוכל המחוקק להגיע לתוצאות אליהן הוא חפץ.⁵ הטענה היא שפקודת פשיטת הרגל וחוק חדלות פירעון החדש אינם מצליחים ליצור תמריץ להשתתפות בהליך אלא הם יוצרים תמריץ שלילי להיות חייב בהליכים אלה. הליך פשיטת הרגל הוא מורכב, ארוך, מסורבל ויקר וגם התוצאה המבוקשת – היא מחיקת החובות, המכונה בפי הפקודה "הפטר" ממעטת להתקיים.⁶ אם לא היה די בכך שכמעט כל הבקשות מכוח הפקודה הן יוזמה של החייבים ולא של הנושים, מעמדו של

2 חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ס"ח 507; חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018, ס"ח 2708 (להלן: החוק החדש או חוק חדלות פירעון).

3 פקודת המיסים (גבייה), 1929.

4 IAIN RAMSY, PERSONAL INSOLVENCY IN THE 21ST. CENTURY: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE US AND EUROPE 62 (2017)

5 רעיון של שינוי פרדיגמה בסיסי יכול להתבסס על חינוך כלכלי, תוכניות שיקום כלכלי חובה לכל חדלי הפירעון ועוד ועוד. ראוי שרעיון זה ייבחן במסגרת מחקר עצמאי. ההכרה בכך שדיני חדלות פירעון לעיתים מטפלים רק בסימפטומים ולא משפיעים על התוצאה ראו Daniel J. Jr. Tyukody, *Good Faith Inquiries under the Bankruptcy Code: Treating the Symptom, Not the Cause*, 52 U. CHI. L. REV. 795 (1985).

6 William C. Whitford, *Changing definitions of fresh start in U.S. bankruptcy law*, 20 JOURNAL OF CONSUMER POLICY 179 (1997).

הנושה מוסיף להישחק כאשר בתי המשפט מוכנים לבצע אבחנה בין סוגי הנושים בחלוקת נכסי החייב כחלק מתכנית הפירעון. המאמר בוחן את המצב הנתון של הליכי חדלות פירעון ואת השינויים שנעשו בחוק החדש, ולצורך כך נסקרו נתונים שפורסמו באתר רשות האכיפה והגבייה (להלן: הרשות) ובאתר כונס הנכסים הרשמי, על מנת להמחיש את המצב המשפטי המצוי. באמצעות הצגת נתונים אלה, המאמר מותח ביקורת על המצב המשפטי כיום ומציע הצעות לייעול ולחדשנות מתודולוגית של ניתוח נתונים סטטיסטיים. כאמור, הביקורת העיקרית במאמר על הליכי חדלות הפירעון היא שהם כשלו ביצירת תמריץ לחייבים להשתתף בהליך פשיטת הרגל ואף יוצרים תמריץ שלילי להיות חייב. וזאת בשונה מהליך ההוצאה לפועל, שמסתמן כיעיל יותר מבחינת המהירות בה מתנהלים התיקים. בנוסף לכך, המאמר מעלה על סדר היום את העובדה שהליך פשיטת הרגל הוא הליך מורכב, ארוך, יקר ושהוצאה המבוקשת, דהיינו מחיקת החובות בדמות "הפטר", ממעטת להתקיים. לבסוף, המאמר מציע מספר הצעות לייעול הליך חדלות הפירעון ליחידים. תחילה, עולה ההצעה לבטל את הרף שהחוק החדש קובע להפטר בהוצאה לפועל, כך שישתמר המצב הקיים כיום, עד ליצירת יעדי עבודה בבתי משפט השלום, שכן אלה יקבלו את עומס התיקים שלא ייכנסו תחת הרף. בנוסף לכך, המאמר מציע להשאיר את מוסד החייב המוגבל באמצעים למספר שנים במתכונת שונה מהמתכונת הנהוגה היום. חדשנות נוספת במאמר היא העברת ביקורת על שני מסלולים אלה והצעת כיוונים לשיפור ולייעול דיני חדלות הפירעון. תרומתו הבולטת של השופט יורם דנציגר בתחום חדלות הפירעון וההדגשות החשובות בפסיקותיו, כחלק מתפיסתו הבסיסית את הייעוד השיפוטי בעניין חדלות פירעון והבנת מורכבותו המובנית של ההליך והנסיבות המיוחדות של השחקנים בו, זו אחת הסיבות שבחרתי להקדיש בספר לכבודו מאמר בנושא זה.

ב. על שתי מערכות דינים

בפרק זה אפנה תחילה לסקירת שתי מערכות הדינים הרלוונטיות לדיני חדלות הפירעון – פשיטת הרגל וההוצאה לפועל. לאחר מכן, אבקש להציג נקודות דמיון ונקודות שוני בין שתי מערכות הדינים, על מנת להראות ששתייהן אינן מגשימות את תכלית דיני חדלות הפירעון. "ישנן שתי מערכות נפרדות לגביית חובות – מערכת ההוצאה לפועל ומערכת פשיטת הרגל. לכל מערכת תכליות משלה וכלים משלה למימוש אותן תכליות"⁷, אך קיימת ביניהן גם הלימה בניהול אותם החובות.⁸ בראשית הדיון על חוסר ההלימה בין יעילות ואפקטיביות של שתי המערכות, אבקש להפנות לדבריו של השופט דנציגר בפרשת בלום,⁹ שם הוא עומד על תכליתן המרכזית של שתי המערכות ועל הקושי ביישוב בין יעילות ואפקטיביות:

תכליתו של חוק ההוצאה לפועל... הינה להעמיד לרשותו של הזוכה מנגנון יעיל, מעשי ובר יכולת אכיפה... ודוק..., כאשר מנגנון מימוש מהיר ויעיל מגן על הקניין כראוי בעוד שמנגנון איטי ומסורבל פוגע בקניינו של הזוכה.... הליכי פשיטת הרגל נכנסים

7 רע"א 5137/11 פלוני נ' הכהן (פורסם בנבו, 25.10.2011).

8 Udo Reifner, "Thou shalt pay the debts" *Personal Bankruptcy law and inclusive contract law, in* .CONSUMER BANKRUPTCY IN GLOBAL PERSPECTIVE 143 (Johanna Niemi-Kiesilainen et al. eds., 2003)

9 ע"א 307/12 בלום נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 14.8.2012).

לתמונה, בדרך כלל, מקום בו הליכי ההוצאה לפועל מתבררים כבלתי יעילים מבחינת הנושים (הזוכים), ולחלופין כאשר החייב מבקש להיחלץ מ"סחרחורת" הליכי ההוצאה לפועל מקום בו הלכה למעשה החייב הינו חדל פירעון.¹⁰

הוראות החוק לעניין פשיטת הרגל (בעבר, פקודת פשיטת הרגל שהיוותה את המסגרת החקיקתית לעניין זה עד לכניסתו של החוק החדש), מאפשרות לחייב או לנושה להגיש בקשה להכרה בחדלות פירעון. בעוד שהפקודה במקור הייתה מוטת נושה וכיוונה עצמה מראש לעזרתם של הנושים, דה-פקטו נעשה בה שימוש בעיקר על ידי קהל החייבים. מבדיקת הנתונים באתר האינטרנט של כונס הנכסים הרשמי (להלן: הכונס)¹¹ עולה כי הרוב הכמעט מוחלט של הבקשות מוגשות על ידי החייבים, כנראה בשל התפיסה של הנושים שמערכת הגבייה הקולקטיבית תחת הפקודה לא תניב להם תועלת בהשוואה למצב הנתון שהחייב אינו משלם.¹² מדובר בבקשה בלבד, כלומר זכות במובן הצר שאינה מקימה חובה על המדינה להעניק פשיטת רגל. הפרוצדורה מבקשת, ראשית, לברר את יכולותיו הכלכליות של החייב באופן מלא, לפרוט את החובות שצבר ואת אופן צבירתם ובעיקר השאלה אם נקלע למצב של חדלות פירעון בחוסר תום לב. לאחר הגשת הבקשה מוציא בית המשפט המחוזי, הוא בעל הסמכות העניינית לדון, צו כינוס ונציג של הכונס משמש כזרועו הארוכה של בית המשפט לבדיקת מצבו הכלכלי ושלל נכסיו של החייב. לאחר שהשתכנע בית המשפט כי אכן מדובר בחייב חדל פירעון הוא יוציא צו לפשיטת רגל ואין משמעותו צו הפטר. משמעותו של צו פשיטת רגל הוא התחלתה של תכנית פירעון כלכלית, הכוללת בין היתר מימוש נכסים לטובת קופת הנשייה וקביעת תכנית תשלומים לחייב.¹³ על פי הוראות סעיף 61(א) לפקודה, רק לאחר קבלת צו לפשיטת רגל רשאי החייב להגיש בקשה לקבלת הפטר מחובותיו, קרי מחיקתם.¹⁴ עם זאת ובהתאם להנחיות הכונס, ניתן יהיה ליזום שקילתו של מתן צו הפטר, לאחר 4 שנים מיום מתן צו כינוס.¹⁵

- 10 שם, פס' 6–10 לפסק דינו של השופט דנציגר.
- 11 ראו מערכת פשיטת הרגל ופירוקי החברות באתר כונס הנכסים הרשמי המאפשרת גישה לתיקי פשיטת רגל המנוהלים על ידי הכונס הרשמי והפקת דוחות סטטיסטיים ברמה חודשית ושנתית על כמות הבקשות לפשיטת רגל וזמני הטיפול בשלבים השונים לאורך חיי הבקשה: insolvency.justice.gov.il/poshtim/Main/Tikim/wfrmListTikim.aspx.
- 12 מבדיקה באתר "נט המשפט" נמצא שבשנת 2016 הוגשו רק שמונה בקשות לפשיטת רגל על ידי נושים ואלפי בקשות על ידי חייבים. מגמה זו דומה גם בשנים קודמות.
- 13 ס' 18(א) לפקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם–1980 קובע ככלל שצו פשיטת רגל ניתן לאחר דיון בבקשה לפשיטת רגל ולאחר קבלת צו כינוס נכסים (להלן: הפקודה או פקודת פשיטת הרגל).
- 14 אכן הפקודה מאפשרת הכרזה על הפטר לאלתר, כך עולה מכח ס' 63 לפקודה, אך מדובר בחריג וגם זאת ניתן להכריז רק בתום הדיון בבקשה לפשיטת רגל, עת ניתן הצו ובתנאי שעברו יותר מששה חודשים ממועד מתן צו הכינוס. ראו לעניין זה פש"ר (מחוזי ב"ש) 5147/04 הילר נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 26.12.2004).
- 15 משרד המשפטים האפורטופוס הכללי והכונס הרשמי – סקירה שנתית 2015 24 (2016). www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/ApotroposKlali/Summary%20of%20Actions/Do%20cuments/SummaryReport_2015.pdf (להלן: משרד המשפטים סקירה שנתית 2015); נהלי הרפורמה פורסמו באוגדן הנחיות למנהלים מיוחדים ונאמנים בהליכי פשיטת רגל "נהלים ליישום הרפורמה בהליך פשיטת רגל" (2013) www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/Departments/The%20official%20receiver/EmdotYoez/Guidance.pdf (להלן: נהלי הרפורמה בהליך פשיטת רגל 2013). מאתר

בעבר, תכליתם של הליכי פשיטת הרגל הייתה לייצל את הליך הגבייה. כך, לפני התיקון לפקודה משנת תשנ"ו,¹⁶ פסקו בתי המשפט כי אין לאפשר לחייב לנהל הליכי פשיטת רגל אם לא קיים סיכוי שהנושים יוכלו לפרוע את חובם. תכלית פרו־נושים זו ששלטה בעבר עיצבה את ההליך כלא רלוונטי עבור חייבים שנכסיהם מועטים. משכך, חייבים שלא היה בידיהם רכוש או יכולת תשלום שוטפת עבור החוב, לא הייתה תועלת בקיום הליכי פשיטת רגל ולכן אין להיעתר לבקשתם לפתוח הליכים אלה.¹⁷ מצב זה השתנה עוקב לתיקון הפקודה בשנת 1996. בדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון הפקודה נאמר: "מטרת ההצעה הנוכחית היא לחדש את ההכרה באינטרס הלגיטימי של החייב לפתוח דף חדש בחייו, וזאת, בדרך של מתן אפשרות לחייבים לפתוח בעצמם הליכי פשיטת רגל, אף אם ברשותם נכסים מועטים בלבד, או שאין להם נכסים בכלל".¹⁸ השינוי החשוב והמקיף ביותר הוא בחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, המבקש לספק למאגר החקיקה בישראל חוק מודרני ועדכני. כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, לחוק שלוש מטרות עיקריות: הראשונה שבהן, להביא לשיקומו הכלכלי של החייב המשרת את טובת הנושים אך גם להביא למימוש תכליות רחבות יותר של טובת החברה והשוק. המטרה השנייה היא הגדלת שיעור אכיפת החוב לטובת הנושים, והמטרה השלישית היא קיצור הליכים והפחתת הבירוקרטיה לצורך הבטחת הצלחתו של ההליך.¹⁹

מערכת ההוצאה לפועל היא מנגנון מפקח מטעם המדינה, הנמצא בתחום אחריותה של רשות האכיפה והגבייה במשרד המשפטים. כמקובל במדינות אחרות בעולם, נחקק חוק ההוצאה לפועל כדי לאפשר לנושה לאכוף פסק דין שקיבל מטעם רשות שיפוטית כנגד חייב, כשמערכת ההוצאה לפועל משמשת כמוסד מנהלי ולא שיפוטי. היבט משמעותי השונה מיתר מדינות העולם, ולמיטב ידיעתי קיים רק בישראל, הוא היכולת של רשמי ההוצאה לפועל להפעיל סמכותם השיפוטית ולהכריז על החייב כמוגבל באמצעים.²⁰ מסלול החייבים המוגבלים באמצעים נוסף בתיקון מס' 15 לחוק ההוצאה לפועל משנת 1994 בעקבות בג"ץ פר"ח.²¹ מסלול זה נועד לחייבים שהתברר כי לא יוכלו לפרוע את כל חובם

האינטרנט של הכונס עולה שלא נמצאה הנחייה רשמית מפורסמת אחרת ראו "פשיטת רגל – מדרין לחייב" www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/Departments/The%20official%20receiver/Bankruptcy/Pages/OwesGuide.aspx; ס' 163 (א) לחוק חדלות פירעון קובע שתקופת התשלומים תהיה בת שלוש שנים ולאחריה ניתן להעניק הפטר. עם זאת, מדובר בסף תחתון של תקופת תשלומים ולא בסף עליון, כפי שעולה בפירוט המופיע בס' 163 (ג) לחוק חדלות פירעון.

16 ראו נוסחו של ס' 18 לחוק לתיקון פקודת פשיטת הרגל (תיקון מס' 3), התשנ"ו–1996, ס"ח 1560. לשון הס' במקור: "לא יתן בית המשפט צו כינוס לפי בקשת החייב אלא אם שוכנע כי, בשים לב להליכי הוצאה לפועל שנגקטו או שעדיין ניתן לנקוט נגד החייב ובשים לב לשאר נסיבות העניין הליכי פשיטת רגל הם הדרך הנאותה" (ההדגשה הוספה).

17 ע"א 2629/92 אבו שדיד נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד מז(1) 388 (1993); שלמה לויין ואשר גרוניס פשיטת רגל 107–108 (מהדורה שלישית, 2010).

18 הצעת חוק לתיקון פקודת פשיטת הרגל (תיקון מס' 3), התשנ"ד–1994, ה"ח 2282.

19 הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח–2018, ה"ח 1027 (להלן: הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי או דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי). להרחבה על הוראות חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי מומלץ לעיין בספרם של עודד מאור ואסף דגני הפטר – חדלות פירעון, הסדרי חוב ושיקום כלכלי של יחידים (2019).

20 KONSTANTINOS D. KERAMEUS, INTERNATIONAL ENCYCLOPEDIA OF COMPARATIVE LAW (2002)

21 בג"ץ 5304/92 פר"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת נ' שר המשפטים, פ"ד מז(4) 715 (1993); חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 15), התשנ"ד–1994, ה"ח 1479.

בפרק הזמן שנקבע בחוק.²² כניסתו של החייב למסלול זה מאפשרת הטלת מגבלות שונות כדי למנוע ממנו להסתכן כלכלית וליצור חובות נוספים. מסלול זה מאפשר לקבוע צו תשלומים בסכום נמוך מאוד בתיק חוב ואף לקיים הליך גבייה קולקטיבי עם תשלום מינימלי. החוק מעניק לחייב מספר אפשרויות לניהול חובותיו באופן קולקטיבי ולקבוע תכנית פירעון המאפשרת גבייה מקסימלית בהתאם ליכולתו, ללא קשר ישיר הכרחי לגובה החובות.²³

בדומה לצו פשיטת הרגל, מעניק החוק תחת סמכותו של רשם ההוצאה לפועל, סטטוס יכולת כלכלית, כאשר כל חייב רשאי להגיש בקשה לרשם לבחינת יכולתו הכלכלית אשר בסופה עשוי להימצא כ"חייב מוגבל באמצעים".²⁴ סטטוס זה מוביל לקביעת סכום מינימלי לתשלום על כלל חובותיו של החייב במסגרת יכולתו הכלכלית, והכל תוך שמירה על כך שלא תפגע יכולתו לחיים בכבוד.²⁵ ראו דבריו של השופט גרוניס בעניין איטונג:

מנגנון זה נועד ליתן פתרון למצוקתו של חייב אשר נושים אחדים מנהלים נגדו הליכים במקביל במסגרת מערכת ההוצאה לפועל... כשניתן צו איחוד תיקים נעשים נושיו של החייב – אף שלא מרצונם – שותפים להליך גבייה קולקטיבי אחד. מבחינה זו קיים דמיון מסוים בין מנגנון איחוד התיקים לבין מוסד פשיטת הרגל.²⁶

לצד זה, ובדומה לפקודה, מוטלות על החייב מגבלות שמטרתן כפולה: הגנה על הנושה מפני סיכון בהברחת נכסים או בריחתו של החייב והגנה על החייב וצמצום יכולתו ליצירת התחייבויות כלכליות חדשות. אפשרות זו לסטטוס של חייב מוגבל באמצעים הובילה את דיני חדלות הפירעון בישראל

22 ראו ס' 69ג(א) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז–1967 הקובע שנתיים עד ארבע שנים, על פי גובה החוב.
23 אומנם החוק מאפשר גבייה קולקטיבית גם ללא הכרזה על סטטוס של חייב מוגבל. גבייה קולקטיבית "רגילה" מחייבת תשלום חודשי בגובה 3% מגובה החוב הכולל. מנתוני 2017 עולה כי 9% מהחייבים הנמצאים בהליכים קולקטיביים עושים זאת במסלול איחוד תיקים רגיל והיתר, הרוב הכמעט מוחלט, נמצא בהליך קולקטיבי כחייב מוגבל באמצעים. ראו רשות האכיפה והגבייה דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2017 – חלק א 63 (2018) www.gov.il/BlobFolder/reports/annual_report_2017_part1/he/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%99%202017.pdf (להלן: רשות האכיפה והגבייה דוח שנתי לשנת 2017).

24 חריס, לעיל ה"ש 1, בעמ' 676; חקירת יכולת זו אמורה לשרת את הנושים למציאת נכסים, נזילים או שאינם נזילים, של החייב לצורך אכיפת החיוב וגבייה. ראו דוד בראופיר ומאיר גלבוש "חקירת יכולת – תפקיד ראש ההוצאה לפועל בזירת ההתמודדות בין הזוכה לחייב" המשפט יא 437 (2006). עם זאת, כאשר אין עמידה על בחינה מחודשת של יכולתו הכלכלית של החייב מדי תקופה, אין יתרון לנושים, החייב "זוכה" בסטטוס לכל ימי חייו.

25 ראוי להזכיר לעניין זה שהאיון שקיים בחוק ההוצאה לפועל אינו ממשיך בחוק חדלות פירעון. כך, למשל, ס' 162(א) לחוק חדלות פירעון קובע שבית המשפט אף רשאי לקבוע צו תשלומים שהוא גבוה מהסכום הנותר לחייב בחישוב הכנסותיו פחות הוצאותיו, על מנת לעודד אותו להגדיל הכנסותיו. אכן, מיצוי כושר השתכרותו של החייב הוא חשוב, אבל בתקופת הביניים יוצר בית המשפט גרעון ועשוי לגרור את החייב ליצירת חובות חדשים. יפה היו עושים המחוקק ובית המשפט אחריו אם היו קובעים צו תשלומים זמני ומודיעים לחייב שעליו, בתקופה זמנית זו, לפעול להגדלת הכנסותיו ומיצוי כושר השתכרותו ולהעמיד את צו התשלומים על סכום גבוה יותר בתום התקופה.

26 ע"א 2097/02 איטונג בע"מ נ' חזיד, פ"ד נז(4) 211, 217 (2003).

למוסד בעל מספר רב של חייבים נטולי אמצעים, מחוסרי תמריץ לפנות להליכי פשיטת רגל ובעלי יכולת להישאר חייבים מוגבלים באמצעים לכל ימי חייהם.²⁷ אכן, ישנו דמיון מסוים בין מערכות הדינים, לא רק בקביעת תכנית תשלומים, אלא גם בהליכי גבייה קולקטיבית לקופת נשייה אחת. כך, בדומה להליכי פשיטת הרגל מאפשר חוק ההוצאה לפועל ניהול כולל של כל תיקי החוב במסגרת "איחוד תיקים", ניהול מאקרו של כלל חובותיו של החייב, בדומה לגבייה הקולקטיבית בהליך פשיטת הרגל.²⁸ פרק ז' לחוק ההוצאה לפועל דן באפשרות לאיחוד תיקים, היא הדרך לגבייה קולקטיבית. לצורך קביעת גובה צו התשלומים החודשי של החייב, שתי המערכות לוקחות בחשבון את הכנסתו הפנויה של החייב בניכוי רכיב ההוצאות, תוך התייחסות לכושר השתכרותו, או באופן מדויק יותר למיצוי כושר השתכרותו. בעניין **שבתאי**,²⁹ נדרש השופט דנציגר להחלטה מעניינת, המשלבת התייחסות הן לתהליך קביעת הסכום והן לתפקידם של הגורמים המקצועיים בהליך פשיטת הרגל.³⁰ באותו עניין טען החייב כי בית המשפט המחוזי הגדיל את סכום התשלום החודשי בתכנית התשלומים מבלי שמי מהצדדים ביקש זאת, לא החייב ולא הגורמים המקצועיים בהליך (המנהל המיוחד או הכונס) ומבלי שהתקיים דיון מסודר בדבר יכולתו הכלכלית של החייב לעמוד בסכום החדש. השופט דנציגר קיבל את בקשת רשות הערעור וביטל את החלטת בית המשפט המחוזי להגדיל את שיעור התשלום החודשי:

תשלום חודשי של חייב בהליכי פשיטת רגל צריך להיקבע על בסיס יכולותיו הכלכליות של החייב הספציפי. תשלום חודשי בסך של 1,000 ש"ח (או בכל סכום אחר) עשוי להיחשב כנמוך בנסיבותיו של חייב אחד וכגבוה בנסיבותיו של חייב אחר. המענה לשאלה זו תלוי בהכנסותיו ובהוצאותיו של החייב הספציפי, כמו גם בנכסים שבבעלותו ושניתנים למימוש במסגרת הליך פשיטת הרגל. על מנת לקבוע מהו התשלום החודשי ההולם בעניינו של חייב ספציפי מחייב הדין את החייב לצרף לבקשת כינוס הנכסים מסמכים שונים המעידים על נכסיו, הכנסותיו והוצאותיו, כמו גם להגיש דוחות חודשיים באופן שוטף. כמו כן, מחייב הדין את החייב להתייצב לחקירה, ככל שיידרש, בין אם מדובר בחקירה בפני הכונס או הנאמן ובין אם מדובר בחקירה בפני בית המשפט במידת הצורך.³¹

- 27 פבלו לרנר "האכיפה העקיפה בהוצאה לפועל" **מחקרי משפט** כו 943 (2010). על השימוש הייחודי של חקירת היכולת וצו התשלומים במשפט הישראלי שלא בהקשר של מתן הפטר. לעניין זה ניתן לעיין גם בפסקי הדין הבאים: לעניין קביעת צו תשלומים לפי כישורים ויכולת השתכרות ראו רע"א 7/98 **סולטן נ' שפיגל אלון את דוד** (פורסם בנבו, 5.1.1998); לעניין חשיבות הנימוקים בהחלטה על צו תשלומים ראו בר"ע (מחוזי י-ם) 668/05 **מורגנשטיין נ' הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ** (פורסם בנבו, 29.11.2005).
- 28 ראו ס' 69(ד), 74(א), 74(א) ו-74(ב) לחוק ההוצאה לפועל וכן דוד בראופיר **הוצאה לפועל הליכים והלכות** 130 (מהדורה שביעית, 2018).
- 29 רע"א 1000/13 **שבתאי נ' עיריית ירושלים** (פורסם בנבו, 21.5.2013).
- 30 על תפקידו של הכונס כשחקן מרכזי ראו Rafi Efrat, *Legal Culture and Bankruptcy: A Comparative Perspective*, 20 BANKR. DEV. J. 351, 390 (2004).
- 31 עניין **שבתאי**, לעיל ה"ש 29, פס' 3 לפסק דינו של השופט דנציגר.

החלטה זו מבוססת על מאפייניו של הליך פשיטת הרגל, אך היא גם ממחישה את השונות בין שתי המערכות, זו של פשיטת רגל וזו של הוצאה לפועל. לצד הדמיון מודגש גם השוני בין המערכות, מערכת פשיטת הרגל וארוכה ומסורבלת, תלויה בגורמים שלישיים, מקצועיים, שהשופט תלוי בהם כדי לקדם את ההליך, גם אם הוא סבור שיש מקום לשנות את אופן הגבייה מהחייב. מערכת ההוצאה לפועל מתנהלת באופן אחר. רשמי ההוצאה לפועל הם רשמים לעניין הליכי אכיפה וגבייה ומשכך מעניק להם המחוקק את האפשרות לנהל את ההליך מבלי להיזקק כלל לגורמים נוספים, ובסמכותו של הרשם בכל עת לשנות את צו התשלומים של החייב, בהתבסס על מידע שיש לפניו.³²

למרות הדמיון הרב בין שתי המערכות, אני מוצאת שהן אינן מתואמות באופן הפועל להגשים את תכליות דיני חדלות הפירעון בכללותן. דהיינו, להביא למיצוי הליכי הגבייה, בזמן קצר, תוך הגשמת שיקומו הכלכלי של החייב. בשתי המערכות, חייבים יכולים לקבל צו תשלומים מינימלי תחת חובות ענק שהולכים וגדלים נוכח הריבית, מבלי להיזקק להפטר. במצב זה, כך או כך, הנושים אינם יכולים לקבל את החוב בחזרה והמצב גורם להנצחה של סטטוס חדלות הפירעון. הדבר מאפיין בעיקר את הוראות חוק ההוצאה לפועל שמאפשרות לשהות שנים רבות במצב של תשלומים מינימליים תמורת החוב, במסגרת סטטוס של "חייב מוגבל באמצעים".³³ אך גם הליכי פשיטת הרגל מנציחים את חדלות הפירעון כאשר אינם מבטיחים הפטר מהחובות, כפי שארחיב בהמשך. תוצאה זו אינה מתיישבת עם הנחת היסוד במאמר זה, שהמדינה מעוניינת שהפרטים ייכנסו להליך של גבייה קולקטיבית שתהיה יעילה, קצרה וקצובה בזמן כדי להשיבם חזרה לשוק. אדגיש כבר כעת את שארחיב בהמשך, שהוראת שעה בחוק ההוצאה לפועל וגם הוראות חוק חדלות הפירעון החדש מאפשרות כיום לפתוח בהליכי הפטר בהוצאה לפועל, מבלי להיזקק להליך פשיטת רגל בבית המשפט. אך, עדיין, מדובר בזכאות מצומצמת ובמסלול אלקטיבי לחייבים.

קושי בהלימה בין שתי המערכות הוא גם בהיעדר מנגנון פרוצדורלי סדור בין הליכי גבייה ואכיפה של החוב בהוצאה לפועל לבין הליכי פשיטת רגל. החקיקה נעדרת אפשרות שרשמי ההוצאה לפועל יוכלו להעביר את החייבים באופן יזום להליך של פשיטת רגל ובכך להוציא אותם משהות נצחית בסטטוס של "חייב מוגבל באמצעים", המוענק לאלה שהוכרו כבעלי יכולת כלכלית מוגבלת לכיסוי חובותיהם ומתבטא בצו תשלומים חודשי נמוך. אומנם, במסגרת תיקון מס' 29 לחוק ההוצאה לפועל בשנת 2008,³⁴ הוסף סעיף 77א לחוק בעניין "יידוע בדבר הפנייה להליכי פשיטת רגל": "כאשר נוכח רשם ההוצאה לפועל, לאחר שבירר את יכולתו של החייב לקיים את פסק הדין במעמד חקירת יכולת... כי אין תועלת בניהול הליכי הוצאה לפועל נגד החייב וסבר כי בנסיבות העניין יהיה בפנייה להליכי פשיטת רגל כדי להביא תועלת". עדיין מדובר בחובת יידוע החייב בלבד ולא ניתן לכפות הליך פשיטת רגל. הסעיף אינו מעניק פיתרון ממשי לחייבים המחליטים שלא לעבור להליך פשיטת הרגל, שכן מדובר בהמלצה בלבד. קושי זה בהוראות החוק מצטרף לסיבות נוספות שבגללן החייב לא יפנה להליך פשיטת הרגל. כך, למשל, המלומד קטוביץ במאמרו מתייחס לעובדה שחייבים אינם פונים להליך

32 ס' 69(ז) לחוק ההוצאה לפועל.

33 ראו את התייחסותו של בית המשפט בעניין פש"ר (מחוזי ת"א) 20399-08-14 אברהמי נ' כונס נכסים רשמי תל אביב, 3 (פורסם בנבו, 15.1.2017). כמו כן, ראו את ההשוואה שעורך פבלו לרנר בנוגע לפער בין "חייב מוגבל באמצעים" לבין פושט רגל במאמרו ראו לרנר, לעיל ה"ש 27, בעמ' 990-996.

34 חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29), התשס"ט-2008, ס"ח 2188.

פשיטת רגל מכלל סיבות ובין היתר משום שהם אינם בקיאים בהליכים כלכליים ומשפטיים ובזכותם וזכאותם להליך; אין להם אמון במערכת המשפט והם חוששים מאיבוד נכסים, לרבות הבעלות בדירת מגוריהם ומהסטיגמה הנלווית להליך.³⁵ עד לחקיקתו של הסעיף, קבעה ההלכה בעניין **קאשי** את הדרך הראויה בה יש לנהוג בחייבים מוגבלים באמצעים.³⁶ בנסיבות כאלה יש לבצע גבייה קולקטיבית יעילה באמצעות הליכי פשיטת רגל. השופט בר־אופיר קובע:

המחוקק לא התכוון כל עיקר להנציח פירעון חובות ניכרים בתשלומים קטנים שנפרשים על פני שנים ארוכות, מבלי שהפירעון המלא נראה באופק.

אך גישה אחרת, מאוחרת לפרשת **קאשי**, של השופט כהן בפרשת **שפושניק**,³⁷ קבעה כי הרשם אינו מוסמך להורות לחייב לפעול כפושט רגל. הפיתרון היה חובת יידוע ולא חובת ביצוע. הסעיף אינו מעניק פיתרון של ממש להיקף החייבים שמחליטים להישאר בהליכי גבייה במסגרת ההוצאה לפועל וקיים קושי בחקיקה פטרנליסטית המחייבת את הפרטים לבצע הליך של פשיטת רגל, כאשר ההליך בבסיסו הוא הליך אופציונלי.³⁸ סוגיה זו מחזירה אותנו לדילמה של **"מה המדינה רוצה?"** האם מדובר במנגנון של סעד פרו־חייבים, או במנגנון פרו־חברתי ופרו־נושים? הראשון הוא הליך אופציונלי והחייב המעוניין והמתאים יזכה בו. מטרתו של האחרון היא להשיא אחת ולתמיד את התועלת המקסימלית בגבייה מהחייב ולהחזירו לשוק התחרותי ולתרומה למערך הכלכלי המצרפי. העובדה שמדובר בשתי מערכות דינים מקבילות, בעלות מאפיינים דומים למדי, הצמיחה במרוצת הזמן שימושים שונים במסגרת ההליך המשפטי. כך, לדוגמה, נוהגים חייבים, שבקשתם להליך פשיטת רגל בוטלה והם הוחזרו לרשות האכיפה והגבייה, לטעון כי החלטה זו של בית המשפט יש בה כדי לגרום להם נזק:

המבקש ציין כי עם ביטול צו הכינוס חשוף הוא לנקיטת הליכי הוצאה לפועל, לרבות מאסרים, עיקולים והוצאת מיטלטלין, הליכים שייגרמו לו "נזק קשה ואולי אף בלתי הפיך".³⁹

35 שחר קטוביץ "הסדרת מצבי חדלות פירעון בלשכת ההוצאה לפועל" **דין ודברים** י 105, 122 (2017).
 36 בר"ע (מחוזי ת"א) 20311/99 **קאשי נ' בנק לאומי לישראל בע"מ** (פורסם בנבו, 15.4.1999).
 37 בר"ע (מחוזי חי') 1808/07 **שפושניק נ' שפושניק** (פורסם בנבו, 7.6.2007).
 38 ביקורת על הסעיף ניתן לראות בדבריה של השופטת יהודית שטופמן ברצ"פ (מחוזי ת"א) 1323/09 **דוידאן נ' יעד פרזול בע"מ** (פורסם בנבו, 20.1.2010); בדוח הוועדה לשיפור ויעול הליכי האכיפה והגבייה בישראל משנת 2012 הומלץ לבטל את הוראות הסעיף ולתקן את החוק באופן שיאפשר לרשם להפנות את החייב להליכי פשיטת רגל. קישור ראו: הוועדה לשיפור ויעול הליכי האכיפה והגבייה בישראל – **דוח מסכם** 37 (2012) <https://archive.eca.gov.il/loadedFiles/%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%20%D7%9C%D7%94%D7%93%D7%A4%D7%A1%D7%94.pdf>.
 39 ע"א 7994/08 **גוטמן נ' כונס הנכסים הרשמי** (פורסם בנבו, 3.12.2008).

בתרומתו הבולטת של השופט דנציגר לעמידה על היחס בין מערכות הדינים, הצטרף השופט לדעתו של השופט סולברג שהתוותה נורמה לפיה אין להתייחס להליכים בהוצאה לפועל ככאלה שיש בהם לגרום נזק בלתי הפיך לחייב אלא דווקא לנושים:⁴⁰

אין הצדקה להוציא את החייב מתחת כנפי מערכת ההוצאה לפועל באופן חד צדדי, ללא בסיס בדין, רק משום שהגיש בקשה להסדר. הדבר עלול ליצור נזק בלתי הפיך לנושים ואף מעורר חשש לניצול לרעה של הליך ההסדר בחוסר תום לב על-ידי חייבים.

השופט מפנה ליכולתו של רשם ההוצאה לפועל לקבוע לחייב צו תשלומים לפי יכולתו, ובכך להביא לתוצאה שהחייב יוכל לעמוד בתכנית פירעון של תשלומים חודשיים, בדומה למוצע בהליך פשיטת רגל:⁴¹

המבקש לא הצליח להראות כי מאזן הנוחות נוטה לטובתו. טענותיו של המבקש לעניין הנזק הכלכלי שייגרם לו נטענו בעלמא. אשר להליכי ההוצאה לפועל, הרי שבית משפט זה קבע לא אחת כי הימשכותם של הליכי הוצאה לפועל, לעולם לא תחשב כנזק בלתי הפיך, שכן בפני המבקש פתוחה הדרך לפנות לחקירת יכולת בפני ראש ההוצאה לפועל.⁴²

גם המחוקק גילה עניין בכפילות ששתי מערכות הדינים מציעות לחייבים והחליט בפעם הראשונה לנסות ולבצע האחדה של תחום חדלות הפירעון. לשם כך פעל המחוקק להציע חקיקתו של חוק חדש שיחליף את הפקודה ובינתיים פעל לתיקון חוק ההוצאה לפועל בהוראת שעה.⁴³ בשם התכלית של שיקום החייבים ושמירה על כבודם, אנו מחויבים לבחון כל הזמן את הליכי הגבייה השונים ואת נחיצותם וביצועם, בעיקר כלפי האוכלוסייה של חדלי הפירעון, אלה שאין להם יכולת לפרוע את חובותיהם. חובות הם נטל על החייב אך לא רק עבורו. פעמים רבות, בעיקר כאשר מדובר באוכלוסיית חדלי פירעון, קיומו של חוב שיש קושי לפרוע אותו, גורם נזק לנושים ואף לבני משפחתו של החייב, לחברה ולכלכלה. חוזקה של מערכת אכיפת החוק נשען על יכולתה של המדינה לממש את פסקי הדין הניתנים בה. ריכוז מאמציה של מערכת המשפט באכיפת חובות של יחידים חשוב על מנת שכל חייב ישלם את חובו, תוך נקיטת כל האמצעים המוקנים לכך בחוק ותוך הגנה על חייבים שאינם יכולים לפרוע את חובותיהם. כל אלה מחייבים אותנו לעמוד על האפקטיביות של מערכות חדלות הפירעון ליחידים. כדי להמשיך ולפתח את הדיון ואף להתייחס לשינוי שנעשה בחוק ההוצאה לפועל במסגרת הוראת שעה וכן לחוק חדלות הפירעון החדש, חשוב לבחון את היקף התופעה.

40 רע"א 5500/16 עבאס נ' כונס הנכסים רשמי, פס' 5 לפסק דינו של השופט סולברג (פורסם בנבו, 7.11.2016).

41 להרחבה לעניין חקירות יכולת שנעשות על ידי רשם ההוצאה לפועל, ראו בראופיר וגלבווע, לעיל ה"ש 24, בעמ' 445–471.

42 ע"א 3631/09 גבירץ נ' כונס הנכסים רשמי (פורסם בנבו, 8.11.2009).

43 ס' 1 להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי; דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, בעמ' 604; סימן ב' לפרק ז' 1 לחוק ההוצאה לפועל.

ג. הליכי חדלות פירעון ליחידים: מה אומרים הנתונים

פרק זה יושב את כלל הנתונים והממצאים של המחקר באופן מרוכז, בהתאם לחלוקה של שני תתי פרקים. בתת-הפרק הראשון, יוצגו הנתונים לעניין מערכת ההוצאה לפועל, ובתת-הפרק השני, יוצגו הנתונים לעניין פשיטת הרגל. בכל תת-פרק יוצג הסבר של הממצאים על פי הנתונים של כל אחד מהמסלולים וכן המסקנות לאורם. בחלק זה אבקש להראות לא רק שהליך ההוצאה לפועל אינו תמיד יעיל (ראו, לדוגמה, השארתם של חייבים רבים בהליכי גבייה לטווח ארוך בסכומים נמוכים), אלא שהליך פשיטת הרגל, בהיותו ארוך ובלתי צפוי, הוא הפחות יעיל מבין השניים.⁴⁴ כך, למרות שמקובל לומר שהליכי פשיטת הרגל נועדו לכנס את נכסי החייב בדרך היעילה ביותר, הם כלל אינם יעילים, לא עבור החייב, לא עבור הנושה וגם לא עבור בתי המשפט או הכונס.

שיטת המחקר מתבססת בעיקרה על ניתוח כמותני של מאגר מידע של נתונים סדורים רשמיים מתוך אתר כונס הנכסים הרשמי, נתונים שמספקות הנהלת בתי המשפט ורשות האכיפה והגבייה בדוחות שנתיים. על כן, מוגבל המחקר ביכולתו לספק תיאור ממצה של הליך חדלות הפירעון וכלל המסמכים והבקשות שמוגשות במסגרתו. אך כמחקר אמפירי המסתמך על נתונים קיימים הוא נהנה מן היתרון של תוקף חיזוני והרלוונטיות של תחולת המסקנות על עולם המציאות של חדלות פירעון אינה מוטלת בספק. עם זאת, בשל חוסר היכולת לשלוט במשתנים הגורמים לתופעה, ישנו קושי של וודאות בהסבר המיחוס לה, אך בעזרת הצלבה בין שלושה מאגרים, מנסה המחקר לספק הסברים שיש בהם כדי להשפיע ברמה גבוהה על הממצאים, על אף שסביר שקיימים הסברים נוספים המתלווים להם.⁴⁵ הנתונים אינם מהווים דגימה אלא מתייחסים לכלל הבקשות בתחום חדלות הפירעון שטופלו על ידי בתי המשפט ורשות האכיפה והגבייה. ניתן להצביע על שני משתנים חיוניים למחקר שאינם מפורסמים: הראשון הוא סך ההוצאות וההכנסות שדווחו החייבים המוגבלים באמצעים, למרות שהם במוקד העניין של המחקר הנוכחי, בניגוד לנתונים הסוציו-דמוגרפיים של החייבים שכן מפרסמת הרשות. השני הוא נתונים על גובה החוב בתיק פשיטת הרגל, משתנה שהיה עשוי לתרום למחקר ואולי להצביע על קשר בין גובה החוב למשך ההליך ותוצאותיו.

סקירה זו עוסקת בנתונים נבחרים שנלקחו משלושה גורמים: רשות האכיפה והגבייה, כונס הנכסים הרשמי והנהלת בתי המשפט, בין השנים 2012–2017. המחקר מתבסס על נתונים שנאספו באופן פורמלי על ידי שלושת הגורמים והוא כולל את כל אוכלוסיית חדלי הפירעון: הן אוכלוסיית החייבים בהוצאה לפועל, לרבות אלה המוגדרים כחייבים מוגבלים באמצעים ואלה שהגישו בקשה להליכי הפטר והן אוכלוסיית חדלי הפירעון בהליכי פשיטת רגל שנפתחו בבתי המשפט המחוזיים ומתועדים על ידי כונס הנכסים הרשמי, הוא הגורם המקצועי המלווה בהליכים אלה. זו פעם ראשונה שנעשת סקירת הנתונים של מערכות אלה ובוודאי סקירה משולבת שמטרתה לבחון את הליכי חדלות הפירעון בישראל, ובכך חדשנותו של המאמר.

Malcolm M. Feeley, *Between Two Extremes: An Examination of the Efficiency and Effectiveness of Community Service Orders and Their Implications for the U.S. Sentencing Guidelines*, 66 S. CAL. L. REV. 155 (1992) 44

Avshalom Tor, *The Methodology of the Behavioral Analysis of Law*, 4 HAIFA L. REV. 237, 275–281 (2008) 45

1. נתונים על הליך ההוצאה לפועל

מנתונים שמפרסמת רשות האכיפה והגבייה, נכון לשנת 2017 ישנם כ-2.4 מיליון תיקי חוב (כולל תיקי איחוד בגבייה קולקטיבית) וסך כולל של מעל 665,000 חייבים.⁴⁶ לפי הנתונים לשנים 2015–2017 המוצגים בלוח 1,⁴⁷ למעלה מ-65% מהחייבים יש יותר ממשוה תיקי חוב, כאשר למעלה מ-40% יש 11 תיקי חוב ומעלה ורק כ-11% מהחייבים הם בעלי תיק יחיד, כשאלו האחרונים הם חייבים שניתן להתייחס אליהם כ"חייבים מזדמנים", כאלה שסביר שאין להם בעיה של חדלות פירעון, אלא חוב שהחלו בו בהליכי גבייה וסביר שהם יצאו מהמערכת בזמן קצר.⁴⁸ בנוסף, החציון של מספר תיקי החוב בהוצאה לפועל נמצא בקטגוריה של חייבים בעלי ששה עד עשרה תיקי חוב. הנתון המדאיג ביותר הוא שמרבית תיקי החוב מרוכזים אצל חייבים בעלי מספר תיקי חוב הגדול מאחד עשר.

לוח 1 – כמות תיקים לפי קטגוריית חייבים

ממוצע	2017	2016	2015	מספר תיקים לחייב
322,050.33	306,940	324,562	334,649	חייב בעל תיק אחד
11.42%	11.2%	11%	11%	
662,812	649,735	663,809	674,892	חייב בעל 2–5 תיקים
23.38%	23.7%	23%	23%	
618,669.66	611,477	621,344	623,188	חייב בעל 6–10 תיקים
21.8%	22.3%	22%	21%	
1,231,051	1,169,767	1,242,149	1,281,237	חייב בעל למעלה מ-11 תיקים
43.4%	42.7%	44%	44%	
2,834,583	2,429,408	2,851,864	2,913,966	מספר החייבים הכולל

הרשות מדווחת בשנת 2017 על כמות של למעלה מ-80,000 חייבים שהוכרזו כבעלי יכולת כלכלית מוגבלת, כשכמעט מחצית מחייבים אלה התחילו את הליכי הגבייה עם חוב של למעלה מ-100,000 ש"ח.⁴⁹ לכל חייב כזה יש בממוצע כ-12 תיקי חוב בהיקף של מאות אלפי שקלים. נתונים אלה מחזקים את הצורך בגבייה קולקטיבית באחת משתי הדרכים – חוק ההוצאה לפועל או הליך של פשיטת רגל. סטטוס של חייב מוגבל באמצעים הוא למעשה קביעת מציאות של הגבלות לחייב

46 רשות האכיפה והגבייה דוח שנתי לשנת 2017, לעיל ה"ש 23.

47 שם, בעמ' 43, לוח 3.4; רשות האכיפה והגבייה דוח שנתי על פעילות מערכת ההוצאה לפועל לשנת 2016 – חלק א' 39 לוח 3.4 (2017) www.gov.il/BlobFolder/reports/annual_of_report/he/doch%202016%201.pdf (להלן: רשות האכיפה והגבייה דוח שנתי לשנת 2016); רשות האכיפה והגבייה דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2015 לוח 3.4 (2016) www.gov.il/BlobFolder/reports/annual_eport/he/doch%202015.pdf (להלן: רשות האכיפה והגבייה דוח שנתי לשנת 2015).

48 ניתן כמובן גם להגיע למצב של חוב יחיד אבל בהיקף גבוה, לדוגמה חוב במשכנתא. אך חייבים שיש להם בעיה בהחזר החוב היחיד ימצאו עצמם די מהר עם חובות נוספים ולא ייוותרו עם תיק חוב אחד.

49 רשות האכיפה והגבייה דוח שנתי לשנת 2017, לעיל ה"ש 23, בעמ' 61–62, לוח 8.3.

והתנהלות הדומה מאוד להליך פשיטת רגל. הישארותו של החייב במציאות כזו למשך למעלה מעשור מכבידה מאוד על התנהלותו הכלכלית ואינה מאפשרת לו להשתקם. לוח 2 מציג את התפלגות החייבים לפי סכום החוב בפתחת התיקים, כאשר לכרבע מהחייבים תיק חוב שנפתח בסכום של 100,000 ש"ח ולכ-22 אחוזים מהחייבים חובות שנפתחו עד סכום של 5,000 ש"ח, שסביר שיוכלו לפרוע אותם במהירות יחסית ולהישאר זמן קצר במערכת הגבייה כחייבים מן המניין.⁵⁰

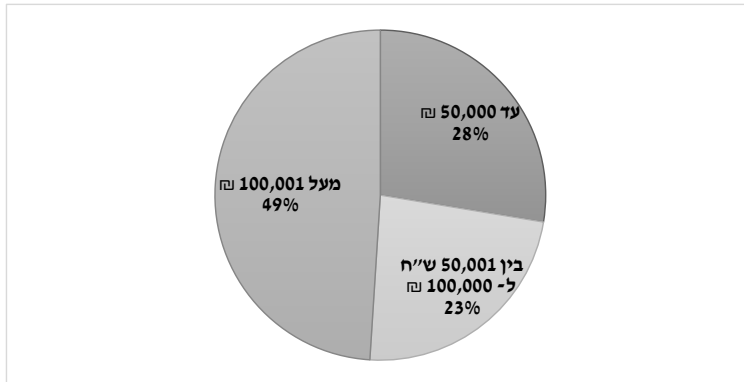
לוח 2 – התפלגות החייבים לפי סכום החוב בפתחת תיקיהם

כמות חייבים			
2017	2016	2015	סכום החוב בפתחת התיק
134,380	147,474	159,563	עד 5,000 ש"ח
20.2%	21.28%	22.49%	
72,162	78,184	82,164	בין 5,001 ש"ח ל-10,000 ש"ח
10.8%	11.28%	11.58%	
209,609	217,371	220,179	בין 10,001 ש"ח ל-50,000 ש"ח
31.5%	31.36%	31.03%	
91,292	91,878	90,680	בין 50,001 ש"ח ל-100,000 ש"ח
13.7%	13.26%	12.78%	
157,536	158,212	157,020	מעל 100,001 ש"ח
23.7%	22.83%	22.13%	
664,979	693,119	709,606	

בלוח 3 מרוכזים נתונים על אודות החייבים המוגבלים באמצעים המפורסמים באופן חלקי שאינו תואם לקטגוריות הכלליות שהוצגו עד כה, ועל כן אין בנמצא נתון לגבי מספר החייבים המוגבלים באמצעים בחובות "נמוכים" יחסית עד מדרגה של 50,000 ש"ח. כמחצית מהחייבים בעלי סטטוס של "חייב מוגבל באמצעים" מחזיקים בתיקי חוב בסכום פתיחה של מעל 100,000 ש"ח והיתר מחולקים באופן שווה יחסית בין תיקי חוב עד ומעל 50,000 ש"ח.

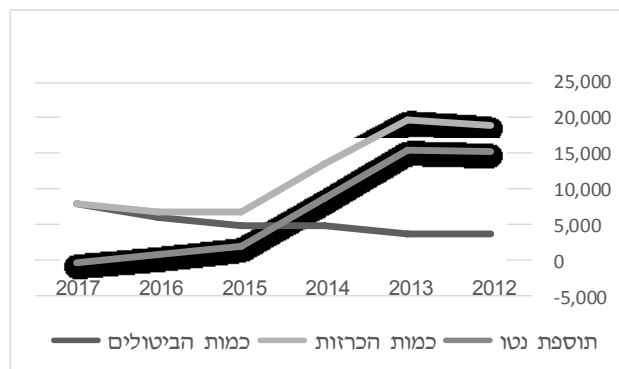
50 הנתונים מהדוחות השנתיים כדלקמן: רשות האכיפה והגבייה **דוח שנתי לשנת 2015**, לעיל ה"ש 47, בעמ' 35, לוח 3.5; רשות האכיפה והגבייה **דוח שנתי לשנת 2016**, לעיל ה"ש 47, בעמ' 40, לוח 3.5; רשות האכיפה והגבייה **דוח שנתי לשנת 2017**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 44, לוח 3.5.

לוח 3 – התפלגות ה"חייבים המוגבלים האמצעים" לפי סכום החוב בפתחת התיק (2017)



ניתן להתרשם בלוח 4 מהתנועות במספר החייבים המוגבלים באמצעים. בין השנים 2012–2017, מתווספים בממוצע 6,986 חייבים מוגבלים באמצעים מדי שנה, ומספר ממוצע של מעל 12,000 הכרזות חדשות של חייבים כמוגבלים באמצעים ובממוצע כ-5,300 ביטולי הכרזות.⁵¹ לצד הממוצע יש לבחון את סטיית התקן לתיאור הפיזור סביב הממוצע, העומדת על מספר של 1559 ביטולים ומשך מדובר בשונות גבוהה כשהממוצע מבטא באופן בלתי מהימן את הערכים. לא כך לעניין מספר ההכרזות או המספר נטו של ההכרזות שמתווספות מדי שנה, שאומנם סטיית התקן בעניינם נמוכה מהממוצע אך היא גבוהה באופן יחסי, והיא מציגה פיזור רחב יותר סביב הממוצע ומתאימה למגמה יורדת של ערכים אלה במהלך השנים. ניתן להתרשם באופן גרפי מהגידול שחל במספר הביטולים של סטטוס "חייב מוגבל באמצעים".

לוח 4 – הכרזות וביטולים של "חייבים מוגבלים באמצעים" בין השנים 2012–2017



51 שם, בעמ' 61; רשות האכיפה והגבייה דוח שנתי לשנת 2015, לעיל ה"ש 47, בעמ' 51.

ההסבר יכול להיות אחד מאלה: בשנים האחרונות גוברת ההקפדה על התנהלותו של החייב המוגבל באמצעים, או שינוי ביכולתם של החייבים לעמוד בצו התשלומים החודשי, כצו תשלום יחיד על חובותיהם או במצטבר עם חובות אחרים שאינם מנוהלים בהוצאה לפועל.⁵² לשני הסברים אלה ניתן לצרף הסבר נוסף, שעולה ממספר שיחות שנעשו עם רשמי הוצאה לפועל ובהן הובהר שישנה הנחיה שלא בנהל רשום, על פיו נוהגת הרשות שלא להכריז על חייב כמוגבל באמצעים, גם אם בבדיקה אובייקטיבית הוא אינו יכול להחזיר את החוב במסגרת הזמן הקבועה בחוק, כל עוד יש לו תיק חוב אחד. הפיתרון המערכתי הוא קביעת צו תשלומים מופחת אבל בלי הסטטוס, משכך, אנו יכולים להניח שיש עוד חייבים שמבחינה מהותית הם חלק מקבוצה זו של חדלי הפירעון אך לא נספרים בתוכה. היתרון הטמון בנהל זה עבור החייב הוא היעדר הגבלות, אך הוא מהווה חסרון לנושה ולטובת הציבור ומקים חשש שהחייב ייצור חובות נוספים ללא הגבלות על התנהלותו כלכלית ובנוסף זה אף משנה את הסיקור הכמותי המובא לעיל. בשנת 2016 ירדו לשליש ממספר ההכרזות בהשוואה לארבע שנים קודם לכן. אך בהיעדר פרסום של מספר המבקשים לקבל סטטוס של חדלות פירעון בהוצאה לפועל כ"חייב מוגבל באמצעים" קשה לדעת אם המספר הפוחת של ההכרזות, נובע מפיחות במספר המבקשים או מהקשחת הליך קבלת ההחלטות על ידי הרשמים. כך ייתכן שהרשמים נוטים יותר מבעבר לעמוד על מיצוי כושר ההשתכרות של החייב, אי־זכאותו למסלול חייב מוגבל משהוא נוהג בפזרנות ועוד. כדי לחזק אפשרות זו ניתן להביט במספר הביטולים של החייבים המוגבלים באמצעים, גידול של פי 2 משנת 2012. תוספת נטו של חייבים מוגבלים באמצעים פחתה באופן משמעותי ממספר של 15 אלף בשנת 2012 לכ־2,000 חייבים בשנת 2015, ובשנת 2017 עלה מספר הביטולים על מספר ההכרזות, בהפרש של 256 חייבים.⁵³ לפנינו ירידה במספר ההכרזות וגידול במספר הביטולים המביאים במשותף לתוספת קטנה של חייבים חדלי פירעון מדי שנה. נתונים אלה מבטאים, לדעתי, חלק משינוי מדיניות והתכונות לקראת ביטולו המוחלט של סטטוס ה"חייב המוגבל באמצעים", ועל כך ארחיב בפרק ה' 2.

כפי שציינתי לעיל, האפשרות לבצע איחוד תיקים מקבילה לגבייה קולקטיבית בהליכי פשיטת הרגל. בהסתכלות על מלאי תיקי האיחוד, המהווים אינדיקציה להליכי גבייה קולקטיבית, אוכל לעמוד על קצב סילוק החייבים שלהם יותר משני תיקי חוב ונמצאים באיחוד תיקים. הנתונים אינם מצביעים בהכרח על מספר החייבים שמצליחים להשיב את חובותיהם או על כאלה שמצליחים להישאר עם פחות משני תיקי חוב ואז אינם זכאים עוד לגבייה קולקטיבית, שכן סגירת תיקי איחוד יכולה להצביע גם, ואולי בעיקר, על אי־עמידה בתנאי הגבייה – אי־עמידה בתשלום שנקבע ומשכך פיזור תיקי האיחוד.

52 כך, לדוגמה, חייב שהוכרז כחייב מוגבל בהוצאה לפועל יידרש לשלם צו תשלומים בסכום אחד קבוע לכלל תיקי החוב המנוהלים ברשות האכיפה והגבייה אך במקביל, עבור חובות נוספים שצבר או שיצבור תוך כדי והם מנוהלים תחת פקודת מיסים גבייה, יתבצע הסדר חוב המתווסף לצו התשלומים שנקבע ומכביד על החייב.

53 רשות האכיפה והגבייה **דוח שנתי לשנת 2015**, לעיל ה"ש 47; רשות האכיפה והגבייה **דוח שנתי לשנת 2016**, לעיל ה"ש 47; רשות האכיפה והגבייה **דוח שנתי לשנת 2017**, לעיל ה"ש 23.

בלוח 5 ניתן לראות את מספר תיקי האיחוד שנותרו במלאי בסוף אותה שנה אל מול מספר התיקים שנסגרו (פוזרו) ביחס למספר התיקים הנתון באותה שנה. השימוש במדד קצב סילוק מספר תיקים מהווה מדד מקובל בעולם לבחינת אופן ההתמודדות עם נטל העבודה,⁵⁴ הוא פונקציה של מספר התיקים הנסגרים בתקופת זמן ביחס למספר התיקים הנפתחים בתקופה של שנה. ישנו חסרון בקריאת הנתונים באופן הזה, שכן סביר שמרבית תיקי האיחוד שנסגרו בשנה מסוימת נפתחו בשנה אחרת (בהגשת בקשת איחוד חדשה לאחר פיזור איחוד התיקים). עדיין, מהנתונים המובאים ניתן להבחין בגידול במספר תיקי האיחוד, פי 5.5 יותר תיקים בכל שנה במהלך עשר השנים האחרונות. נתון זה יכול לתמוך במסקנה שחייבים בהליך גבייה קולקטיבי נמצאים זמן ארוך מאוד במערכת. מספר תיקי האיחוד שנסגרים הולך ופוחת. אם עד 2006 מספרם הממוצע עמד על 7,335, בעשר השנים האחרונות ירד ממוצע התיקים ביותר מ-1,000 תיקים ופחת לכדי 10%, ובשנת 2017 נסגרו רק 1,454 תיקי איחוד, כרבע מהכמות בשנת 2013.⁵⁵

לוח 5 – מלאי תיקי איחוד פתוחים לפי שנת פתיחת התיק ומספר התיקים שנסגרו באותה שנה

שנה	כמות התיקים הפתוחים במלאי	כמות תיקים שנסגרו	כמות התיקים הכללית	קצב סילוק תיקים
2006	1,739	9,881	11,620	85.03%
2007	1,578	8,740	10,318	84.71%
2008	1,760	8,606	10,366	83.02%
2009	1,948	8,103	10,051	80.62%
2010	2,675	8,299	10,974	75.62%
2011	3,705	9,150	12,855	71.18%
2012	4,030	7,724	11,754	65.71%
2013	5,139	6,352	11,491	55.28%
2014	6,001	3,662	9,663	37.90%
2015	8,552	838	9,390	8.92%
2016	9,857	923	10,780	8.56%
2017	10,921	1,454	12,375	11.75%

54 ראו, למשל, השימוש במדד על ידי המרכז הלאומי לבתי משפט מדינתיים בארצות הברית: INTERANATIONAL FRAMEWORK FOR COURT EXCELLENCE, GLOBAL MEASURES OF COURT PERFORMANCE Pacific Judicial Development (2nd ed. 2018) בכתי המשפט הפדרליים של אוסטרליה וניו זילנד: *Programme, TIME GOALS TOOLKIT (2015) available at* <http://www.fedcourt.gov.au/pjdp/pjdp-toolkits/PJDP-Time-Standards-Toolkit.pdf>; בוועידה האירופאית ליעילות הצדק: Adis Hodzic & Georg Stawa, *what can be said on clearance rate and Disposition Time*, COUNCIL OF EUROPE (Jan. 5, 2011) <https://rm.coe.int/0900001680786fc9>.

55 הנתונים מתוך רשות האכיפה והגבייה **דוח שנתי לשנת 2017**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 64, לוח 8.6.

ממוצע (1995–2017)	2,878	6,603	9,655	--
סטיית תקן (1995–2017)	2,878	2,821	2,263	--
ממוצע (10 שנים) (2007–2017)	5,106	5,805	10,911	
סטיית תקן (10 שנים) (2007–2017)	2,877	3,238	1,048	
סכום כולל	66,205	151,872		

בכדי לדייק, חושבו הממוצע וסטיית התקן גם בעשר השנים האחרונות, חישוב זה מהימן יותר לערכים ומגדיל פי 1.7 את ממוצע מספר התיקים הפתוחים ובכל הקטגוריות סטיית התקן נמוכה משמעותית מהממוצע, נתון המצביע על פיזור נמוך יחסית של הערכים סביב הממוצע. גם קצב סילוק התיקים ירד בהדרגה מ-92% בסוף שנות ה-90 ל-55% בשנת 2013 והמשיך לרדת באופן דרסטי לכ-9% בשנת 2016.

מהנתונים בלוחות 1 עד 4 עולה, במצטבר, שליותר ממחצית מהחייבים בהוצאה לפועל יש יותר משישה תיקי חוב המנוהלים כנגדם ובכ-36% מהתיקים סכום החוב העדכני בתיק יחיד עולה על 50,000 ש"ח. מרבית החייבים בהוצאה לפועל מנהלים תיקי חוב גדולים ומיעוט הם בעלי חובות "נמוכים" עד 150,000 ש"ח. לעניין חובות "נמוכים" אלה ניתן להניח שיהיה פשוט יותר להסדירם בזמן סביר בתכנית תשלומים, למצוא מקורות מימון לחוב אף בדרך של הלוואות מהבנקים או מימוש תכניות חיסכון וקופות גמל, וכתוצאה מכך לא להידרש לתהליך של פשיטת רגל. אך האפשרות העומדת עבור חייבים שאין ביכולתם לקבל אשראי או שאינם נהנים מתכניות חיסכון או קופות גמל הנזקפות לזכותם, היא רק הגדלת הכנסות, בהנחה שההוצאות הן במסגרת ההכרח המינימלי. מנתוני ההוצאה לפועל, המובאים להלן בלוח 6, עולה כי מתוך אוכלוסיית החייבים חדלי הפירעון המוגדרים כחייבים מוגבלים באמצעים, הרוב הוא גברים בגיל העבודה. לצד 26% מהחייבים המוגבלים באמצעים ונמצאים מעל גיל פרישה ופוטנציאל ההשתכרות שלהם נמוך מאוד עד אפסי, 62% נמצאים בגיל העבודה ולמעט אותם אנשים בעלי מוגבלויות, המתקיימים מקצבאות ואינם יכולים להגדיל את כושר ההשתכרות שלהם, כל היתר, ואלה הרוב, הם אנשים עובדים או בעלי פוטנציאל השתכרות.⁵⁶

56 הנתונים מבוססים על לוח 1 בעמ' 12 מתוך יולנדה גולן "פרופיל החייב ברשות האכיפה והגבייה שנת 2015" רשות האכיפה והגבייה (2016) www.gov.il/he/Search (להלן: גולן "פרופיל החייב שנת 2015"). נתונים עדכניים לשנת 2017 שהציגו ממצאים דומים בהבדל זניח של אחוז אחד הוצגו בכנס שערכה רשות האכיפה והגבייה באוניברסיטת תל אביב בחודש אפריל 2018 והתאגדו לאסופת מאמרים ראוי: יולנדה גולן "פרופיל החייב ברשות האכיפה והגבייה שנת 2017" 91–115 אסופת מאמרים סכום פעילות הרשות ומבט על אתגרי העתיד (2018) <https://bit.ly/2UMvNK1> (להלן: גולן "פרופיל החייב שנת 2017").

לוח 6 – התפלגות אוכלוסיית החייבים המוגבלים באמצעים – פרמטרים מין וגיל (2015)

מין	גברים	61%
	נשים	39%
גיל	44–35	24%
	54–45	20%
	64–55	18%
	74–65	26%
	אחר	12%

בהנחה שגורמי האכיפה פועלים למיצוי כושר ההשתכרות של החייב, הרי שבהיעדרו הוא אינו זכאי לצו תשלומים מופחת כחייב מוגבל באמצעים. עוד מדווחת הרשות כי רק 48% מהחייבים בכלל, גם אלה שאינם בסטטוס של חייב מוגבל באמצעים, עובדים ומתוכם רק 65% עובדים במשרה מלאה. הנתונים מצביעים בעת ובעונה אחת על מסקנות שונות לעניין תעסוקה, כשהראשונה היא שתעסוקה עשויה לשפר את יכולת ההתמודדות של החייב עם חובותיו והשנייה היא שאנו נמצאים במציאות שבה עבודה אינה מסייעת לשיקום מצב של חדלות פירעון. כך, על פי הנתונים, גם בתוך קבוצת העובדים, 35% מהם עובדים במשרות חלקיות וקיים פוטנציאל להגדיל את כושר ההשתכרות שלהם. כלומר, פחות מ-20% מהחייבים בכלל מועסקים בחלקיות משרה וכ-45% אינם מועסקים. במצטבר, מעל 60% מהחייבים אינם ממצים את יכולת ההשתכרות שלהם.⁵⁷ המצב אצל אוכלוסיית החייבים המוגבלים באמצעים נכון לשנת 2017 חמור יותר מאוכלוסיית החייבים הכללית – 62% מהם דיווחו שאינם עובדים.⁵⁸

אך מסקנה זו מתעלמת מהמציאות בה חלק מאותם חייבים, שאינם ממצים את כושר ההשתכרות שלהם, מוכרים כבעלי נכות ואי-כושר עבודה של 100%, וחייבים נוספים נמצאים מעל גיל העבודה או נפלטו משוק העבודה בסמוך לגיל פרישה ומתקשים להשתלב בו חזרה. אוכלוסייה זו של חייבים אינה יכולה להגדיל את השתכרותה מעבודה ובהיעדר ממצאים מסודרים על מאפיינים אלה של החייבים לא ניתן לתמוך במסקנה שתעסוקה עשויה להוות פיתרון למעגל החובות. אני סבורה שהמסקנה הסבירה יותר היא זו השוברת את הקשר בין הכנסה לבין רווחה כלכלית. מחקרים רבים הוכיחו שהעבודה אינה מוציאה את הפרט מעוני לכן, העובדה שהחייב ממצה את כושר השתכרותו אינה מבטיחה הבראה מחובותיו. אכן, אין זה סביר שהרשות תבוא לעזרתו של חייב שאינו ממצה את יכולת השתכרותו ותאפשר לו לשלם עבור חובותיו סכום נמוך מדי חודש. עם זאת, הניסיון לצייר את ההכנסה מעבודה כפיתרון הוא שגוי לטעמי, בייחוד כשמעל לשליש מהחייבים מועסקים במשרה מלאה ועדיין מחזיקים בחובות.⁵⁹

נחזור ונעיין שוב בלוח 3 לעיל, שם ניתן לראות שבתוך הקבוצה של החייבים המוגבלים באמצעים לכמעט 50% מהם חובות בסכום גבוה מ-100,000 ש"ח ביום הפתיחה של תיק החוב, ולכ-23% מהם

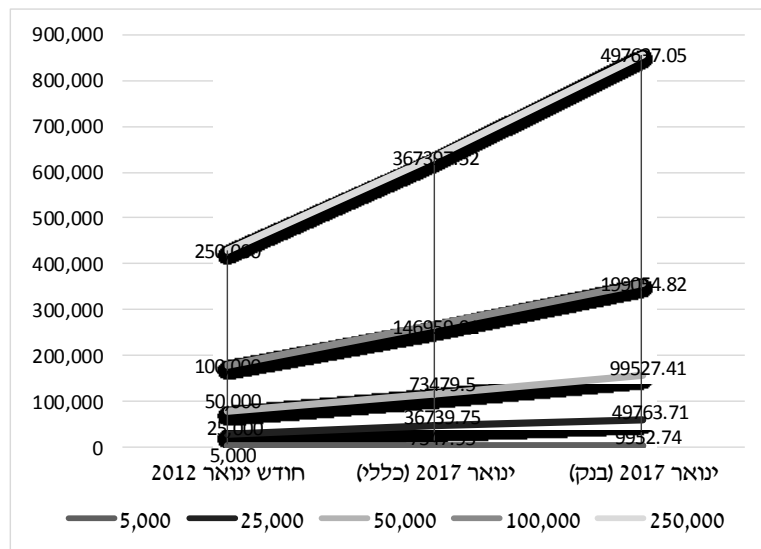
57 גולן "פרופיל החייב שנת 2015", לעיל ה"ש 56, בעמ' 17, לוח 6.

58 מתוך הנתונים שהוצגו בכנס לשנת 2017. ראו גולן "פרופיל החייב שנת 2017", לעיל ה"ש 56.

59 ראו לעניין זה OECD (Sep, 2009) <https://www.oecd.org/els/43650040.pdf>; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *In-Work Poverty in the EU*, OFFICE OF THE EUROPEAN UNION (2017) <https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.co.il/&httpsredir=1&article=1627&context=intl>

תיקי חוב בגובה של בין 50,001 ש"ח ל-100,000 ש"ח במועד פתיחת ההליך. בתחשיב לפי ריבית פיגורים בתיקי חוב והעובדה כי מדובר בחייב חדל יכולת פירעון, שנקבע לו צו תשלום מינימלי שספק אם מכסה את הריבית בתיק ובוודאי שאינו נזקף לטובת הקרן, סכום החוב עולה ובמהירות. הנתונים שבגרף בלוח 7 מצביעים על מציאות של חובות גבוהים שתופחים במהירות, על תוספות לחוב המקורי שמעמיסים עוד יותר על החייב, על הפוטנציאל של חובות רבים להישאר ללא גבייה ועל חייבים רבים להישאר במצב של חדלות פירעון שרק מעמיק. הגרף ממחיש כיצד חוב בתיק הוצאה לפועל עולה במהלך השנים, מתייחס לשה תיקי חוב בסכומי פתיחה שונים, בתוספת ריבית והצמדה לאחר מתן פסק דין וריבית פיגורים.⁶⁰ הגרף ממחיש את העלייה בחוב בתקופה שבין ינואר 2012 ועד ינואר 2017 בתיק חוב "כללי" ו בתיק חוב לבנק שלעניינם נקבעה ריבית שונה.⁶¹ בתוך פרק זמן של חמש שנים צמחו תיקי החוב פי 1.5 ותיקי החוב לבנקים פי 2. גידול זה אינו מביא בחשבון תוספות אגרה והוצאות שחלות על החייב ומתוספות לתיק החוב וכן ריבית, הצמדה ופיגורים על תשלומים חודשיים שלא שולמו בתיק החוב, שנקבעו לפי חוק או לפי צו תשלומים בהחלטת הרשם.⁶²

לוח 7 – חישוב חוב בתיק הוצאה לפועל



60 חוק ההוצאה לפועל מתייחס באופן דומה לכל תיקי החוב, כאילו ניתן פסק דין בעניינם. ראו לעניין זה ס' 81א(א) לחוק ההוצאה לפועל המאפשר ביצוע של שטרות כמו פסקי דין וכן, הוראה דומה לעניין תובענה על סכום קצוב בס' 1א81(א) לחוק ההוצאה לפועל.

61 בגרף נלקחה בחשבון הריבית של חוב לטובת בנק הפועלים, בין הבנקים ישנה שונות בריביות.

62 כך, לדוגמה, התשלום החודשי הקבוע בתיק חוב שנפתח על סכום של 5,000 ש"ח עומד על 500 ש"ח, אם החייב אינו משלם את התשלום החודשי הראשון הוא צובר עליו ריבית ועל אותו החודש צריך לשלם 734 ש"ח אחרי חמש שנים. אבל זה רק על החודש הראשון, ויש לו כאמור 60 חודשים במהלך התקופה של חמש שנים, כך שלחוב המקורי של 5,000 ש"ח שיעמוד בסוף התקופה על כ-7,347 ש"ח יש להוסיף ריבית פיגורים של כ-38,000 ש"ח. החישוב נעשה באופן מדורג לצו תשלומים של 500 ש"ח לכל חודש במהלך חמש שנים.

אוכלוסיית חדלי הפירעון מתאפיינת לרוב בחייבים בעלי יותר מתיק חוב אחד שאינם יכולים לשלם את החוב בשיעורים הקבועים בחוק ונדרשים להסדר תשלומים מופחת התואם את יכולתם הכלכלית. לרוב, ייקבע להם צו תשלומים כה מינימלי שייזקף בחלקו עבור הריבית ולא יכסה את הקרן כלל. כך, לא רק שעל פי המומחש בגרף שבלוח 7, החוב עולה פי 1.5 עד פי 2 בטווח של חמש שנים, אלא שלאוכלוסיית חדלי הפירעון אין סיכוי לפרוע את החוב, אף לא בחלקו, וכל סכום שייכנס ייזקף לטובת חלק קטן מהריבית. על פי הוראות סעיפים 103(א) ו-103(ב) לחוק חדלות הפירעון החדש ובסוף תקופת הוראת השעה בחוק ההוצאה לפועל, חייבים אלה לא יוכלו ליהנות ממסלול ההפטר בהוצאה לפועל. יחד עם סעיף 169 לחוק ההוצאה לפועל, לפיו מיום פקיעת תוקפה של הוראת השעה לעניין הפטר לא יוכרוזו עוד חייבים מוגבלים, יישארו חייבים אלה ללא הסדרים או יכולת אכיפה.

עינינו רואות שכאשר החוב לזוכים תופח בקצב מהיר יותר מקצב פירעון החוב, אין כל תועלת בהנצחת הקיים. ואזכיר שהעדר תועלת בהליכי גבייה היא זו שעל בסיסה הונח הפיתרון למתן הפטר בפקודת פשיטת הרגל.⁶³ הליכי ההוצאה לפועל מתאפיינים ביותר חייבים הנכנסים להליכי גבייה קולקטיביים בשל ריבוי תיקי חוב, בחייבים שממציים את כושר ההשתכרות ואינם מצליחים לפרוע את החוב בתקופת זמן סבירה, או בעלייה במספר החייבים מעבר לגיל העבודה ובהכרזה על חייבים חדלי פירעון. הפיתרון של חייב מוגבל באמצעים הוא אכן מענה זריז לחייב המעוניין להתחיל לשתף פעולה עם הרשות אך אין לו יכולת כלכלית, אך מהווה פיתרון חלקי מאוד שמביא להנצחת סטטוס של חדלות פירעון, מתוך תקווה שחוק חדלות הפירעון החדש יבטא את המצוקה ויסייע לפתור אותה. לפני שאפנה להסביר מדוע לדעתי גם החוק החדש אינו מעניק פיתרון לאוכלוסייה זו של חדלי פירעון בהוצאה לפועל, וכדי להשלים את סקירת הנתונים על חייבים חדלי פירעון שהחלו הליכי פשיטת רגל, אבקש לעמוד על נתונים מתוך הליכים אלה שפורסמו על ידי כונס הנכסים הרשמי.

2. נתונים על הליך פשיטת הרגל

חדלי הפירעון בהליכי ההוצאה לפועל הנמצאים בסטטוס של "חייב מוגבל באמצעים" הם הקבוצה שממנה ייצאו אחר כך המבקשים להליכי פשיטת רגל. כמפורט מעלה, חוק ההוצאה לפועל אינו מאפשר לרשם להעביר חייב להליכי פשיטת רגל ודרושה הסכמתו, באופן זה נותרים חייבים רבים ללא מענה ונושים רבים ללא גבייה אפקטיבית. על מנת להשלים את התמונה יש להביט על כלל הנתונים של אוכלוסיית חדלי הפירעון וביניהם נתוני המבקשים לפשוט רגל. לאורך תת פרק זה, אציג ממצאים המבוססים על נתונים מדור"חות שמפרסם כונס הנכסים הרשמי, תוך הסקת מסקנות מבוססות וברורות ככל שניתן והתמקדות במסקנה העיקרית - היא העומס המערכתית הקיים בבתי המשפט ואצל הכונס ומשך הזמן שבו החייבים שוהים בהליך.

מנתוני הכונס,⁶⁴ נכון לסוף שנת 2016, מנוהלים בישראל 55,657 תיקי פשיטת רגל לאחר שניתן בהם צו כינוס, גידול של פי 1.5 משנת 2013 (ובממוצע פי 1.15 מדי שנה). גידול זה במספר הפונים

63 דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

64 שרד המשפטים האפורופוס הכללי והכונס הרשמי – דוח סיכום פעילות לשנת 2016 20–25 (2017)

www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/ApotroposKlali/Summary%20of%20Actions/Docu

להליך של פשיטת רגל מתאים לנתונים בדבר מספר החייבים בתיקי איחוד בהוצאה לפועל ולקצב סילוק התיקים ההולך ופוחת בתיקי פשיטת רגל בבתי המשפט המחוזיים.

לוה 8 – נתונים על בקשות לפשיטת רגל (2012–2016)

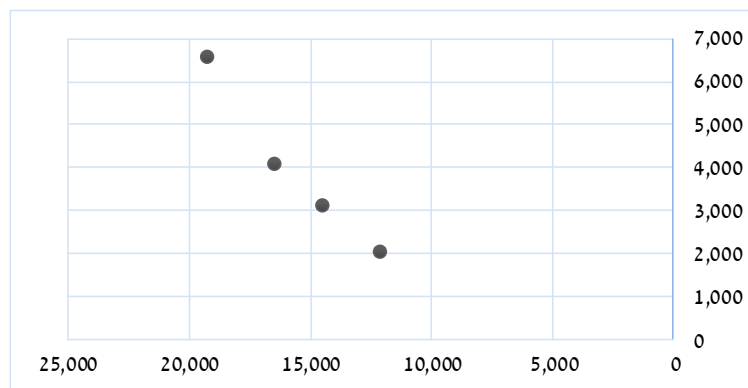
שנה	תיקים פתוחים (N)	בקשות חדשות (N)	הפטר (N)	מתוך בקשות חדשות (%)	בוטלו ונסגרו (N)	מתוך בקשות חדשות (%)
2016	55,657	19,277	6,587	34.1	11,367	58.9
2015	50,296	16,491	4,093	24.8	8,947	54.2
2014	43,185	14,497	3,117	21.5	6,490	44.7
2013	36,721	12,131	2,042	16.8	5,942	48.9
ממוצע	46,465	15,599	3,960	24	8,187	52
סטיית תקן	6,790	2,183	1,026	---	1,600	---
חציון	46,740.5	15,494	3,605	---	7,718.5	---

ממוצע הגידול במספר הבקשות החדשות דומה לממוצע הגידול במספר התיקים הפתוחים מדי שנה. ניתן להבין שהבעיה במספר התיקים ובזמן הארוך שהמבקש נמצא בהליך אינה בגידול במספר הבקשות אלא שמראש קיים פער בין היכולת של המערכות (בתי המשפט והכונס) להתמודד עם מספר הבקשות המוגשות לפשיטת רגל. גידול רב יותר נרשם מדי שנה במספר הבקשות שסיימו בהפטר והוא עומד על גידול ממוצע של פי 1.35 מדי שנה וגידול של פי 3 בין השנים 2013 עד 2016. יש לשים לב שגידול זה מצטרף לעליה במספר הבקשות המוגשות מדי שנה. סך הגידול בבקשות שקיבלו צווי הפטר מסך הבקשות הפתוחות הוא פי 2, לצד הגידול במספר הבקשות שהוגשו שצמח באותן שנים פי 1.6. יכולים להיות מספר הסברים לצמיחה במספר הבקשות המסתיימות בהפטר: עומס על המערכת שדוחף לקראת מתן הפטר; שינוי תפיסה כלפי הליכי פשיטת רגל; מעבר להליך פרו-נושה וגידול במספר החייבים שהם חדלי פירעון בלי יכולת להביא תועלת לנושים. אך הגידול המשמעותי ביותר נרשם במספר הבקשות לפשיטת רגל שנדחו או בוטלו, גידול של פי 1.24 בממוצע מדי שנה ובסך הכל גידול של פי 2 במרוצת השנים.

ments/SummaryReport_2016.pdf; משרד המשפטים סקירה שנתית 2015, לעיל ה"ש 15, בעמ' 20–25; משרד המשפטים האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי – דוח סיכום פעילות לשנת 2014 18–22 (2015) www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/Reports/2014/files/assets/basic-html/page-3.html; משרד המשפטים האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי – דוח סיכום פעילות לשנת 2013 16–18 (2014) www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/Reports/2013/files/assets/basic-html/page-1.html; טרם פורסמו נתונים על שנת 2017; הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל דוח הוועדה 23 (2015) www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/PressRoom/Documents/haris.pdf, ממנו עולה כי מספר הבקשות לפשיטת רגל גדל כמעט פי 15 בעשור וחצי האחרונים (להלן: דוח הוועדה).

חשוב לעמוד על כך שרק חלק קטן מתיקי פשיטת הרגל מסתיימים בהפטר, כ-24% במוצע, ומעל מחצית מהבקשות במוצע מסתיימות בסגירה או בביטול ההליך.⁶⁵ תוצאה זו היא בהמשך לחוסר תום לב שנתגלה ביצירת החובות או חוסר תום לב בניהול ההליך ובין היתר אי-הקפדה על הגשת דוחות כספיים חודשיים. יתר הבקשות לפשיטת הרגל, כ-28% מסתיימות במימוש נכסיו של החייב לצד צו תשלומים ללא הפטר. כפי שניתן להתרשם מלוח 8, בשנת 2016 לבדה בוטלו 11,367 הליכי פשיטת רגל, למעלה ממחצית ממספר ההליכים שנפתחו באותה שנה. בבדיקת הקשר בין מספר הבקשות החדשות לבין מספר צווי ההפטר נמצא מתאם חיובי מושלם ($r=0.99$) ומובהק ($p<0.05$) כפי שמשקף מדיאגרמת הפיזור בלוח 9:

לוח 9: הקורלציה בין בקשות חדשות וצווי הפטר



מדד קצב סילוק תיקים מביא בחשבון את מספר התיקים הנסגרים, מפאת הענקת הפטר, סגירה או ביטול ההליך, ביחס למספר התיקים הנפתחים באותה שנה. מספר התיקים החדשים, המצטרפים במוצע מדי שנה, עומד על כ-15,000 בקשות, ובהסתכלות על מספר בקשות פשיטת הרגל שנתרות פתוחות בכל שנה, לאחר ניכוי בקשות שהתקבל בהן צו הפטר ובקשות שבוטלו או נסגרו, ניתן להבחין בתוספת ממוצעת של 3,454 בקשות שנתרות במאגר ומתווספות לשנה העוקבת. לוח 10 מצביע על קצב סילוק התיקים בבתי המשפט המחוזיים בין השנים 2013–2016. אומנם קצב סילוק התיקים עולה, אך לצדו עולה גם מספר הבקשות, מה שמותיר את קצב הסילוק נמוך יחסית.

65 המינוחים "סגירה" ו-"ביטול" של הבקשה לפשיטת רגל בהם נעשה שימוש בדו"חות הכונס אינם ברורים ועל כן אוחדו הנתונים יחד במחקר זה. ס' 14 ו-55 לפקודת פשיטת הרגל מתייחסים בהתאמה לדחיית בקשה או לביטול הכרזה. למעשה, ביטול הכרזה הוא לאחר שקיבל החייב צו פשיטת רגל, שמשמעותו אישור תכנית תשלומים ולא קבלת הפטר. דחיית הבקשה נעשית לפני שהתקבל צו פשיטת רגל, בין אם ניתן צו כינוס ובין אם לאו. המינוח סגירה אינו מופיע בפקודה. תוצאה זו של ההליך יכולה להיות בשל אי-התאמתו של החייב להליך או מחדלים שהתגלו בו. ככלל, לא ניתן צו כינוס על ידי בית המשפט ללא שנבדקת זכאותו והתאמתו הראשונית של החייב להליך פשיטת הרגל, אך מהעובדה שהנתונים אותם מציג הכונס כוללים רק בקשות לאחר קבלת צו כינוס, ניתן להניח שסגירה או ביטול נעשים בשל מחדלים בהליך.

לוח 10 – קצב סילוק תיקים בהליכי פשיטת רגל בבתי המשפט המחוזיים

שנה	תיקים פתוחים (N)	צווי הפטר (N)	ביטול וסגירת הליך (N)	תיקים שנותרו פתוחים (N)	קצב סילוק תיקים
2016	55,657	6,587	11,367	37,703	33%
2015	50,296	4,093	8,947	37,256	26%
2014	43,721	3,117	6,490	33,578	23%
2013	36,721	2,042	5,942	28,737	22%

אם נחזור למספר החייבים שבקשתם לפשיטת רגל בוטלה, אזי מדובר במספרים גבוהים יותר ממספר החייבים שקיבלו הפטר לחובותיהם. אומנם הנתונים מצביעים על גידול במספר החייבים שמקבלים אישור להפטר, אך עדיין מדובר ב־3,960 חייבים בממוצע בשנה ביחס למעל 15,000 בקשות חדשות שנפתחות בממוצע בכל שנה. בממוצע רק 24% מהחייבים מקבלים אישור להפטר בכל שנה ול־52% מהם מבוטל ההליך. יש לזכור שהצגת הנתונים באופן הזה יש בה מן המלאכותיות משום שלא מדובר באותו סל של בקשות. בשל אופיו הארוך של ההליך יש להניח שהבקשות שקיבלו צווי הפטר, נסגרו או בוטלו בכל שנה מקורן בבקשות חדשות שהתווספו בשנה אחרת, קודמת בזמן. על כן, הגידול במספר הבקשות החדשות, שהורגש באופן משמעותי החל משנת 2014, סביר שייתן אותותיו רק אחרי כשלוש-ארבע שנים, כלומר החל משנת 2017. הנתונים המספריים אינם מתייחסים גם לאפשרות של בית המשפט לתת הפטר מותנה, אפשרות מקובלת במצב בו מגובשת תכנית פירעון המוצגת לאישורו של בית המשפט. ככל שהחייב יסכים לעמוד בה, יינתן צו הפטר מותנה בסיום מימוש תכנית הפירעון בתוך פרק זמן של כשלוש שנים נוספות, אז יקבל החייב הפטר חלוט מחובותיו ולמעשה חייב שמקבל צו הפטר מותנה אינו מסיים את ההליך.⁶⁶

מערכות בתי המשפט ברבות מהמדינות המערביות נתונות מזה זמן במשבר, תופעה שלא פסחה גם על מערכת בתי המשפט בישראל, הניצבת מזה מספר עשורים בפני בעיות תפקודיות חמורות המתבטאות, בין היתר, בזמן טיפול ממושך בתיקים.⁶⁷ כדי להבין טוב יותר את העומס המערכת

66 דוח הוועדה, לעיל ה"ש 64, בעמ' 28.

67 RICHARD A. POSNER, THE FEDERAL COURTS: CRISIS AND REFORM (1985). כן ראו ספרות אקדמית רבה לעניין עומס שיפוטי: *Doing more: Doing more with the existing resources*, 29 HUMAN SYSTEMS MANAGEMENT 265–277 (2010); Michael Beenstock & Yoel Haitovsky, *Does the appointment of judges increase the output of the judiciary?*, 24 INTERNATIONAL REVIEW OF LAW AND ECONOMICS 351 (2004); Andrew L. Adler, *Extended Vacancies, Crushing Caseloads, and Emergency Panels in the Federal Courts of Appeals*, 15 J. APP. PRAC. & PROCESS 163 (2014); Cathy Catterson, *Changes in Appellate Caseload and Its Processing*, 48 ARIZ. L. REV. 287 (2006); Andreas Lienhard & Daniel Kettiger, *Research on the Caseload Management of Courts: Methodological Questions*, 7 UTRECHT L. REV. 66 (2011); קרן וינשל-מרגל, ענבל גלון ויפעת טרבלוס "יצירת מדד משקלות תיקים להערכת העומס השיפוטי בישראל" *משפטים* מד 769 (2015).

המוטל על שני הגורמים המקצועיים, הלוקחים חלק בהליך קבלת ההחלטות בבקשות לפשיטת רגל, יש צורך לעיין בנתונים מתוך אתר הכונס ובתי המשפט. דוחות מתוך אתר הכונס מציגים את מספר הבקשות שבהן התקבלו צווי כינוס וצווי פשיטת רגל בשנה פלונית. נתונים אלה מצטרפים למידע שהוצג קודם ומצביע על מספר הבקשות שהטיפול בהן הסתיים בצו הפטר או בביטול ההליך, ומאפשרים להציג בלוח 10 התפלגות של הבקשות לפי קטגוריות נוספות. למעשה, כל בקשה שאינה מסתיימת בהפטר או בביטול ההליך, משמעה שהמבקש קיבל צו פשיטת רגל ונקבעה לו תכנית פירעון המבוססת על צו תשלומים ו/או מימוש נכסים לצורך כיסוי חובותיו. כל בקשה לפשיטת רגל צריכה לעבור את שלב צו הכינוס וצו פשיטת הרגל, ורק לאחר מכן רשאי בית המשפט לשקול את הפניית המבקש להפטר, לבקשת הכונס או החייב. נתונים על מספר צווי הכינוס וצווי פשיטת הרגל והזמן בהליך הם חשובים כדי לעמוד על העומס המוטל על המערכת ועל משך הזמן בו נדרש המבקש לשהות בהליך.

הנחנו לעיל כי הנתונים מתייחסים לבקשות משנים קודמות ולא לבקשות באותה שנה. כך, לדוגמה, בלוח 8 מספר הבקשות שבהן התקבל צו כינוס ואלה שבהן התקבל צו פשיטת רגל מתייחס לבקשות משנים קודמות ולא לבקשות החדשות מאותה שנה. חיזוק לכך ניתן למצוא במשך הזמן הנדרש בממוצע לקבלת אותם צווים, שהוא חורג מ-365 ימים ועל כן הנתונים אינם לסיווג של שנה מסוימת. מן הנתונים בלוח 11 עולה שמספר צווי הכינוס הניתנים בשנה תואם לכ-90% ממספר הבקשות החדשות המוגשות לפשיטת רגל באותה שנה וגם הזמן הנדרש לקבלת אותו צו הוא קצר יחסית ועומד על כ-70 ימים בשנים האחרונות.

לוח 11 – מספר צווי כינוס ופשיטת רגל מתוך בקשות חדשות והזמן שנדרש להן

שנה	בקשות שנפתחו בשנה (N)	מתוכן בקשות שקיבלו צווי כינוס (N)	מתוכן בקשות שקיבלו צו פש"ר (N)	מספר ימים ממוצע* בין בקשה לכינוס (N)	מספר ימים ממוצע* בין בקשה (N)	מס' ימים ממוצע* בין כינוס לפש"ר (N)
2012	10,807	9,930	6,868	113	579	472
2013	12,143	11,057	7,320	78	655	579
2014	14,640	13,174	7,872	80	742	670
2015	16,830	15,377	5,555	67	668	617
2016	19,281	17,514	582	75	471	405
2017	21,232	19,263	700	69	388	348

* נתוני הממוצע הם גולמיים, מתוך נתונים שמפרסם הכונס וללא הערכים המקוריים לא ניתן לעמוד על פיזור הערכים ולהציג את סטיית התקן.

בשנים 2016 ו-2017 דווח על מספר נמוך מאוד של צווי פשיטת רגל ואומנם ניכרת ירידה (מתונה) בזמן ההמתנה לצו פשיטת רגל, בהמשך למגמה שהחלה בשנת 2014,⁶⁸ אבל עדיין מדובר בתקופה מצטברת של כ-15 חודשים לקבלת צו פשיטת רגל. מדגם מייצג של נתונים קיים ביחס לשנת 2015, שם מדובר על תקופה העולה על 22 חודשים (עם סטיית תקן של 5.5 חודשים). אם נסיף לכך תקופת תכנית פירעון של כשלוש שנים, ניתן לסכם ולומר שהליך פשיטת רגל מגיע לסיומו בממוצע לאחר ארבע עד חמש שנים.⁶⁹ יש לזכור כי חייב המגיש בקשה לפשיטת רגל התנהל תקופה נוספת כחדל פירעון בתוך ההוצאה לפועל, כשגם שם הוא נדרש לתכנית פירעון. במחקר שערך מכון טאוב נמצא כי, בממוצע, התקופה שהתנהל החייב בהוצאה לפועל, קודם להליך פשיטת הרגל, עומדת על 12 שנים, אליה יש לצרף את הזמן בתוך הליך פשיטת הרגל, עד לסיום תכנית הפירעון או קבלת ההפטר.⁷⁰ המסקנה היא שהליך חדלות פירעון בכללותו הוא הליך רב שנים, וגם אם תצליח הרפורמה שהתווה כונס הנכסים הרשמי, תחילה בנוהל עבודה ובהמשך כפי שהוטמעה בהוראות חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, ויוגבלו פרקי הזמן (תכנית פירעון תוגש תוך 18 חודשים ממועד צו הכינוס; ביצוע התשלומים בהליכי פשיטת רגל יוגבל לשלוש שנים מיום אישור תכנית הפירעון וסך הכל משך ההליך כארבע וחצי שנים ממועד צו הכינוס)⁷¹ עדיין מדובר על מסגרת זמן ראשונית שעלולה להתארך בשל פיגור בתשלומים או מחדלים אחרים של החייב, כגון אי-הגשת דוחות במועד. בהינתן הליך כה ארוך ומחייב, סביר שחייבים רבים לא יסיימו את ההליך במשך הזמן המצויין.⁷² בנוסף, ניתן לראות

- 68 ייתכן שהסיבה היא הרפורמה בהליך פשיטת הרגל שקבע הכונס בשנת 2013. משרד המשפטים **סקירה שנתית לשנת 2015**, לעיל ה"ש 15.
- 69 באופן השוואתי מצבנו הוא פחות טוב משאר העולם ראו **דוח הוועדה**, לעיל ה"ש 64, בעמ' 29. נמצא שהתקופה בישראל לסיום הליך פשיטת רגל היא ארוכה יחסית. בארצות הברית מדובר על כ-20 חודשים (או 4 חודשים במסלול של הפטר אוטומטי). בארצות אירופה השונות משך הזמן דומה לישראל ונע בין 3–8 שנים אך בניגוד אלינו, שם תוצאת ההפטר היא וודאית.
- 70 אשר מאיר "הצעה לרפורמה במשטר חדלות הפירעון בישראל" **מרכז טאוב – לחקר המדיניות החברתית בישראל** 6 (22.11.2015) http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/policybriefdebt2015english25.pdf (להלן: מאיר "הצעה לרפורמה").
- 71 בתזכיר חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ה–2015 שהוגש על ידי משרד המשפטים כבר מדברים על ברירת מחדל של שלוש שנים לתקופת התשלומים אך מאפשרים לסטות ממנה כאשר נסיבות העניין מצדיקות זאת. ראו גם נהלי הרפורמה בהליך פשיטת רגל, לעיל ה"ש 15.
- 72 אוגדן הנחיות למנהלים מיוחדים ונאמנים בהליכי פשיטת רגל "כלים ליישום הרפורמה בהליך פשיטת רגל" (2017) www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/Departments/The%20official%20receiver/EmdotYoez/Guidance.pdf. נהלי הרפורמה בהליך פשיטת רגל 2013, לעיל ה"ש 15 מצויים בעמ' 5 לאוגדן הנחיות המעודכן לשנת 2017; ס' 163 (א) לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי קובע: "תקופת התשלומים תהיה שלוש שנים ממועד מתן הצו לשיקום כלכלי". הוראות ס' 163 (ג) לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי מתייחסות להארכת התקופה. משך תקופת התשלומים המינימלית הוא שלוש שנים, אך תכנית התשלומים נכנסת לתוקף רק מיום אישורה במעמד צו פשיטת הרגל. תשלומים ששולמו מכה צו הכינוס לפני מועד אישור תכנית התשלומים אינם חלק מהתקופה וחובת הכונס היא להגיש תכנית תשלומים תוך שנה וחצי ממועד צו הכינוס. הסדרת תקופה זו נמצאת גם בס' 153 (א) לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי קובע כי: "עם סיום בדיקת המצב הכלכלי של היחיד ולא יאוחר מתום תשעה חודשים ממועד מינוי הנאמן, יגיש הנאמן לממונה דוח ובו ממצאיו לעניין מצבו הכלכלי של היחיד והנסיבות שהובילו למצבו", וכן, ס' 154 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי קובע כי "הממונה יגיש לבית המשפט, בתוך 60 ימים מהמועד שמסר לו הנאמן את דוח ממצאי הבדיקה". בסך הכל קובע החוק החדש משך זמן

מהנתונים המוצגים בלוח 11 שבפועל משך הזמן בין צו הכינוס לקבלת תכנית תשלומים בצו פשיטת הרגל התקצרה בארבע השנים האחרונות בחצי ורק החל משנת 2016 עומדים השחקנים בהוראות הרפורמה הקובעות תקופה מקסימלית של 18 חודשים, על אף שהוראות הנוהל נכנסו לתוקפן באוגוסט 2013. הנתונים המוצגים נוגעים רק עד השלב של צו פשיטת הרגל, הוא קביעת תכנית התשלומים, ולא פורסמו נתונים על משך הזמן עד לסיומו של ההליך.

מדוחות שנתיים שמפרסמת הנהלת בתי המשפט,⁷³ מעניין במיוחד לבחון את העומס בבתי המשפט המחוזיים. הנתונים המצביעים על קצב סילוק התיקים בלוח 12 די מרשימים, אך מעניין במיוחד לראות את מספר התיקים שנותרים במלאי בסוף כל שנה:

לוח 12 – עומס שיפוטי בבתי המשפט המחוזיים

היקף תיקי פשיטת הרגל מתוך מלאי התיקים	נתוני כונס הנכסים הרשמי – תיקי פשיטת רגל בבתי המשפט המחוזיים	נתוני הנהלת בתי המשפט בתי משפט מחוזיים				שנה
		קצב סילוק תיקים	מלאי	נסגרו	נפתחו	
85.7%	36,721	99.2%	42,835	58,986	59,489	2013
88.8%	43,185	92.6%	48,580	58,669	63,327	2014
86.8%	50,296	87.6%	57,906	57,359	65,442	2015
81.3%	56,537	82.3%	69,508	55,183	67,058	2016
74.8%	58,935	87.3%	78,699	63,418	72,666	2017

של 11 חודשים מיום צו הכינוס עד להגשת תכנית הפירעון לאישורו של בית המשפט. על פניו, הוראות אלה אמורות לקצר את זמן השהות בהליך, ללא היוזקות להארכות בשל "מחדלי החייב" או "צורך בהארכה להעמקת הבחינה של נכסי החייב", אך טרם ניתן לבחון הוראות אלה של החוק החדש, שייכנס לתוקפו בחודש ספטמבר 2019. לעניין הנתונים המוצגים במחקר זה רלוונטיות הוראות הנוהל של הכונס. הרשות השופטת בישראל דוח שנתי לשנת 2013 9 (2014) www.gov.il/BlobFolder/reports/statistics_annual_2013/he/annual2013.pdf; הרשות השופטת בישראל דוח שנתי לשנת 2014 9 (2015) www.gov.il/BlobFolder/reports/statistics_annual_2014/he/annual2014.pdf; הרשות השופטת בישראל דוח שנתי לשנת 2015 9 (2016) www.gov.il/BlobFolder/reports/statistics_annual_2015/he/annual2015.pdf; הרשות השופטת בישראל דוח שנתי לשנת 2016 9 (2017) www.gov.il/BlobFolder/reports/statistics_annual_2016/he/annual2016.pdf; הרשות השופטת בישראל דוח שנתי לשנת 2017 9 (2018) www.gov.il/BlobFolder/reports/statistics_annual_2017/he/annual2017.pdf (להלן: הרשות השופטת דוחות שנתיים לשנים 2013–2017).

בלוח 8 לעיל עמדנו על מספר תיקי פשיטות הרגל הנותרים במלאי מדי שנה ובלוח 11 – על מספר הבקשות החדשות המוגשות בכל שנה. הוספת נתונים אלה לצד הנתונים המתקבלים מהנהלת בתי המשפט מביאה למסקנה שבמוצע, מעל 83% מהתיקים הנותרים במלאי בבתי המשפט המחוזיים הם תיקי פשיטת רגל.⁷⁴ ההסבר אינו נעוץ, לדעתי, במורכבות המשפטית של ההליך, אלא בעובדה שהתנהלותו מסורבלת וארוכה, שלא לצורך, שכן ראינו שהרשות מצליחה לבחון את שאלת מתן ההפטר בזמן קצר בהרבה. גם הנהלת בתי המשפט עמדה על אורך חיי תיק בתחום של פשיטות רגל כתיק השני באורכו, אחרי הליכים אזרחיים כלליים:⁷⁵

לוח 13 – אורך חיי תיק עד מתן צו פשיטת רגל

שנה	זמן (בחודשים)
2013	16.1
2014	18.1
2015	20.4
2016	20.8
2017	23.4
ממוצע	19.76

מנתונים אלה עולה תמונה מאוד חיובית לכאורה, של הליך שאורכו, גם אם הוא בין ההליכים הארוכים המתנהלים בבית המשפט, עומד על ממוצע של מעט מעל שנה וחצי. אך נתון זה מתעתע שכן הוא אינו מתייחס לאורך חיי התיק במלואו, אלא רק לתקופה שבין הגשת הבקשה לפשיטת רגל לבין קבלת צו פשיטת רגל. אך עם קבלתו של הצו לא מסתיים ההליך עבור החייב, שמתחיל כעת תכנית פירעון של מספר שנים שלאחריה ירצה להגיש בקשה להפטר. הסבר זה מתיישב עם הנתונים שמפרסם הכונס ומוצגים בלוח 11 לעיל, לפיהם באותן שנים, בתיקי פשיטת רגל, הזמן הממוצע בין הגשת הבקשה לבין קבלת צו פשיטת רגל עומד על 19.46 חודשים. הבדל נוסף הוא השינוי בנתונים – בעוד שהכונס מציג מגמה של ירידה במשך הזמן, הנהלת בתי המשפט מציגה עלייה במשך הזמן. כך עולה מהנתונים המוצגים בלוח 13 שבשלוש השנים האחרונות (2015–2017) חלה ירידה של 42% במשך הזמן הנדרש בין הגשת הבקשה לפשיטת רגל ועד לקבלת הצו והזמן הממוצע בתקופה זו הוא 16.9 חודשים. נתוני הנהלת בתי המשפט המוצגים בלוח 13 בתקופה המקבילה, מצביעים על ממוצע של 21.5 חודשים ועלייה מתונה של כ-14% בלבד במשך הזמן. הסבר לפער בין הנתונים של הנהלת בתי המשפט והכונס הוא העובדה שהנהלת בתי המשפט לוקחת בחשבון גם הליכי פירוק חברות שעשויים להטות את הנתונים, למרות שהיקפם הוא נמוך מאוד מסך התיקים בקטגוריה זו.⁷⁶ כך או כך, מדובר

74 את הפער בנתונים בין מלאי התיקים שמדווח על ידי הנהלת בתי המשפט ומלאי תיקי פשיטת רגל לפי נתוני הכונס ניתן להסביר בתיקי פירוק חברות.

75 הרשות השופטת דוחות שנתיים לשנים 2013–2017, לעיל ה"ש 73, בעמ' 19 לדוחות בהתאמה.

76 הנתונים משלבים הליכים של פשיטות רגל ושל פירוקי חברות יחד. אך בהינתן שהיקף התיקים בתחום פירוקים מהווה רק 10% מסך הליכים אלה, מדובר ברוב גדול של הליכי פשיטת רגל. בשנים 2015 ו-2016 אורך חיי תיק בפשיטות רגל היה ארוך מזה של ההליך האזרחי ובכל מקרה מדובר בפער קטן ביניהם ופער

בהליך ארוך, תוצאה שאינה עומדת בקנה אחד עם מטרתו של ההליך להיות יעיל עד כמה שניתן. ראו את דבריו של השופט דנציגר על קווי ההתנהלות של בית המשפט המחוזי, נוכח הוראות סעיף 178 לפקודה המקנה לו סמכויות רחבות לנהל את ההליך ולהתערב בו כדי לקיימו באופן יעיל.⁷⁷ אם אפנה לסכם את כלל הממצאים העולים מנתוני רשות האכיפה והגבייה, נתוני הכונס הרשמי והנהלת בתי המשפט ואקשור את המסקנות שעלו מהממצאים למטרותיו המרכזיות של המאמר, בבחינת מה המדינה רוצה ומה המענה ההולם לחדלי הפירעון, ניווכח לדעת כי הנתונים שהוצגו ממחישים, לטעמי, את חוסר היעילות של הליך ההוצאה לפועל ושל הליך פשיטת הרגל, כך שבאופן כללי הליכי חדלות הפירעון נמצאו בלתי יעילים, ולצד היעדר גבייה אפקטיבית מודגש הצורך בשינוי הנתונים יכולים לסייע לנו לבחון את הרפורמה של הכונס, שמטרתה לתרום לקיצור ויעול. קביעת לוחות זמנים מוגדרים כאמור לעיל תאפשר לנושה להיפרע מחובו של החייב כלפיו תוך פרק זמן מוגדר וברור ויאפשר לחייב לדעת ולצפות טוב יותר את השלבים שיהיה עליו לעבור במסגרת הליך פשיטת הרגל, מה שיכול להוביל לעידוד החייבים להתמיד בקיום התחייבויותיהם להליך, שכן האופק לסיום ההליך יהפוך להיות ברור יותר עבורם. עם זאת, להערכתנו, ללא קביעת מסלולים ברורים לפשיטת רגל ובין היתר מסלול ייעודי להפטר, חוסר הוודאות ימשיך להוות תמריץ שלילי לחייבים הנוטים להתייאש תוך כדי הליך ארוך של שנים. בנוסף, ללא מענה רוחבי לעניין העומס שיוצר ההליך, תקני שופטים ורשמים ואף תקנים במשרדי הכונס, קשה יהיה לעמוד בזמנים שנקבעו ברפורמה, בעיקר נוכח מגמת הגידול במספר המבקשים בהליכי חדלות פירעון, הן בבתי המשפט והן בהוצאה לפועל. בפרקים ד' ו-ה' להלן אעמוד בהרחבה על אופן ההתמודדות של המדינה עם מטרותיה, דרך הוראות החוק.

ד. חיזוק מנגנון של גבייה קולקטיבית

פרק זה יוקדש לסקירה תמציתית של המצב המשפטי הנוכחי, טרם כניסתו לתוקף של החוק החדש, כחלק מהשינויים בדיני חדלות פירעון של יחידים ולקראת כניסתה של הרפורמה. אעמוד גם על כניסתה לתוקף של הוראת השעה בחוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47) (להלן: הוראת השעה), המאפשרת לרשם ההוצאה לפועל להעניק צו הפטר לחייב מוגבל באמצעים ללא צורך בנקיטת הליך של פשיטת רגל, בנסיבות מסוימות. עוד אעמוד על התפתחותו של מנגנון הפטר לחדלי פירעון, בין היתר בעקבות כניסתה לתוקף של הוראת השעה, תוך בחינה היסטורית והתמקדות בפן הביקורתי על הוראת השעה. לבסוף, אקשור בין מנגנון הפטר באופן ספציפי לבין חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

גדול ביחס ליתר ההליכים כדוגמת: ערעור אזרחי ופלילי, מעצרים, נוער, עניינים מקומיים, מנהליים וכלכליים ותיקים פליליים.

77 רע"א 329/17 גונתר אנרגיית רוח בע"מ נ' מלמד (פורסם בנבו, 14.8.17), שם גם עומד השופט דנציגר על הצורך בהיענות לבקשת רשות ערעור על החלטות בית המשפט המחוזי בענייני חדלות פירעון. לא רק שאין זה מתיישב עם יעילות ההליך הנדרשת אלא שלבית המשפט המחוזי היכרות ארוכת זמן עם הצדדים ויש לו את היכולת להתרשם מהם באופן ישיר. ראו התייחסות ע"א 3023/10 גילמן נ' הנאמן על נכסי המבקש (פורסם בנבו, 10.10.2004).

כחלק מהשינויים בדיני חדלות פירעון של יחידים הוכנסה הוראת השעה בחוק ההוצאה לפועל, כתוצאה של צורך ביצירת מערכת דינים מקבילה לחדלות פירעון בגבייה קולקטיבית וזאת לצד לחקיקתו של חוק חדלות פירעון. בעניין **בלום** עמד השופט דנציגר על ההבדל בין הליכי פשיטת הרגל להליכי ההוצאה לפועל ובייחוד על ההבדל העיקרי והעקרוני בין השניים:

מנקודת מבטו של החייב, ההבדל העיקרי והעקרוני בין הליכי פשיטת רגל לבין הליכי ההוצאה לפועל הינו בנקודת הסיום של ההליכים. בעוד ששני סוגי ההליכים יכולים להסתיים בהסדר... הרי שהאפשרות לסיים את ההליכים בדרך של הפטר הינה ייחודית להליכי פשיטת הרגל.⁷⁸

הבדל זה, שלרוב היווה מניע לקיום הליכי פשיטת רגל, מתאיין לנוכח הוראת השעה. תיקון מס' 47 לחוק ההוצאה לפועל שינה משמעותית את היחס בין שני הליכי הגבייה והסמך את רשמי ההוצאה לפועל ברשות האכיפה והגבייה, בהוראת שעה מספטמבר 2015 לשלוש שנים, לתת הפטר ל"חייבים מוגבלים באמצעים", שהליכי הגבייה מולם אינם צפויים להביא תועלת משמעותית לנושים. הוראת שעה זו הייתה המהלך הראשון של הרפורמה הכוללת בדיני חדלות הפירעון ועוד בטרם הושלמה חקיקתו של החוק החדש בדיני חדלות פירעון.⁷⁹

עד להוראת השעה, חייבים שטענו כי אינם יכולים לשלם את החוב במסלולי התשלום הפתוחים בפניהם בתוך ארבע שנים והוגדרו כ"חייבים מוגבלים באמצעים", נדרשו לשלם סכום חודשי נמוך יחסית בהתאם ליכולתם הכלכלית, לכאורה עד אשר יכוסה החוב, כאשר ברור שתשלום חודשי נמוך לא יוכל לעמוד בקצב צמיחת החוב וחובת התשלומים תימשך. מטרתה של הוראת השעה בחוק ההוצאה לפועל היא להסמך את הרשמים להעניק הפטר לחייב שהוכרז מזה ארבע שנים כחייב מוגבל באמצעים, לאחר שיכולתו הכלכלית נבדקה, תום לבו בהליך הועמד למבחן ונמצא שהוא משלם בקביעות מזה שלוש שנים וסכום החוב אינו עולה על 800,000 ש"ח.⁸⁰ מנתונים שנמסרו על ידי הרשות, עד לסוף שנת 2017 הוגשו סך כולל של 4,400 בקשות, מתוכן לגבי 3,288 בקשות התקבלה החלטה והיתר (1,112 בקשות) עדיין נמצאות בהליך. 798 קיבלו הפטר, כ-24% מהבקשות שהליך בדיקתן הסתיים ו-13% נוספים קיבלו הפטר המותנה בצו תשלומים. למעלה מ-64% מהבקשות שהוגשו נדחו.⁸¹ כדי לנסות ולעמוד על הזמן הממוצע למתן החלטה בבקשה להפטר, פניתי למספר

78 עניין **בלום**, לעיל ה"ש 9, פס' 15 לפסק דינו של השופט דנציגר.

79 ראו את פרוטוקול ישיבה מס' 590 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17 (1.7.2008); הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי; ראו גם הצעות חוק פרטיות קודמות להסמכת רשם ההוצאה לפועל להעניק צו הפטר לחייב מוגבל באמצעים: הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשס"ז–2007, פ/2583/17; הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התש"ע–2009, פ/1820/18; הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ד–2013, פ/1682/19; הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ד–2015, פ/1368/20.

80 קטוביץ, לעיל ה"ש 35, בעמ' 123–126 לפיו הליכי הוצאה לפועל לא נועדו מלכתחילה לגבייה אלא לאכיפת החיוב ועל כן הוא סבור שאין מקום לסמכות לביצוע הליך הפטר בהוצאה לפועל.

81 ראו רשות האכיפה והגבייה **דוח שנתי לשנת 2016**, לעיל ה"ש 47, בעמ' 18. עולה מנתוני הרשות המפורסמים בדוחות שנתיים כי נכון לשנת 2016 הוגשו 2,736 בקשות להפטר וניתנו 289 צווי הפטר.

רשמי הוצאה לפועל בתחום הפטורים, שהעריכו את הזמן הממוצע כששה חודשים.⁸² מדובר אם כן בהערכה ואין מדובר במדגם מייצג ובהינתן העובדה שהחלטות רשמים בהוצאה לפועל אינן מפורסמות תדיר במאגרי מידע משפטיים, כפי שמפורסמים החלטות ופסקי דין, קיים קושי לעמוד על הזמן הממוצע. כך או כך, גם אם נניח סטייה גדולה מהערכת הזמן של הרשמים, אפשר לצפות שבדיקה של מדגם גדול ומייצג תניב תוצאה שתעמוד על זמן ממוצע נמוך משנה אחת, זמן קצר משמעותית מהליך פשיטת הרגל.⁸³

כפי שעולה מהנתונים בלוח 5 לעיל, יותר מ-90,000 חייבים היו יכולים להיכנס ישירות למסלול הפטר בהוצאה לפועל על פי הוראת השעה והיו זוכים בסופו של יום בהפטר, לו רק היו מגישים את הבקשה. פחות מ-5% מהאוכלוסייה הזו הגישה בקשות להפטר, מספר בקשות קטן ולא ממצה, וכפי שאעמוד בהמשך, גם חוק חדלות פירעון אינו מעניק להם פיתרון או מענה, הוא אינו פותר את מצוקתם של אלה שנמצאים כבר שנים במסגרת האכיפה והגבייה הקיימת. החוק החדש מניח שחייבים אלה יפנו לפעול לפיו, למרות שהליך הפטר הנגיש עומד לרשותם כבר היום בחוק ההוצאה לפועל והם אינם נוקטים בו.

אחת מנקודות היתרון שנוקפו לזכותם של הליכי פשיטת רגל בבתי המשפט הייתה הריבית על החוב. על ההבדל בין הליך בהוצאה לפועל לבין הליך פשיטת הרגל עמד השופט דנציגר בעניין **בלום**: "להליכי פשיטת רגל ישנה חשיבות גדולה גם בכל הנוגע לעצירת (או הגבלת) 'מרוץ הריביות' שבהוצאה לפועל".⁸⁴ בעוד שבהליכי הוצאה לפועל ממשיכה הריבית לעלות (כפי שהודגם לעיל בלוח 7), עובדה הגורמת לעלייה מתמדת בהיקף החוב, בהליכי פשיטת רגל חל איסור על העלאת הריבית מרגע שבו הוצא צו כינוס. אך כשניהול הליך הפטר בהוצאה לפועל, המהווה מקבילה להליך פשיטת הרגל, אורך מספר קטן של חודשים ומאפשר להגיש בקשה לעיכוב הליכים – אין לדעת משמעות רבה ליתרון זה.

בדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון חוק ההוצאה לפועל הוצע כי במקביל ליצירת הסדרים לחייבים מוגבלים באמצעים, ייערך תיקון בפקודת פשיטת הרגל במגמה לפתוח בפני חייבים מעוטי יכולת הליכים של פשיטת רגל.⁸⁵ המטרה של המחוקק הייתה ליצור ממשק בין הליכי הוצאה לפועל ומוסד החייבים המוגבלים לבין הליכי פשיטת הרגל, מטרה שלא הושגה משלשון החוק נוקטת עדיין בלשון המלצה בלבד לפתוח בהליכי פשיטת רגל.

הרעיון לפתח מנגנון הפטר לחדלי פירעון ו"פתיחת דף חדש" אינו חדש, והוא קיים במדינות רבות בעולם. ללא ספק, תוצאה זו של הפטר היא רצונם של כל החייבים, אך היא צריכה להינתן במקום בו

הנתונים המפורטים במאמר לעניין התקופה עד לסוף שנת 2017 נמסרו בדואר אלקטרוני מרבקה אהרוני, סמנכ"לית לתכנון מדיניות וקשרי חוץ – ממונה על העמדת המידע לציבור, לד"ר נטע נדיב, בית ספר הארי רדזינר למשפטים המרכז הבינתחומי הרצליה (14.1.2018).

82 משוחות עם שלושה רשמי הוצאה לפועל במחוז תל אביב והמרכז. מרשות האכיפה והגבייה נמסר שטרם נעשתה בדיקה סטטיסטית של בקשות הפטורים.

83 יודגש כי אין בנמצא מאגר החלטות רשמים נגיש שניתן על בסיסו לערוך מחקר אמפירי. לאחרונה הוגשה על ידי בקשת עיון בהחלטות רשמים בנושא הפטורים שקיבלה תשובה חיובית אך טרם הושלמה.

84 עניין **בלום**, לעיל ה"ש 9, פס' 21 לפסק דינו של השופט דנציגר.

85 חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה) (הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ה–2015, ה"ח 933.

אין יכולת פירעון וכאשר החייב מוכר כחייב בעל יכולת כלכלית מוגבלת ומשכך הליכי הגבייה אינם יעילים עבור הנושים.⁸⁶

Fresh start thus reflects the distinction between the punishment philosophy of yesteryear and the economic reality of the twenty-first century.⁸⁷

אך לא תמיד כך היו הדברים. האפשרות לקבלת הפטר ופתיחתו של דף חדש עבור החייב הוכרה לראשונה בישראל כמטרה לגיטימית בעניין ה**לבר** רק בשנת 1962.⁸⁸ המחוקק עיגן וחיזק את האפשרות לקיים את ההליך עבור החייב גם כאשר אין תועלת לנושים רק בשנת 1996,⁸⁹ ומטרתו הייתה לחזק את אינטרס החייב לפתוח דף חדש בחייו:⁹⁰

נוצר מצב שלפיו יחידים שרובצים עליהם חובות רבים, אך נכסיהם מועטים, אינם יכולים, מסיבות שונות, להידרש להליכי פשיטת הרגל... מטרת ההצעה הנוכחית היא לחדש את ההכרה באינטרס בלגיטימי של החייב לפתוח דף חדש בחייו, וזאת בדרך של מתן אפשרויות לחייבים לפתוח בעצמם בהליכי פשיטת רגל, אף אם ברשותם נכסים מועטים בלבד או שאין להם נכסים כלל.⁹¹

עד הוראת השעה החדשה בחוק ההוצאה לפועל, האפשרות לקבל הפטר בישראל לא הייתה קיימת אוטומטית בשום מקרה.⁹² קבלתו של הפטר מותנית בייזום הליך על ידי החייב ובשכנוע בית המשפט המחוזי כי ראוי לתת הפטר ובעיקר הוכחה כי אין פוטנציאל השתכרות נוסף עתידי לחייב.⁹³ קביעתו של הפטר כהליך נפרד ומאוחר למתן צו פשיטת הרגל והיעדרם של קריטריונים ברורים לקבלת הפטר ואופק ברור לקבלתו, פוגעים בחייב ובמערך התמריצים שלו לשתף פעולה. בכל מקרה, מתן הפטר מתאפשר רק לאחר תקופת תשלומים כחלק מתכנית פירעון, למעט במקרים חריגים, באופן שמגשים מטרה של חינוך להתנהלות כלכלית נכונה לקראת צמצום היתכנות עתידית של אותו חייב להגיע שוב למצב של חדלות פירעון. מגמה זו של קיום תכנית פירעון לכל חייב, כשלב א' בהליך גם אם בסופו יינתן הפטר, מקובלת גם על חוקרים בארצות הברית:

- 86 על הרצון העז של החייב לקבל הפטר ולא רק תכנית פירעון ראו THOMAS H. JACKSON, THE LOGIC AND LIMITS OF BANKRUPTCY LAW (2001); על הגדרתו של הפטר כהתפתחות החשובה ביותר בתולדות דיני פשיטת הרגל ראו John C. McCoid II, *Discharge: The Most Important Development in Bankruptcy History*, 70 AM. BANKR. RAMSAY, L.J. 163 (1996).
- 87 UDO REIFNER ET AL., CONSUMER OVER INDEBTEDNESS AND CONSUMER LAW IN THE EUROPEAN UNION (2003).
- 88 ע"א 16/62 ה**לבר** נ' **ספורמס וכונס הנכסים הרשמי**, פ"ד טז 1311, 1315 (1962).
- 89 חוק לתיקון פקודת פשיטת הרגל (מס' 3), התשנ"ו-1996, ס"ח 1560.
- 90 רע"א 2282/03 **גרינברג נ' כונס הנכסים הרשמי**, פ"ד נח(2) 810, 814 (2004).
- 91 דברי הסבר להצעת חוק לתיקון פקודת פשיטת הרגל (מס' 3) (פושט רגל זמני ותיקונים שונים), התשנ"ד-1994, ה"ח 2282, 498. ראו גם Rafael Efrat, *The Evolution of the Fresh-Start Policy in Israeli Bankruptcy Law*, 32 VAND. J. TRANSNAT'L L. 49 (1999).
- 92 בניגוד לדוגמה לשוודיה, בה ניתן הפטר אוטומטי לאחר חמש שנים בהן החייב מקיים את תכנית התשלומים. ראו מאיר "הצעה לרפורמה", לעיל ה"ש 70.
- 93 חריס, לעיל ה"ש 1, בעמ' 689.

Determining how to reduce the number of families in financial distress requires developing an appreciation of the primacy of income as a factor in financial well-being. Stable and sufficient income not only helps insulate families from the underlying problems that lead to bankruptcy, it is also critical to preventing these debtors from experiencing a subsequent economic collapse.⁹⁴

דילמה זו, בין היאחזות בחובות החוזר החובות לבין הקושי שהיאחזות זו יוצרת והאפשרות למתן הפטר, יצרה במשך השנים תמורות ביחס כלפי החייבים והליך פשיטת הרגל. אחת הדילמות של ההליך היא מקומו של ההפטר – האם הוא חלק אינטגרלי משמעותי מהליך חדלות הפירעון? האם מדובר בתוצאה מחייבת? ועוד. אך בניגוד למערכות דינים אחרות, בדין הישראלי הכלל הוא שלא ניתן לקבל הפטר אוטומטי.⁹⁵ אומנם לשון סעיף 63 לפקודה מאפשרת הכרזה על הפטר לאלתר, אך מדובר בחריג שניתן להכריז עליו רק בתום הדיון בבקשה לפשיטת רגל, עת ניתן הצו לאחר תקופה של למעלה מ-15 חודשים,⁹⁶ ובתנאי שעברו יותר משישה חודשים ממועד מתן צו הכינוס:

עיון בפסיקה מלמד כי המקרים בהם מצא לנכון בית המשפט להיעתר לבקשת הפטר לאלתר הנם מקרים בהם כונס הנכסים תמך בבקשה או שהתקיימו נסיבות חריגות במיוחד אשר הצדיקו היענות לבקשה.⁹⁷

מעבר לשימוש הדל בכלי ההפטר לאלתר, התוספת בפקודה הוכנסה בדומה למתאפשר בעולם,⁹⁸ והזמן הארוך של ההליך בישראל אינו שונה בהרבה מהמצב במדינות שונות באירופה הקונטיננטלית, שם משך הזמן עד ההפטר נע בין שלוש לשמונה שנים אך בשונה מישראל, שם מדובר במסלול של הפטר שתוצאותיו ידועות מראש.⁹⁹

נוכח הוראת השעה, הרפורמה של הכונס והחוק החדש עליו עמל המחוקק המסקנה המתבקשת היא שהכוונתה של המדינה היא לייעל את הליכי חדלות הפירעון ולהנגיש אותם לחייבים, לקצר את הזמן של ההליך ולאפשר מסלולים מקבילים של הליכי חדלות פירעון. אך האם המטרה היא גם תוצאתית? לשנות את תוצאות ההליך? אין בנמצא התייחסות להיבט זה, אין ניסיון להשפיע על מספרן

Katherine Porter & Deborah Thorne, *The Failure of Bankruptcy's Fresh Start*, 92 CORNELL L. REV. 67, 124 (2006) 94

.Rafael Efrat, *Global Trends in Personal Bankruptcy*, 76 AM. BANKR. L.J. 81, 82 (2002) 95

ראו בלוחות 10–13 בפרק 2 למאמר. הרחבה לעניין הביקורת על השימוש הדל באפשרות להפטר לאלתר ראו: אשר גרוניס ושלמה לויין **פשיטת רגל 192** (מהדורה שנייה, 2000); נבות תל-צור **הפטר בפשיטת רגל** (1999). 96

פש"ר (מחוזי ב"ש) 5147/04 **הילר נ' כונס הנכסים הרשמי** (פורסם בנבו, 26.12.2004). 97

כך בחוק האנגלי עוקב להמלצת ועדת Cork בשנת 1981 המאפשר הענקה של הפטר לאלתר תוך שלוש שנים מיום ההכרזה כפושטי רגל: KENNETH CORK, *INSOLVENCY LAW AND PRACTICE: REPORT OF THE REVIEW COMMITTEE* 445–448 (1982). אפשרות זו קיימת גם בדין האמריקאי בו קיים הפטר אוטומטי לחייבים לפי בקשתו של החייב ותחת פרק 7 לקוד פשיטת הרגל ב- (1978) 11 U.S.C. *Bankruptcy Code*. להרחבה ראו חריס, לעיל ה"ש 1. 98

שם, בעמ' 687–688; לעניין השחקנים ושיקולים של חייבים עניים וחדלי פירעון באנגליה, ראו גם RAMSY, לעיל ה"ש 4. 99

הרב של הבקשות שביית המשפט מבטל אותן או התייחסות לתוצאות ההליך. הקושי המרכזי העולה מן האמור נובע מחוסר הוודאות של היחיד באשר ליכולתו לקבל הפטר, שזו מבחינתו המטרה המרכזית של הליכי פשיטת הרגל, אך הוא אינו חלק מובנה בהליך. הדין הקיים אינו קובע מהי התקופה שבסיומה, אם בכלל, ניתן לקבל הפטר מביית המשפט ואין גם הוראות המכווונות את שיקול דעתו של בית המשפט.

אם נסכם, במסגרת הוראת השעה, חייבים שיש להם חוב אחד לפחות בהוצאה לפועל, נהנים מיכולת לקבל הפטר בזריזות תחת תנאי זכאות, ללא עלויות נוספות של אגרות והיטלים וללא ניהול הליך ארוך בבית המשפט.¹⁰⁰ לצורך הבהרה, חייב כזה, שהיה מעוניין בפשיטת רגל, היה נדרש לפתוח הליך בבית המשפט המחוזי ואז במסגרת ההליך היו קובעים לו צו תשלומים אותו היה נדרש לשלם מספר שנים, מעבר לתקופה ששילם בהוצאה לפועל.¹⁰¹ בנוסף, הליך הפטר בהוצאה לפועל מעניק וודאות, כל חייב העומד בתנאי הסף זכאי להפטר, זאת בניגוד להליך פשיטת הרגל בישראל, העשוי להסתיים בצו תשלומים או מחיקת חובות (הפטר) חלקי או מלא, אך אין הבטחה כיצד יסתיים ההליך.¹⁰²

ה. הרפורמה בדיני חדלות הפירעון

תהיות על עידן חדש בתחום חדלות הפירעון מחייבות לבחון אם השינויים כולם משקפים התייחסות עקרונית מהותית לבעיות הקיימות, שבכוחן להשפיע לא רק על תחום חדלות הפירעון אלא גם על מאפיינים אחרים של מערכת בתי המשפט ורשות האכיפה והגבייה.¹⁰³ חקיקת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי במרץ האחרון, מהווה מהפכה של ממש בדיני פשיטת הרגל. החוק יוצר קודיפיקציה של דיני חדלות הפירעון ומבטל את הפקודות הישנות. פרק זה יציג תחילה את המצב המשפטי כיום ואת

100 וראו כיצד פורשו תנאי הזכאות להפטר בהוצאה לפועל, באופן המקל על החייבים, תוך הגמשת תנאי הסף לבחינת זכאות החייב להפטר: עש"א (שלום ת"א) 42535-09-16 ריחני (מיסק) נ' עירית תל-אביב-יפו (פורסם בנבו, 27.9.2016). שם נבחנה שאלת זכאותו של החייב להפטר גם מבלי שעמד באופן מסודר בקיום צו התשלומים בשלוש השנים שקדמו להגשת הבקשה להפטר.

101 במאי 2016 פרסם הכונס הרשמי הנחיה בדבר אופן חישוב התשלום החודשי לחייב המצוי בהליך פשיטת רגל. הנחיה זו התבססה בין היתר על דוח הוועדה, לעיל ה"ש 64, ונועדה להביא להבניה בהפעלת שיקול הדעת של נציגי הכונס בעת גיבוש תכנית הפירעון והמלצה על גובה התשלום החודשי שיושת על החייב. הפועל היוצא הוא קביעת תשלום חודשי ודאי ושקוף יותר, תוך מתן יחס שוויוני לחייבים בעלי מאפיינים דומים. משרד המשפטים "הנחיית הכונס הרשמי: חישוב תשלום חודשי לחייב בהליך פשיטת רגל" www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/Departments/The%20official%20receiver/ (16.5.2016) EmdotYoez/hanchaya5.pdf.

102 בערעור על החלטת רשם בענייני הפטר מוסמך לדון בית משפט השלום: צו ההוצאה לפועל (הסמכת בתי משפט שלום לדון בערעורים שעניינם הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ו-2016.

103 רפורמות ובחינה מחודשת בתחום של חדלות פירעון אינן חדשות. מאמר זה מתייחס בקצרה לחלק מהשינויים בהוראות החוק המקומיות. ראו לעניין זה סקירה והתייחסות של מגמות בעולם: Niemi Kiesilainen J., *Changing Directions in Consumer Bankruptcy Law and Practice in Europe and USA*, JOURNAL OF CONSUMER POLICY 133 (1997); Timothy J. Kehoe & David K. Levine, *Debt-Constrained Asset Markets*, 60 THE REVIEW OF ECONOMIC STUDIES 865 (1993).

ההכוונה לקראת הרפורמה ובהמשך יסקור את המצב המשפטי העתידי, שיחול עם כניסתו לתוקף של החוק החדש ולבסוף יציג נקודות ביקורת על הרפורמה הצפויה.

1. חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי

דיני חדלות הפירעון הקיימים היום בישראל מבוססים על פקודות מנדטוריות ארכאיות מיושנות שלא ניתן לבסס עליהן הליך פשיטת רגל מודרני. החוק המוצע מבקש ליצור קודיפיקציה של דיני חדלות הפירעון של יחידים במטרה לספק לכלכלה הישראלית חקיקה מודרנית בתחום, ליצור הליכים מהירים ויעילים ולצמצם את הבירוקרטיה הקיימת בתחום, כל זאת תוך הסדרה בין ההליכים בבתי המשפט לבין אלה בהוצאה לפועל. תכלית דיני חדלות הפירעון של יחידים נותנת משקל רב יותר לשיקום החייב ולשילובו במרקם החיים הכלכליים תוך שמירה על כבודו, ולחוק המוצע מטרה עיקרית: להביא לשיקומו הכלכלי של החייב לשם מתן הזדמנות נוספת.

לחוק החדש ארבע תכליות מרכזיות, כפי שהן באות לידי ביטוי בדברי ההסבר להצעת החוק: להביא לשיקומו הכלכלי של החייב; להשיא את שיעור החוב שייפרע לנושים; לקיים הליכים השומרים על כבודו של החייב ולהגביר את הוודאות והיציבות של הדין תוך צמצום הנטל הבירוקרטי הקיים בתחום.¹⁰⁴ אבקש לעמוד על תכליות אלה, בין היתר, תוך מענה לשתי שאלות היסוד שבהם המאמר: "מה המדינה רוצה?" ו"מה המענה ההולם לחדלי הפירעון?" לאור החוק החדש. כך, מצד אחד, הגישה המאפיינת את החוק החדש שואפת בעיקרה לשקם כלכלית את החייב, תוך הקפדה שהליכי הגבייה של חובותיו יתנהלו תוך שמירת כבודו. מנגד, תכליתו המרכזית של הדין הקודם ובין היתר של פקודת פשיטת הרגל, הייתה הגנת האינטרסים של הנושים ומקסום הליכי הגבייה.

החוק החדש צפוי להכניס שלושה שינויים מרכזיים:¹⁰⁵ העלאת סף הכניסה להליכי חדלות פירעון לסכום של 50,000 ש"ח, אלא אם התקיימו טעמים מיוחדים;¹⁰⁶ העברת הסמכות העניינית לניהול הליכי חדלות פירעון של יחידים מבתי המשפט המחוזיים לבתי משפט השלום וכן העברת החלקים המנהליים לניהולו של הכונס, הוא "ממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי",¹⁰⁷ וקביעת סמכויות אכיפה חדשות.¹⁰⁸

בדברי ההסבר נכתב כי ההסדר החדש בחוק נועד לשנות את המערכת ממערכת "מוטת גבייה" למערכת מאוזנת וכי "ההבדל המרכזי בין הדין הקיים לבין הדין המוצע הוא הבניית ההליך, כך שכל חלקיו נועדו להוביל למטרה ברורה – הצו לשיקום כלכלי".¹⁰⁹ יתרון זה מצטרף לשורה של יתרונות נוספים: שיקום החייב משפיע גם על טובת הנושים ולפוטנציאל גבייה גדול יותר; יש בחוק כדי לקדם

104 דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, בעמ' 594.

105 ראו התייחסות בנושא זה גם בספרה של איריס מרקוס **חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח – 2018: המהפכה בתחום חדלות הפירעון של יחידים ותאגידים** (2018). הספר מתייחס לחדלות פירעון של תאגיד ושל יחידים.

106 ס' 187(א)(2) לחוק חדלות פירעון.

107 ס' 353(א) לחוק חדלות פירעון.

108 חלק י"א לחוק חדלות פירעון.

109 דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, בעמ' 596, 658.

ערכים חברתיים ותועלת כלכלית כלל משקית; החוק החדש מבקש לייעל את הליכי חדלות הפירעון מבחינה פרוצדורלית, משך הזמן ושקיפות ההליך ובנוסף, לבצע חלוקה צודקת של החוב בין הנושים על ידי הגדלת חלקם של הנושים ה"קטנים" בחלוקת הכספים. אך מהו הפיתרון לחייב שאין לו יכולת לשלם? חוק ההוצאה לפועל מאפשר לחייבים אלה לקבל סטטוס של חייב בעל יכולת כלכלית מוגבלת ואף מאפשר לקבוע לעניינו צו תשלומים אחיד על כלל החובות המנוהלים נגדו דרך ההוצאה לפועל, בהתבסס על יכולתו הכלכלית ולא כנגזרת של גובה החוב. עם זאת, אין בסמכות הרשם להפנות את החייב להליך חדלות פירעון כהליך חובה ואין מענה לחובות נוספים בהם מצוי החייב שאינם מנוהלים דרך ההוצאה לפועל, אלא דרך פקודת מיסים גבייה. גם הליך פשיטת רגל שנועד לסייע לחייב לפתוח דף חדש ללא הגבלות וללא חשש מפני נושיו ואף לעיתים לקבל הפטר מלא מכלל חובותיו,¹¹⁰ אינו נקי מחריגים ומקשיים. כך, לדוגמה, חובות שנצברו בחוסר תום לב או חובות במזונות, ככלל לא ניתן לקבל בגינם הפטר.¹¹¹ הליך פשיטת הרגל הוא ארוך, מצריך התנהלות של מעל ארבע שנים בממוצע מול בית משפט מחוזי ומרבית החייבים נעזרים בעורך דין. אדגיש, החוק החדש מבקש לקצוב את הזמן בהליכי פשיטת הרגל אך עדיין אינו מציע הליכי הפטר מזורזים כפי שנהוג במדינות אחרות, למעט זה המוצע בהוצאה לפועל, שגם הוא ניתן לאחר תקופת תשלומים של מספר שנים.

2. האומנם פיתרון ראוי?

ניתוח הנתונים המוצגים בפרק ג' לעיל מעלה שישנה עליה בהיקף החובות ובמספר החייבים חדלי הפירעון הן במערכת ההוצאה לפועל והן כמבקשים בהליכי פשיטת רגל. לאור חשיבותה של הרפורמה, שבאה לידי ביטוי בחוק החדש, אבקש לציין קשיים העשויים להתעורר מכניסתו לתוקף. המאה ה-21 מראה מגמת גידול בשיעור החייבים, המוסברת כחלק בלתי נמנע מתהליך הגידול של היקפי האשראי במשק המודרני, מהתפשטותה של כלכלת השוק ברמה המדינתית והגלובלית ומתנודתיות בכלכלת השוק.¹¹² מוסד החייבים המוגבלים באמצעים נוסף בתיקון מס' 15 לחוק ההוצאה לפועל משנת 1994 ומטרתו הייתה להעניק סעד זמני לחייבים בעלי יכולת כלכלית מוגבלת, עד אשר תתקן הפקודה, תיקון שלא הגיע.¹¹³ אכן, תפקידה של מערכת ההוצאה לפועל הוא לגבות

110 Assaf Lichtash, *Realigning the American Consumer Bankruptcy System with the Goals of the Fresh-Start Doctrine: A Global Comparative Analysis*, 34 LOY. L.A. INT'L & COMP. L. REV. 169, 171 (2011); Karen Gross, *Describes how the Law has the Potential to be a Vehicle for Social Change in the Context of Bankruptcy*, in KAREN GROSS, FAILURE AND FORGIVENESS: REBALANCING THE BANKRUPTCY SYSTEM 131, 249 (1997).

111 למרות שבשנים האחרונות נשמעים קולות אחרים בפסיקה: רע"א 7940/13 קצקה נ' הכונס הרשמי (פורסם בנבו, 29.1.2014). ישנו סייג לחריג זה גם בס' 69(א)(3) לפקודת פשיטת הרגל וגם בס' 175(ב) לחוק חדלות פירעון. בעניין זה ראו גם את ע"א 5628/14 סלימאן נ' סלימאן, פס' 16-19 לפסק דינה של השופטת ברוך (פורסם בנבו, 29.6.2016) המונה את השיקולים להפעלת סייג זה והכללת חוב מזונות במסגרת הפטר.

112 חריס, לעיל ה"ש 1, בעמ' 649; ראו גם Harris Ron & Einat Albin, *Bankruptcy Policy in Light of Manipulation in Credit Advertising*, 7 THEORETICAL INQUIRIES IN LAW 431-465 (2006).

113 חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 15); על מטרתו של מוסד החייבים המוגבלים ראו בדברי ההסבר להצעת חוק הוצאה לפועל (תיקון מס' 14), התשנ"ד-1994, ה"ח 2251.

חובות באופן מהיר ואפקטיבי ומוסד החייבים המוגבלים ייתכן שאינו משרת מטרות זו אך בהחלט עונה על צורך. עם זאת, במתכונתו הנוכחית מתאפיין בעוד ועוד חייבים המוכרזים בסטטוס לכל ימי חייהם ויוצר מצב של הפטר דה־פקטו, ראו בהרחבה בפרק ג' לעיל.¹¹⁴ במקרים רבים, כשהחייב משלם סכום חודשי נמוך עבור כלל חובותיו, נוצר מצב בלתי נסבל שבו החוב תופח בקצב מהיר יותר מקצב הפירעון שלו ולזוכים אין כל תועלת בהנצחת הקיים שכן הסכומים שהם מקבלים הם מזעריים. עדיף היה לכל הצדדים שהחוב יימחק והחייב יוכל לפתוח דף חדש, הדרך לעשות זאת תהיה בהפניית החייבים להליכי הפטר אפקטיביים.

החוק החדש מעביר את הסמכות לניהול הליכי פשיטת רגל מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום וגם מציע להגביל את הסמכות לקיומו של הליך הפטר בהוצאה לפועל, שאפשרי כיום בהוראת שעה, עד תקרה של 150,000 ש"ח, הצעה שתתיר חייבים רבים ללא מענה. חמור מכך, סעיף 361 להצעת החוק לחדלות פירעון מציע לבטל את מוסד החייב המוגבל באמצעים וחייב שאינו יכול לפרוע את החוב הפסוק במלואו או בשיעורים שנקבעו בחוק יגיש הודעה לרשם. לאחר ההודעה, יבדוק הרשם את היקף החובות, אם מדובר בסך חובות עד 150,000 ש"ח יראו בהודעה כבקשה לצו פתיחת הליכים להפטר, אם מדובר בסך חובות גבוה יותר הרשות תידע את החייב בדבר האפשרות להגיש בקשה לפשיטת רגל בבית המשפט,¹¹⁵ כך גם נקבע בסעיף 361 לחוק חדלות פירעון.¹¹⁶

האופציה השנייה, בדבר יידוע החייב, אינה מחדשת מאום לעומת מצב החוק היום, המאפשר יידוע אך אינו מטיל חובה על החייב לפתוח בהליכי פשיטת רגל. האופציה הראשונה מתעלמת מהנתונים לפיהם מרבית החייבים המוגבלים באמצעים מחזיקים תיקי חוב בסכום גבוה מ־150,000 ש"ח ועל כן, לא יהיו זכאים לבקשת הפטר בהוצאה לפועל. בשילוב של השניים ברור שמטרתו של המחוקק עם ביטול הסטטוס היא ליצור מצב בו לחייב אין פיתרון אחר אלא לפנות להליכי חדלות פירעון בבית המשפט, כאשר סך חובותיו עולה על 150,000 ש"ח. אם לא יינתן מענה למורכבות ההליך השיפוטי ובהינתן ששליש ממבקשי פשיטת הרגל בבית המשפט אינם משלמים את ההליך, לא יהיה להם מענה כלל. היתרון הגלום בסעיף זה הוא יצירת מנגנון של הפטר לאלתר בהוצאה לפועל לחובות בסכום "נמוך" ללא צורך בתקופת המתנה של תשלומים לקופת הרשות.¹¹⁷

המחוקק סבור שמוסד החייבים המוגבלים מנציח את חבותם של היחידים, סברה שהיא נכונה אך אין בנמצא פיתרון אחר המניח את הדעת. לפי דברי ההסבר להצעת החוק, העובדה שבעלי חובות בהיקף נמוך יוכלו לנהל את הליכי הפטר בתוך מערכת ההוצאה לפועל, תתרום לנגישות ההליך שכן

114 **דוח הוועדה**, לעיל ה"ש 64, בעמ' 29. הוועדה עמדה על כך שלצד מגמת הגידול הניכרת בשיעור פשיטות הרגל, מדינת ישראל עדיין נמצאת במקום נמוך ביחס למספר פושטי הרגל יחסית לתושבים מזה שבמדינות אחרות. אחד ההסברים הוא האלטרנטיבה לכאורה הקיימת בקבלת סטטוס של חייב מוגבל באמצעים והמספר הרב של חייבים שנכנסים למסלול זה ונשארים בו שנים רבות.

115 ס' 361, 361(ב) ו־361(ב) לחוק חדלות פירעון.

116 ס' 361 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי (תיקון עקיף לחוק הוצאה לפועל, התשכ"ז–1967).

117 בדומה לדעתו של המחוקק סבור המלומד לרנר שיש לבטל את מוסד החייב המוגבל באמצעים ולהשאיר את האופציה של הליכי פשיטת רגל בלבד, אך בשונה מהמחוקק הוא מציע לייעל את הליכי פשיטת הרגל כדי שיהוו פיתרון מתאים לכלל החייבים המוגבלים באמצעים, יעיל ומסודר. להשגת תוצאה זו הוא מציע, בין היתר, לבצע הרחבה של מסגרת פשיטת הרגל והקמת בית משפט ייעודי לפשיטות רגל. לרנר, לעיל ה"ש 26, בעמ' 593.

בכל מקרה מתקיימים הליכים בינם לבין הרשם בהוצאה לפועל בניהול תיקי החוב. לעניין חייבים בעלי חובות בהיקף גבוה, שהמוגדרים כיום חייבים מוגבלים באמצעים, מצוין בדברי ההסבר כי "לא מוצע הסדר מיוחד", הם יוכלו לפנות להליכי פשיטת רגל, בדיוק כפי שהם זכאים כיום, אך אין אפשרות לחיבם. כמן כן מניח המחוקק שלמרביתם היכולת לפנות להליכי פשיטת רגל ולנהל אותם הנחה, שלדעתו, היא שגויה וגם אינה מבוססת.¹¹⁸

לאור הסקירה המובאת במאמר זה ולצורך מתן הזדמנות לאותם חייבים בעלי יכולת כלכלית מוגבלת, אני מציעה לדחות את הוראת ביטול מוסד החייב המוגבל באמצעים למשך מספר שנים, לצורך בחינת ההשפעות של השינויים שקובע חוק חדלות פירעון והוראת השעה שכבר נכנסה לתוקף, ובכלל זה העברת הסמכות לבית משפט השלום וסמכותו של רשם ההוצאה לפועל למתן הפטר. לצד דחיית ההוראה, אני מציעה להעניק סטטוס של חייב מוגבל לתקופה קצובה של מספר שנים, בסופה יהיה על החייב להגיש בקשה מחודשת לאישור הסטטוס.¹¹⁹ מנגנון זה יבטל את הנצחיות שבסטטוס ויעניק פיקוח על החייב, שמא השתנתה יכולתו הכלכלית לכיסוי החוב והוא כשל בעדכון גורמי האכיפה. הביקורת על הליך פשיטת הרגל הארוך והמסורבל והקושי של המערכת המשפטית בכללותה להתמודד עם חדלי הפירעון אינם חדשים וההצעות לביצוע שינויים נשמעות לצדם. רק לאחרונה עמד בית המשפט,¹²⁰ על הקושי הרעיוני בקיומם של הליכי פשיטת רגל במצב של חובות נמוכים ומצא שישנה אפשרות נוספת להסדר חובות בתוך ההוצאה לפועל, והיא לעשות שימוש בדין הקיים כדי להעניק סעד ולייעל את דיני חדלות הפירעון. לצד האפשרות לתת הפטר במסגרת ההוצאה לפועל, הוצע לעשות שימוש בסמכות מכח סעיף 74 יד לחוק לעניין צו איחוד תיקים, שם נקבע בין היתר כי הרשם ראוי להציע הצעה להסדר בין החייב לזוכים, אפשרות אשר תגשים את התכלית לנהל הליכי גבייה מהירים ויעילים כאשר אין תוחלת או תועלת כלכלית להמשך קיומם של הליכי גבייה.¹²¹ מטרתו של החוק החדש, כפי שבאה לידי ביטוי בכותרת החוק וגם בתוכנו, היא בין היתר מטרת שיקום, כזו, אין יחס בינה לבין האמצעי של ביטול סטטוס החייב המוגבל באמצעים. ההיפך הוא הנכון, ועבור אותם חייבים מוגבלים באמצעים כנראה שלא ימצא שיקום, ועדיף לפרש מחדש את המושגיות של הסטטוס ולא לסגת ממנו. ככלל, בענייני חקיקה אני סבורה שיש ללכת לאט ולא לערוך שינויים כה רבים בפעימה אחת, בייחוד כאשר האוכלוסייה המדוברת אינה כזאת שיש לה לובי בכנסת והחשש מפני פגיעה בה הוא מבוסס.

מעבר להיעדר פיתרון ראוי לחייבים חדלי פירעון ואף ביטול מוסד החייבים המוגבלים באמצעים, אני מוצאת בעייתיות בחתך החדש-משמעי שחייבים בעלי חובות מעל 150,000 ש"ח יופנו לבית משפט השלום ואילו בעלי חובות נמוכים מסכום זה יופנו למערכת ההוצאה לפועל.¹²² הבעיה היא כפולה: ראשית, יש כאן רף שנדמה שנקבע באופן שרירותי ושנית, יהיו חייבים שלא יוכלו לעמוד בהליכי

118 דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, בעמ' 697.

119 כך, לדוגמה, מקובל בשוודיה, שם חייבים נדרשים להגיש בקשה מחודשת לתשלומים מדי שנה ראו: מאיר "הצעה לרפורמה", לעיל ה"ש 70.

120 עניין אברהמי, לעיל ה"ש 32.

121 רעיון דומה נמצא גם במאמרו של המלומד קטוביץ, לעיל ה"ש 34, בעמ' 133.

122 ראו עוד על חסימה לפנייה להליך ההוצאה לפועל בסכום נמוך מ-50,000 ש"ח, בס' 187(א)(2) לחוק חדלות פירעון.

הגבייה בהוצאה לפועל, בייחוד כעת, עם ביטולו של מוסד החייבים המוגבלים או חייבים שהיקף חובותיהם נמוך אך אינו מוסדר דרך ההוצאה לפועל. ועוד, פתיחת האפשרות לקבלת הפטר מידי לחייבים בהוצאה לפועל, לאחר תקופה שבה שילמו במסגרת תכנית תשלומים לחייב מוגבל באמצעים, מפלה אותם לטובה ביחס לחייבים שמופנים להליכי פשיטת רגל, שם תקופת התשלום כחייב מוגבל באמצעים אינה נזקפת לזכותם, והם נדרשים לתקופת תשלומים נוספת של שלוש שנים מינימום כדי להיות זכאים להפטר.

1. סיכום

המחקר משקף את אופן הטיפול המצוי כיום בתיקי חדלות פירעון ובכך מאפשר לבחון באופן אמפירי את הפער בין המצב המצוי לרצוי. ביקשתי לברר "מה המדינה רוצה?" ו"מה המענה ההולם לחדלי הפירעון?" שימוש במערך מחקר אמפירי המבוסס על נתונים רשמיים מאפשר לברר את ההבדל בין המצוי לרצוי ואף את מטרת המחקר וכן לעמוד על קיומם של פערים בין השחקנים השונים. מחקר בתחום זה של חדלות הפירעון הוא חסר וחשוב לצורך הבניית כלכלה מקומית וגם גלובלית.¹²³ נדמה שהליך הפטר בהוצאה לפועל תחת חוק חדלות הפירעון החדש יהפוך להיות אות מתה. תקרת הזכאות החדשה לא תעניק סעד של הפטר למרבית החייבים אשר תיקי החוב שלהם עומדים על סכום כולל גבוה יותר. מסקנה זו מתעצמת נוכח העלייה המתמדת במספר התביעות המוגשות לבתי המשפט בעשורים האחרונים בתיקי חדלות פירעון בפרט ועלייה במספר התביעות המוגשות לבתי המשפט ביחס לאוכלוסייה ולמספר השופטים לנפש במדינות המפותחות בכלל.¹²⁴ לכך יש להוסיף את המשברים הכלכליים של השנים האחרונות, שהחישו את קצב העלייה במספר התביעות המוגשות בתחומי חדלות הפירעון של הפרט.¹²⁵

נושא העומס בבתי המשפט נמצא בשנים האחרונות בלב הדיון המשפטי כגורם משמעותי המשפיע על התפתחות הדין המהותי ועל קידומן של רפורמות שונות במערכת בתי המשפט.¹²⁶ הוראת השעה וחוק חדלות הפירעון החדש מונעים מהעומס בבתי המשפט המחוזיים ומנסים, בין היתר, ליצור הקלה על בתי משפט אלה ולהאציל סמכויות, תחילה לרשמי הוצאה לפועל בהוראת שעה ומאוחר יותר לבתי משפט השלום ורשמי הוצאה לפועל בחוק החדש. מתוך נתוני המחקר ניתן להסיק שבנושא ויסות העומסים אכן ראוי להעניק פיתרון לזמן הארוך הנדרש בניהול הליך הפטר בבתי המשפט המחוזיים. עם זאת, בהינתן עומס תיקים דומה בין בתי המשפט המחוזיים לבין השלום, נIOD תחום המשפט של

123 ראו הרחבה בנושאים בספרו של RAMSY, לעיל ה"ש 4, בעמ' 31.

124 Judith Resnik, *Managerial Judges*, 96 HARV. L. REV. 374 ; לעיל ה"ש 67 ;
(1983); David Cook et al., *Criminal Caseload in U.S. District Courts: More than Meets the Eye*, 44
AM. U. L. REV. 1579 (1994–1995).

125 Frans Van Dijk & Horatius Dumbrava, *Judiciary in Times of Scarcity: Retrenchment and Reform*, 5
INTERNATIONAL JOURNAL FOR COURT ADMINISTRATION 1 (2013); Donovan A. McFarlane, *The
Impact of the Global Economic Recession on the American Criminal Justice System*, 7
INTERNATIONAL JOURNAL OF CRIMINAL JUSTICE SCIENCES 539 (2012).

126 ראו החוק שמעניק סמכויות לרשם חוק בתי המשפט [נוסח משולב] (תיקון מס' 62), התשע"א–2011.
וראו לעניין עומס שיפוטי את עניין בלום, לעיל ה"ש 9.

חדלות הפירעון לבתי משפט השלום אין בו כדי לפתור את הבעיה ללא קביעת יעדי עבודה חדשים. עוד עולה מן המחקר, שקצב סילוק עומס התיקים בתיקי הפטרים בהוצאה לפועל טוב משמעותית ביחס לבתי המשפט, ובכל זאת החוק החדש מבקש לצמצם את הסמכות העניינית של ההוצאה לפועל ולהשאיר את העומס על בתי המשפט.¹²⁷

דיני חדלות הפירעון משתנים, מבלי לחייב באופן ישיר את הפרטים לבצע הליך של פשיטת רגל. בביטול סטטוס של חייב מוגבל באמצעים, מחייב חוק ההוצאה לפועל באופן עקיף פנייה להליכי פשיטת רגל. עם זאת, המבנה הבסיסי של הליך פשיטת הרגל לא השתנה ואנו צופים שיותר ויותר אנשים יזדקקו להליכי חדלות פירעון, אך בהיעדר פישוט ההליך והנגשתו, הם יישארו ללא פיתרון, לא פריסת חובות כחייבים בעלי יכולת מוגבלת ולא הליך של הפטר. בשלב זה ונוכח הממצאים הייתי ממליצה על שלושת אלה: הותרת מוסד החייב המוגבל בהוראת שעה למשך מספר שנים ולאחר מכן לשוב ולבחון את הצורך בהליך; הפיכת סטטוס חייב מוגבל לסטטוס זמני הדורש בחינה מחודשת מדי תקופה; השארת רף החובות הכולל לסמכות ההוצאה לפועל, כפי שהוסדר בהוראת השעה. אני סבורה שהמלצות אלה ייטיבו הן עם בתי המשפט והעומס השרוי בהם, הן על ההוצאה לפועל וההתגייסות המקצועית בתקנים לרשמים העוסקים בתיקי הפטרים והן מבחינת החייבים, משתמשי הקצה, שיקבלו קשת של אפשרויות והנגשה של מערכת המשפט והגבייה לאוכלוסייה נזקקת זו.

127 זאת כאשר אין כוונה לעדכן את תקני השיפוט או להתייחס למורכבות והזמן השונה שההליך בבית המשפט דורש, בניגוד למקובל במערכת המשפט בארצות הברית ובחלק ממדינות אירופה: H. Graham McDonald & Clifford P. Kirsch, *Use of the Delphi Method as a Means of Assessing Judicial Manpower Needs*, 3 JUST. SYS. J. 314 (1978); Andreas Lienhard, *Caseload Management in the Law Courts: Methodology, Experiences and Results of the First Swiss Study of Administrative and Social Insurance Courts*, 3 INTERNATIONAL JOURNAL FOR COURT ADMINISTRATION 30 (2010)