

כמה באמת תשלמו על החוב?

מאת

נטע נדיב*

תחום חדלות פירעון עבר תהפוכות רבות עד לרפורמה בחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח – 2018. המנגנון שאומץ במרבית מדינות העולם הוא קביעת צו תשלומים חודשי, לאורך תקופה, שאמור לשקף את ההכנסה הפנויה של החייב, עד למתן הפטר. אך אין בנמצא מצב בו חדל הפירעון מחזיר תמורת חובותיו החזר מלא ואף לא קרוב לכך. המשמעות היתה ועודנה, החצנת הסיכון על הנושים שנותרים, לרוב, ללא פירעון מניח את הדעת של החוב, ועל הציבור, שנושא בהחצנת עלות הסיכון במסגרת התקשרויות עתידיות הנושאות אופי של התחייבות, כשהנושים מלווי חשש, מתרגמים את הסיכון לריביות ולבטוחות נדרשות.

מחקר זה מנסה, לראשונה, לענות על השאלה, כמה באמת תשלמו על החוב, כשהוא בוחן את גובה צו התשלומים וגובה החוב הממוצע, ומכוחם את שיעור הפירעון של אוכלוסיית חדלי הפירעון. בחינה זו חשובה במיוחד כשהחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי הביא איתו שינוי פרדיגמות ופרקטיקות בתחום. המחוקק חותר, ככל יכולתו, להשאת שיעור פירעון החוב, אך ממצאי מחקר זה מובילים למסקנה ברורה ששיעור זה זניח. כך, לצד עמידה על מטרות הליך חדלות הפירעון ובחינת שיעור הפירעון, יבחן מחקר זה שתי חלופות להליך.

א. שינוי פרדיגמה בתחום חדלות הפירעון. ב. מתודולוגיה ונתונים. ג. מחשבה מחודשת על תועלת ההליך. ד. דברי סיכום.

א. שינוי פרדיגמה בתחום חדלות הפירעון

סוגיית הגבייה היא לב לבו של הליך חדלות הפירעון. בית המשפט והממונה, עסוקים מאוד בשאלה כיצד יש לעצב את הליך הגבייה, בין זכותם של הנושים לקבל את החזר החוב לבין זכותו של החייב להמשיך את חייו בכבוד גם בצל הליכי חדלות פירעון, ואף לפתוח בדף חדש. מחקר זה, ינסה לבחון לראשונה, כמה החייבים משלמים תמורת החוב. שאלה זו חיונית עבור אוכלוסיית החייבים ואוכלוסיית הנושים כאחד, וגם כלפי הציבור הרחב, כשאפקט החוב הנמחק, בדרך של הפטר, מייצר החצנות על כולנו.¹ בדרך זו, מציע המחקר בחינה של יעילות הרפורמה בחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי,² ומנסה לחזות את השפעות החוק באמצעות ממצאים אמפיריים מתיקי הוצאה לפועל.

הגישה החברתית מדגישה את חשיבותם של שיקולים חברתיים וציבוריים בהליך חדלות הפירעון.³ לפי גישה זו, ארוע של חדלות פירעון טומן בחובו את ההנחה שרבים מהנושים, ואולי כולם, לא יקבלו מהחייב את מלוא החוב, והאירוע אף משליך על צדדים שלישיים מעבר לנושי החייב.⁴ כך, אירוע חדלות הפירעון איננו מוגדר ככישלון כלכלי של החייב, אלא "תאונה כלכלית" או כשל שוק בכלכלה מודרנית עתירת שימוש

* מרצה בבית ספר הארי רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה; מרצה מן החוץ בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית; חוקרת אורחת, בית הספר למשפטים, אוניברסיטת אוקספורד, אנגליה. תודה מיוחדת לנועה רותם, רעי לוטן, יובל פז, ושירה בן שמעון על סיוע נפלא במחקר, לגבי לרבהקה אהרונים מרשות האכיפה והגבייה על גישה לתיקי ההפטרים, מקצועיות ונעימות ולחברי המערכת שהערותיהם הנהדרות תרמו למאמר.

¹ בית המשפט עצמו מתייחס לדילמה זו וחש שלעיתים מדובר בהליכים שאין בהם תועלת, ראו לדוגמא: פש"ר (מחוזי חיפה) 51856-03-16 סוזן נ' הכונס הרשמי מחוז חיפה, 5 (פורסם בנבו, 12.11.17). ביטוי נוסף לכך ראו בפסק דינו של בית המשפט העליון ברע"א 6353/19 אנטולי לשצ'נקו נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 11.02.20), באותו עניין התמקד השופט סולברג בתועלת הזניחה לנושים לצד הפגיעה החזקה בחייב.

² חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, תשע"ח-2018, ס"ח 2708 (להלן: חוק חדלות פירעון, החוק, החוק החדש).

³ Donald R. Korobkin, Rehabilitating Values: A Jurisprudence of Bankruptcy, 91 COLUM. L. REV. 717 (1991).
⁴ כמו על המדינה (על תשלומי מסים ותשלומי ביטוח לאומי), על הקהילה בה נמצא החייב, על שוק האשראי ועל דיני החוזים וההתחייבויות בין צדדים. לעניין שיעור הפירעון, מחקר מטעם רשות האכיפה והגבייה עומד על קשיים כלכליים שחווים הנושים בעצמם משיעור הפירעון של החוב הוא נמוך, ראו: יולנדה גולן, השפעת הפטר במסגרת הוראת השעה על הנושים הפרטיים, אגף מחקר ברשות האכיפה והגבייה, 5 ינואר 2021, נגיש כאן: <https://www.gov.il/BlobFolder/news/exempt-impact-on-creditors-news/he/exempt-impact-on-creditors-news.pdf>.

באשראי.⁵ בהתאם, הגישה החברתית אינה מתמקדת בהיבט העונשי של ההליך אלא בהיבט השיקומי שלו. הכישלון הכלכלי של חייב מצריך דין מיוחד אשר יטפל באירוע חדלות הפירעון תוך התחשבות במגוון אינטרסים ושיקולי מדיניות.⁶ שיקולי מדיניות אלה כוללים את הרצון להגן על הנושים, אף באבחנה בין נושים חזקים יותר וחזקים פחות,⁷ ואת הרצון להגן על הציבור ולשקול שיקולים מקרו-כלכליים. לעומת הגישה החברתית ניצבת זו הכלכלית,⁸ המבקשת להתמקד באינטרס הנושים ולא החייבים. ההצדקה העיקרית לכך היא הגדלת שיעור הפירעון של החוב,⁹ שהופכת את מתן האשראי לפחות מסוכן וליותר זול.¹⁰

דיני חדלות הפירעון בישראל עברו במהלך השנים שינויים במסגרתם ניתן לציין נטייה לגישה החברתית השמה את ערך השיקום כמטרה מובהקת בחוק. כך, עוד במסגרת פקודת פשיטת הרגל, ביקש כונס הנכסים הרשמי לסייע לחייבים ולהעמיד את הליך חדלות הפירעון על תקופה קצובה שבסופה מתן הפטר.¹¹ הדבר עולה בבירור מחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, המכיר בזכות החייב להשתקם.¹² החוק קובע הסדרים חדשים כלפי המבקשים להכריז על מצב של חדלות פירעון והחידוש הבולט בו הוא המטרה לשיקום כלכלי של החייב, כך עולה גם מסעיף המטרות שבחוק המציי: "להביא ככל האפשר לשיקומו הכלכלי של החייב" ו"לקדם את שילובו מחדש של חייב שהוא יחיד במרקם החיים הכלכליים".¹³ החוק מציע וודאות ועושה שינויים דרמטיים בהתווית הליך סדור, לו מסגרת זמנים ברורה, שבסופו יינתן הפטר לחייב מחובותיו.¹⁴ אך מה דינו של שיקום זה? אין לכך תשובה סדורה. החוק משתמש במילה "שיקום" פעמים רבות, כך לעניין "תכנית שיקום כלכלי" או "צו שיקום כלכלי",¹⁵ אך המעין בהוראות החוק לא מוצא עדיין את הערך השיקומי, מלבד הבטחה לקבלת הפטר מחובות ולקיים תכנית הכשרה כלכלית לחייב.¹⁶ לטעמי, החוק מציע הסתכלות צרה על שיקומו של החייב, בדרך של מתן הפטר מחובות, ופתיחת דף חדש. ואכן, במחקר שערכה רשות האכיפה והגבייה עמדו החוקרים על אחוז גבוה של פושטי הרגל שקיבלו הפטר וחוזרים שוב למעגל החייבים.¹⁷ המחקר מצא שמחצית מחדלי הפירעון שקיבלו הפטר חזרו למעגל החובות בתוך עשר שנים,¹⁸ והמסקנה היא שמתן הפטר איננו מבטיח שיקום.

⁵ דברי ההסבר לחוק מתייחסים לחדלות הפירעון כתאונה כלכלית, באבחנה שמרבית החייבים נקלעו למצב ואין להם תרומה של ממש לקושי הכלכלי, לכן, אינני תולה תקווה רבה בהכשרה הכלכלית, אם מלכתחילה לא מדובר בתרומה של החייב. דברי ההסבר להצעת חוק לחדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, ה"ח 1027, 594.

⁶ Elizabeth Warren, Bankruptcy Policy, 54 U. CHI. L. REV. 775 (1987).

⁷ שאין לה ביטוי כיום בהוראות החוק. ודווקא משבר הקורונה יתכן שמקצין צורך זה מהחשש לתאונת שרשרת, אם לא נדאג לנושים, נושים אלה ימצאו עצמם חדלי פירעון.

⁸ אלעזר ברקוביץ, "פשיטת רגל" **הגישה הכלכלית למשפט** 887, 900 (עורך אריאל פרוקצ'יה, 2012).

⁹ עומר קמחי "דיני חדלות-פירעון – מגישה חברתית לגישה כלכלית" **עיני משפט** לו 417 (2013), בעמ' 430-432 והאסמכתאות שם.

¹⁰ בבחינת שיקולי מדיניות בפרספקטיבה כלל עולמית, בכל שנה בוחן הבנק העולמי שורה של מדדים כלכליים במדינות ומפרסם את דירוג המצביע על היכולת להיכנס לעסקים באותה מדינה (דוח: Doing Business Report). אחד מהמדדים הוא חדלות הפירעון. דו"ח זה מדרג את ישראל בתחתית המדד בין המדינות המפותחות כשלצורך כך נלקחים בחשבון משך ההליך ושיעור ההחזר על החוב.

¹¹ משרד המשפטים האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי "אוגדן הנחיות למנהלים מיוחדים ונאמנים בהליכי פשיטת רגל", בעמ' 6 (2017). פשיטת הרגל [נוסח חדש], תש"ס – 1980 (להלן: פקודת פשיטת הרגל, הפקודה).

¹² ס' 58 וסימן ג' לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

¹³ סעיף 1 לחוק חדלות פירעון.

¹⁴ ס' 23 וס' 174 לחוק חדלות פירעון.

¹⁵ ראו בכותרת חוק חדלות פירעון; וכך, בין היתר, בסעיפים בסימן ג' וסימן ד' בפרק ז' לחוק; בפרקים ז' ו-ח' לחוק על צו שיקום כלכלי; על הגדרת הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי בסעיף 266 לחוק.

¹⁶ סעיף 161(א)(5) לחוק. בשים לב שטרם הוסדר נושא ההכשרה, טיבו ואופיו. אך חשוב לטעמי הוא העובדה שההכשרה הכלכלית נעשית בדיעבד, היא איננה רלוונטית להליך עצמו, אלא מטרתה לשקם את החייב בבחינת מניעת חזרתיות שלו למצב של חדלות הפירעון. משכך, ההכשרה נעשית אקס פוסט לחדלות הפירעון ואינה משפיעה על ההליך עצמו.

¹⁷ רבקה אהרונ רופי גולן "פרופיל פושטי רגל שקיבלו הפטר מכונס הנכסים הרשמי וחזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל" **רשות האכיפה והגבייה** 5 (2019) (להלן: מחקר הרשות).

http://www.israelbar.org.il/uploadfiles/bankruptcy_research_jan_2019.pdf.

¹⁸ מחקר הרשות, שם, בעמ' 2. וראו את הנתונים על האוכלוסייה הלא-יהודית, בעניינה אחוז החוזרים למעגל החובות עומד על 77%: מחקר הרשות, בעמ' 6.

אך אל לנו להתמקד רק בערך השיקום, או אף להניח שרק שיקומו של החייב הוא העומד על הפרק. לחוק חדלות פירעון מטרות נוספות, כך לצד ערך השיקום של החייב מדגיש המחוקק את השאת שיעור החוב שייפרע לנושים,¹⁹ וניתן אף להתייחס לכך כשיקום של הנושה, בעיקר כשנושה זה הוא נושה לא חזק.²⁰ מדובר אם כך במטרות שלובות, שיקומו של החייב בדרך שתשיא בסוף היום את שיעור פירעון החוב הגבוה ביותר בעבור הנושים. אך נדמה שדיני חדלות פירעון לעיתים מטפלים רק בסימפטומים ולא משפיעים על התוצאה,²¹ ויש מקום לבחון גישה המקדמת שיקום לצד גישה כלכלית לחדלות פירעון, שתאפשר, תוך זמן קצר השאת יכולת הגבייה של הנושים מהחייב.²² כך נקדם הן את הגישה החברתית באופן של שיקום והימנעות מקריסה, והן את הגישה הכלכלית.²³ לצד אותן מטרות המצוינות בחוק,²⁴ ניתן להתחקות אחרי מטרה נוספת, הגברת הוודאות והיציבות של הדין, קיצור משך ההליכים והפחתת הנטל הביורוקרטי.²⁵ על אף מרכזיותו של הערך החברתי ושיקומו של החייב,²⁶ מאמר זה יתמקד בבחינת תכלית היעילות והשאת שיעור החוב בעבור הנושים, ותרומתו לערך השיקום, תיעשה באופן עקיף באמצעות בחינת יעילות ההליך ושיעור הפירעון שיש בהם כדי להשפיע על ערך השיקום במובנו הרחב, תוך הצעת פתרונות שמסייעים בשיקום בדרך של מציאת חלופות להליך חדלות הפירעון, לפני ואפילו במקום.

מרבית העסקאות לא היו מתקיימות ללא האפשרות של מנגנון אכיפה יעיל,²⁷ החזרת החוב אינה רציונלית ללא מנגנון שייצור תמריץ להשבת החוב ובכל מקרה, בין אם על ידי מנגנון משפטי או לבר-משפטי, אנו תרים אחר מנגנון איתות שלילי המקים חובה או תמריץ לפרוע.²⁸ לצד יעילות הנשייה שהייתה מאז ומעולם המטרה העיקרית של דיני אכיפת חיובים,²⁹ קידמו המדינות המודרניות מגמות משפטיות שמחזקות את מעמד החייבים ומספקות להם הגנות.³⁰ הרעיון להעניק הגנות לחייב ולהוביל אותו לפתרון בדרך של מחיקת

¹⁹ סעיף 21(2) לחוק חדלות פירעון.

²⁰ וניתן אף לומר לעניין חלק מהנושים, שאי עמידה על השאת רווחים וגביית החוב תביא אותם עצמם למצב של חדלות פירעון. Daniel J. Tyukody, Jr., *Good Faith Inquiries Under the Bankruptcy Code: Treating the Symptom, Not the Cause*, 52 U. CHI. L. REV. 795 (1985). וראו בהרחבה: נטע נדיב "סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי" ספר יורם דנציגר 295 (לימור זר-גוטמן, עידו באום עורכים, 2019).

²² ראו את עמדתו של עומר קמחי על כך שתכלית דיני חדלות הפירעון צריכה להיות אך ורק כלכלית: עומר קמחי "דיני חדלות-פירעון – מגישה חברתית לגישה כלכלית" עיוני משפט לו 417 (2013).

²³ והשוו עם אבחנות מעט שונות בין הגישה הכלכלית וזו החברתית במאמרו של קמחי: שם, בעמ' 423. שיקול של המודל המוצע עשוי להתנות את פוטנציאל השיקום של החייב באופן של הגדלת ההכנסות בתום התקופה, כדי לוודא שבתומה הוא יוכל להחזיר את החוב לנושים בחלוקה לקצובות לפי הוראות חוק ההוצאה לפועל. כלי נוסף העומד לידי הממונה או רשם ההוצאה לפועל הוא גבייה מההכנסות בלבד ולא מימוש של נכסים שמימושם יביא להעמקת חדלות פירעונו של החייב ו/או לקושי לשיקומו.

²⁴ בסעיף 1 לחוק: "(1) להביא ככל האפשר לשיקומו הכלכלי של החייב; (2) להשיא את שיעור החוב שייפרע לנושים; (3) לקדם את שילובו מחדש של חייב שהוא יחיד במרקם החיים הכלכליים."

²⁵ דברי ההסבר לעיל ה"ש 14, 596-594.

²⁶ ראו גם בדברי ההסבר, שם.

²⁷ מרבית העסקאות אינן סכום אפס מכיוון שהעסקה משפרת את רווחתם של כל הצדדים לעסקה ולצד הרווחה, נוצרת דילמת אסיר לצדדים אשר להם אסטרטגיה דומיננטית שלא לקיים את החוזה. ראו: Kronman, Anthony T., *Contract Law and the* State of Nature, LAW, ECONOMICS & ORGANIZATION 1.1 p 10 (1985); עמרי בן שחר ויובל פרוקציה, "חוזה", הגישה הכלכלית למשפט 153-156 (אוריאל פרוקציה, עורך, 2012) בעמ' 154.

²⁸ Braucher, Jean. *Theories of over indebtedness: interaction of structure and culture*. THEORETICAL INQ.L 7.2 (2006); T. A. Sullivan, E. Warren, J. L. Westbrook, *Laws Models, and Real People: Choice of Chapter in Personal Bankruptcy*, LAW AND SOCIAL INQ. 1988.

²⁹ רון חריס "ממאסר להפטר: הצעת סדר יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים" עיוני משפט כג 641, 644 (2000).

³⁰ Elizaveth Warren & Jay Lawrence Westbrook, *THE LAW OF DEBTORS AND CREDITORS* (Little, Brown & Co. 2d ed. 1991, 2nd ed. 1991, Aspen 3rd ed. 1996, 4th ed. 2001, 5th ed. 2006) (with Westbrook); Jacob Ziegel, *Facts on the ground and reconciliation of divergent consumer insolvency philosophies*, THEORETICAL INQ.L. 7: 299 301(2006).

חובות (הפטור) קיים במדינות רבות, כחלק ממנגנון שיקומי המבטא אינטרס של החייבים וגם של כלל החברה.³¹ וראו על רעיון השיקום של החייב בדרך של מתן הפטור:³²

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

אך מהו הליך יעיל? את מונח היעילות בהקשר של חדלות פירעון ניתן להבין בשלושת אופנים עיקריים: הגדלת הסכום שיגבה בעבור הנושים; הקטנת הוצאות המערכת ועלויות ההליך כלפי כלל השחקנים ובין היתר החייב; יעילות פרוצדורלית בדרך של הליך קצר.³³ האם הליך חדלות הפירעון אכן יעיל?³⁴ תחום חדלות פירעון עבר תהפוכות רבות עד לרפורמה בחוק החדש. המנגנון שאומץ במרבית מדינות העולם הוא קביעת צו תשלומים, לאורך תקופה, שאמור לשקף את ההכנסה הפנויה של החייב, כפער שבין הכנסתו הפוטנציאלית הממומשת לבין הוצאותיו הסבירות והלא מופרזות. אך אין בנמצא מצב בו חדל הפירעון מחזיר תמורת חובותיו החזר מלא ואף לא קרוב לכך. המשמעות היתה ועודנה, החצנת הסיכון על הנושים שנותרים, לרוב, ללא פירעון מניח את הדעת של החוב, ועל הציבור, שנושא בהחצנת עלות הסיכון. החוק החדש מטפל ביעילות הפרוצדורלית משהוא מעמיד את משך ההליך על תקופה קצרה וקצובה. מחקר זה יבקש להתחקות אחר שיעור הפירעון, ולהראות שההליך אינו מקדם יעילות בדרך זו. בהיתן משך הליך נתון ושיעור הפירעון יבקש המאמר, במסגרת המלצותיו, שיובאו בהמשך, להציע אפשרות שתתרום ליעילות מבחינת עלויות ההליך.

בעשור האחרון גדל קהל המבקשים להיכנס להליכי חדלות פירעון, בישראל ובכל העולם.³⁵ כדי להבין את ממדי האוכלוסייה שמחקר זה רלוונטי עבורם יש לציין שבעשור שבין 2008 ו-2017 האמיר היקף הבקשות לחדלות פירעון פי 5.5.³⁶ על פי נתוני הכונס, נכון לסוף שנת 2018 מנוהלים בישראל מעל 65,000 תיקי חדלות פירעון של יחידים,³⁷ ומשבר הקורונה העלה את מספר הבקשות ב-75%,³⁸ וייתכן שעוד היד נטויה.³⁹ בשנים

³¹ על הרצון העז של החייב לקבל הפטור ולא רק תכנית פירעון ראו: Jackson, Thomas H, 2001, The logic and limits of bankruptcy law (Beard Books); ועל הגדרתו של ההפטור 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).

³² Udo Reifner, Johanna Kiesilainen, Nik Huls, Helga Springeneer, Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union (2003).

³³ אופנים אלה עולים מפסק דינו של השופט סולברג בעניין לשצניק, לעיל ה"ש 1.

³⁴ Kilborn, Jason J., Two Decades, Three Key Questions, and Evolving Answers in European Consumer Insolvency Law: Responsibility, Discretion, and Sacrifice (December 17, 2007). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1080252>

³⁵ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/iir.1357>

³⁶ סיגל יעקובי "תמורות בהליכי פשיטת רגל 2008-2018" **רשות האכיפה והגבייה אסופת מאמרים: סיכום פעילות הרשות ומבט על אתגרי העתיד** 17 (2017)

www.gov.il/BlobFolder/reports/summary_10years_of_activity/he/%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%90%D7%9B%D7%99%D7%A4%D7%94%20%D7%95%D7%94%D7%92%D7%91%D7%99%D7%94%20%D7%90%D7%9A%D7%9E%D7%95%D7%9C%20%D7%95%D7%9E%D7%97%D7%A8.pdf

³⁷ משרד המשפטים האפוסטרופוס הכללי, הכונס הרשמי והרשם לענייני ירושה: **סיכום פעילות 2018** 11 (2019) www.gov.il/BlobFolder/reports/summary_activities_2018/he/SummaryReport2018.pdf מדובר בגידול של פי 1.18 ביחס לסוף שנת 2016, ראו בהרחבה: נדיב, לעיל ה"ש 21, בעמ' 314.

³⁸ ראו בגלובס, ליטל דוברוביצקי, "גל של פשיטות רגל: עלייה של 75% בבקשות שהוגשו ביוני" (19.7.20), <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3840291,00.html>

³⁹ בישראל, ראו ליטל דוברוביצקי, שם. בעולם, ראו: <http://pubdocs.worldbank.org/en/912121588018942884/COVID-19-Outbreak-Implications-on-Corporate-and-Individual-Insolvency.pdf>; <https://vidhilegalpolicy.in/blog/how-personal-insolvency-laws-can-tackle-covid-19-induced-financial-distress/>;

<https://www.thomasmore.co.uk/basics-of-personal-insolvency.pdf>;

<https://www.ksh.hu/docs/eng/xftp/gyor/gaz/egaz1712.pdf>

האחרונות נעשו מחקרים המתייחסים לפרופיל החייבים. מחקר שנעשה בשנת 2016,⁴⁰ עמד על הסיבות בגין משקי הבית נקלעים לחוב תוך התייחסות רחבה לפרופיל הסוציו-דמוגרפי של החייבים בהוצאה לפועל,⁴¹ ומחקר אחר, עמד על פרופיל החייב בהליכי חדלות פירעון.⁴² אך בעוד שני אלה התייחסו לפרופיל החייב, טרם נעשה מחקר הבוחן את פרופיל החוב או שיעור הפירעון. מחקר זה הוא הניסיון הראשון לחזות כמה מהחוב מוחזר בתיקי חדלות פירעון.⁴³

מחקר זה יפנה לבחון את יעילות הרפורמה בדיני חדלות פירעון, כדי לעשות זאת, יפנה המחקר לתיקי בקשות הפטר בהוצאה לפועל, שהוגשו על ידי אוכלוסיית חייבים המוגבלים ביכולתם הכלכלית. אוכלוסייה זו בעלת מאפיינים דומים לאלה הנכנסים להליך חדלות הפירעון, ועל כן מאפשר המחקר לחזות את השפעות השינוי המוצע בחוק החדש, בהתאם לממצאים מתוך תיקי חדלות פירעון בהוצאה לפועל תחת הוראת השעה. המלצותיו של המאמר יאפשרו להיטיב עם ההליך הקיים ולצמצם את העלויות הכרוכות בו, תחת המגבלה של אחוז גבייה נמוך ותקופת ההליך שהתקצרה.

חוק ההוצאה לפועל העמיד מאז ומעולם רף בדיקה ליכולתו הכלכלית של החייב, ומבחין בין חייבים שיכולים לפרוע את החוב על פני שלוש או ארבע שנים,⁴⁴ לבין חייבים שיכולתם הכלכלית מוגבלת. אבחנה זו נותרה ללא שינוי, השינוי היחיד שנעשה הוא בחלופות העומדות בפני החייב שיכולתו הכלכלית נמצאה מוגבלת, באופן שהוא אינו יכול להידרש לתשלום החוב בתקופה של עד ארבע שנים. בעבר, חייב כזה יכול היה לבחור בין האפשרות לפתוח בהליכים לפי פקודת פשיטת הרגל,⁴⁵ או להגיש בקשה להכרה כחייב מוגבל באמצעים.⁴⁶ בשני המקרים הציע המחוקק הגנה לחייב וקביעת צו תשלומים המתאים ליכולתו האישית של החייב.⁴⁷ ההבדל המשמעותי היה טמון באפשרות לקבלת הפטר מהחוב במסגרת פשיטת הרגל.⁴⁸ כיום, עם ביטול מוסד החייב המוגבל באמצעים בחוק החדש,⁴⁹ חייב שאיננו עומד בתנאי הסדר החוב, מופנה להליכי

⁴⁰ יולנדה גולן, "פרופיל החייב ברשות האכיפה והגבייה", האגף לתכנון ומדיניות, ספטמבר 2016. נגיש כאן: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/debtors_of_profile

⁴¹ מיכל קרומר נבו, אנסטסיה גורודזיסקי ויובל סער – הימן, "חובות, עוני והדרה כלכלית", ביטוח לאומי 95 חשון תשע"ה (2014). וראו גם מחקרים שנעשו בעולם על פרופיל האוכלוסייה בעלת חובות שאיננה חדלת פירעון, הנוגעים בעיקר למאפיינים טרם הליכי חדלות פירעון, ובוחנים מאפייני מאקרו להיווצרות החוב, הן מבחינת החייבים עצמם והן מבחינת השוק:

Ramsay, I. D. (1999). Individual bankruptcy: Preliminary findings of a socio-legal analysis. OSGOODE HALL LJ, 37, 15; Ramsay, I. (2007). Comparative consumer bankruptcy. U. ILL. L. REV., 241; Ramsay, I. (2012), A Tale of Two Debtors: Responding to the Shock of Over-Indebtedness in France and England—a Story from the Trente Piteuses, THE MODERN LAW REVIEW, 75(2), 212-248; Caputo, R. K. (2012). Patterns and predictors of debt: A panel study, 1985-2008, J. SOC. & SOC. WELFARE, 39, 7; Athreya, K. B. (2008). Default, insurance, and debt over the life-cycle. Journal of Monetary Economics, 55(4), 752-774; P Jardim, C., & T Pereira, E. (2013). Corporate Bankruptcy of Portuguese Firms. Zagreb International Review of Economics and Business, 16(2), 39-56; Warren, E., Westbrook, J., & Sullivan, T. (2000). The Fragile Middle Class; Anderloni, L., & Vandone, D. (2008), Households over-indebtedness in the economic literature, Università degli Studi di Milano Working Paper, 46; Goode, J. (2012). Brothers are doing it for themselves?: Men's experiences of getting into and getting out of debt, THE JOURNAL OF SOCIO-ECONOMICS, 41(3), 327-335; Kempson, E., McKay, S., & Willits, M. (2004). Characteristics of families in debt and the nature of indebtedness (No. 211).

⁴² עודד ויס, "פושטי הרגל בישראל – גורמים והשלכות", עבודת תזה, ב"ס למדיניות ציבורית ולמשל, האוניברסיטה העברית. דצמבר 2018. זמין כאן: <https://www.btl.gov.il/Mediniyut/HadarMehkar/dochot/Documents/OdedWise.pdf>

⁴³ מדידת ה-Recovery Rate, מדד זה מקובל בעניין של חברות. המחקר יאפשר לבחון תיקי חדלות פירעון של יחידים ועסקים שאינם חוסים תחת חוק החברות והליכי פירוק או הבראה של חברות תוצאות המחקר עשויות להשפיע גם על שוק האשראי, על תפיסת ההתחייבות החוזית, מעורבות של ערבויות ובטוחות, לסייע בקביעת מדיניות אכיפה ומשטור יחסי חייב נושה ואף באופן כללי עשויים להצביע על האם ההליך הוא פרו נושה או פרו חייב. לשם השוואה בכל שנה מוגשות כ-1,200 בקשות פירוק חברות ורק כ-300 מגיעות לפירוק, זאת ביחס לכמות הבקשות של יחידים ועסקים.

⁴⁴ ראו בסעיף 1א7(א) לחוק ההוצאה לפועל.

⁴⁵ ס' 77 לחוק ההוצאה לפועל מודיע על האפשרות לפנות להליכי פשיטת רגל.

⁴⁶ הכרזה של חייב מוגבל באמצעים (תיקון מס' 15) תשנ"ד-1994, ס"ח תשנ"ד מס' 1479 מיום 15.8.1994 עמ' 284.

⁴⁷ ראו בפרק ז' לחוק ההוצאה לפועל וסעיפים 118 ו-22 לפקודה.

⁴⁸ השו בין אפשרות לבקש הפטר מבית המשפט לפי ס' 61(א) והוראות פרק ו' לפקודה, לבין ס' 174(א) לחוק חדלות פירעון.

⁴⁹ כמפורט בס' 361 לחוק חדלות פירעון.

חדלות פירעון.⁵⁰ משלא נעשה שינוי בתנאי הסדר החוב, ניתן להגיע למסקנה שאי עמידה בתנאי פריסת החוב משמעותה הכרה ביכולתו הכלכלית המוגבלת של חייב, קרי בהיותו חדל פירעון. הבשורה שהביא עימו החוק החדש היא קיומה של אפשרות אחת לחייב זה והיא כניסה להליכי חדלות פירעון.⁵¹

חוק חדלות פירעון מבקש לקדם הליך יעיל יותר,⁵² ולהביא לשיקומו הכלכלי של החייב, תוך הסרת חסמים אשר מנעו בעבר פנייה להליך חדלות פירעון.⁵³ החוק מתווה שני מסלולים לקבלת הפטר מחובות כחלק מהגשמת עקרון השיקום שבהליך,⁵⁴ הראשון בפני הממונה ובפיקוח בית המשפט השלום,⁵⁵ והשני בפני רשם ההוצאה לפועל.⁵⁶ שני המסלולים קובעים הליך דומה,⁵⁷ וההבדל ביניהם נעוץ, בעיקר, בסך החובות של החייב. רף האבחנה בין הליכים בפני הרשם לבין אלה בפני הממונה, הועמד על כ-150,000 ₪. חובות עד סכום זה ינוהלו בפני הרשם ומעל לסכום זה בפני הממונה.⁵⁸ סמכות זו, שניתנה לרשמי ההוצאה לפועל, נעשתה קודם לכניסתו של החוק, בהוראת שעה, שם הועמדה תקרת החוב על 800,000 ₪.⁵⁹

רצונו של המחוקק להעניק פתרון עוד בטרם כניסתו של החוק החדש לתוקף, הובילה לחקיקת תיקון מספר 47 לחוק ההוצאה לפועל, במסגרתו, פעל המחוקק להעניק פתרון לקבוצת החייבים המוגבלים באמצעים, אשר נותרה במערכת ההוצאה לפועל ללא פתרון במשך שנים רבות, בעוד החוב שצברו הלך וטפח.⁶⁰ כך, הוסמכו הרשמים, בהוראת השעה, לשמוט את חובותיהם של חייבים מוגבלים באמצעים. הוראת שעה זו הייתה המהלך הראשון של הרפורמה הכוללת בדיני חדלות הפירעון ועוד בטרם הושלמה חקיקתו של החוק החדש.⁶¹ עד להוראת השעה, חייבים שטענו כי אינם יכולים לשלם את החוב במסלולי התשלום הפתוחים בפניהם בתוך שלוש או ארבע שנים והוגדרו כ"חייבים מוגבלים באמצעים",⁶² נדרשו לשלם סכום חודשי נמוך יחסית בהתאם ליכולתם הכלכלית, לכאורה עד אשר יכוסה החוב, בעוד שתשלום חודשי נמוך מעין זה לא יוכל לעמוד בקצב צמיחת החוב וחובת התשלומים תימשך עד אינסוף. מטרתה של הכרזה זו הייתה להעניק סעד זמני לחייבים בעלי יכולת כלכלית מוגבלת, עד אשר תתקן פקודת פשיטת הרגל, תיקון שלא הבשיל.⁶³ תכליתו של מוסד החייב המוגבל באמצעים הייתה להקל על חייבים ולאפשר צו תשלומים נמוך

⁵⁰ סעיף 2א7.

⁵¹ ראו בתיקון 58 לחוק ההוצאה לפועל, ס"ח תשע"ח מס' 2708 מיום 15.3.2018 עמ' 406. חיזוק לכך בהוראות סעיף 187(א) לחוק החדש: "פתיחת הליכים בידי יחיד בעל חובות בסכום נמוך יכול שתהיה באחת מאלה: (1) הגשת הודעה בידי היחיד לרשם ההוצאה לפועל על כך שאין ביכולתו לשלם את החוב הפסוק, לפי סעיף 2א7 לחוק ההוצאה לפועל, שרואים אותה לפי הסעיף האמור כבקשה לצו לפתיחת הליכים."

⁵² דברי ההסבר להצעת חוק לחדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, ה"ח 1027, 698-697. ס' 345 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

⁵³ על הצורך בהנגשה של הליך חדלות הפירעון והסרת החסמים, עמדו מומחים כפי שפורסם בדו"ח ועדת חריס משרד המשפטים **דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל**, 40 (2015), בעמ' 24-26.

⁵⁴ כך עולה גם מסעיף המטרות שבחוק "להביא ככל האפשר לשיקומו הכלכלי של החייב" ו"לקדם את שילובו מחדש של חייב שהוא יחיד במרקם החיים הכלכליים", ראו בס' 1 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

⁵⁵ ס' 154 לחוק חדלות פירעון.

⁵⁶ ס' 188 לחוק חדלות פירעון.

⁵⁷ לפי הוראות פרק ח' לחוק חדלות פירעון.

⁵⁸ ס' 103 ו-186 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

⁵⁹ חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה), התשע"ה-2015, ס"ח 2497 204 (להלן: הוראת השעה).

⁶⁰ דברי ההסבר להצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה) (הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ה-2015, ה"ח 933 בעמ' 788.

⁶¹ ראו את פרוטוקול ישיבה מס' 590 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17 (1.7.2008); הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, לעיל ה"ש 14; 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. החוק החדש, במובן מסוים, מעגן דרך קבע את הוראת השעה, בשינויים מסוימים. עם זאת, חקיקתו של החוק החדש, נעשתה עוד בטרם הייתה הזדמנות לבחון את הוראת השעה בחיי המעשה.

⁶² ס' 169 לחוק ההוצאה לפועל.

⁶³ על מטרותיו של מוסד החייבים המוגבלים ראו: הצעת החוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 15), ה"ח 2251 בעמ' 292. מטרתו של מוסד זה שנוסף בשנת 1994 הייתה להעניק סעד זמני לחייבים בעלי יכולת כלכלית מוגבלת עד שתתקן פקודת פשיטת הרגל, כיום הפקודה עדיין לא תוקנה.

יחסית, שנקבע בהתאם לחקירת יכולת ונפרס על תקופה ארוכה,⁶⁴ הסדר שהיה אמור להיות זמני, ובמסגרתו נקבע צו התשלומים בהתאם ליכולתו האובייקטיבית של החייב ובמנותק מהיקף חובותיו.⁶⁵

כוונת המחוקק בהוראת השעה ומאוחר יותר בסעיף 186 לחוק החדש הייתה לסייע בידיהם של חייבים המנהלים הליכי הוצאה לפועל לנהל את ההפטר במקום אותו הם כבר מכירים. בדרך זו, ביקש המחוקק לייעל את ההליך, לייצר וודאות ולמנוע בירוקרטיה מיותרת,⁶⁶ ולהסמיך 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.⁶⁷ המחוקק סבר כי ככל שמדובר בפעולת הפטר שלא עולות בה שאלות משפטיות סבוכות, נכון וראוי להקנות בחוק החדש, ועוד קודם לכן, בהוראת שעה בחוק ההוצאה לפועל, סמכויות לרשמים למתן הפטר.⁶⁸ הרציונל היה שכאשר חייב מנהל הליכי גבייה בהוצאה לפועל, מטבע הדברים, נוצרת מערכת יחסים והכרות בינו לבין הרשם. לכן, יעיל יותר לאפשר לחייב להמשיך לנהל גם את ההפטר במסגרת ההוצאה לפועל.⁶⁹ לצד בשורה זו של ייעול ההליך, מבטל החוק החדש את מוסד ה'חייב המוגבל באמצעים'.⁷⁰ המחוקק, בדברי ההסבר לחוק, הרחיב על הצורך בביטול מוסד זה, מתוך הבנה כי הוא נכשל ומנע מהחייבים את האפשרות לשיקום כלכלי.⁷¹ מוסד זה שהיה אמור להיות זמני, הותיר את מערכת האכיפה והגבייה עם אוכלוסייה גדולה של חייבים מוגבלים באמצעים,⁷² שנשארו במצב זה למשך תקופות ארוכות מאוד, וחובותיהם הפכו ליחובות מונצחים.⁷³ ביטול מוסד זה בחוק החדש, מאפשר כעת רק הסדרה של החוב בפרקי זמן קצרים,⁷⁴ שמשמעותה האופרטיבית היא תשלום חודשי גבוה תמורת החוב. מי שידו אינה משגת לכך, חייב להיכנס להליכי חדלות פירעון, בפני הממונה או הרשם, ואין לו אפשרות

⁶⁴ רון חריס, לעיל ה"ש 29. חקירת יכולת זו אמורה לשרת את הנושים למציאת נכסים, נזילים או שאינם נזילים, של החייב לצורך אכיפת החיוב וגבייה (ראו לצורך כך: דוד בר-אופיר ומאיר גלבוע "חקירת יכולת – תפקיד ראש ההוצאה לפועל בזירת ההתמודדות בין הזוכה לחייב" **המשפט** יא 437, 438–439 (2005)). עם זאת, כאשר אין עמידה על בחינה מחודשת של יכולתו הכלכלית של החייב מדי תקופה, אין יתרון לנושים, החייב "זוכה" בסטטוס לכל ימי חיוב.

⁶⁵ סטטוס זה הטיל הגבלות שונות על החייב, שנועדו לשמור על אינטרס הנושים מפני הסיכון הקיים בהברחת נכסים או בבריחת החייב עצמו וכדי למנוע ממנו לבצע עסקאות כלכליות, מחשש שיצור חובות נוספים בעתיד. ס' 269 לחוק ההוצאה לפועל. כך, לדוגמה, צווי עיכוב יציאה מהארץ, הגבלת שימוש בכרטיסי חיוב וכיוצא באלה.

⁶⁶ דברי ההסבר לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, לעיל ה"ש 5, בעמ' 697.

⁶⁷ שחר קטוביץ "הסדרת מצבי חדלות פירעון בלשכת ההוצאה לפועל" **דין ודברים** י 105, 123–126 (2017), לפיו הליכי הוצאה לפועל לא נועדו מלכתחילה לגבייה אלא לאכיפת החיוב ועל כן הוא סבור שאין מקום לסמכות לביצוע הליך הפטר בהוצאה לפועל.

⁶⁸ תיקון מס' 47, לעיל ה"ש 59 ודברי ההסבר לתיקון מס' 47, לעיל ה"ש 60, בעמ' 788.

⁶⁹ שם, בעמ' 698. על הדיון בייעול ניהול ההליכים על ידי הרשמים, יפים דבריו של ספי זינגר, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, אשר הוביל את ניסוחו של החוק: "לפעמים בהוצאה לפועל יש עליו [על החייב נ.ל.] מידע, אפשר לטפל בו – הרבה יותר מהר מאשר אם הוא גייש את הטפסים לאדם שלא מכיר אותו, לאדם שלא יודע מה הוא עשה. המערך הזה נועד לטובת החייבים. זה לא מן מצב שאנחנו רוצים לייעל את המערכות שלנו, שאנחנו רוצים לחלק אותן לכל מיני מערכות שונות לטובתנו. המהלך הזה נועד לסייע לחייבים היותר קטנים, היותר מוחלשים, שלא בטוח יודעים שלעבור בין מערכות יהיה להם יותר קשה", פרוטוקול ישיבה מס' 278 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 18 (8.11.2016). ראו דברים דומים גם ב: פרוטוקול ישיבה מס' 275 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20 (1.11.2016).

⁷⁰ ס' 269ג(א) לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967, ס"ח 2854. סעיף זה בוטל בהוראת ס' 361 לחוק חדלות פירעון (תיקון עקיף לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967).

⁷¹ כך בהתאם לדברי ההסבר לחוק: הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, לעיל ה"ש 5, בעמ' 697.

⁷² רון חריס, לעיל ה"ש 29, בעמ' 656 – 653.

⁷³ דברי ההסבר לתיקון מס' 47, לעיל ה"ש 60. בבחינת אוכלוסיית החייבים, חדלי הפירעון, מדווחות רשות האכיפה והגבייה על כ-80 אלף חייבים חדלי פירעון, שחלקם נמצאים במערכת ההוצאה לפועל כבר למעלה מעשור, ראו: רשות האכיפה והגבייה **דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2017**, 62 (2017). וראו גם מחקר שערך מכון טאוב בו נמצא כי, בממוצע, התקופה שהתנהל החייב בהוצאה לפועל, קודם להליך פשיטת הרגל, עומדת על 12 שנים, אשר מאיר "הצעה לרפורמה במשטר חדלות הפירעון בישראל" **מרכז טאוב – לחקר המדיניות החברתית בישראל** 6 (22.11.2015), taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/policybriefdebt2015english25.pdf.

מחקרי רשות האכיפה והגבייה מעלים, שגובה החוב הממוצע לחייבים מוגבלים באמצעים עומד על 218,323 ₪, כך עולה שפוטנציאלית ניתן היה להעניק הפטר לרבים מהחייבים הנמנים עם אוכלוסייה זו עוד במסגרת הוראת השעה, ראו: רשות האכיפה והגבייה **דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2018**, 118 (2018). בפועל, פחות מ-5% הגישו בקשות להפטר, מספר בקשות קטן ולא ממצה, שאינו פותר את מצוקתם של אלה שנמצאים כבר שנים במסגרת האכיפה והגבייה הקיימת. ראו בעמ' 118.

⁷⁴ של שלוש או ארבע שנים, ראו בס' 1א7 לחוק ההוצאה לפועל. וכדי להתמודד עם אוכלוסיית חייבי הקורונה ראו את הצעת החוק החדשה המבקשת לאפשר לרשמים פריסת החוב ל-6 שנים, כולו, זאת בניגוד לחייב מוגבל, שם נקבע צו תשלומים בהתאם ליכולת: הצעת חוק ההוצאה לפועל (נגיף הקורונה החדש תיקון מס' 67 והוראת שעה), התש"ף-2020, ה"ח 1348.

אחרת. מחקר זה מתבסס על תיקי חוב בהוצאה לפועל של חייבים חדלי פירעון, בהם הוגשו בקשות של הפטר. העיון בבקשות אלה מציע הצצה לגובה החוב והגבייה ביחס לחייבים אלה, בכך ייחודיותו.⁷⁵

ב. מתודולוגיה ונתונים

מטרת המחקר לבחון נתונים מתוך בקשות הפטרים בהוצאה לפועל כדי לחזות את השפעתה הפוטנציאלית של הרפורמה עם חקיקתו של חוק חדלות פירעון. מאגר הנתונים יסייע להעריך את השפעותיו הצפויות של החוק החדש והשערת המחקר היא שקיצור תקופת התשלומים בהליך מובילה לתועלת גבייה נמוכה מאוכלוסיית חדלי הפירעון.

תועלת הגבייה מורכבת ממימוש נכסים ומתשלומי החייב לקופת הנשייה במהלך ההליך. לחישוב תועלת הגבייה חשיבות רבה, זאת מארבע טעמים עיקריים: הערכת הסיכונים ביצירת התחייבויות, הן לחייב והן לנושים הפוטנציאלים; הערכת התועלת הכלכלית של ההליך; הערכת יעילות ההליך; ויצירת איזון בין זכויות החייב לזכויות הנושה. החוק בישראל אינו מבדיל בין אוכלוסיות שונות של חייבים ובין היתר שאלת קיומם של נכסים, לכן, ניתן לשער שתימצא תועלת שונה בין הליכי גבייה מחייב בעל נכסים לבין חייב ללא נכסים, ולצפות שאחוז הגבייה לחייבים ללא נכסים ברי מימוש תהיה כה נמוכה שהיא לא תצדיק את קיומו של ההליך הקבוע כיום ויהיה מקום לבחון מסלול חדלות פירעון נפרד. בהינתן תועלת גבייה נמוכה, ניתן להעריך שיעילות ההליך עומדת בספק, הן מבחינת משך ההליך וההגבלות הנלוות בו על החייב, והן מבחינת עלויות ההליך.

פרק מתודולוגי זה בנוי משלושה חלקים: בחלק הראשון יוצגו נתונים אודות שיעור פירעון החוב בטרם כניסת הוראת השעה לתוקף, בחלק השני יובאו נתוני המחקר אודות שיעור פירעון החוב במהלך הוראת השעה, תוך בחינת המחקר בקשות הפטר בהוצאה לפועל כחיזוי לתיקי חדלות פירעון. המחקר מתמקד באוכלוסיית חייבים שאין להם נכסים ברי מימוש, ועל כן הוא נהנה מתיקוף בשל העובדה שמדובר בבקשות דומות ולא מורכבות, כשהליך הבקשה בפני הרשם לא מתאפשר כאשר יש לחייב נכסים למימוש לטובת קופת החוב,⁷⁶ ושיעור הפירעון המחושב מורכב רק מגובה ההחזר החודשי הנקבע לחייב, לפי יכולתו. לבסוף, יבחן צפי השפעת החוק החדש על שיעור פירעון החוב.

חשוב לציין, שהמחקר נעשה בסביבת נתונים שהייתה לעיתים חסרה, כך על אופן סגירת התיק, ועל תקופת התשלום הכוללת, כפי שיובא גם בהמשך. לגבי אופן סגירת התיק, סיפקה רשות האכיפה והגבייה את הנתונים הכלליים שסיפקו תמונת מצב, אך בכדי להצליב משתנה זה של סגירת תיק עם משתנים אחרים, היה צורך להשתמש רק בנתוני המדגם. לעניין תקופת התשלומים, יציע המחקר פתרון זהיר, לחישוב מינימלי. אכן, מחקר המשך, על מאגר סדור מתוך תיקי חדלות פירעון, תחת הוראות החוק החדש, יהיה חשוב בכדי לבחון את הרפורמה בתחום. אך יש גם לומר שבכל הקשור לבחינת פירעון החוב, המושפע משני משתנים אלה: גובה צו התשלומים וסכום החוב הכולל, מאגר הנתונים בבסיס מחקר זה כולל נתונים מלאים.

טרם כניסת הוראת השעה לתוקף, כעולה מנתוני מכון טאוב, בין השנים 2007 ל-2012, היו בישראל יותר מ-50 אלף חייבים מוגבלים באמצעים ורק כמה מאות מהם קיבלו הפטר מחובותיהם בהליך פשיטת רגל.⁷⁷ נמצא כי, בממוצע, התקופה שהתנהל החייב בהוצאה לפועל, קודם להליך פשיטת הרגל, עמדה על 12 שנים,

⁷⁵ המחקר נעשה על תיקי ההפטר ברשות האכיפה והגבייה שהוגשו במסגרת הוראת השעה, כאשר סמכות למתן הפטר התאפשרה עד לסכום חובות של 800,000 ₪.

⁷⁶ סי' 369(א)(3) להוראת השעה, לעיל ה"ש 59.

⁷⁷ מרכז טאוב, לעיל ה"ש 73.

ולאחריה כ-5 שנים נוספות בהליך פשיטת הרגל.⁷⁸ מנתונים אלה ניתן ללמוד שבטרם חוקקה הוראת השעה, הפטר מחובות היה נדיר והתקבל רק אחרי תקופה ממוצעת של 17 שנים.

ככל שנניח שלא היה שינוי משמעותי בגובה החוב הממוצע ובגובה צו התשלומים החודשי, ניתן להסיק שעד ספטמבר 2015, מועד כניסתה לתוקף של הוראת השעה, שיעור הפירעון מחייבים מוגבלים שקיבלו הפטר בהליך פשיטת רגל, היה הגבוה ביותר. כפי שאראה בהמשך, שיעור הפירעון יורד, בשלב הראשון עם כניסתה לתוקף של הוראת השעה, ולאחר מכן, מכח הוראות החוק החדש.

כדי לעמוד על **שיעור פירעון החוב במהלך הוראת השעה**, נבנה מאגר נתונים המתבסס על מדגם של 450 תיקים, מתוך סך כולל של 4,447 בקשות להפטר שהוגשו בתקופה שבין תחילת הוראת השעה שהתירה מתן הפטרים בהוצאה לפועל, החל מספטמבר 2015 ועד לסוף 2017.⁷⁹ מתוכן, דיווחה הרשות על 798 תיקים שבהן ניתן הפטר, 2,105 תיקים שבהם לא ניתן הפטר והחייבים נשארו בסטטוס של חייב מוגבל באמצעים, 436 בהם ניתנה החלטת הפטר שמוותנית בתשלום בסכום כולל שאיננו עתי, וב-1,108 בקשות טרם ניתנה החלטה. המאגר כולל מדגם אקראי של תיקים מתוך 3,339 הבקשות שבהם התקבלה החלטה מהותית בתיק, מסוג: הפטר, הפטר מותנה, דחייה או המתנה לנתונים מהחייב או צד שלישי.⁸⁰ שיטת המחקר מתבססת בעיקרה על ניתוח כמותני של מאגר מידע של נתונים סדורים רשמיים מתוך רשות האכיפה והגבייה. החלטות אלה בעניין הפטרים, ככל החלטות רשמים בהוצאה לפועל אינן מפורסמות תדיר במאגרי מידע משפטיים, כפי שמפורסמים החלטות ופסקי דין של בתי המשפט.

מאגר זה מכיל החלטות בבקשות להפטר מ-16 לשכות הוצאה לפועל שונות,⁸¹ כ-15% מהתיקים מפורזים על פני 10 לשכות וניתן להבחין בריכוז הבקשות בשלוש לשכות עיקריות: תל אביב, חיפה וירושלים, כ-50%, כ-13% וכ-8% מסך התיקים הכולל, בהתאמה.⁸² עוד נבדק משך ההליך לבקשת הפטר, מיום הגשת הבקשה ועד ליום מתן ההחלטה הסוגרת בתיק. נמצא שהזמן הממוצע בהליך הוא 101 ימים, והחציון נמוך יותר ועומד על תקופה של 73.4 ימים. המאגר איפשר הצצה גם למגדר החייבים, כך נמצאה חלוקה שווה של תיקי החוב במדגם בין גברים ונשים. ובבחינת השפעת מגדר החייב על הזמן הממוצע בתיקי הפטר בהוצאה לפועל, נמצא שהזמן הממוצע של תיק חוב המשוך לגבר נמוך מהממוצע ועומד על 83 ימים, ואילו באשר לתיקי חוב המשויכים לנשים, שם, משך הזמן בהליך קרוב יותר לממוצע הכללי ועומד על 107 ימים בממוצע.

המחקר המשיך ובדק את סוג ההחלטות הסוגרות שניתנו בתיקי ההפטר לפי שלושת אלה: החלטה מסוג הפטר, החלטה להפטר מותנית בתשלום או דחיית הבקשה. בתוך המדגם נמצאו 190 תיקים בהם היה מידע על אופן סגירת התיק, 49 מהן נסתיימו בהפטר, 10 תיקים נוספים בהפטר מותנה ו-131 בקשות נדחו. ניתן לראות את ההתפלגות האחוזית באופן הבא:⁸³

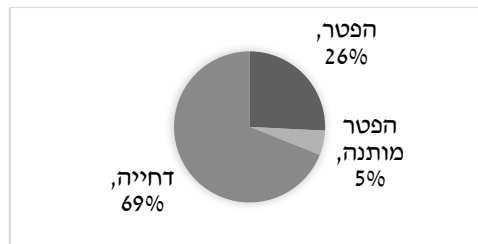
⁷⁸ על משך הליך פשיטת הרגל לפני הרפורמה, ראו גם אצל נדיב, לעיל ה"ש 21.
⁷⁹ ראו: רשות האכיפה והגבייה **דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2016**, 18 (2016). עולה מנתוני הרשות המפורסמים בדו"חות שנתיים כי נכון לשנת 2016 הוגשו 2,736 בקשות להפטר וניתנו 289 צווי הפטר. הנתונים המפורסמים במאמר לעניין התקופה עד לסוף שנת 2017 נמסרו על ידי גברת רבקה אהרונ, סמנכ"לית לתכנון מדיניות וקשרי חוץ-ממונה על העמדת המידע לציבור. מאגר הנתונים נבנה לצורך מחקר מקיף בתחום ההפטרים, וראו חלק אחר מהממצאים שעלו ממנו ופורסמו במחקר אחר: נדיב, לעיל ה"ש 21.

⁸⁰ נכון לסוף שנת 2019, דיווחה הרשות על 7,686 בקשות להפטר, מתוכם ניתנו 2,232 הפטרים: רשות האכיפה והגבייה **דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2019**, בעמ' 104 (2019), ובמחקר האחרון לעניין הפטר, לעיל ה"ש 4, דווח שנכון לתאריך 31 לנובמבר 2020 ניתנו 2,781 בבקשות שהוגשו עד יוני 2020, עת שהסתיימה הוראת השעה.

⁸¹ כפר סבא, טבריה, דימונה, תל אביב, ראשון לציון, קרית, פתח תקווה, עכו, נתניה, נצרת עילית, ירושלים, חיפה, חדרה, באר שבע, אשקלון, אשדוד.

⁸² בממוצע נמצאו 23 תיקי חוב בכל לשכה, כשהחציון הוא 9.

⁸³ נמצאו הבדלים בהתפלגות כמות הבקשות בין הלשכות ואף באופן סגירת הבקשה. כך לדוגמה, בירושלים, מרבית הבקשות נסגרות בדחייה, בתל אביב-כשליש מהבקשות מסתיימות בהפטר ובחיפה רק כחמישית.



קודם לכן, נמצא שהזמן הממוצע בהליך הבקשה להפטר עומד על 101 ימים, עם זאת, ממצא זה של משך הזמן הממוצע בהליך עד לקבלת החלטה סוגרת לוקח בחשבון החלטות שונות. כדי לדייק את החישוב, עמד המחקר על משך ההליך בבקשות שנסתיימו במתן הפטר, לרבות הפטר מותנה, כאשר במצבים של דחיית הבקשה להפטר ממשיך החייב לשלם את צו התשלומים שנקבע לו כחייב מוגבל באמצעים. הטבלה הבאה מציגה את הנתונים, באופן מדויק בחלוקה לפי סוג ההחלטה הסוגרת:

סטטוס הבקשה	זמן ממוצע	זמן חציוני
מתן הפטר [49 בקשות]	255.34	250.5
הפטר מותנה [10 בקשות]	163.45	46
דחיית בקשה [131 בקשות]	70.27	23.5

ניתן להבחין שההחלטה לדחות את הבקשה, ניתנת בזמן מהיר יחסית, כ-70 ימים, כשלעניין מחציתן של הבקשות שמסתיימות בדחייה, ההחלטה מתקבלת בפחות מ-23 ימים. גם בתיקים בהם ניתנה החלטה של הפטר מותנה תשלום, זאת ב-10 מקרים בלבד, מחציתן ניתנו בזמן של עד חודש וחצי. במקרה של מתן החלטה להפטר מחובות, ניתן לראות שנדרש זמן בדיקה ארוך יותר, ועדיין, גם החלטה זו ניתנת תוך זמן סביר של כ-250 ימים. בעמידה על משך הזמן הממוצע והחציוני בבקשות שנסתיימו בהפטר או הפטר מותנה, עולה שהזמן הממוצע הוא 240 ימים והחציוני 216 ימים. אך כדי לדעת כמה זמן בילה החייב חדל הפירעון בהסדר תשלומים על חשבון החוב יש לקחת בחשבון שבמועד הגשת הבקשה להפטר הוא שהה מינימום של ארבע שנים כחייב מוגבל באמצעים.⁸⁴ כלומר בחינת חדלות פירעונו, נעשתה הרבה לפני הגשת בקשתו להפטר, עוד עם פתיחת הליכי ההוצאה לפועל, במסגרת בחינת הגדרתו כחייב מוגבל באמצעים. במסגרת זו, נבחנה יכולתו הכלכלית ונמצא שזו נמוכה ואין ביכולתו להחזיר את החוב בתקופה הקבועה בחוק,⁸⁵ ועל כן נקבע לו צו תשלומים, לפי יכולתו הכלכלית, וללא תלות בגובה החובות הרובצים עליו.

כשניגשתי לבחון מהו אותו צו תשלומים שנקבע לחייב, רק בעניין של 79 בקשות נמצא מידע לגבי ההחלטה להכריז על החייב כמוגבל באמצעים, מועד ההכרזה וצו התשלומים שנקבע לחייב. עיון בבקשות אלה מעלה שמשך הזמן הממוצע ממועד ההכרזה על החייב כמוגבל באמצעים, עד להגשת הבקשה להפטר עומד על 2,597 ימים בממוצע, כשהתקופה החציונית עומדת על 2,135 ימים. מדובר על תקופה של כשבע שנים, הרבה מעבר לארבע השנים שקובעת הוראת השעה כדרישת סף להגשת בקשה להפטר.⁸⁶ המחקר נעשה על מדגם שכבות מייצג, ועדיין, כפי שיפורט להלן, הנתונים אודות תקופת התשלום הכוללת, מיום ההכרזה על החייב

⁸⁴ ראו בתנאים להגשת הפטר בס' 369(א)(1) להוראת השעה, לעיל בה"ש 59. אמנם הסעיף מאפשר מתן הפטר גם במצבים שהחייב שילם פחות בקבועות, אך לפחות שלוש שנים, מתוך הארבע שנים. אך, גם מחקר זה וגם מרכז טאוב, ראה להלן לעיל 73 ובהמשך עמוד זה, מצאו שהחייבים הוכרזו כחייבים מוגבלים באמצעים לפני תקופה העולה בהרבה על ארבע שנים.

⁸⁵ ס' 247, 169(א) ו-169 לחוק ההוצאה לפועל.
⁸⁶ פחות מפרק הזמן הממוצע בו החייב המוגבל באמצעים מתנהל בהוצאה לפועל – 12 שנים נכון לשנת 2015, שנת כניסת הוראת השעה לתוקף, ראו: אשר מאיר מרכז טאוב, לעיל ה"ש 73. אולם נתון זה עשוי להיות מקרי לאור פער הזמן ממועד ההכרזה באדם כחייב מוגבל באמצעים עד למועד כניסת הוראת השעה לתוקף.

כחייב מוגבל באמצעים היו חסרים, בשלב זה המחקר בחן 79 תיקים, אך יציע בחינה רחבה יותר המבוססת על הנחה של תקופת התשלומים הממוצעת. למרות זאת, חשוב להדגיש שהממצאים נהנים מתוקף חיזוני גבוה, ומאפשרים הכללה של ממצאי המחקר מן המדגם ממנו הופקו על כלל אוכלוסיית חדלי הפירעון, חסרי הנכסים.

כדי להתגבר על כך שרק ב-79 בקשות היה מידע על התקופה הקודמת להגשת בקשת ההפטר, ובהינתן שהוראת השעה מאפשרת הגשת בקשה רק לחייב שהוכר כחייב מוגבל באמצעים לפחות ארבע שנים קודם לכן בהן הוא מקפיד ומשלם את צו התשלומים שנקבע לו, הוחלט להוסיף ולקודד תקופה של ארבע שנים בכל יתר הבקשות שלא היה בהן מידע אחר. בהוספה של ארבע שנים, ממשיך המחקר בדרך זהירה, כשהתוצאות יכולות להיבחן ככאלה המשרטטות את הגבול התחתון, כשבחלק מהמקרים התקופה ארוכה יותר.

כעת, שוקללו הנתונים בכלל התיקים, ב-79 תיקים שבהם היה מידע על משך הזמן ממועד ההכרזה על החייב כמוגבל באמצעים ועד הגשת הבקשה להפטר, נלקחו הנתונים שקודדו מתיקים אלה, שם, כמפורט לעיל, נמצאה תקופה ממוצעת של 2,597 ימים. בכל יתר התיקים, קודדה תקופה של ארבע שנים, קרי 1,460 ימים. לתקופה זו, שכעת הושלמה בכל התיקים, יש להוסיף את משך הזמן במסגרת בקשת ההפטר. זמן זה משתנה כאמור בין תיק לתיק, אך כפי שעמדתי לעיל, בממוצע הוא עומד על 240 ימים. עבודת קידוד זו איפשרה כעת לעמוד על משך הזמן הכולל בו שהה החייב בסטטוס של 'חייב מוגבל באמצעים', עובר להגשת הבקשה להפטר ועד לקבלת ההפטר. מנתוני כלל התיקים במדגם, נמצא ש התקופה הממוצעת בה שילם החייב חדל הפירעון תשלומים חודשיים לטובת תיקי החוב עומדת על 1,807 ימים, כשהתקופה החציונית 1,498 ימים. מדובר בכ-60 חודשים, כשיש לזכור ש החייב נדרש למינימום של 48 חודשים כחייב מוגבל באמצעים, בטרם הגשת בקשת ההפטר.⁸⁷

כדי לעמוד על מדד פירעון החוב, יש לעמוד גם על שני אלה: על סכום החוב הממוצע ועל גובה צו התשלומים הממוצע שנקבע לחייב. המחקר מבוסס על תיקים שהוגשו במסגרת הוראת השעה, שם התאפשר ההליך בפני הרשם עד לסכום של 800,000 ₪,⁸⁸ וכיום הוגבל עד כ-150,000 ₪.⁸⁹ והמחקר מצא שסכום החוב הממוצע בבקשות עמד על כ-300 אלף ₪,⁹⁰ גם כאן ניתן להבחין בהבדל בין המינים בסכום החוב בגינו התבקש ההפטר:

נשים	גברים	
270,943	328,321.7	ממוצע
181,701	228,322	חציון

⁸⁷ במדגם נמצא פער בין תקופה מינימלית של 47 ימים כחייב מוגבל לבין תקופה מקסימלית של 6,568 ימים. רק בארבע מקרים נמצאה בקשה להפטר של חייב ששהה פחות מארבע שנים כחייב מוגבל באמצעים. רק בעניינן של 5 בקשות לא היה מידע על מועד קבלת ההחלטה הסוגרת והן הוצאו מהמדידה.

⁸⁸ ראו בס' 69(א)2 להוראת השעה, לעיל בה"ש 59.

⁸⁹ סכום החובות הניתן להפטר במסגרת ההוצאה לפועל הוגבל תחת חוק חדלות פירעון ל-150,000 ₪, ראו ס' 361(ב)1 ו-361(ב)2 לחוק חדלות פירעון. על שרירותיות בקביעת רף עליון זה לחובות בהליך הפטר ראו: נדיב, לעיל בה"ש 21, בעמ' 331.

⁹⁰ ממוצע תיקי החוב עליהם מבוקש ההפטר עומד על 12 תיקי חוב לנושים שונים. ב-16 תיקי הפטר היה מידע על חובות נוספים, שהוגשו להפטר ואינם מנוהלים כתיקי חוב בהוצאה לפועל. סכום חובות אלה התווסף לסכום החוב הכולל במסגרת הבקשה ולא נמצא פירוט על מספר תיקי חוב אלה, אך כן ידוע שממוצע סכום חובות אלה עומד על כ-73,000 ₪, והחציון נמוך יותר ועומד על סכום חובות נוספים של כ-53,000 ₪ בלבד, סכום החובות החיצוניים להוצאה לפועל עומד על סך מקסימלי של כ-228,000 ₪ ומינימלי של כ-480 ₪. בבדיקת הקשר בין מספר תיקי החוב לסכום החוב הכולל (כולל חובות שאינם מנוהלים על ידי ההוצאה לפועל), נמצא מתאם חיובי. תוצאות מבחן מתאם פיטרוסון מעידות כי נמצא קשר חיובי מובהק $t(369)=0.15$, $p=0.003$, $p<0.01$ בין מספר תיקי חוב לבין סכום החוב הכולל, כאשר לפי ממוצע של כ-12 תיקי חוב, תיק חוב עומד בממוצע על סכום של כ-25,000 ₪.

חוק חדלות פירעון העמיד דרישת סף להליכי חדלות פירעון על סכום חוב מינימלי של ליחיד נדרש של 50,125 ₪ בפני רשם ההוצאה לפועל,⁹¹ או מול הממונה על הליכי חדלות הפירעון בסכום העולה על 150,455 ₪.⁹² המחקר העלה שסכום החוב הממוצע אותו צוברים חייבים חדלי פירעון עומד על כ- 300 אלף ₪, וסכום החוב החציוני הוא כ- 211 אלף, מה שמאותת לנו שאוכלוסייה זו היתה היום נדרשת להליכים מול הממונה. לצד זאת נמצא שסכום החוב המקסימלי עומד על 660,000 ₪ ואילו החוב המינימלי בקרב חייבים מוגבלים באמצעים הוא 8,696 ₪. כמות החייבים, מתוך המדגם, שהחוב בעניינם עמד על פחות מ-50,125 ₪ עומדת על 21, כלומר פחות מ-5%. אכן, בפני חייבים אלה לא היתה פתוחה היום הדרך לחדלות פירעון.

בבדיקת צו התשלומים החודשי הממוצע שנקבע לחייב נמצא שזה עומד על 483 ₪.⁹³ בבדיקת מתאם בין סכום החוב הכולל לגובה צו התשלומים שנקבע לחייב, לא נמצא מתאם. היעדר הקשר מבסס היטב את המשמעות של קביעת צו תשלומים על פי נתוני הכלכליים וכישוריו האובייקטיביים של החייב ולא במתאם עם גובה החוב.⁹⁴ את קביעת גובה צו התשלומים החודשי לצורך החזר בעבור חובות, ניתן למצוא במרכז דיני חדלות הפירעון מאז ומעולם. עוד בהליכי פשיטת הרגל,⁹⁵ במסגרת הכרזה על חייב מוגבל באמצעים,⁹⁶ וכיום, תחת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי,⁹⁷ בקביעת צו תשלומים, המכונה צו שיקום כלכלי,⁹⁸ הן בהליכי הפטר מול הממונה על הליכי חדלות הפירעון והן מול רשם ההוצאה לפועל.⁹⁹ מלאכת חישובו של גובה החזר החודשי היא מלאכת מחשבת עצמאית של בעל התפקיד ובעלת קושי, בהיעדר אמות מידה ברורות או כלים לאופן קביעת צו התשלומים החודשי.¹⁰⁰ הכלל הוא, שצו התשלומים ייקבע לא רק לפי השתכרותו הריאלית של החייב, אלא על פי כישוריו ויכולתו להשתכר,¹⁰¹ על דרך של אומדן.¹⁰²

⁹¹ ס' 187(א) לחוק.

⁹² ס' 104(א)(2) לחוק.

⁹³ ובהשוואה בין המינים, הפעם לא נמצא הבדל גדול, ממוצע צו התשלומים לגבר עומד על 463 ₪ ולאשה על 488.60 ₪. צו התשלומים המינימלי על כלל החובות עומד על 50 ₪ והמקסימלי על 5,000 ₪. עם זאת, בתיקים בהם תועדה התנגדות נושים, צו התשלומים עולה לסכום של 550 בממוצע. נתון מעניין זה לא מלווה במידע נוסף בתיק. להערכת מעניין יהיה להעמיק ולבחון את השפעת התנגדות נושים או מעורבותם על ההליך.

⁹⁴ נתון מעניין עולה בבדיקת התפלגות גובה צו התשלומים החודשי הממוצע לפי לשכות ההוצאה לפועל מציג שונות בין הלשכות ומחדד שמלאכת קביעת צו התשלומים היא מורכבת, במחצית מהלשכות ממוצע צו התשלומים גבוה מהממוצע. עוד ביקש המחקר לבדוק האם ישנו קשר בין גיל החייב למשך הזמן שלו כחדל פירעון. גם כאן לא נמצא מתאם. אומנם, הגיל הממוצע של מבקשי הפטר הוא 51.6 אבל לא נמצאה כל השפעה של גיל על משך הזמן בהליך, על צו התשלומים שנקבע וגם לא על סוג ההחלטה הסוגרת.

⁹⁵ ס' 111 ו-118 לפקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], תש"ס-1980, י"ב תשע"ט 8099 (להלן: "פקודת פשיטת הרגל").

⁹⁶ ס' 169 לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967, ס"ח 2854 (להלן: "חוק ההוצאה לפועל").

⁹⁷ חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, תשע"ח-2018, ס"ח 3813 (להלן: "חוק חדלות פירעון", "החוק", "החוק החדש").

⁹⁸ ס' 4 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

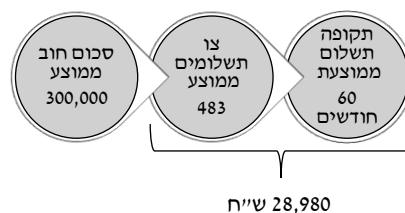
⁹⁹ ס' 154 ו-188 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

¹⁰⁰ ראו על דילמה זו גם בעולם ועל מקומו של המחוקק בקביעת אופן ההחזר: Ramsay Lain, Market Imperatives, Professional Discretion and the role of Intermediaries in Consumer Bankruptcy: A Comparative Study of the Canadian Trustee in Bankruptcy, *Am. Bankr. LJ* 74, 399, 406 (2000).

¹⁰¹ רע"א 7/98 סולטן נ' שפיגל אלון את דוד ואח', 2 (פורסם בנבו, 05.01.98).

¹⁰² בר"ע (מחוזי ב"ש) 54/95 זונדרינג נ' הבנק הבינלאומי הראשון בע"מ, 1 (פורסם בנבו, 08.05.95). לצורך ביצוע מלאכת חישוב זו אימוץ הממונה על הליכי חדלות הפירעון פרקטיקות שונות במהלך השנים לקביעת צו תשלומים. וראו על הבדלים שנמצאו בצווי תשלומים בהליכי פשיטת רגל בהשפעת המלצות הנאמן בתיק, אצל יבגני מוגרמן, נטע נדיב ומורן אופיר "תשכחו מגובה החוב: מה באמת משפיע על גובה החזר בתיקי חדלות פירעון של יחידים", טרם פורסם, לדיווח עליו ראו: אדריאן פילוט "מחקר: פושטי רגל נאלצים לשלם לנושים יותר מההכנסה הפנויה שלהם" כלכליסט 12.1.2020. www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3777562,00.html כבר בפברואר 2009 פרסם הכונס קרטריונים מנחים (משרד המשפטים האפוסטרופוס הכללי והכונס הרשמי "קרטריונים מנחים לקביעת תשלומים עתיים בהתאם להוראות סעיף 18 (ב) לפקודת פשיטת הרגל" (2009)), ובשנת 2015 העבירה וועדת חריס ביקורת על השימוש בקרטריונים אלה וביקשה להוסיף עליהם ולהעמיד כלי מדידה בדמות מחשבון (דו"ח הוועדה לעיל בה"ש 53, בעמ' 14; משרד המשפטים האפוסטרופוס הכללי והכונס הרשמי "הנחיות הכונס הרשמי- חישוב תשלום חודשי לחייב בהליך פשיטת רגל", ס' 16 (2016)). על המחשבון ראו בנספח א). והנה שוב, רק לאחרונה, בחודש מאי 2020, פורסם נוהל נוסף של הממונה ממנו עולה שבעלי התפקיד סטו מהמחשבון, שאמור היה להנחות אותם עת הם באים לקבוע את הסכום החודשי לתשלום, ולמעשה זנחו אותו (משרד המשפטים הממונה על חדלות פירעון ושיקום כלכלי והרשם לענייני ירושה "אמות מידה לקביעת תשלום חודשי לחייב", 5 (2020)). הנוהל מבקש לעבור מנוסחת החישוב

מידע חלקי שפירסם כונס הנכסים הרשמי בשנת 2013 אודות צו התשלומים בהליכי חדלות הפירעון בבתי המשפט העלה כי ישנה שונות בגובה צו התשלומים החודשי הממוצע בין המחוזות, כך בתל אביב נמצא צו התשלומים הנמוך ביותר, 554 ₪, בחיפה 588 ₪, בבאר שבע 623 ₪ ובפער גדול נמצאת ירושלים עם צו תשלומים ממוצע בגובה 895 ₪.¹⁰³ בחישוב פשוט, מבלי שפורסמו הנתונים במסודר, ניתן לראות שמדובר בצו תשלומים ממוצע של כ- 667 ₪. אחד ההסברים לפער בין צו תשלומים הממוצע העולה מנתוני הכונס לגובה הצו הממוצע שנמצא במחקר זה הוא מועד הבדיקה. ניתן לומר שמצבם הכלכלי של החייבים הורע ואינדיקציה לכך היא גם העלייה במספר הבקשות לחדלות פירעון,¹⁰⁴ וגם גובה צו תשלומים נמוך יותר שתואם את יכולתם הכלכלית הפחות טובה. וניתן להציג את הנתונים שהוצגו עד כה, שעולים מתיקי ההפטר בתקופת הוראת השעה :



כמדגם מייצג, ניתן להסיק מהמחקר שאוכלוסיית חדלי הפירעון משלמים בממוצע סכום של כ-29,000 ₪ [תשלום של 483 ₪ על פני 60 חודשים], 9.6% מתוך החוב, העומד בממוצע על 300,000 ₪. חשוב להתייחס לכך שרשות האכיפה והגבייה מדווחת על כך שחלק מהחייבים נמצאים בסטטוס של חייב מוגבל היא למעלה מעשור,¹⁰⁵ ונתוני מכון טאוב מעמידים תקופה זו על 12 שנה,¹⁰⁶ שבצירוף 240 ימים בהליך הבקשה להפטר, מסתכמים ל 152 חודשים [144 חודשים במהלך 12 שנים + 8 חודשים במהלך 240 ימים]. בתקופה כזו של 152 חודשים, תשלום של 483 ₪ יכניס לקופת הנושים כ-73,000 ₪, ויעמיד את שיעור הפירעון על 24% מהחוב הממוצע.

אך יש קושי במדידה זו, שכן הוראת השעה מגבילה מאוד את אוכלוסיית החייבים ובין היתר מעמידה רף עליון להפטר של חובות עד 800,000 ₪. רף עליון זה קל לחצותו כשתיקי החוב מתנהלים במשך 12 שנה וצוברים ריביות, ועוד מגבילה הוראת השעה ולא מאפשרת מתן הפטר לחייבים בעלי נכסים.¹⁰⁷ על כן, הוראת השעה הובילה לשיעור פירעון ממוצע של 9.6%. אולם, זהו חישוב זהיר המעיד על קו תחתון ומינימום אפשרי, וייתכן שבין שנת 2015 ועד לחקיקת חוק חדלות פירעון, שיעור הפירעון אף התקרב לכ-24%. לכן, לטעמי אין להתייחס לחישוב העולה מתקופה זו של 12 שנה כחישוב מייצג.

עד כה בחן המחקר תיקי הפטרים תחת הוראת השעה בחוק ההוצאה לפועל. בחינה זו איפשרה לעמוד על משתנים שונים בהליך שמאפיינים את אוכלוסיית חדלי הפירעון שאין בידם נכסים ברי מימש. היות ומטרת המחקר היא לחזות את שיעור הגבייה בהליכי חדלות פירעון, אבקש בהמשך לבחון פוטנציאל הגבייה הצפוי

שהייתה מקובלת בעבר, לבחינת מלוא ההכנסה העודפת, בחישוב ההכנסה בפועל בניכוי סכום הוצאות הבית הסבירות. הנוהל מבקש לעבור מנוסחת החישוב שהייתה מקובלת בעבר, לבחינת מלוא ההכנסה העודפת, בחישוב ההכנסה בפועל בניכוי סכום הוצאות הבית הסבירות. הנוהל מבטא מעבר מגישה כלכלית לגישה חברתית יותר כלפי הליך חדלות הפירעון והנושים בכלל. ראו בנושא זה: עומר קמחי "דיני חדלות פירעון - מגישה חברתית לגישה כלכלית" **עיוני משפט** לו 417 (2013).

¹⁰³ דו"ח ועדת חריס, לעיל ה"ש 53, בעמ' 13.

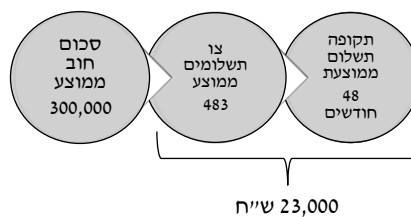
¹⁰⁴ לעיל, ה"ש 38.

¹⁰⁵ ראו בדו"ח הרשות לשנת 2016, לעיל ה"ש 79.

¹⁰⁶ לעיל, ה"ש 73.

¹⁰⁷ סי' 369(א)(3) להוראת השעה, לעיל בה"ש 59.

במסגרת הליכים על פני תקופה של ארבע שנים, כפי שקבוע בחוק החדש.¹⁰⁸ כך, לאחר כניסת חוק חדלות פירעון לתוקף, ובשים לב שבוטלה האפשרות לנהל תיק חוב בהוצאה לפועל כחייב מוגבל באמצעים, כל חייב שאין ביכולתו הכלכלית אפשרות להסדיר את החוב לפי הוראות חוק ההוצאה לפועל, יופנה להליכי חדלות פירעון, בפני הרשם או הממונה, שימשכו על פני תקופה של ארבע שנים, קרי 48 חודשים. בהיעדר נכסים למימוש, כל ההכנסות לקופת הנשייה ולטובת הנושם הן רק מהתשלום החודשי המשך 48 חודשים אלה. משנמצא שצו התשלומים הממוצע עומד על 483 ₪, ניתן לצפות שעל פני ארבע שנים, ייגבה תמורת החובות סכום ממוצע של כ- 23,000 ₪, המסתכמים בפחות מ-8% בסכום החוב הממוצע הכולל, כמתואר כאן, ביחס לשיעור הגבייה הממוצע תחת הוראות החוק החדש:



ביטול הליכי החייב המוגבל באמצעים והוראות החוק החדש, הביאו למעשה לקיצור משך הזמן בהליך חדלות פירעון ועשויים להביא להפחתה באחוז הגבייה. אך תרומתו העיקרית של המחקר היא לבחון מהי תועלת הגבייה ואחוז פירעון החוב. נתון זה משמעותי בבואו לבחון מהי מדיניות ניהול הליכי חדלות פירעון, הן לעניין משך הזמן בהליך והן לעניין אמות המידה לקביעת צו התשלומים, נושא שנמצא בבחינה מחודשת בימים אלה.¹⁰⁹ בהתאם למשך הזמן בהליך חדלות הפירעון שלפי הוראות החוק החדש עומד על ארבע שנים, ככל שגובה החוב הממוצע וצו התשלומים הממוצע יישארו יציבים, ניתן לצפות שלאור כניסת חוק חדלות פירעון לתוקף חייבים צפויים לשלם בממוצע 23,184 ₪ בתקופת התשלומים (483 ₪ * 48 חודשים) המהווים רק כ-8% מכלל החוב.

במצטבר, מחקר זה מאפשר לראות כיצד משך הזמן בהליך משפיע על שיעור פירעון החוב לנושים. בטרם כניסתה לתוקף של הוראת השעה, כשהליך חדלות הפירעון התנהל בבית המשפט המחוזי בתקופה מינימלית של ארבע וחצי שנים,¹¹⁰ ועוד קודם, התנהלו החובות במשך 12 שנה בהוצאה לפועל, משך הזמן הממוצע הכולל לתשלום בעבור הנושים עמד על 16.5 שנים, קרי 198 חודשים, ובסכום חודשי ממוצע של 483 ₪, מדובר על גבייה של כ-96,000 ₪, כ-32% מסכום החוב הממוצע.

הוראת השעה, איפשרה הגשת בקשה להפטר תוך תקופה מינימלית של 4 שנים, והעמידה את אחוז הגבייה על מינימום של 9.6%. בעניין זה ראוי לציין שלא ניתן לעמוד על ממוצע ברור, שכן אחוז הפירעון הוא פונקציה של משך הזמן שחלף מרגע ההכרזה על החייב כמוגבל באמצעים ועד חיקוק הוראת השעה ופתיחת הליכי הפטר. לכן, ניתן לצפות לפיזור גבוה בשיעור החוב שייפרע בתקופה זו. תקופת החבות המינימלית עמדה על 60 חודשים (ארבע שנים בתוספת משך הזמן בהליך הבקשה להפטר) והובילה לפירעון מינימלי

¹⁰⁸ מצו פתיחת ההליך יעמדו על קביעת צו לשיקום כלכלי, הוא צו התשלומים תוך 9 חודשים, לפי ס' 153 לחוק חדלות פירעון, הצו יובא לפני בית המשפט תוך חודשיים, לפי ס' 154 לחוק, ולאחריו, יובא לאישורו של בית המשפט בהקדם, תוך זמן לא מוגדר, לפי ס' 161 לחוק. לאחר אישורו, יחוייב החייב בתקופת תשלום של שלוש שנים, סעיף 163 לחוק. מדובר על תקופה של כארבע שנים.

¹⁰⁹ לעיל, ה"ש 102.

¹¹⁰ ראו התייחסות לכך על ידי משרד הכונס, עוד בטרם כניסתו של החוק לתוקפו והעמדת ההליך על 3.5 שנים לאחר קבלת צו פשיטת הרגל, ובסך הכל תקופה של 4.5 שנים: משרד המשפטים האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי "אוגדן הנחיות למנהלים מיוחדים ונאמנים בהליכי פשיטת רגל", בעמ' 6 (2017).

ממוצע של כ- 9% מסך החוב. זאת בעוד שלפי נתוני המחקר הגולמיים המבוססים על 79 בקשות בהם היו נתונים מלאים על תקופת התשלומים קודם להגשת הבקשה להפטר, עמדה תקופת התשלומים הממוצעת על כ- 92 חודשים והובילה לשיעור פירעון של כ- 15%. משמעות הדבר היא שהוראת השעה הובילה לירידה של בין 17 ל- 23 אחוזים משיעור הגבייה בעבור הנושים. כעת, צפוי החוק החדש לצמצם את שיעור הגבייה עוד יותר, משהוא תוחם את משך ההליך כולו בארבע שנים, ושיעור הפירעון הצפוי הוא פחות מ- 8%.

לסיכום, ניתן לראות שבצורה הדרגתית הרפורמה בדיני חדלות פירעון הובילה לירידה משיעור פירעון של 32% טרם הוראת השעה ותחת משטר של חייבים מוגבלים באמצעים והליכי פשיטת רגל, לגבייה של 9.6% עם כניסתה לתוקף של הוראת השעה, וכעת, צפי השפעת החוק החדש, בין היתר, על שיעור הפירעון והעמדתו על ממוצע של פחות מ- 8%. החוק החדש מציע וודאות בהליך, לחייב ולנושה, לסיום ההליך תוך ארבע שנים, במקום המשך התנהלות תחת סטטוס של חייב מוגבל באמצעים, ללא הגבלת משך ההליך, כשהחוב ממשיך לצבור ריבית והתשלום בעבורו נמוך.¹¹¹ אך משמעות קיצור משך הליך היא ירידה של 24% באחוז הגבייה בקרב חייבים שיכולתם הכלכלית מוגבלת, וחסרון כיס ממוצע של כ- 75,000 ₪, מתוך חוב כולל ממוצע של 300,000 ₪. ונזכור שחלוקת הכספים נעשית לרוב על פי עקרון השוויון בין הנושים,¹¹² ובהינתן שמספר הנושים הממוצע שנמצא במחקר עומד על 12, מדובר בחסרון כיס ממוצע של 6,250 ₪ בלבד לכל נושה. זהו המחיר אותו משלמים הנושים כדי לקדם את ערך השיקום, באופן של הליך יעיל יותר, המעמיד את משך ההליך על תקופה של 4 שנים בלבד.

ג. מחשבה מחודשת על תועלת ההליך

באמצעות מחקר אמפירי הדוגם 450 מתוך כלל הבקשות להפטר שהוגשו בהוצאה לפועל, עמד המחקר על מהו אחוז הגבייה בהליכי חדלות פירעון ונבחנה השאלה "כמה באמת תשלמו על החוב?". ממצאי המחקר מלמדים שיכולת התשלום של אוכלוסיית חדלי הפירעון, הנקבעת ביחס ליכולתם האישית ובמנותק מגובה החוב, היא כה קטנה, שבממוצע הצפי הוא לשיעור פירעון של פחות מ 8% מגובה החוב, על פני תקופה של ארבע שנים, וניתן לסכם כי כל שנה בהליך צפוי החייב להחזיר לנושיו 2% מגובה החוב.

בעוד שבהליך חדלות פירעון לפי הוראות החוק החדש, הן מול רשם ההוצאה לפועל והן מול הממונה, נבחנת האפשרות למימוש נכסי החייב, ככל שיש בידו כאלה, לטובת השאת הגבייה בעבור הנושים, מחקר זה עומד על שיעור הפירעון אצל חייבים ללא נכסים ברי מימוש. שיעור זה נמצא נמוך יחסית, והוא עמד על כ- 9%, ובהליך של ארבע שנים כפי שנקבע בחוק החדש יעמוד שיעור הפירעון על 8%.¹¹³ שיעור נמוך זה יתכן שאיננו מצדיק קיומו של הליך בן ארבע שנים ויתכן שיש מקום לבחון מסלול חדלות פירעון נפרד לחייבים ללא נכסים.

כיום, אין מידע על היקף החייבים בעלי נכסים, היקף המימוש, והחוק בישראל אינו מבדיל בין אוכלוסיות שונות של חייבים ובין היתר שאלת קיומם של נכסים.¹¹⁴ בשנת 2018 פנה עיתון כלכליסט לכונס הנכסים

¹¹¹ ראו ס' 121 (3) לחוק.

¹¹² ס' 232 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי; ועוד קודם בס' 76 לפקודת פשיטת רגל.

¹¹³ אחת השאלות המעניינות שמקומן במחקר המשך היא לבחון כמה אחוז מהחוב המקורי הוחזר לנושים. לריבית על תיק החוב תפקיד מרכזי כפול של יצירת תמריץ שלילי למאמצי החייב לפרוע את החוב. ראו בדברי ההסבר להצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 58) (חייב המשלם לפי הוראה לתשלום בשיעורים), התשע"ח-2018, הצ"ח 1208, בעמ' 728. וניתן לומר שריבית גבוהה זו המושתתת על החוב, משמשת כמנגנון הרתעתי ופחות כמנגנון השבה לנושה המשערך את גובה החוב ככל שהזמן עובר, ראו בהרחבה: נטע נדיב, לעיל ה"ש 21, בעמוד 313.

¹¹⁴ ראו את הדין האמריקאי המפרסם מידע על חייבים ללא נכסים, האתר של ארה"ב - <http://www.justice.gov/ust/ustp-bankruptcy-numbers-chapter-7-debtors-19-92>

הרשמי בבקשה לדעת מה גובה החוב הממוצע בהליכי חדלות פירעון.¹¹⁵ על כך השיב הכונס שבין השנים 2012 ל 2017, עמד גובה החוב הממוצע על 682 אלף ₪, כאשר הסכום הממוצע שנגבה בהליך כולו הוא 62 אלף ₪, קרי 9% מהחובות.¹¹⁶ מידע זה נוגע לכלל הליכי חדלות הפירעון וניתן להניח שלפחות בחלק מהתיקים ישנם חייבים בעלי נכסים, שנכסיהם מומשו לטובת קופת החוב. אך למרות שמידע זה לא מגובה במערכת נתונים סדורה, הוא מתכתב עם הנתונים שנאספו במחקר זה לעניין שיעור הפירעון. כך, ניתן להסיק שככל שישנם מופעים של חייבים בעלי נכסים הניתנים למימוש, הם מעטים, שערך הנכסים לא רב או שמימוש הנכסים לטובת קופת הכינוס נקבע על חשבון התשלום החודשי, באופן שמקצר את ההליך, מקדים את מועד מתן ההפטר לחייב ולא משפיע על שיעור הפירעון. יש לציין, מחקר זה נעשה על חייבים שלא היה בידיהם נכסים למימוש לטובת ההליך, ולכן מסקנותיו של המחקר מוגבלות לאוכלוסיה זו בלבד.

מאמר זה עמד על מספר נושאים שיש בהם לאתגר את השאלה כמה תשלמו על החוב. מעבר לחשיבות קביעת צו תשלומים מדויק, המשרת את אורחות חייו של האדם, שומר על קיומו המינימלי בכבוד,¹¹⁷ ונקבע באופן שוויוני לחייבים בהליכים אלה, קביעת צו התשלומים היא לב לבו של הליך חדלות הפירעון בכל הנוגע לשיעור פירעון החוב. המחקר לא מצא קשר בין גובה צו התשלומים לבין גובה החוב, שהרי צו התשלומים נקבע רק לפי מדדים אובייקטיביים של יכולתו הכלכלית של החייב. קביעת צו תשלומים שהחייב יכול לעמוד בו תסייע להכניס לקופת הנושים את הכנסתו הפנויה של החייב מדי חודש, אך קביעת סכום גבוה, ולו במעט, עשויה להביא לחוסר הצלחה לעמוד בתשלום החודשי ואף ליצירת חובות חדשים.¹¹⁸ דיוק בקביעת צו התשלומים חשוב, בעיקר לחייב, לטובת הצלחת ההליך ושיקומו ופחות בעבור הנושים, בעבור שינוי בצו התשלומים הוא לרוב בעל תועלת זניחה. אבקש להדגים הנחה זו, בחישוב בתקופה שאחרי החוק החדש, על פני הליך של ארבע שנים.¹¹⁹ קחו לדוגמא חייב שידרשו ממנו תוספת של 25% לצו התשלומים, שנמצא במחקר זה בגובה ממוצע של 483 ₪, כך שהצו החדש יעמוד על סכום של 603 ₪. בתקופה של 48 חודשים, במקום החזר של פחות מ- 8% מגובה החוב, יחזיר החייב פחות מ- 10% לקופת החוב, כלומר השאת רווח נוסף של 5,760 ₪ לנושים. רווח זה נעשה על פני תקופה של 48 חודשים, קרי, 1,440 ₪ בשנה. סכום זה יש לחלק לכל אחד מהנושים, ובהינתן שתיק החוב מורכב מ-12 נושים בממוצע, ירוויח כל אחד מהם בממוצע 120 ₪ בשנה ו- 480 ₪ על פני כל התקופה.

הממצאים האמפיריים מובילים למסקנה ברורה, קיצור תקופת התשלומים מובילה לירידה ניכרת באחוז החוב שישלם החייב, אך מדובר בחסרון כס מסימלי של כ-6,000 ₪ בממוצע לכל נושה, שהוא לטעמי זניח. השאלה היא האם יש טעם בהליך זה של קביעת צו תשלומים, כאשר תחת הוראות החוק החדש החייב צפוי להכניס לכיס הנושים כ-8% בלבד? מה התועלת בניהול הליכי חדלות פירעון במשך מספר שנים, בחסות רשם ההוצאה לפועל או הממונה ובית המשפט, ובשיתוף גורמים מקצועיים כמו נאמן, כונס ועורכי דין? העמדת הליך על פני תקופה של ארבע שנים, כשאין לחייב נכסים ברי מימוש, ויש באפשרותו לשלם תשלום חודשי, אך נמוך, איננה יעילה בעבור הנושים, כשסכום שיגבה בעבור הנושים בממוצע 8% מהחוב הכולל, ועל יתר

¹¹⁵ שחר אילן "אין תקווה לנושים: פושטי רגל משיבים בממוצע רק 12% מהחוב" כלכליסט (29.08.18).
¹¹⁶ בתקופה זו הליך חדלות הפירעון לא היה מוגבל בזמן וארך יותר מארבע שנים. ראו בהרחבה: נטע נדיב, לעיל ה"ש 19, וראו "אוגדן הנחיות למנהלים מיוחדים ונאמנים בהליכי פשיטת רגל", לעיל ה"ש 109.
¹¹⁷ ראו לעיל ה"ש 102, וגם התייחסות לקיום מינימלי בכבוד בחוק עצמו בסעיפים 130(א), 160, 162(ב).
¹¹⁸ סלים גיבראן וחגי קלעי "תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני- פרשנותם הראויה של דיני ההוצאה לפועל לאחר פסק הדין בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטול לאומי" עיוני משפט לו 195; דוד בר אופיר הוצאה לפועל-הליכים והלכות 212 ואילך (מהדורה חמישית, 2001).
¹¹⁹ אכן, ס' 163(ב) לחוק רשאי בית המשפט להעמיד את תקופת התשלומים על פחות מארבע שנים (פחות משלוש שנים מיום צו השיקום הכלכלי), אך זה רק בנסיבות חריגות וכך בין היתר גילו המתקדם של החייב או מצב בריאותו. ועוד, סעיף 163(ג) לחוק מאפשר להאריך את התקופה, במצבים בהם לא קיים החייב את חובותיו בהליך, התנהל בחוסר תום לב בדרך של יצירת חובות חדשים או אי תשלום סדיר לקופת החוב של צו התשלומים. כך או כך, מדובר בהארכת התקופה בתגובה לגובה החוב שגדל, או הארכת התקופה בתגובה לאי תשלום חודשי. סביר שבשני המצבים לא ישתנה שיעור הפירעון.

החוב יינתן הפטר. מציאות זו סבוכה בעיקר בשל מצב כלכלי משתנה תוך כדי ההליך הנמשך על פני מספר שנים ואף הגבלות בהליך היוצרות תמריץ שלילי על החייב להיות יצרני יותר, כשכל הכנסה פנויה נוספת תיזקף לטובת קופת החוב.

אם נחזור ונעיין במטרות החוק, ניכר כי החוק אכן מציע הליך קצר ויעיל יותר עם וודאות משפטית להליך שמסתיים בהפטר. בבחינת השאלה האם החוק מציע שיקום, אני סבורה שהחייב מקבל שיקום בדמות הפטר, כשמחקרים שנעשו מצביעים על כך שהשיקום הוא במובנו הקצר רואי, רק לצורכי יציאה מההליך, והחייבים המקבלים הפטר, לא מצליחים להשתקם כלכלית, צוברים חובות חדשים ושבים ופוקדים את מערכת אכיפת החיובים.¹²⁰ מטרה נוספת של החוק, עליה ניסה מחקר זה לעמוד בהרחבה, היא השאת שיעור החוב שיפרע לנושים. ניתן להבין שהמחוקק חותר, ככל יכולתו, להשאת שיעור פירעון החוב, אך ממצאי מחקר זה מובילים למסקנה ברורה ששיעור זה זניח. יש לזכור, שקיומו של ההליך על פני תקופה של ארבע שנים משמעותה עלויות, בעיקר על בעלי תפקיד, בא כוחו של הממונה, הכונס, הנאמן ואף בית המשפט, או לחילופין רשם ההוצאה לפועל. גם החייב, מתקיים תחת הגבלות רבות כשהחמורה ביניהם היא הגבלתו כלקוח מוגבל מיוחד במערכות הפיננסיות,¹²¹ והגבלה משימוש באשראי.¹²²

במסגרת מחקר זה אבקש להציע שתי הצעות חלופיות. שתיהן, נועדו להיטיב עם ההליך החדש, הפועל תחת מגבלות של אחוז גבייה נמוך ותקופה מקוצרת. הצעות אלה אינן מיועדות להגדיל את אחוז הגבייה או לשקם את החייב, אלא מקבלות את הצורך בקיום הליך הקצוב בזמן בו יכולת הגבייה מוגבלת, ולאור זאת קוראות ליעול המצב הקיים. ראשית, אישור הפטר כתלות בתשלום אחוז מסוים מהחוב, כך ניתן יהיה לחסוך בעלות ההליך לצד הבטחת החזר סכום ידוע מראש וקיצור משך ההליך. שנית, התייחסות להיעדר תועלת בקיום הליכי חדלות פירעון כטעם מיוחד שיאפשר להקטין את החוב באופן הנדרש כדי להביא לכך שהחייב לא יוגדר כחדל פירעון אלא כבעל חוב היכול לעמוד בהחזרתו.

אחד השינויים שנעשו בחוק החדש, בהשוואה לפקודת פשיטת הרגל, הוא היעדר ההתייחסות למצב של קביעת הפטר תחת תנאים, המכונה 'הפטר מותנה', לפיו רשאי בית המשפט להתלות את ההפטר בתנאים שיש לקיים, לרבות תנאים לעניין תשלומים.¹²³ צו הפטר מותנה שניתן לפי פקודת פשיטת הרגל, מותנה לרוב בביצוע תשלום כספים לקופת פשיטת הרגל לאחר מתן הצו, כך שבמידה והחייב יעמוד בתנאי זה, הוא יהיה זכאי לצו הפטר חלוט וסופי. בחוק החדש אין למעשה מקום לרעיון של צו הפטר מותנה לפי המתכונת של פקודת פשיטת הרגל, מאחר שההפטר בחוק חדלות פירעון איננו צו נפרד, אלא תוצאה של עמידה בתנאים בהתאם לצו השיקום הכלכלי.¹²⁴ שימוש בפרקטיקה של הפטר מותנה היא בעלת יתרונות, ביחוד כאשר במצבים שהחייב לא מקפיד לשלם את הצו לקופת החוב תדיר ובאופן מלא, הוא מסתכן לא רק בהארכת משך ההליך,¹²⁵ אלא גם בבטלותו.¹²⁶ אכן, יש שיבקשו לומר שתחת החוק החדש, כל הפטר הוא הפטר המותנה במילוי החייב אחר חובת התשלומים, אך לא כך הדבר, ההפטר המותנה אינו נשען על תשלומים עתיים, אלא תלוי בעמידה של החייב בתשלום הכולל. זאת בשונה מתשלומים עתיים הנחשבים קשוחים.

¹²⁰ מחקר הרשות, לעיל ה"ש 17.

¹²¹ ס' 142(3).

¹²² ס' 142(4)(א). הגבלות אלה נקבעות מיד עם פתיחת ההליך, ראו בס' 121(א) לחוק וממשיכות לאחר הצו לשיקום כלכלי ועד תום ההליך, ראו בס' 161(ב)(4) לחוק.

¹²³ ס' 62(ב) לפקודה.

¹²⁴ ס' 174(א) לחוק.

¹²⁵ ס' 163(ג)(1) לחוק.

¹²⁶ ס' 183(א) לחוק.

כבוד השופט עודד מאור ואסף דגני, בספרם בנושא חדלות פירעון, סבורים שככלל אין זכות לחייב להקדים תשלומים ולהגיע להפטר במועד מוקדם יותר, וכל שינוי או חריגה מהתשלום העתי איננה מובנת מאליה.¹²⁷

מהדו"ח השנתי האחרון שמפרסם כונס הנכסים הרשמי,¹²⁸ עולה שכ-7,300 בקשות לחדלות פירעון קיבלו הפטר באותה שנה,¹²⁹ וכ-8,000 תיקי חדלות פירעון בוטלו,¹³⁰ בשל מחדלי החייב באי תשלום סדיר לתיק החוב.¹³¹ ניתן להבחין שהקושי בהליך חדלות הפירעון הוא לא רק שיעור הפירעון הנמוך אלא גם כמות לא מבוטלת של חייבים שלא צולחים את ההליך. עם ביטול ההליך חוזרים חייבים אלה להתנהל מול מערכת האכיפה והגבייה, אך יכולתם הכלכלית לא השתנתה, וביטול האפשרות להסדר החוב דרך מוסד החייב המוגבל באמצעים לא מאפשרת הליך גבייה בעניינם.

ההצעה הראשונה, תבקש לסייע לשני אלה, והיא מבוססת על הנחה מקדימה שאכן מדובר באדם חדל פירעון שפתח בהליכים. לאחר הפתיחה בהליך ובדיקה כלכלית,¹³² יקבע סכום ברוטו כאחוז מסכום החוב הכולל כתנאי להפטר. אחוז זה יכול להיקבע בחישוב צו התשלומים המותאם לחייב כפול מספר חודשי ההליך, או בהמשך לממצאי מחקר, לעמוד על 8%. מחד, שיעור פירעון של 8% הוא השיעור הממוצע, ויתכן שחייב פלוני בעל יכולת לפרוע את חובו בשיעור העולה על ממוצע זה, או חייב אלמוני, שבעניינו סכום זה גבוה. בבחינת החייב, איננו מעוניינים להגיע למצב של תשלום עתי גבוה מהיכולת האמיתית שלו, ומבחינת הנושה איננו מעוניינים בגבייה חסרה ביחס ליכולת של החייב.

אפשרות זו טומנת בתוכה שני יתרונות, הראשון, הוא בהעמדת תכנית פירעון גמישה לחייב המאפשרת לו, לאורך זמן, לעמוד בסכום ההחזר שנקבע, בשיעורים שנוחים עבורו, בהתאם לתמורות הכלכליות בחייו, על מנת שלא יצור בתקופה זו חובות חדשים או שההליך כנגדו יבוטל. הגמישות הניתנת לחייב לאופן התשלום להשבת החוב יכולה להיות מלאה או חלקית, ובבחינה זו רשאי החייב לא לשלם לקופת החוב מספר חודשים ולאחר מכן לשלם יותר, או שניתן יהיה לקבוע טווח לשיקול דעתו של החייב.¹³³ בהיעדר תשלום עתי, יודע החייב שעליו לשלם לקופת הכינוס את הסכום שנקבע, ויתכן שבעבורו ידרשו לכך עוד מספר חודשים ביחס לחייב אחר. באשר לחייב שהסכום שנקבע הוא נמוך מיכולתו האמיתית, כאן אני סבורה, והראתי מעלה בדוגמא מספרית, שהתועלת שצומחת לנושה היא שולית יחסית. די בכך שהחייב ידע שישנה אפשרות לשנות את הסכום, אם יתגלו נכסים שלא דיווח עליהם, בדיוק כפי שמתבצע כיום.¹³⁴ יתרון זה, הן בעבור הנושים והן בעבור החייב, הוא היכולת של החייב לצלוח את ההליך. קביעת סכום כולל, בשונה מחלוקתו לתשלומים עתיים, הוא היעדר הקשיחות של ההליך, חובת התשלום החודשית מתגלה ככזו שרבים לא עומדים בה, וראו לעיל על כמות ההליכים שמבוטלים. אם אכן המחוקק מבקש לעודד הצלחה של ההליך, זה אחד

¹²⁷ עודד מאור ואסף דגני **הפטר – חדלות פירעון, הסדרי חוב ושיקום כלכלי של יחידים** (2019), כרך א' בעמוד 308.

¹²⁸ לשנת 2018, לעיל ה"ש 36, ממנו ניתן ללמוד גם על נתוני השנים הקודמות.

¹²⁹ נכון לשנת 2018, שם, בהשוואה ל-7,600 בשנת 2017.

¹³⁰ נכון לשנת 2018, שם, עלייה של 25% בהשוואה לשנת 2017.

¹³¹ לפי ס' 183(א) לחוק. וראו התייחסות לסיבת השימוש בסעיף זה בספרם של מאור ודגני, לעיל ה"ש 130, על אי עמידה

בהעברת התשלומים החודשיים על ידי החייב, בעמ' 308.

¹³² ראו סעיפים 152 ו-153 לחוק.

¹³³ בבחינת התעשרות לאחר קבלת ההפטר. החוק החדש שותק, שהרי ההפטר הוא מוחלט למעט אם החייב התנהל בחוסר תום לב והסתיר התעשרות, ראו בס' 176(א) לחוק. לעניין קבלת צו הפטר מותנה החוק החדש שותק ולכן יש לפנות להוראות הפקודה והפסיקה מכוחה. בעניין ע"א 8488/18 **זמירה משקל נ' עו"ד רונן בצלאל – הנאמן** (ניתן ביום 17.6.2019) התעוררה השאלה האם מי שקיבל כספים לאחר שקיבל צו הפטר מותנה, מחוייב לדווח גם על כספים אלו לנאמן על הליך פשיטת הרגל שלו או שהוא אולי פטור מכך. בית המשפט העליון עושה אבחנה בין מצב בו התגלה לאחר מתן צו ההפטר החלטות שהוא ניתן על בסיס תשתית עובדתית שגויה, כשהחייב התנהג בחוסר תום לב והסתיר עובדות מהנאמן ומבית המשפט, אזי ניתן לבטל את צו ההפטר שהתקבל על בסיס עובדות שגויות. לבין התעשרות שחלה לאחר שניתן צו הפטר חלוט, שלא היתה צפויה, כגון התעשרות מזכיה בהגרלה, קבלת ירושה וכדומה בזה, אזי לא ניתן לבטל את ההפטר.

¹³⁴ בסעיפים 138(א) ו-1(ב), וסעיף 170 לחוק חדלות פירעון.

מהמאפיינים שמכשילים את החייבים.¹³⁵ האישור להפטר יהיה מותנה בתשלום הסכום שיקבע, ובהגשת דיווחים כלכליים תקופתיים, כדי לוודא שהחייב נוהג כמתבקש בחוק ובתום לב.¹³⁶

היתרון השני הוא החסכון בעלויות ההליך, הן למדינה והן לחייב שאיננו נדרש להליכי ביניים ולייצוג משפטי שוטף. הישענות על שיעור הפירעון הממוצע, משמעותו חסכון בעלויות מבלי שיש צורך בבדיקה כלכלית מעמיקה המתחקה אחר הכנסותיו והוצאותיו של החייב.¹³⁷ כאן אבקש לשוב להנחת המוצא להצעה זו, והיא שמדובר בחייב חדל פירעון, ועוד, שמדובר בחייב כזה, שממצה את יכולת השתכרותו. קשה לאמוד את היקף התועלת הכלכלית, אך ניתן להניח שהיא תהיה לא קטנה, כך בצמצום הזמן השיפוטי בבתי המשפט השלום, בלשכות ההוצאה לפועל, במעורבות של גורמים מקצועיים אצל הממונה על הליכי חדלות פירעון, נאמנים, כונסים ואף עורכי דין. ניתן למצות את הבדיקה אודות החייב ודיווחיו כבר בשלב הראשון של פתיחת ההליך,¹³⁸ ולחסוך בכך מינוי של נאמן בתיק.¹³⁹ ממועד הגשת הבקשה ועד למתן הצו לפתיחת הליכים, תקופה הנמשכת כ-30 ימים, יבחן הממונה את בקשת החייב לצורך מתן החלטה. בשלב זה יכול הממונה לבקש השלמת מסמכים או לזמן את החייב לדיון במשרדי הממונה. בתום התהליך ייתן החלטתו על מתן צו לפתיחת הליכים, שיכלול תשלום חודשי או צו להתפטר מותנה, ולצדס חובת דיווח.

חשוב לומר, הצעה זו מתאימה לדעתי רק במקרה של חייבים ללא נכסים. ללא מחקר נוסף, לא ניתן לדעת כיצד מתנהגת אוכלוסיית החייבים בעלת הנכסים ועל כן בשלב זה מומלץ לבצע אבחנה בין חייבים בעלי נכסים לחייבים ללא נכסים. עוד ניתן יהיה להמליץ על הצעה זאת, תוך האפשרות להחריג חייבים בנסיבות מיוחדות.¹⁴⁰ ללא ספק, קיומם של נכסים עשוי להשפיע על ההליך כולו ובין היתר על קביעת סכום ההחזר של החייב, כסכום ברוטו או כתשלום עתי.

ההצעה השנייה עוסקת בפתרון מחוץ להליך חדלות הפירעון, עוד במסגרת הליכי האכיפה והגבייה. לאחר שמחקר זה מצא שישנה תועלת נמוכה בשיעור פירעון החוב וספק ביעילות ההליך, בקיומו לאורך תקופה של ארבע שנים ובהשתתפות של שחקנים רבים, אחת המסקנות היא שכדאי לבחון אמצעי גבייה ומסלולי גבייה אחרים. אכן, תועלת הגבייה הנמוכה היא תוצר אינהרנטי של קיצור משך ההליך, אך לא ניתן להתעלם מכך שההליך עצמו יוצר תמריצים שליליים לחייבים להגדיל את הכנסותיהם או לצמצם הוצאותיהם, ובכך, לאפשר החזר גבוה יותר. הצעה זו מבוססת על ההנחה, שלנושים תמיד עדיף לאכוף את חובותיו של החייב מחוץ להליך חדלות הפירעון, אך שלא תמיד מתקיים הליך סדור, המאפשר שיקוף התועלות ושיח המקדם הסדר, כדי להימנע מכניסת החייב להליכי חדלות פירעון.

הצעה זו, מבוססת על סעיף קיים בחוק ההוצאה לפועל,¹⁴¹ המעניק לרשם שיקול דעת להפחית את גובה החוב מטעמים מיוחדים. המונח 'טעמים מיוחדים' מעניק שיקול דעת רחב לרשם ומקום להסתייע בו כשהוא

¹³⁵ לעיתים בדרך של ביטול ההליך ולעיתים בהארכת משך ההליך.
¹³⁶ ראו בין היתר על יצירת חובות והתנהלות בחוסר תום לב בסעיף 163 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי.
¹³⁷ אפשרות זו נשענת על הפרקטיקה שקבע המחוקק בסעיף 162(א)(2) לחוק, המאפשר קביעת תשלום כאחוז מהכנסת החייב, ללא בדיקת כלכלית מקיפה על התנהלותו, גם אם הסכום שיוותר בידו יעלה על דמי המחיה. המטרה של המחוקק היתה לעודד את החייב להגדיל את הכנסותיו. וראו בדברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 56.

¹³⁸ ס' 105 לחוק.
¹³⁹ סעיפים 125 ו-128 לחוק. אך לא מדובר רק בחסכון בעלויות, ראו על הקושי בתפקידו של הנאמן ובקביעת צו התשלומים: Yevgeny Mugeran, Neta Nadiv, Moran Ofir, *Are Courts Biased? The Anchoring Heuristic and Judicial Decisions in Personal Bankruptcy Proceedings*, in Venezia, I. (Ed.) *Behavioral Finance: A Novel Approach*, 2020, World Scientific Publishers, London.

¹⁴⁰ ראו לדוגמה את ס' 167(א) לחוק המאפשר לבית המשפט להעניק הפטר לאלתר לחייב שכושר השתכרותו אינו עולה על דמי המחיה ואין באפשרותו לשלם תמורת החוב. וראו בעניין זה גם את רע"א 6353/19 **אנטולי לשצ'נקו נ' כונס הנכסים הרשמי** (פורסם בנבו, 11.02.20). רעיון נוסף שחורג מגבולות מחקר זה אך ראוי להמשך בחינה הוא מהי אחריות המדינה כלפי חייבים אלה, והאם נכון יהיה לבחון העמדת הלוואה לכיסוי התשלום שנקבע עד למתן ההפטר, בדרך של מנגנון הלוואות בערבות מדינה.
¹⁴¹ ס' 81א(4) לחוק ההוצאה לפועל.

מנהל תיק חוב בעניינו של חייב בעל יכולת כלכלית מוגבלת.¹⁴² חייב כזה, תחת הוראות החוק החדש, ימצא את עצמו בהליכי חדלות פירעון.¹⁴³ לפי ממצאי מחקר זה, הנושים לא מקבלים חזר עבור החוב, גם לא מחצית ממנו, לכן, אם נוכל לנהוג בהפחתת הריביות בעבור החוב, והעמדתו על סכום החוב בערכי הנטו שלו, יתכן ונוכל למנוע מאחוז לא קטן מהחייבים מלהיכנס להליכי חדלות פירעון, בבחינה זו שיוכלו להגיע להסדר תשלום החוב.

יש לטעמי מקום להתייחס לממצאי המחקר ותועלת פירעון החוב הנמוכים כטעם מיוחד המצריך התייחסות של הרשם בטרם פנייה להליכי חדלות פירעון. די בכך שהרשם יפנה לעשות שימוש בסמכותו להקטנת החוב, על דרך של הפחתת הריבית, והעמדת החוב על סכום החוב המקורי.¹⁴⁴ הצעה זו מבוססת על ההנחה שהחוב שמגיע להליכי חדלות פירעון הוא חוב שצבר לא מעט ריביות לפני ובמסגרת הליכי אכיפה וגבייה בהוצאה לפועל. ריביות גבוהות אלה אינן משקפות את מדד המחירים לצרכן, אלא ריבית פיגורים גבוהה שמרחיקה את יכולתו של החייב לפרוע את החוב ואף פוגעת במוטיבציה לעשות כן.¹⁴⁵

הפחתת גובה החוב עשויה להביא לכך שהחייב כן יוכל לפרוע את החוב במסגרת של שלוש או ארבע שנים,¹⁴⁶ ולא יזדקק להליכי חדלות פירעון, ויש בה גם כדי ליצור תמריץ להגדלת הכנסה עודפת והימנעות מהליכים. אומנם, הפעלת סמכות זו של הרשם מחייבת להביא את ההצעה לאישורם של הנושים, אך הדבר לא שונה בהרבה מהליך חדלות פירעון, גם שם לנושים יש זכות להגיב על החלטות בהליך.¹⁴⁷ כאשר תועלת הגבייה בהליך חדלות פירעון כה נמוכה, ומהסכום בקופה עוד ישנה הוצאה בעבור הנאמן, כך שכיסם של הנושים חסר עוד פחות, אני סבורה שכדאי להפוך חלופה זו בבחינת הצעת חובה לנושים בשלב ביניים ולפני הליכי חדלות פירעון.

אין בטוחה לכך שתועלת הגבייה בדרך זו תעמיד את שיעור הפירעון על אחוז גבוה יותר, שהרי שיעור הפירעון הוא פונקציה של שני אלה, יכולת ההחזר החודשי ומשך תקופת התשלומים. אך חלופה שנייה זו תסייע להימנע מהליכי חדלות פירעון ומהגבלות כלכליות על החייב, ובין היתר הגבלתו של החייב אצל הגופים הפיננסיים והשלכות על דירוג האשראי.¹⁴⁸ הצעה זו הופכת ליותר רלוונטית ומעשית תחת הוראת השעה נוכח תקופת משבר הקורונה, המאפשרת לכלל החייבים אפשרות פריסת תשלומים על פני שש שנים.¹⁴⁹ כפי שמלמדים ממצאי המחקר, לתקופת התשלומים השפעה ניכרת על אחוז החוב שייגבה, לכן, הארכת תקופת התשלומים עשויה להגדיל את אחוז החוב שיוחזר לנושים. אם קודם להוראת השעה, ניתן היה לפרוס את החוב לארבע שנים, וחייב שאין ביכולתו לעמוד בכך, היה נכנס להליך חדלות פירעון, כעת הצעה זו, מציעה הסדר משלים, לא רק פריסה על פני שש שנים, כפי שמאפשרת כיום הוראת השעה, אלא העמדת החוב הכולל על סכום נמוך יותר, לאחר הפחתת הריבית. שני אלה, יאפשרו לחלק מהחייבים להימנע מכניסה להליכי

¹⁴² וראו החלטת רשם עמית גולן מיום 25 לנובמבר 2020, פורסמה באתר הרשות: <https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/amt-golan-25112020>

¹⁴³ ראו לעיל הערות 52 ו-53 והטקסט לצידן. וראו גם: ס' 1א7 לחוק הוצאה לפועל (תיקון מס' 68) ס"ח 2854 בעמ' 2.
¹⁴⁴ ראו על סמכות רשם ההוצאה לפועל להפחית ריביות בחוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 63), ס"ח 2769 בעמ' 116 וחוק ההוצאה לפועל (תיקון 67) ס"ח 2844 עמ' 402 (הוראת שעה בסעיף 8 לחוק מתן שירותים חיוניים מרחוק (נגיף הקורונה החדש – הוראת שעה), תש"ף-2020).

¹⁴⁵ על הצורך במציאת מנגנון היוצר תמריץ חיובי לחייב לפרוע את חובותיו, ראו: Braucher, Jean. *Theories of over indebtedness: interaction of structure and culture*. THEORETICAL INQ. L 7.2 (2006); T. A. Sullivan, E. Warren, J. L.

Westbrook, *Laws Models, and Real People: Choice of Chapter in Personal Bankruptcy*, LAW AND SOCIAL INQ. 1988

¹⁴⁶ ס' 1א7 לחוק ההוצאה לפועל, וראו את התיקון החדש שמאפשר פריסה ל-6 שנים: חוק הוצאה לפועל (תיקון מס' 68) ס"ח 2854 בעמ' 2.

¹⁴⁷ ס' 155 לחוק חדלות פירעון.

¹⁴⁸ ס' 66א לחוק הוצאה לפועל; ס' 142 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

¹⁴⁹ דברי ההסבר להצעת חוק הוצאה לפועל (נגיף הקורונה החדש – תיקון מס' 67 והוראת שעה), התש"ף-2020, ה"ח 1348, 605-604.

חדלות פירעון, להימנע מההשלכות הכלכליות שבהליך ולנושים, הצעה זו עשויה להביא לשיעור פירעון גבוה בהרבה של החוב, ויתכן שאף מלא.

ד. דברי סיכום

מטרת המאמר לדון בהשלכות הרפורמה בדיני חדלות הפירעון, ללא תלות במשבר הקורונה, אך לא ניתן שלא להתייחס, ולו במעט למשבר, כשההיזקקות הדיונית היא בתרומה שהוא מייצר לאוכלוסיית חדלי הפירעון.¹⁵⁰ על אף חשיבות השאלה האם יש לנקוט ביחס שונה לחייבים שנקלעו לחובות עקב המשבר, ובמורכבות הבחינה האם ההיקלעות לחובות היא בשל המשבר, או שהקושי הכלכלי היה קיים עוד קודם, מחקר זה לא בא להתייחס לאלה. משבר זה מאתגר את התחום, מביא לעלייה דרמטית בפונים להליכים אלה ומביא לפתחם אוכלוסיות חדשות שזקוקות לסיוע מהיר ואף אבחנות מבדלות.¹⁵¹ עם זאת, למחקר תרומה אפשרית למצב שבו מספר הפונים להליכי חדלות פירעון והוצאה לפועל גדל משמעותית, גידול שמורגש אגב המשבר,¹⁵² כשחלקם הם חייבים שהיו נתונים בקשיים קודם למשבר, והוא שימש כמאיץ ולא כסיבה להליכי חדלות פירעון.

מאמר זה בחן כמה באמת חדלי פירעון מחזירים תמורת החובות, כשהוא מציג תועלת נמוכה מאוד לקיום הליכי חדלות פירעון, גם נוכח משך ההליך תחת הוראות החוק החדש על פני ארבע שנים. מחקר זה לא רק שיש בו כדי לתרום לקידום תחום חדלות הפירעון, אלא הוא מביא שתי חלופות שניתן לעשות בהן שימוש, בעיקר, אך לא רק, באוכלוסיית חדלי הפירעון שפוקדים את המערכת המשפטית אגב משבר הקורונה. השערת המחקר היתה שהיקפי הגבייה בהליכי חדלות פירעון יקטנו תחת הוראות החוק החדש, ואכן, המחקר, שבחן תיקי הפטר כחיזוי לתיקי חדלות פירעון, בהינתן פנייה של אותה אוכלוסייה ללא נכסים, איפשר הצצה ראשונה לנתונים שונים, ובין היתר, גובה צו התשלומים וגובה החוב, מכוחם התאפשר לעמוד על שיעור הפירעון עבור הנושים. המחקר אישר את השערת המחקר ומצא שלאורך כל השינויים שנעשו בתיקי חדלות פירעון בשנים האחרונות, שיעור הפירעון ירד. בסך הכל, במסגרת השינויים שנעשו משנת 2015 ועד 2019, מהוראת השעה ועד החוק החדש, ירד שיעור הפירעון מ-32% לפחות מ-8%.

לצד שיעור הפירעון הנמוך, עליו עמד מחקר זה בהרחבה, אחת המסקנות מן המחקר היא שיש מקום לבחון יצירת מסלולי חדלות פירעון באבחנה בין חייבים, ובייחוד בין חייבים בעלי נכסים לחייבים שאין בידם נכסים ברי מימוש. זאת ועוד מבקש המחקר להצביע על שתי חלופות להסדר הקיים בחוק שיש בהן כדי לייעל את ההליך ואף להעניק סעד לחייב ולנושים במסגרת הליכי האכיפה ובטרם הכניסה להליך חדלות הפירעון.

ללא קשר למגבלות המתודולוגיות, המחקר הנוכחי הוא ראשון מסוגו, אי לכך, ועל אף הדמיון בין בקשות ההפטר תחת הוראת השעה לתיקי חדלות פירעון, בכל הנוגע לחייבים ללא נכסים, חזרה נוספת על מערך המחקר ובחינה נוספת של ממצאים מתיקי חדלות פירעון חשובים לצורך הכללה של הממצאים, כמו גם לבחינת ההמלצות הפרקטיות הנגזרות מהן.

¹⁵⁰ ראו לעיל בה"ש 38.

¹⁵¹ ראו לדוגמה תזכיר חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי (תיקום מס' 4) (עיכוב הליכים לשם גיבוש ואישור הסדר חוב) (הוראת שעת – נגיף הקורונה החדש), התש"ף 2020.

¹⁵² שם.