

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 שבו חדל הפירעון מחזיר תמורת חובותיו החזר מלא ואף לא קרוב לכך. המשמעות הייתה, 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 סכום צו התשלומים ואת סכום החוב הממוצע, ומכוחם את שיעור הפירעון של אוכלוסיית חדלי הפירעון. בחינה זו חשובה במיוחד כשחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי הביא איתו שינוי פרדיגמות ופרקטיקות בתחום. המחקר 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 ליבו של הליך חדלות הפירעון. בית המשפט והממונה על הליכי חדלות פירעון מטעם משרד המשפטים, 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 לאוכלוסיית החייבים ולאוכלוסיית הנושים כאחד וגם לציבור הרחב, כשאפקט החוב הנמחק בדרך של הפטר מייצר החצנת על

* מרצה, אחראית אקדמית על המערך ההתנסותי ועל תכנית המצטיינים, בית ספר הארי רדזינר למשפטים, אוניברסיטת רייכמן; מרצה מן החוג בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. תודה מיוחדת לנועה רותם, רעי לוטן, יובל פז ושירה בן שמעון על סיוע נפלא במחקר, לגב' רבקה אהרוני מרשות האכיפה והגבייה על גישה לתיקי ההפטרים, על נעימות ומקצועיות ולחברי המערכת שהערוטיהם הנהדרות תרמו למאמר.

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, אירוע של חדלות פירעון טומן בחובו את ההנחה שרבים מהנושים, ואולי כולם, לא יקבלו מהחייב את מלוא החוב, והאירוע אף משליך על צדדים שלישיים נוסף על נושי החייב.⁴ כך, אירוע חדלות הפירעון איננו מוגדר כישלון כלכלי של החייב אלא "תאונה כלכלית" או כשל שוק בכלכלה מודרנית עתירת שימוש באשראי.⁵ לפיכך הגישה החברתית אינה מתמקדת בהיבט העונשי של ההליך אלא בהיבט השיקומי שלו. הכישלון הכלכלי של חייב מצריך דין מיוחד אשר יטפל באירוע חדלות הפירעון אגב התחשבות במגוון אינטרסים ושיקולי מדיניות.⁶ שיקולי מדיניות אלה כוללים את הרצון להגן על הנושים אף בהבחנה בין נושים חזקים יותר לחזקים פחות,⁷ ואת הרצון להגן על הציבור ולשקול שיקולים מקרו-כלכליים. לעומת הגישה החברתית ניצבת זו הכלכלית,⁸ המבקשת להתמקד באינטרס הנושים ולא באינטרס החייבים. ההצדקה העיקרית לכך היא הגדלת שיעור הפירעון של החוב, שהופכת את מתן האשראי למסוכן פחות ולזול יותר.⁹

- 1 בית המשפט עצמו מתייחס לדילמה זו וחש שלעיתים מדובר בהליכים שאין בהם תועלת, ראו לדוגמה פש"ר (מחוזי חי') 51856-03-16 רחמני נ' הכונס הרשמי מחוז חיפה, פס' 18 (נבו 12.11.2017). ביטוי נוסף לכך ראו בפסק דינו של בית המשפט העליון, ברע"א 6353/19 לשצ'נקו נ' כונס הנכסים הרשמי, פס' 6 ו-11 לפסק דינו של השופט סולברג (נבו 11.2.2020) (באותו עניין התמקד השופט סולברג בתועלת הזניחה לנושים לצד הפגיעה החזקה בחייב).
- 2 חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018, ס"ח 2708 (להלן: חוק חדלות פירעון או החוק או החוק החדש).
- 3 Donald R. Korobkin, *Rehabilitating Values: A Jurisprudence of Bankruptcy*, 91 COLUM. L. REV. 717 (1991).
- 4 כמו על המדינה (על תשלומי מיסים ותשלומי ביטוח לאומי), על הקהילה שבה נמצא החייב, על שוק האשראי ועל דיני החוזים וההתחייבויות בין צדדים. לעניין שיעור הפירעון, מחקר מטעם רשות האכיפה והגבייה עומד על קשיים כלכליים שחוזים הנושים בעצמם משיעור הפירעון הנמוך של החוב. ראו יולנדה גולן *השפעת ההפטר במסגרת הוראת השעה על הנושים הפרטיים*, 1, 10, 11-12 (רשות האכיפה והגבייה, אגף המחקר 2021) <https://bit.ly/3vxxvO2A> (כך בין היתר צוין כי: "במקרים רבים התשלומים לא מכסים אפילו את הריבית המתווספת לחוב" ו-"חלקם אף נכנסים בתורם למערבולת של חובות").
- 5 דברי ההסבר לחוק מתייחסים לחדלות הפירעון כתאונה כלכלית בהבחנה שמרבית החייבים נקלעו למצב ואין להם תרומה של ממש לקושי הכלכלי, ולכן אינני תולה תקווה רבה בהכשרה הכלכלית אם מלכתחילה אין מדובר בתרומה של החייב. ראו דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, ה"ח 1027, 594 (להלן: דברי ההסבר לחוק או הצעת חוק).
- 6 Elizabeth Warren, *Bankruptcy Policy*, 54 U. CHI. L. REV. 775 (1987).
- 7 הבחנה שאין לה ביטוי כיום בהוראות החוק, וייתכן שדווקא משבר הקורונה מקצין צורך זה מהחשש לתאונה שרשרת – דהיינו כי אם לא נדאג לנושים, הם ימצאו את עצמם חדלי פירעון.
- 8 אלעזר ברקוביץ' "פשיטת רגל" *הגישה הכלכלית למשפט* 887, 897-898 (אריאל פרוקצ'יה עורך, 2012).
- 9 ראו עומר קמחי "דיני חדלות-פירעון – מגישה חברתית לגישה כלכלית" *עיוני משפט* לו 417, 430-432 (2013), וכן את האסמכתאות המוזכרות שם. בבחינת שיקולי מדיניות בפרספקטיבה כלל-עולמית, בכל שנה בוחן הבנק העולמי מדדים כלכליים במדינות ומפרסם דירוג המצביע על היכולת להיכנס לעסקים באותה מדינה בדו"ח המכונה *Doing Business*. אחד מהמדדים הוא חדלות הפירעון, ודו"ח זה מדרג את

דיני חדלות הפירעון בישראל עברו במהלך השנים שינויים, ובהם ניתן לציין נטייה לגישה החברתית השמה את ערך השיקום למטרה מובהקת בחוק. למשל, עוד בפקודת פשיטת הרגל ביקש כונס הנכסים הרשמי לסייע לחייבים ולקבוע להליך חדלות הפירעון תקופה קצובה שבסופה מתן הפטר.¹⁰ הדבר עולה בבירור מחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, המכיר בזכות החייב להשתקם.¹¹ החוק קובע הסדרים חדשים עבור המבקשים להכריז על מצב של חדלות פירעון, והחידוש הבולט בו הוא המטרה לשיקום כלכלי של החייב, כך עולה גם מסעיף המטרות שבחוק, המציין: "להביא ככל האפשר לשיקומו הכלכלי של החייב" ו"לקדם את שילובו מחדש של חייב שהוא יחיד במרקם החיים הכלכליים".¹² החוק מציע ודאות ועושה שינויים דרמטיים בהתוויית הליך סדור, שלו מסגרת זמנים ברורה, שבסופו יינתן הפטר לחייב מחובותיו.¹³ 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",¹⁴ אך המעין בהוראות החוק עדיין אינו מוצא את הערך השיקומי לבד מהבטחה לקבלת הפטר מחובות ולקיום תוכנית הכשרה כלכלית לחייב.¹⁵ לטעמי, החוק מציע הסתכלות צרה על שיקומו של החייב בדרך של מתן הפטר מחובות ופתיחת דף חדש. ואכן, במחקר שעשתה רשות האכיפה והגבייה עמדו החוקרים על שיעור גבוה של פושטי הרגל שקיבלו הפטר וחוזרים שוב למעגל החייבים.¹⁶ המחקר מצא שמחצית מחדלי הפירעון שקיבלו הפטר חזרו למעגל החובות בתוך עשר שנים,¹⁷ והמסקנה היא שמתן הפטר איננו מבטיח שיקום.

אך אל לנו להתמקד רק בערך השיקום, או אף להניח שרק שיקומו של החייב הוא העומד על הפרק. לחוק חדלות פירעון מטרות נוספות: לצד ערך השיקום של החייב מדגיש

ישראל בתחתית המדד מבין המדינות המפותחות כשלצורך זה מובאים בחשבון משך ההליך ושיעור ההחזר של החוב. להרחבה, ראו *Doing Business: Measuring Business Regulation – Reports*, THE WORLD BANK (last visited Apr. 28, 2021) <https://bit.ly/3nDSsnc>.

10 ראו פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם-1980 (להלן: הפקודה). כן ראו האפוסטרופוס הכללי והכונס הרשמי **אוגדן הנחיות למנהלים מיוחדים ונאמנים בהליכי פשיטת רגל** 6 (משרד המשפטים (2017) (להלן: **אוגדן הנחיות 2017**)).

11 ראו ס' 58 וסימן ג' לחוק חדלות פירעון.

12 שם, בס' 1.

13 שם, בס' 23 ו-174.

14 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; ובס' 266 לחוק על הגדרת הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

15 שם, בס' 161(א)(5). בשים לב שטרם הוסדר נושא ההכשרה, טיבו ואופיו. אך חשובה לטעמי היא 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.

16 רבקה אהרוני ורפי גולן **פרופיל פושטי רגל שקיבלו הפטר מכונס הנכסים הרשמי וחזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל** 5-6 (רשות האכיפה והגבייה, אגף תכנון, מדיניות וקשרי חוץ (2019) <https://bit.ly/3vzPPVU> (להלן: מחקר הרשות)).

17 שם, בעמ' 2. עוד ראו את הנתונים על האוכלוסייה הלא-יהודית, בעניינה שיעור החוזרים למעגל החובות עומד על 77% (שם, בעמ' 6).

המחוקק את השאת שיעור החוב שייפרע לנושים,¹⁸ וניתן אף להתייחס לכך כשיקום של הנושה, בעיקר כשנושה זה הוא נושה לא חזק.¹⁹ מדובר אפוא 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,²⁰ ואינם משפיעים על התוצאה,²¹ ויש מקום לבחון גישה המקדמת שיקום לצד גישה כלכלית לחדלות פירעון שתאפשר בזמן 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 בחוק²⁴ ניתן להתחקות על מטרה נוספת – הגברת הוודאות והיציבות של הדין, קיצור משך ההליכים והפחתת הנטל הבירוקרטי.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 בעקיפין באמצעות בחינת יעילות ההליך ושיעור הפירעון שיש בהם כדי להשפיע על ערך השיקום במובנו הרחב אגב הצעת פתרונות שמסייעים בשיקום בדרך של מציאת חלופות להליך חדלות הפירעון, לפני ההליך ואפילו במקומו.

מרבית העסקאות לא היו מתקיימות ללא האפשרות של מנגנון אכיפה יעיל.²⁷ החזרת החוב אינה רציונלית ללא מנגנון שייצור תמריץ להשבת החוב, ובכל מקרה אם באמצעות מנגנון משפטי ואם באמצעות מנגנון לבר-משפטי אנו תרים אחר מנגנון איתות שלילי

- 18 ס' 1(2) לחוק חדלות פירעון.
- 19 וניתן אף לומר לעניין חלק מהנושים, שאי-עמידה על השאת רווחים וגביית החוב תביא אותם עצמם למצב של חדלות פירעון.
- 20 ראו Daniel J. Tyukody, Jr., *Good Faith Inquiries Under the Bankruptcy Code: Treating the Symptom, Not the Cause*, 52 U. CHI. L. REV. 795 (1985).
- 21 על ההשפעה של דיני חדלות פירעון על תוצאות ההליך, ראו שם, בעמ' 811. כן ראו בהרחבה נטע נדיב "סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי" ספר **יורם דנציגר** 295 (לימור זר-גוטמן ועידו באום עורכים, 2019) (להלן: "סיפור").
- 22 ראו את עמדתו של עומר קמחי (לעיל ה"ש 9), לפיה תכלית דיני חדלות הפירעון צריכה להיות אך ורק כלכלית.
- 23 והשוו להבחנות מעט שונות בין הגישה הכלכלית לזו החברתית במאמרו של קמחי (שם, בעמ' 423 ו-426). שקלול 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 בידי הממונה או רשם ההוצאה לפועל, הוא גבייה מההכנסות בלבד ולא מימוש של נכסים שמיושם יביא להעמקת חדלות פירעונו של החייב או לקושי לשיקומו.
- 24 ראו ס' 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 ראו דברי הסבר לחוק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 594–596.
- 26 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 Anthony T. Kronman, *Contract Law and the State of Nature*, 1 LAW ECON. & ORG. 5, 10 (1985); עמרי בן שחר ויובל פרוקצ'יה "חוזים" הגישה הכלכלית למשפט 153–156, 166 (אוריאל פרוקצ'יה עורך, 2012).

המקום 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 חובות (הפטר) קיים במדינות רבות כחלק ממנגנון שיקומי המבטא אינטרס של החייבים וגם של כלל החברה.³¹ וראו על רעיון השיקום של החייב בדרך של מתן הפטר: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 בשלושה אופנים עיקריים: הגדלת הסכום שייגבה בעבור הנושים; הקטנת הוצאות המערכת ועלויות ההליך בעבור 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 שבו חדל הפירעון מחזיר תמורת חובותיו החזר מלא ואף לא קרוב לזה. המשמעות הייתה, ועודנה, החצנת הסיכון על הנושים שנותרים לרוב ללא פירעון מניח את הדעת של החוב,

- 28 ראו Teresa A. Sullivan, Elizabeth Warren & Jay Lawrence Westbrook, *Laws Models, and Real People: Choice of Chapter in Personal Bankruptcy*, 13 LAW & SOC. INQ. 661 (1988) כן ראו Jean Braucher, *Theories of Over Indebtedness: Interaction of Structure and Culture*, 7 THEORETICAL INQ. L. 324, 330 (2006).
- 29 רון חריס "ממאסר להפטר: הצעת סדר יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים" **עינוי משפט** כג 641, 645 (2000).
- 30 ראו Jacob Ziegel, *Facts on the Ground and Reconciliation of Divergent Consumer Insolvency Philosophies*, 7 THEORETICAL INQ. L. 299, 301 (2006). על גישות תיאורטיות שהתפתחו במסגרת מעבר דיני חדלות הפירעון להליך שיקומי לחייב, ראו ELIZABETH WARREN & JAY LAWRENCE WESTBROOK, *THE LAW OF DEBTORS AND CREDITORS* 294–306 (5th ed. 2006).
- 31 על הרצון של החייב לקבל הפטר ולא רק תוכנית פירעון, ראו THOMAS H. JACKSON, *THE LOGIC AND LIMITS OF BANKRUPTCY LAW* 232 (2001). על הגדרתו של ההפטר כהתפתחות החשובה ביותר בתולדות דיני פשיטת הרגל, ראו John C. II McCoid, *Discharge: The Most Important Development in Bankruptcy History*, 70 AM. BANKR. L.J. 163 (1996).
- 32 ראו UDO REIFNER AT EL., *CONSUMER OVERINDEBTEDNESS AND CONSUMER LAW IN THE EUROPEAN UNION – FINAL REPORT* 42 (DG SANCO, Contract Ref. No. B5-1000/02/000353, Sep. 2003), <https://bit.ly/33OSC1D>.
- 33 על מצבים בהם אין החייב נעדר פוטנציאל תשלום בעבור החוב ראו עניין **לשצ'נקו**, לעיל ה"ש 21, פס' 17–18 לפסק דינו של השופט סולברג.
- 34 JASON J. KILBORN, *TWO DECADES, THREE KEY QUESTIONS, AND EVOLVING ANSWERS IN EUROPEAN CONSUMER INSOLVENCY LAW: RESPONSIBILITY, DISCRETION, AND SACRIFICE* (Dec. 2007), <https://tinyurl.com/cht77n7t>.

ועל הציבור, שנושא בהחצנת עלות הסיכון. החוק החדש מטפל ביעילות הפרוצדורלית מאחר שהוא קובע את משך ההליך לתקופה קצרה וקצובה. מחקר זה יבקש להתחקות על שיעור הפירעון ולהראות שההליך אינו מקדם יעילות בדרך זו. בהתחשב בקיומם של משך הליך נתון ושל שיעור הפירעון יבקש המאמר להציע במסגרת המלצותיו, שיובאו בהמשך, 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 גדל היקף הבקשות לחדלות פירעון פי 5.5.³⁶ על פי נתוני הכונס, נכון לסוף שנת 2018 מנהלים בישראל יותר מ-65,000 תיקי חדלות פירעון של יחידים,³⁷ ומשבר הקורונה העלה את מספר הבקשות ב-75%³⁸ וייתכן שעוד היד נטויה.³⁹ בשנים האחרונות נעשו מחקרים המתייחסים לפרופיל החייבים. מחקר שנעשה בשנת 2016⁴⁰ עמד על הסיבות שבגינן משקי הבית נקלעים לחוב תוך התייחסות רחבה לפרופיל הסוציו-דמוגרפי של החייבים בהוצאה לפועל,⁴¹ ומחקר אחר עמד על פרופיל החייב

35 בישראל, ראו ליטל דוברוביזקי "גל של פשיטות רגל: עלייה של 75% בבקשות שהוגשו ביוני" גלובס (19.7.2020) <https://bit.ly/3ydafGo>. על נתונים בעולם, לדוגמה על אנגליה, ויילס, קנדה וארצות הברית, ראו Iain Ramsay, *PERSONAL INSOLVENCY IN THE 21ST CENTURY, A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE US AND EUROPE* 71 (2017) Iain Ramsay, *The New Poor*. לנתונים נוספים, ראו *Person's Bankruptcy: Comparative Perspectives*, 29 INT'L INSOLVENCY REV. S4 (2020).

36 סיגל יעקובי "תמורות בהליכי פשיטת רגל 2018-2008" אסופת מאמרים: סיכום פעילות הרשות ומבט על אתגרי העתיד 17 (רשות האכיפה והגבייה 2018) <https://bit.ly/2QlZR30>.

37 ראו האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי והרשם לענייני ירושה סיכום פעילות 2018 11 (2019) <https://bit.ly/3w3ZZOR>. מדובר בגידול של פי 1.18 ביחס לסוף שנת 2016, ראו בהרחבה נדיב "סיפור", לעיל ה"ש 21, בעמ' 314.

38 ראו דוברוביזקי, לעיל ה"ש 35.

39 בישראל, ראו שם. בעולם, ראו COVID-19 OUTBREAK: IMPLICATION ON CORPORATE AND INDIVIDUAL INSOLVENCY (WBG COVID-19 Notes Finance Series, 2020), Aishwarya Satija, *How Personal Insolvency Laws Can Tackle COVID-19 Induced Financial Distress*, VIDHI (Apr. 30, 2020) <https://bit.ly/3tNKpWj>; Clive Wolman, *Covid-19 Topics: The Basics of Individual Insolvency*, THOMAS MORE CHAMBERS (May 29, 2020) <https://bit.ly/3eLvyqS>.

40 יולנדה גולן פרופיל החייב ברשות האכיפה והגבייה (אגף לתכנון ומדיניות 2016) <https://bit.ly/3y8tzER>.

41 להתייחסות לפרופיל הסוציו-אקונומי של החייבים ראו גם אצל מיכל קרומר-נבו, אנטסטיה גורודזייסקי ויובל סער-הימן "חובות, עוני והדרה כלכלית" ביטוח לאומי 95 11 (2014). למחקרים שנעשו בעולם על פרופיל האוכלוסייה בעלת חובות שאיננה חדלת פירעון, הנוגעים בעיקר למאפיינים טרום הליכי חדלות פירעון, ובוחנים מאפייני מאקרו להיווצרות החוב, הן מבחינת החייבים עצמם והן מבחינת השוק, ראו Iain D.C. Ramsay, *Individual Bankruptcy: Preliminary Findings of a Socio-Legal Analysis*, 37 OSGOODE HALL L.J. 15 (1999); Iain D.C. Ramsay, *Comparative Consumer Bankruptcy*, 2007 U. ILL. L. REV. 241; Iain D.C. Ramsay, *A Tale of Two Debtors: Responding to the Shock of Over-Indebtedness in France and England—a Story from the Trente Piteuses*, 75 MOD. L. REV. 212 (2012); Richard K. Caputo, *Patterns and Predictors of Debt: A Panel Study, 1985-2008*, 39 J. SOC. & SOC. WELFARE 7 (2012); Kartik B. Athreya, *Default, Insurance, and Debt Over the Life-Cycle*, 55 J. MONETARY ECON. 752 (2008); Cristiana P. Jardim & Elisabeth T. Pereira,

בהליכי חדלות פירעון.⁴² אך בעוד שני אלה התייחסו לפרופיל החייב, טרם נעשה מחקר הבוחן את פרופיל החוב או את 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, שהגישו אוכלוסיית חייבים המוגבלים ביכולתם הכלכלית. אוכלוסייה זו היא בעלת מאפיינים דומים לאלה הנכנסים להליך חדלות הפירעון, ועל כן מאפשר המחקר לחזות את השפעות השינוי המוצע בחוק החדש, לפי ממצאים מתוך תיקי חדלות פירעון בהוצאה לפועל בהוראת השעה. המלצותיו של המאמר יאפשרו להיטיב עם ההליך הקיים ולצמצם את העלויות הכרוכות בו במגבלה של שיעור גבייה נמוך ותקופת ההליך שהתקצרה.

חוק ההוצאה לפועל העמיד מאז ומעולם רף בדיקה ליכולתו הכלכלית של החייב, והוא מבחין בין חייבים שיכולים לפרוע את החוב על פני שלוש או ארבע שנים⁴⁴ לבין חייבים שיכולתם הכלכלית מוגבלת. הבחנה זו נותרה ללא שינוי. השינוי היחיד שנעשה הוא בחלופות העומדות לפני החייב שיכולתו הכלכלית נמצאה מוגבלת, שלפיהן אין הוא 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.⁴⁷ ההבדל הגדול היה טמון באפשרות לקבלת הפטר מהחוב

Corporate Bankruptcy of Portuguese Firms, 16 ZAGREB INT'L REV. ECON. & BUS. 39 (2013); ELIZABETH WARREN, JAY LAWRENCE WESTBROOK & TERESA A. SULLIVAN, *THE FRAGILE MIDDLE CLASS* (2000); Luisa Anderloni & Daniele Vandone, *Households Over-Indebtedness in the Economic Literature* (Univ. of Milano Working Paper No. 46, 2008); Jackie Goode, *Brothers are Doing it for Themselves?: Men's Experiences of Getting Into and Getting Out of Debt*, 41 J. SOCIO-ECON. 327 (2012); Elise Kempson, Stephen McKay & Maxine Willitts, *Characteristics of Families in Debt and the Nature of Indebtedness* (DWP Res. Report No. 211, 2004).

42 ראו עודד ויס פושטי הרגל בישראל – גורמים והשלכות (עבודת תזה, האוניברסיטה העברית בירושלים – בי"ס למדיניות ציבורית ולממשל, 2018) <https://tinyurl.com/trphn4yh>

43 מדידת ה-Recovery Rate. מדד זה מקובל בעניינין של חברות. המחקר יאפשר לבחון תיקי חדלות פירעון של יחידים ושל עסקים שאינם חוסים בחוק החברות ובהליכי פירוק או הבראה של חברות. תוצאות המחקר עשויות להשפיע גם על שוק האשראי, על תפיסת ההתחייבות החוזית, על מעורבות של ערבויות ובטוחות, לסייע בקביעת מדיניות אכיפה ומשטור יחסי חייב-נושה ואף ככלל יש בהן כדי להראות אם ההליך הוא פרו נושה או פרו חייב. לשם השוואה בכל שנה מוגשות כ-1,200 בקשות פירוק חברות, ורק כ-300 מגיעות לפירוק, לעומת מות הבקשות של יחידים ועסקים.

44 ראו ס' 1א7(א) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ס"ח 2854.

45 ראו ס' 7א לחוק ההוצאה לפועל (המודיע על האפשרות לפנות להליכי פשיטת רגל).

46 ראו ס' 369 לחוק הוצאה לפועל (תיקון מס' 15), התשנ"ד-1994, ס"ח 1479, 284 ("הכרזה של חייב מוגבל באמצעים").

47 ראו פרק ז'1 לחוק ההוצאה לפועל. כן ראו ס' 18ב ו-22 לפקודה.

במסגרת פשיטת הרגל.⁴⁸ כיום, עם ביטול מוסד החייב המוגבל באמצעים בחוק החדש,⁴⁹ חייב שאיננו עומד בתנאי הסדר החוב מופנה להליכי חדלות פירעון.⁵⁰ משלא נעשה שינוי בתנאי הסדר החוב, ניתן להגיע למסקנה שאי-עמידה בתנאי פריסת החוב משמעותה הכרה ביכולתו הכלכלית המוגבלת של חייב, כלומר 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 אגב הסרת חסמים אשר מנעו בעבר פנייה להליך חדלות פירעון.⁵³ החוק מתווה שני מסלולים לקבלת הפטר מחובות כחלק מהגשמת עקרון השיקום שבהליך:⁵⁴ הראשון לפני הממונה ובפיקוח בית משפט השלום,⁵⁵ והשני לפני רשם ההוצאה לפועל.⁵⁶ שני המסלולים קובעים הליך דומה,⁵⁷ וההבדל ביניהם נעוץ, בעיקר, בסך החובות של החייב. רף ההבחנה בין הליכים שלפני הרשם לבין אלה שלפני הממונה נקבע לכ-150,000 ש"ח. חובות עד סכום זה ינוהלו לפני הרשם ומעל לסכום זה לפני הממונה.⁵⁸ סמכות זו, שניתנה לרשמי ההוצאה לפועל, נעשתה קודם לכניסתו של החוק, בהוראת שעה, שם נקבע תקרת החוב ל-800,000 ש"ח.⁵⁹

רצונו של המחוקק להעניק פתרון עוד בטרם כניסתו של החוק החדש לתוקף הוביל לחקיקת תיקון מספר 47 לחוק ההוצאה לפועל, שבו 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

- 48 השוו בין אפשרות לבקש הפטר מבית המשפט לפי ס' 61(א) והוראות סימן ו' לפקודה, לבין ס' 174(א) לחוק חדלות פירעון.
- 49 כמפורט בס' 361 לחוק חדלות פירעון.
- 50 ראו ס' 2א7 לחוק ההוצאה לפועל.
- 51 ראו חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 58), התשע"ח-2018, ס"ח 2708, 406. חיזוק לכך בהוראות נמצא בס' 187(א) לחוק חדלות פירעון ("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 ס' 2א7 לחוק ההוצאה לפועל, שרואים אותה לפי הסעיף האמור כבקשה לצו לפתיחת הליכים").
- 52 דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 697-698.
- 53 על הצורך בהנגשה של הליך חדלות הפירעון והסרת החסמים, עמדו מומחים כפי שפורסם בדוח ועדת חריס, ראו הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל **דו"ח הוועדה** 24-26 (2015) (להלן: דוח ועדת חריס).
- 54 כך עולה גם מסעיף המטרות שבחוק, ראו ס' 1 לחוק חדלות פירעון ("להביא ככל האפשר לשיקומו הכלכלי של החייב ו"לקדם את שילובו מחדש של חייב שהוא יחיד במרקם החיים הכלכליים").
- 55 שם, בס' 154.
- 56 שם, בס' 188.
- 57 לפי הוראות פרק ח' לחוק חדלות פירעון.
- 58 שם, בס' 103 ו-186.
- 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, 788 (להלן: דברי ההסבר לתיקון מס' 47).

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 "חייבים מוגבלים באמצעים",⁶² נדרשו לשלם סכום חודשי קטן יחסית לפי יכולתם הכלכלית, לכאורה עד אשר יכוסה החוב, אך תשלום חודשי קטן מעין זה לא יוכל לעמוד בקצב צמיחת החוב, וחובת התשלומים תימשך עד אין-סוף. מטרתה של הכרזה זו הייתה להעניק סעד זמני לחייבים בעלי יכולת כלכלית מוגבלת עד אשר תתוקן פקודת פשיטת הרגל, תיקון שלא הבשיל.⁶³ תכליתו של מוסד החייב המוגבל באמצעים הייתה להקל על חייבים ולאפשר צו תשלומים קטנים יחסית, שנקבע לפי חקירת יכולת ונפרס על תקופה ארוכה.⁶⁴ הסדר זה היה אמור להיות זמני, ובמסגרתו נקבע צו התשלומים לפי יכולתו 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 שאותו הם כבר מכירים. בדרך זו ביקש המחוקק לייעל את ההליך, לייצר ודאות ולמנוע בירוקרטיה מיותרת,⁶⁶ ולהסמיך את הרשמים להעניק הפטר לחייב שהוכרו לפני ארבע שנים חייב מוגבל באמצעים, לאחר שיכולתו הכלכלית נבדקה, תום ליבו בהליך הועמד למבחן ונמצא

61 ראו את פרוטוקול ישיבה מס' 590 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17 (1.7.2008); הצעת חוק, לעיל ה"ש 5. כן ראו 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 ראו ס' 69 לחוק ההוצאה לפועל.

63 על מטרתו של מוסד החייבים המוגבלים, ראו הצעת החוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 15), התשנ"ד–1994, ה"ח 292 2251 (מטרתו של מוסד זה שנוסף בשנת 1994 הייתה להעניק סעד זמני לחייבים בעלי יכולת כלכלית מוגבלת עד שתתוקן פקודת פשיטת הרגל). נכון לעת הזאת הפקודה עדיין לא תוקנה.

64 חקירת יכולת זו אמורה לשרת את הנושים למציאת נכסים, נזילים או שאינם נזילים, של החייב לצורך אכיפת החיוב וגבייה. לדיון, ראו דוד בר-אופיר ומאיר גלבוש "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, והחייב "זוכה" בסטטוס לכל ימי חייו.

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 שייצור חובות נוספים בעתיד (ס' 69 לחוק ההוצאה לפועל). כך, לדוגמה, צווי עיכוב יציאה מהארץ, הגבלת שימוש בכרטיסי חיוב וכיוצא באלה.

66 דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 697.

שהוא משלם בקביעות.⁶⁷ המחוקק סבר כי כשמדובר בפעולת הפטר שאין 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 והיכרות 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 הרחיב בדברי ההסבר לחוק בדבר 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 ל"חובות מונצחים".⁷³

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

68 ראו הוראת השעה, לעיל ה"ש 59; דברי ההסבר לתיקון מס' 47, לעיל ה"ש 60, בעמ' 788.

69 דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 698. על הדיון ביעילות ניהול ההליכים בידי הרשמים יפים דבריו של ספי זינגר, ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, אשר הוביל את ניסוחו של החוק, בפרוטוקול ישיבה מס' 278 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 18 (8.11.2016) ("לפעמים בהוצאה לפועל יש עליו [על החייב – נ"נ] מידע, אפשר לטפל בו – הרבה יותר מהר מאשר אם הוא יגיש את הטפסים לאדם שלא מכיר אותו, לאדם שלא יודע מה הוא עשה. המערך הזה נועד לטובת החייבים. זה לא מן מצב שאנחנו רוצים לייצל 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"). ראו דברים דומים גם בפרוטוקול ישיבה מס' 275 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20 (1.11.2016).

70 ראו ס' 69ג(א) לחוק ההוצאה לפועל. סעיף זה בוטל בהוראת ס' 361 לחוק חדלות פירעון (תיקון עקיף לחוק הוצאה לפועל, התשכ"ז–1967).

71 כך לפי דברי ההסבר לחוק, לעיל ה"ש 5, בעמ' 697.

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

73 ראו דברי ההסבר לתיקון מס' 47, לעיל ה"ש 60, בעמ' 788. משהחייבים נותרים עם חובותיהם במשך שנים רבות ו"ההגבלות המוטלות עליהם אינן מאפשרות להם לצאת לדרך חדשה", יש בכך הנצחה של מצב החבות. בבחינת אוכלוסיית החייבים, חדלי הפירעון, מדווחת רשות האכיפה והגבייה על כ-80 אלף חייבים חדלי פירעון, שחלקם נמצאים במערכת ההוצאה לפועל זה יותר מעשור. ראו רשות האכיפה והגבייה **דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2017** 62 (2017). כן ראו מחקר שעשה מכון טאוב – שבו נמצא כי התקופה שהתנהל החייב בהוצאה לפועל, קודם להליך פשיטת הרגל, היא 12 שנים בממוצע – אשר מאיר "הצעה לרפורמה במשטר חדלות הפירעון בישראל" **תקציר מדיניות** 6 (מרזו טאוב – לחקר המדיניות החברתית בישראל 2016) <https://bit.ly/33LnkJO>. מחקרי רשות האכיפה והגבייה מעלים שסכום החוב הממוצע לחייבים מוגבלים באמצעים הוא 218,323 ש"ח, כך עולה שפוטנציאלית היה אפשר 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-8% הגישו בקשות להפטר, מספר בקשות קטן ולא ממצה, שאינו פותר את מצוקתם של אלה שנמצאים כבר שנים במסגרת האכיפה והגבייה הקיימת (שם, בעמ' 38, 99, 118) (הוגשו 5,776 בקשות מתוך אוכלוסיית החייבים המוגבלים באמצעים המונה 80,870 חייבים).

ביטול מוסד זה בחוק החדש מאפשר כעת הסדרה של החוב רק בפרקי זמן קצרים,⁷⁴ שמשמעותה האופרטיבית היא תשלום חודשי גדול תמורת החוב. מי שידו אינה משגת זאת, חייב להיכנס להליכי חדלות פירעון, לפני הממונה או לפני הרשם, ואין לו אפשרות אחרת. מחקר זה מתבסס על תיקי חוב בהוצאה לפועל של חייבים חדלי פירעון שהוגשו בהם בקשות של הפטר. העיון בבקשות אלה מציע הצצה לסכום החוב והגבייה בעניינם של חייבים אלה, ובכך 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 מעטה מאוכלוסיית חדלי הפירעון.

תועלת הגבייה מורכבת ממימוש נכסים ומתשלומי החייב לקופת הנשייה במהלך ההליך. לחישוב תועלת הגבייה חשיבות רבה, מארבעה טעמים עיקריים: הערכת הסיכונים ביצירת התחייבויות, הן לחייב והן לנושים הפוטנציאליים; הערכת התועלת הכלכלית של ההליך; הערכת יעילות ההליך; יצירת איזון בין זכויות החייב לזכויות הנושה. החוק בישראל אינו מבחין בין קבוצות אוכלוסייה שונות של חייבים, ובין היתר בשאלת קיומם של נכסים, ולכן ניתן לשער שתימצא תועלת שונה בין הליכי גבייה מחייב בעל נכסים לבין חייב ללא נכסים, ולצפות ששיעור הגבייה מחייבים ללא נכסים בני מימוש יהיה כה נמוך שהוא לא יצדיק את קיומו של ההליך הקבוע כיום, ויהיה מקום לבחון מסלול חדלות פירעון נפרד. בהתחשב בהיותה של תועלת הגבייה מעטה, 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 על שיעור פירעון החוב בטרם כניסת הוראת השעה לתוקף, ובחלק השני יובאו נתוני המחקר על שיעור פירעון החוב במהלך הוראת השעה, אגב בחינת המחקר בקשות הפטר בהוצאה לפועל כחיזוי לתיקי חדלות פירעון. המחקר מתמקד באוכלוסיית חייבים שאין להם נכסים בני מימוש, ועל כן הוא נהנה מתיקוף בשל העובדה שמדובר בבקשות דומות ולא מורכבות, כשהליך הבקשה לפני הרשם אינו מתאפשר כאשר יש לחייב נכסים למימוש לטובת קופת החוב,⁷⁶ ושיעור הפירעון המחושב מורכב רק מסכום החזר החודשי הנקבע לחייב, לפי יכולתו. לבסוף יבחן צפי השפעת החוק החדש על שיעור פירעון החוב.

74 של שלוש או ארבע שנים, ראו ס' 1א7 לחוק הוצאה לפועל. וכדי להתמודד עם אוכלוסיית חייבי הקורונה, ראו הצעת חוק הוצאה לפועל (נגיף הקורונה החדש – תיקון מס' 67 והוראת שעה), התש"ף-2020, ה"ח 1348 (הצעת החוק החדשה המבקשת לאפשר לרשמים פריסת החוב לשש שנים, כולו, שלא כמו באשר לחייב מוגבל, שם נקבע צו תשלומים לפי יכולת).

75 המחקר נעשה על תיקי הפטר ברשות האכיפה והגבייה שהוגשו בהוראת השעה, כאשר סמכות למתן הפטר התאפשרה עד לסכום חובות של 800,000 ש"ח.

76 ראו ס' 3י69(א)3 להוראת השעה, לעיל ה"ש 59.

חשוב לציין שהמחקר נעשה בסביבת נתונים שהייתה לעיתים חסרה, למשל על אופן סגירת התיק ועל תקופת התשלום הכוללת, כפי שיובא גם בהמשך. אשר לאופן סגירת התיק סיפקה רשות האכיפה והגבייה את הנתונים הכלליים שסיפקו תמונת מצב, אך כדי 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 לפי הוראות החוק החדש יהיה חשוב כדי לבחון את הרפורמה בתחום. אך יש לומר גם שבכל הקשור לבחינת פירעון החב, המושפע משני משתנים אלה: שיעורי צו התשלומים וסכום החוב הכולל, מאגר הנתונים שבבסיס מחקר זה כולל נתונים מלאים.

טרם כניסת הוראת השעה לתוקף, כעולה מנתוני מכון טאוב, בין השנים 2007 ו-2012, היו בישראל יותר מ-50 אלף חייבים מוגבלים באמצעים, ורק כמה מאות מהם קיבלו הפטר מחובותיהם בהליך פשיטת רגל.⁷⁷ נמצא כי התקופה שבה התנהל החייב בהוצאה לפועל קודם להליך פשיטת הרגל הייתה 12 שנים בממוצע, ולאחריה כחמש שנים נוספות בהליך פשיטת הרגל.⁷⁸ מנתונים אלה ניתן ללמוד שבטרם חוקקה הוראת השעה היה הפטר מחובות נדיר והתקבל רק אחרי תקופה ממוצעת של 17 שנים.

אם נניח שלא היה שינוי גדול בסכום החוב הממוצע ובשיעור 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 מכוח 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 שבהם ניתן הפטר, 2,105 תיקים שבהם לא ניתן הפטר והחייבים נשארו בסטטוס של חייב מוגבל באמצעים, 436 שבהם ניתנה החלטת הפטר שמתחילה בתשלום בסכום כולל שאיננו עיתי, וב-1,108 בקשות טרם ניתנה החלטה. המאגר כולל מדגם אקראי של תיקים מתוך 3,339 הבקשות שבהם התקבלה החלטה מהותית בתיק, מסוג: הפטר מותנה, דחייה או המתנה לנתונים מהחייב או צד שלישי.⁸⁰ שיטת המחקר מתבססת בעיקרה על ניתוח כמותי של מאגר מידע של נתונים

77 ראו מאיר, לעיל ה"ש 73.

78 על משך הליך פשיטת הרגל לפני הרפורמה, ראו גם אצל נדיב "סיפור", לעיל ה"ש 21, בעמ' 391.

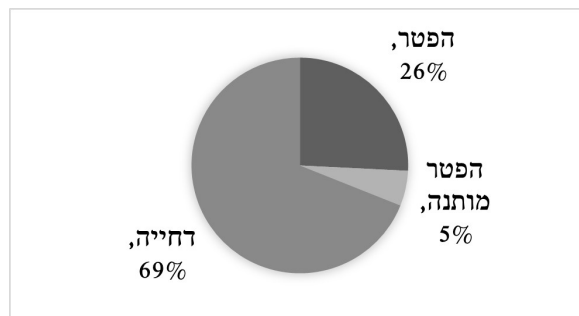
79 ראו רשות האכיפה והגבייה דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2016 18 (2016) (להלן: דוח הרשות 2016). עולה מנתוני הרשות המפורסמים בדוחות שנתיים כי נכון לשנת 2016 הוגשו 2,736 בקשות להפטר וניתנו 289 צווי הפטר. הנתונים המפורסמים במאמר לעניין התקופה עד לסוף שנת 2017 נמסרו מאת גברת רבקה אהרוני, סמנכ"לית לתכנון מדיניות וקשרי חוץ – ממונה על העמדת המידע לציבור. מאגר הנתונים נבנה לצורך מחקר מקיף בתחום הפטרים, וראו חלק אחר מהממצאים שעלו ממנו ופורסמו במחקר אחר אצל נדיב "סיפור", שם.

80 נכון לסוף שנת 2019 דיווחה הרשות על 7,686 בקשות להפטר, מתוכן ניתנו 2,232 הפטרים. ראו רשות האכיפה והגבייה דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2019 104 (2019); במחקר

סדורים רשמיים מתוך רשות האכיפה והגבייה. החלטות אלה בעניין הפטרים, כהחלטות אחרות של 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 של הוצאה לפועל שונות,⁸¹ כ-15 מהתיקים מפוזרים על פני עשר 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 – 73.4 ימים. המאגר אפשר הצצה גם למגדר החייבים, ונמצאה חלוקה שווה של תיקי החוב במדגם בין גברים לנשים. ובבחינת השפעת מגדר החייב על הזמן הממוצע בתיקי הפטר בהוצאה לפועל נמצא שהזמן הממוצע של תיק חוב המשוך לגבר קצר מהממוצע ומשכו הוא 83 ימים, ואילו כאשר לתיקי חוב המשוכים לנשים, שם משך הזמן בהליך קרוב יותר לממוצע הכללי והוא 107 ימים בממוצע.

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



קודם לכן נמצא שמשך הזמן הממוצע בהליך הבקשה להפטר הוא 101 ימים, אך ממצא זה של משך הזמן הממוצע בהליך עד לקבלת החלטה סוגרת מביא בחשבון החלטות שונות.

האחרון לעניין הפטר, דווח שנכון לתאריך 31 לנובמבר 2020 ניתנו 2,781, בבקשות שהוגשו עד יוני 2020, עת הסתיימה הוראת השעה (ראו השפעת ההפטר, לעיל ה"ש 4).

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

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

83 נמצאו הברלים בהתפלגות כמות הבקשות בין הלשכות ואף באופן סגירת הבקשה. לדוגמה: **ירושלים** – מרבית הבקשות נסגרות בדחייה; **בתל אביב** – כשליש מהבקשות מסתיימות בהפטר; **ובחיפה** – רק כחמישית.

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 הזאת מציגה את הנתונים במדויק בחלוקה לפי סוג ההחלטה הסוגרת:

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

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 שבהם ניתנה החלטה של הפטר מותנה תשלום, בעשרה 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 בזמן סביר של כ-250 ימים. בעמידה על משך הזמן הממוצע והחציוני בבקשות שנסתיימו בהפטר או בהפטר 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 להביא בחשבון שבמועד הגשת הבקשה להפטר הוא שהה מינימום ארבע שנים כחייב מוגבל באמצעים.⁸⁴ כלומר בחינת חדלות פירעונו נעשתה הרבה לפני הגשת בקשתו להפטר, 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 בגודל החובות הרובצים עליו.

כשניגשתי לבחון מהו אותו צו תשלומים שנקבע לחייב, רק בעניינן של 79 בקשות נמצא מידע על ההחלטה להכריז על החייב כמוגבל באמצעים, על מועד ההכרזה ועל צו התשלומים שנקבע לחייב. עיון בבקשות אלה מעלה שמשך הזמן הממוצע ממועד ההכרזה על החייב כמוגבל באמצעים עד להגשת הבקשה להפטר הוא 2,597 ימים בממוצע, כשהתקופה החציונית היא 2,135 ימים. מדובר על תקופה של כשבע שנים, הרבה יותר

84 ראו בתנאים להגשת הפטר בס' 369(א)(1) להוראת השעה, לעיל בה"ש 59. אומנם הסעיף מאפשר מתן הפטר גם במצבים שבהם החייב שילם פחות בקביעות, אך לפחות שלוש שנים מתוך הארבע שנים. אך, גם מחקר זה וגם מאיר (לעיל ה"ש 73) ובהמשך עמוד זה, מצאו שהחייבים הוכרוזו חייבים מוגבלים באמצעים לפני תקופה העולה בהרבה על ארבע שנים.

85 ראו ס' 2א7, 2א7ג(א) ו-169 לחוק ההוצאה לפועל.

מארבע השנים שקובעת הוראת השעה כדרישת סף להגשת בקשה להפטר.⁸⁶ המחקר נעשה על מדגם שכבות מייצג, ועדיין, כפי שיפורט להלן, הנתונים על תקופת התשלום הכוללת מיום ההכרזה על החייב 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 חיצוני גבוה ומאפשרים הכללה של ממצאי המחקר מן המדגם שממנו הופקו על כלל אוכלוסיית חדלי הפירעון, חסרי הנכסים. כדי להתגבר על כך שרק ב-79 בקשות היה מידע על התקופה הקודמת להגשת בקשת ההפטר, ובהתחשב בעובדה שהוראת השעה מאפשרת הגשת בקשה רק לחייב שהוכר כחייב מוגבל באמצעים לפחות ארבע שנים קודם לכן, שבהן הוא הקפיד ושילם 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 המסרטטות 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, כלומר 1,460 ימים. לתקופה זו, שכעת הושלמה בכל התיקים, יש להוסיף את משך הזמן במסגרת בקשת ההפטר. זמן זה משתנה כאמור מתיק לתיק, אך כפי שעמדתי לעיל, משכו בממוצע הוא 240 ימים. עבודת קידוד זו אפשרה כעת לעמוד על משך הזמן הכולל שבו היה החייב בסטטוס של "חייב מוגבל באמצעים" עובר להגשת הבקשה להפטר ועד לקבלת ההפטר. מנתוני כלל התיקים במדגם נמצא שמשך התקופה הממוצעת שבה שילם החייב חדל הפירעון תשלומים חודשיים לטובת תיקי החוב הוא 1,807 ימים, כשמשכה של התקופה החציונית הוא 1,498 ימים. מדובר בכ-60 חודשים, ויש לזכור שהחייב 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 שיעור צו התשלומים הממוצע שנקבע לחייב. המחקר מבוסס על תיקים שהוגשו במסגרת הוראת השעה, שם התאפשר ההליך לפני הרשם עד לסכום של 800,000 ש"ח,⁸⁸

86 פחות מפרק הזמן הממוצע שבו החייב המוגבל באמצעים מתנהל בהוצאה לפועל – 12 שנים נכון לשנת 2015, שנת כניסת הוראת השעה לתוקף (ראו מאיר, לעיל ה"ש 73). אולם, נתון זה עשוי להיות מקרי בשל פער הזמן ממועד ההכרזה באדם כחייב מוגבל באמצעים עד למועד כניסת הוראת השעה לתוקף.

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 שהיה פחות מארבע שנים חייב מוגבל באמצעים. רק בעניינין של חמש בקשות לא היה מידע על מועד קבלת ההחלטה הסוגרת והן הוצאו מהמדידה.

88 ראו ס' 69(3)א2 להוראת השעה, לעיל ה"ש 59.

וכיום הוגבל עד כ-150,000 ש"ח.⁸⁹ והמחקר מצא שסכום החוב הממוצע בבקשות היה כ-300 אלף ש"ח.⁹⁰ גם כאן ניתן להבחין בהבדל בין המינים בסכום החוב שבגיננו התבקש ההפטר:

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

חוק חדלות פירעון קבע סכום חובות מינימלי של כ-50,000 ש"ח להליכי חדלות פירעון לפני רשם ההוצאה לפועל,⁹¹ או לפני הממונה על הליכי חדלות הפירעון בסכום העולה על כ-150,000 ש"ח.⁹² המחקר העלה שסכום החוב הממוצע שצוברים חייבים חדלי פירעון הוא כ-300 אלף ש"ח, וסכום החוב החציוני הוא כ-211 אלף ש"ח, והדבר מאותת לנו שאוכלוסייה זו הייתה היום נדרשת להליכים לפני הממונה. לצד זאת נמצא שסכום החוב המקסימלי הוא 660,000 ש"ח, ואילו החוב המינימלי בקרב חייבים מוגבלים באמצעים הוא 8,696 ש"ח. מספר החייבים, מתוך המדגם, שהחוב בעניינם היה פחות מ-50,125 ש"ח הוא 21, כלומר פחות מ-5%. אכן, בפני חייבים אלה לא הייתה פתוחה היום הדרך לחדלות פירעון.

בבדיקת צו התשלומים החודשי הממוצע שנקבע לחייב נמצא שסכומו הוא 483 ש"ח.⁹³ בבדיקת מתאם בין סכום החוב הכולל לשיעור צו התשלומים שנקבע לחייב לא נמצא מתאם. היעדר הקשר מבסס היטב את המשמעות של קביעת צו תשלומים על פי נתוניו

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

90 ממוצע תיקי החוב שעליהם מבוקש ההפטר הוא 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 הוא כ-73,000 ש"ח, והחציון קטן יותר והוא סכום חובות נוספים של כ-53,000 ש"ח בלבד, סכום החובות החיצוניים להוצאה לפועל הוא בסך מקסימלי של כ-228,000 ש"ח ומינימלי של כ-480 ש"ח. בבדיקת הקשר בין מספר תיקי החוב לסכום החוב הכולל (כולל חובות שאינם מנוהלים בהוצאה 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, סכום ממוצע של תיק חוב הוא סכום כ-25,000 ש"ח.

91 ס' 187(א) לחוק חדלות פירעון.

92 שם, בס' 104(א)(2).

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

הכלכליים וכישוריו האובייקטיביים של החייב ולא במתאם עם גודל החוב.⁹⁴ את קביעת שיעור 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 בחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי,⁹⁷ בקביעת צו תשלומים, המכונה צו שיקום כלכלי,⁹⁸ הן בהליכי הפטר לפני הממונה על הליכי חדלות הפירעון לפני מול רשם ההוצאה לפועל.⁹⁹ חישובו של שיעור החזר החודשי הוא מלאכת מחשבת עצמאית של בעל התפקיד, והיא בעלת 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 גם על פי כישוריו ויכולתו להשתכר,¹⁰¹ על דרך של אומדן.¹⁰²

94 נתון מעניין עולה בבדיקת התפלגות שיעור צו התשלומים החודשי הממוצע שלפי 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 אם יש 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 ראו ס' 18 ו-111 לפקודת פשיטת הרגל.

96 ראו ס' 69 לחוק ההוצאה לפועל.

97 חוק חדלות פירעון.

98 ס' 4 לחוק חדלות פירעון.

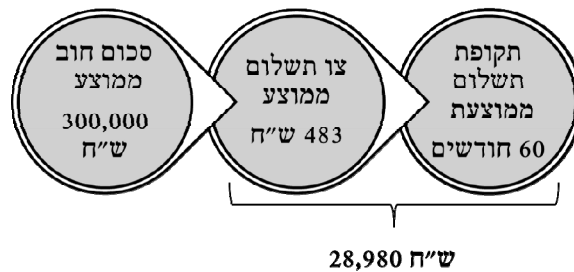
99 ס' 154 ו-188 לחוק חדלות פירעון.

100 על דילמה זו גם בעולם ועל מקומו של המחוקק בקביעת אופן החזר, ראו Iain Ramsay, *Market Imperatives, Professional Discretion and the Role of Intermediaries in Consumer Bankruptcy: A Comparative Study of the Canadian Trustee in Bankruptcy*, 74 AM. BANKR. L.J. 399, 406 (2000).

101 רע"א 7/98 סולטן נ' שפיגל אלון את דוד, 2 (נבו 1998.5.1).

102 בר"ע (מחוזי ב"ש) 54/95 זונרלינג נ' הבנק הבינלאומי הראשון בע"מ, 1 (נבו 1995.8.5). לצורך ביצוע מלאכת חישוב זו אימוץ הממונה על הליכי חדלות הפירעון פרקטיקות שונות במהלך השנים לקביעת צו תשלומים. על הברלים שנמצאו בין צווי תשלומים בהליכי פשיטת רגל בהשפעת המלצות הנאמן בתיק, ראו יבגני מוגרמן, נטע נדיב ומורן אופיר "תשכחו מגובה החוב: מה באמת משפיע על גובה החזר בתיקי חדלות פירעון של יחידים" (לא פורסם). לדיווח עליו, ראו אדריאן פילוט "מחקר: פושטי רגל נאלצים לשלם לנושים יותר מההכנסה הפנויה שלהם" כלכליסט (12.1.2020) <https://bit.ly/3w98MiB>. כבר בפברואר 2009 פרסם הכונס קריטריונים מנחים, ראו משרד המשפטים האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי קריטריונים מנחים לקביעת תשלומים עתיים בהתאם להוראות ס' 18(ב) לפקודת פשיטת הרגל (2009). בשנת 2015 העבירה וועדת חריס ביקורת על השימוש בקריטריונים אלה, וביקשה להוסיף עליהם ולהעמיד כלי מדידה בדמות מחשבון (ראו דוח ועדת חריס, לעיל ה"ש 53, בעמ' 14; משרד המשפטים האפוטרופוס 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 שממנו עולה שבעלי התפקיד סטו מהמחשבון שהיה אמור להנחות אותם עת הם באים לקבוע את הסכום החודשי להשלום, ולמעשה זנחו אותו (הממונה על חדלות פירעון ושיקום כלכלי והרשם לענייני ירושה אמות מידה לקביעת תשלום חודשי לחייב 5 (משרד המשפטים 2020)). הנהלה מבקש לעבור מנוסחת החישוב שהייתה מקובלת בעבר לבחינת מלוא ההכנסה העודפת, בחישוב ההכנסה בפועל בניכוי סכום הוצאות הבית הסבירות. הנהלה מבטא מעבר מגישה כלכלית לגישה חברתית יותר כלפי הליך חדלות הפירעון והנושים בכלל. ראו בנושא זה, קמחי, לעיל ה"ש 9.

מידע חלקי שפרסם כונס הנכסים הרשמי בשנת 2013 על צו התשלומים בהליכי חדלות הפירעון בבתי המשפט העלה כי יש שונות בשיעור צו התשלומים החודשי הממוצע בין המחוזות: בתל אביב נמצא צו התשלומים הנמוך ביותר – 554 ש"ח, בחיפה – 588 ש"ח, בבאר שבע – 623 ש"ח, ובפער גדול נמצאת ירושלים שבה צו תשלומים ממוצע הוא 895 ש"ח.¹⁰³ בחישוב פשוט, מבלי שפורסמו הנתונים במסודר, ניתן לראות שמדובר בצו תשלומים ממוצע של כ-667 ש"ח. אחד ההסברים לפער בין צו התשלומים הממוצע העולה מנתוני הכונס לצו הממוצע שנמצא במחקר זה הוא מועד הבדיקה. ניתן לומר שמצבם הכלכלי של החייבים הורע, ואינדיקציה לזה היא גם העלייה במספר הבקשות לחדלות פירעון,¹⁰⁴ וגם שיעור צו תשלומים נמוך יותר שתואם את יכולתם הכלכלית הטובה פחות. ניתן להציג את הנתונים שהוצגו עד כה, שעולים מתיקי הפטר בתקופת הוראת השעה:



כמדגם מייצג ניתן להסיק מהמחקר שאוכלוסיית חדלי הפירעון משלמים סכום של כ-29,000 ש"ח בממוצע [תשלום של 483 ש"ח על פני 60 חודשים], 9.6% מתוך החוב, שהוא על 300,000 ש"ח בממוצע. חשוב להתייחס לכך שרשות האכיפה והגבייה מדווחת שחלק מהחייבים נמצאים בסטטוס של חייב מוגבל יותר מעשור,¹⁰⁵ ולפי נתוני מכון טאוב משך תקופה זו הוא 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 ש"ח יכניס לקופת הנושים כ-73,000 ש"ח ושיעור הפירעון יהיה אז 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 ש"ח. רף עליון זה קל לחצותו כשתיקי החוב מתנהלים במשך 12 שנה וצוברים ריביות, ועוד מגבילה הוראת השעה ואינה 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 ועל מינימום אפשרי, וייתכן

103 דוח ועדת הריס, לעיל ה"ש 53, בעמ' 13.

104 דוברוביצקי, לעיל ה"ש 35.

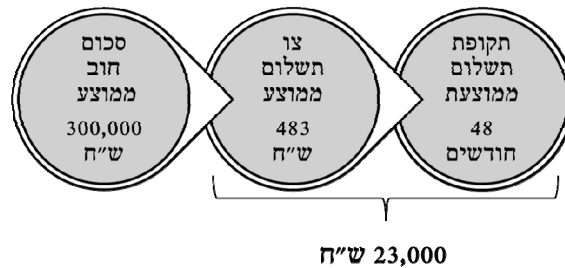
105 ראו דוח הרשות 2016, לעיל ה"ש 79, בעמ' 57.

106 ראו מאיר, לעיל ה"ש 73.

107 ס' 369(א)(3) להוראת השעה, לעיל ה"ש 59.

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 בהוראת השעה בחוק ההוצאה לפועל. בחינה זו אפשרה לעמוד על משתנים שונים בהליך שמאפיינים את אוכלוסיית חדלי הפירעון שאין בידם נכסים בני מימש. היות שמטרת המחקר היא לחזות את שיעור הגבייה בהליכי חדלות פירעון, אבקש בהמשך לבחון פוטנציאל הגבייה הצפוי 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, לפני הרשם או לפני הממונה, שיימשכו על פני תקופה של ארבע שנים, קרי 48 חודשים. בהיעדר נכסים למימוש כל ההכנסות לקופת הנשייה ולטובת הנושם הן רק מהתשלום החודשי במשך 48 חודשים אלה. משנמצא שצו התשלומים הממוצע הוא 483 ש"ח, ניתן לצפות שעל פני ארבע שנים ייגבה תמורת החובות סכום ממוצע של כ-23,000 ש"ח, המסתכמים בפחות מ-8% מסכום החוב הממוצע הכולל, כמתואר כאן, ביחס לשיעור הגבייה הממוצע לפי הוראות החוק החדש:



ביטול הליכי החייב המוגבל באמצעים והוראות החוק החדש הביאו למעשה לקיצור משך הזמן בהליך חדלות פירעון והם עשויים להביא להפחתה בשיעור הגבייה. אך תרומתו העיקרית של המחקר היא לבחון מהי תועלת הגבייה ומהו שיעור פירעון החוב. נתון זה חשוב בבואו לבחון מהי המדיניות של ניהול הליכי חדלות פירעון, הן לעניין משך הזמן בהליך והן לעניין אמות המידה לקביעת צו התשלומים. נושא זה נמצא בבחינה מחודשת בימים אלה.¹⁰⁹ לפי משך הזמן בהליך חדלות הפירעון שלפי הוראות החוק החדש הוא ארבע שנים, אם סכום החוב הממוצע וצו התשלומים הממוצע יישארו יציבים, ניתן לצפות שבשל כניסת חוק חדלות פירעון לתוקף חייבים צפויים לשלם 23,184 ש"ח בממוצע בתקופת התשלומים (483 ש"ח * 48 חודשים) שהם רק כ-8% מכלל החוב.

108 מצו פתיחת ההליך יעמדו על קביעת צו לשיקום כלכלי – הוא צו התשלומים – בתוך תשעה חודשים, ראו ס' 153א לחוק חדלות פירעון. הצו יובא לפני בית המשפט בתוך חודשיים (שם, בס' 154א), ולאחריו יובא לאישורו של בית המשפט בהקדם, בתוך זמן לא מוגדר (שם, בס' 161א). לאחר אישורו, יחויב החייב בתקופת תשלום של שלוש שנים (שם, בס' 163א). מדובר על תקופה של כארבע שנים.

109 ראו ה"ש 102 לעיל.

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 שנים וחצי,¹¹⁰ ועוד קודם התנהלו החובות במשך 12 שנה בהוצאה לפועל, משך הזמן הממוצע הכולל לתשלום בעבור הנושים היה 16.5 שנים, כלומר 198 חודשים, ובסכום חודשי ממוצע של 483 ש"ח, מדובר על גבייה של כ-96,000 ש"ח, כ-32% מסכום החוב הממוצע.

הוראת השעה אפשרה הגשת בקשה להפטר בתוך תקופה מינימלית של ארבע שנים, וקבעה את שיעור הגבייה למינימום של 9.6%. בעניין זה ראוי לציין שלא ניתן לעמוד על ממוצע ברור, שכן שיעור הפירעון הוא פונקצייה 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 הייתה 60 חודשים (ארבע שנים בתוספת משך הזמן בהליך הבקשה להפטר) והובילה לפירעון מינימלי ממוצע של כ-9% מסך החוב, ואילו לפי נתוני המחקר הגולמיים המבוססים על 79 בקשות שבהן היו נתונים מלאים על תקופת התשלומים קודם להגשת הבקשה להפטר, הייתה תקופת התשלומים הממוצעת כ-92 חודשים והובילה לשיעור פירעון של כ-15%. משמעות הדבר היא שהוראת השעה הובילה לירידה של בין 17% ל-23% משיעור הגבייה בעבור הנושים. כעת צפוי החוק החדש לצמצם את שיעור הגבייה עוד יותר, היות שהוא תוחם את משך ההליך כולו בארבע שנים, ושיעור הפירעון הצפוי הוא פחות מ-8%.

לסיכום, ניתן לראות שהרפורמה בדיני חדלות פירעון הובילה בהדרגה לירידה משיעור פירעון של 32% טרם הוראת השעה ובמשטר 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 וקביעתו לממוצע של פחות מ-8%. החוק החדש מציע ודאות בהליך, לחייב ולנושה, לסיום ההליך בתוך ארבע שנים במקום המשך התנהלות בסטטוס של חייב מוגבל באמצעים, ללא הגבלת משך ההליך, כשהחוב ממשיך לצבור ריבית והתשלום בעבורו קטן.¹¹¹ אך משמעות קיצור משך הליך היא ירידה של 24% בשיעור הגבייה בקרב חייבים שיכולתם הכלכלית מוגבלת וחסרון כיס ממוצע של כ-75,000 ש"ח מתוך חוב כולל ממוצע של 300,000 ש"ח. ונזכור שחלוקת הכספים נעשית לרוב על פי עקרון השוויון בין הנושים,¹¹² ובהתחשב בהיותו של מספר הנושים הממוצע שנמצא במחקר 12, מדובר בחסרון כיס ממוצע של 6,250 ש"ח בלבד לכל נושה. זהו המחיר שמשלמים הנושים כדי לקדם את ערך השיקום בהליך יעיל יותר, הקובע את משך ההליך לתקופה של ארבע שנים בלבד.

110 להתייחסות לכך במשרד הכונס, עוד בטרם כניסתו של החוק לתוקפו וקביעת ההליך ל-3.5 שנים לאחר קבלת צו פשיטת הרגל, ובסך הכל תקופה של 4.5 שנים, ראו אוגדן הנחיות למנהלים 2017, לעיל ה"ש 10.

111 ראו ס' 121(3) לחוק חדלות פירעון.

112 שם, בס' 232 לחוק חדלות פירעון; ועוד קודם בס' 76 לפקודת פשיטת הרגל.

ג. מחשבה מחודשת על תועלת ההליך

באמצעות מחקר אמפירי שדגם 450 מהבקשות להפטר שהוגשו בהוצאה לפועל בחן המחקר את השאלות מהו שיעור הגבייה בהליכי חדלות פירעון ו"כמה באמת תשלמו על החוב?" ממצאי המחקר מלמדים שיכולת התשלום של אוכלוסיית חדלי הפירעון, הנקבעת לפי יכולתם האישית ובמנותק מסכום החוב, היא כה קטנה, שבממוצע הצפי הוא לשיעור פירעון של פחות מ-8% מסכום החוב, על פני תקופה של ארבע שנים, וניתן לסכם כי כל שנה בהליך צפוי החייב להחזיר לנושיו 2% מסכום החוב.

בהליך חדלות פירעון לפי הוראות החוק החדש, הן לפני רשם ההוצאה לפועל והן לפני 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 בני מימוש. שיעור זה נמצא נמוך יחסית, והוא היה כ-9%, ובהליך של ארבע שנים כפי שנקבע בחוק החדש יהיה שיעור הפירעון 113.8%¹¹³. ייתכן ששיעור נמוך זה איננו מצדיק קיומו של הליך בן ארבע שנים, וייתכן שיש מקום לבחון מסלול חדלות פירעון נפרד לחייבים ללא נכסים.

כיום אין מידע על היקף החייבים בעלי נכסים ועל היקף המימוש, והחוק בישראל אינו מבחין בין קבוצות אוכלוסייה שונות של חייבים, ובין היתר שאלת קיומם של נכסים.¹¹⁴ בשנת 2018 פנה עיתון "כלכליסט" לכונס הנכסים הרשמי בבקשה לדעת מהו סכום החוב הממוצע בהליכי חדלות פירעון.¹¹⁵ על כך השיב הכונס שבין השנים 2012 ו-2017 היה סכום החוב הממוצע 682 אלף ש"ח, כאשר הסכום הממוצע שנגבה בהליך כולו הוא 62 אלף ש"ח, כלומר 9% מהחובות.¹¹⁶ מידע זה נוגע לכלל הליכי חדלות הפירעון, וניתן להניח שלפחות בחלק מהתיקים יש חייבים בעלי נכסים שנכסיהם מומשו לטובת קופת החוב. אף שמידע זה אינו מגובה במערכת נתונים סדורה, הוא תואם את הנתונים שנאספו במחקר זה לעניין שיעור הפירעון. כך, ניתן להסיק שכשיש מופעים של חייבים בעלי נכסים הניתנים למימוש, הם מעטים, שערך הנכסים לא רב, או שמימוש הנכסים לטובת קופת הכינוס נקבע

113 אחת השאלות המעניינות שמקומן במחקר המשך היא איזה שיעור 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, ה"ח 1208, 728. וניתן לומר שריבית גבוהה זו המושתת על החוב משמשת מנגנון הרתעתי יותר משהיא משמשת מנגנון השבה לנושה המשערך את סכום החוב ככל שהזמן עובר, ראו בהרחבה נדיב "סיפור", לעיל ה"ש 21, בעמ' 313.

114 באתר של משרד המשפטים בארצות הברית מתפרסם כל שנה מידע על חייבים ללא נכסים, ראו *Chapter 7 Asset Cases Closed: Calendar Year 2019*, JUSTICE (May 13, 2021) <https://bit.ly/3olWaSP>

115 ראו שחר אילן "אין תקווה לנושים: פושטי רגל משיבים בממוצע רק 12% מהחוב" כלכליסט <https://bit.ly/3wcHUy6> (29.8.2018).

116 בתקופה זו הליך חדלות הפירעון לא היה מוגבל בזמן וארך יותר מארבע שנים. ראו בהרחבה נדיב "סיפור", לעיל ה"ש 21, בעמ' 318-322; אוגדן הנחיות למנהלים 2017, לעיל ה"ש 10.

על חשבון התשלום החודשי, ובכך מקצר את ההליך, מקדים את מועד מתן ההפטר לחייב ואינו משפיע על שיעור הפירעון. יש לציין שמחקר זה נעשה על חייבים שלא היו בידיהם נכסים למימוש לטובת ההליך, ולכן מסקנותיו של המחקר מוגבלות לאוכלוסייה זו בלבד. מאמר זה עמד על כמה נושאים שיש בהם לאתגר את השאלה כמה תשלמו על החוב. מלבד החשיבות של 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 ליבו של הליך חדלות הפירעון בכל הנוגע לשיעור פירעון החוב. המחקר לא מצא קשר בין שיעור צו התשלומים לבין סכום 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 גדול, 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, שמבחינתם 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 לדוגמה חייב שידרשו ממנו תוספת של 25% לצו התשלומים, שנמצא במחקר זה בסכום ממוצע של 483 ש"ח, וסכום הצו החדש יהיה 603 ש"ח. בתקופה של 48 חודשים, במקום החזר של פחות מ-8% מסכום החוב יחזיר החייב פחות מ-10% לקופת החוב, כלומר השאת רווח נוסף של 5,760 ש"ח לנושים. רווח זה נעשה על פני תקופה של 48 חודשים, כלומר 1,440 ש"ח בשנה. סכום זה יש לחלק לכל אחד מהנושים, ובהתחשב בהיותו של תיק החוב מורכב מ-12 נושים בממוצע, ירוויח כל אחד מהם 120 ש"ח בממוצע בשנה ו-480 ש"ח על פני כל התקופה.

הממצאים האמפיריים מובילים למסקנה ברורה – קיצור תקופת התשלומים מובילה לירידה ניכרת בשיעור החוב שישלם החייב, אך מדובר בחסרון כיס מקסימלי של כ-6,000 ש"ח בממוצע לכל נושה, שהוא לטעמי זניח. השאלה היא אם יש טעם בהליך זה של קביעת צו תשלומים כאשר לפי הוראות החוק החדש החייב צפוי להכניס לכיס הנושים כ-8% בלבד. מה התועלת בניהול הליכי חדלות פירעון במשך כמה שנים, בחסות רשם ההוצאה לפועל או הממונה ובית המשפט, ובשיתוף אנשי מקצוע כמו נאמן, כונס ועורכי דין? קביעת הליך על פני תקופה של ארבע שנים, כשאינן לחייב נכסים בני מימוש, ויש באפשרותו לשלם

117 ראו לעיל ה"ש 102. כן ראו התייחסות לקיום מינימלי בכבוד בחוק עצמו בס' 130(א), 160, 162(ב) לחוק חדלות פירעון; סלים ג'ובראן וחגי קלעי "תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני – פרשנותם הראויה של דיני ההוצאה לפועל לאחר פסק הדין בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטול לאומי" עיוני משפט 195 (2014).

118 דוד בר-אופיר הוצאה לפועל – הליכים והלכות 212 ואילך (מהדורה חמישית, 2001).

119 אכן, ס' 163(ב) לחוק קובע שבית המשפט רשאי להעמיד את תקופת התשלומים על פחות מארבע שנים (פחות משלוש שנים מיום צו השיקום הכלכלי), אך זאת רק בנסיבות חריגות, למשל גילו המתקדם של החייב או מצב בריאותו. ועוד, ס' 163(ג) לחוק מאפשר להאריך את התקופה, במצבים שבהם 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 לסכום החוב שגדל, או הארכת התקופה בתגובה לאי-תשלום חודשי. סביר שבשני המצבים לא ישתנה שיעור הפירעון.

תשלום חודשי, אך קטן, איננה יעילה לנושים כשהסכום שייגבה בעבור הנושי הוא 8% בממוצע מהחוב הכולל, ועל יתר החוב יינתן הפטר. מציאות זו סבוכה בעיקר בשל מצב כלכלי משתנה בתוך כדי ההליך הנמשך על פני כמה שנים ואף הגבלות בהליך היוצרות תמריץ שלילי על החייב להיות יצרני יותר, כשכל הכנסה פנויה נוספת תיוקף לטובת קופת החוב.

אם נחזור ונעיין במטרות החוק, נראה כי ניכר שהחוק אכן מציע הליך קצר ויעיל יותר עם ודאות משפטית להליך שמסתיים בהפטר. בבחינת השאלה אם החוק מציע שיקום, אני סבורה שהחייב מקבל שיקום בדמות הפטר, ומחקרים שנעשו מעידים שהשיקום הוא במובנו קצר הרואי רק לצורכי יציאה מההליך, והחייבים המקבלים הפטר אינם מצליחים להשתקם כלכלית, צוברים חובות חדשים ושבים ופוקדים את מערכת אכיפת החיובים.¹²⁰ מטרה נוספת של החוק, שעליה ניסה מחקר זה לעמוד בהרחבה, היא השאת שיעור החוב שייפרע 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 משמעותו עלויות, המוטלות בעיקר על אלה: בעלי תפקיד, בא כוחו של הממונה, הכונס, הנאמן ואף על בית המשפט, או לחלופין על רשם ההוצאה לפועל. גם על החייב חלות הגבלות רבות כשהחמורה בהן היא הכרזתו כלקוח מוגבל מיוחד במערכות הפיננסיות¹²¹ והגבלה בשימוש באשראי.¹²²

במסגרת מחקר זה אבקש להציע שתי הצעות חלופיות. שתיהן נועדו להיטיב עם ההליך החדש, הפועל במגבלות של שיעור גבייה נמוך ותקופה מקוצרת. הצעות אלה אינן מיועדות להגדיל את שיעור הגבייה או לשקם את החייב, אלא מקבלות את הצורך בקיום הליך הקצוב בזמן שבו יכולת הגבייה מוגבלת, ולפיכך קוראות ליעול המצב הקיים. ראשית, אישור הפטר כתלות בתשלום שיעור מסוים מהחוב, כך יהיה אפשר 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 במידה הנדרשת למניעת הגדרתו של החייב חדל פירעון ולהגדירו בעל חוב היכול לעמוד בהחזרתו.

אחד השינויים שנעשו בחוק החדש, לעומת פקודת פשיטת הרגל, הוא היעדר ההתייחסות למצב של קביעת הפטר בתנאים, המכונה "הפטר מותנה", שלפיו רשאי בית המשפט להתלות את ההפטר בתנאים שיש לקיימם, לרבות תנאים לעניין תשלומים.¹²³ צו הפטר מותנה שניתן לפי פקודת פשיטת הרגל מותנה לרוב בביצוע תשלום כספים לקופת פשיטת הרגל לאחר מתן הצו, וכך אם החייב 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

120 ראו מחקר הרשות, לעיל ה"ש 16.

121 ס' 142(3) לחוק חדלות פירעון.

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

123 ס' 62(ב) לפקודה.

עמידה בתנאים לפי צו השיקום הכלכלי.¹²⁴ שימוש בפרקטיקה של הפטר מותנה הוא בעל יתרונות, בייחוד כאשר במצבים שהחייב אינו מקפיד לשלם את הצו לקופת החוב תדיר ובמלאו, הוא מסתכן לא רק בהארכת משך ההליך,¹²⁵ אלא גם בבטלותו.¹²⁶ אכן, יש שיבקשו לומר שלפי החוק החדש, כל הפטר מותנה במילוי החייב אחר חובת התשלומים, אך לא כך הדבר: ההפטר המותנה אינו נשען על תשלומים עיתיים אלא תלוי בעמידה של החייב בתשלום הכולל, בשונה מתשלומים עיתיים הנחשבים קשוחים. כבוד השופט עודד מאור ואסף דגני סבורים בספרם בנושא חדלות פירעון, שככלל אין זכות לחייב להקדים תשלומים ולהגיע להפטר במועד מוקדם יותר, וכל שינוי או חריגה מהתשלום העיתי אינם מובנים מאליהם.¹²⁷

מהדוח השנתי האחרון שמפרסם כונס הנכסים הרשמי¹²⁸ 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 מספר לא מבוטל של חייבים שאינם 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 אינו מאפשר 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 ייקבע סכום ברוטו כשיעור מסכום החוב הכולל כתנאי להפטר. שיעור זה יכול להיקבע בחישוב צו התשלומים המותאם לחייב כפול מספר חודשי ההליך, או בהמשך לממצאי המחקר – יוותר 8%. מחד, שיעור פירעון של 8% הוא השיעור הממוצע, וייתכן חייב פלוני שהוא 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 עיתי גדול מהיכולת האמיתית שלו, ומבחינת הנושה איננו מעוניינים בגבייה חסרה ביחס ליכולת של החייב.

אפשרות זו טומנת בתוכה שני יתרונות: הראשון הוא בהעמדת תוכנית פירעון גמישה לחייב המאפשרת לו לעמוד לאורך זמן בסכום ההחזר שנקבע, בשיעורים שנוחים עבורו, לפי התמורות הכלכליות בחייו, על מנת שלא ייצור בתקופה זו חובות חדשים או שההליך נגדו יבוטל. הגמישות הניתנת לחייב באופן התשלום להשבת החוב יכולה להיות מלאה או חלקית, ובבחינה זו רשאי החייב לא לשלם לקופת החוב כמה חודשים ולאחר מכן לשלם

124 ס' 174(א) לחוק חדלות פירעון.

125 שם, בס' 163(ג)1.

126 שם, בס' 183(א).

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

128 סיכום פעילות 2018, לעיל ה"ש 37 (ממנו ניתן ללמוד גם על נתוני השנים הקודמות).

129 שם (נכון לשנת 2018, בהשוואה לכ-7,600 בשנת 2017).

130 שם (נכון לשנת 2018, עלייה של 25% לעומת שנת 2017).

131 לפי ס' 183(א) לחוק חדלות פירעון. וראו התייחסות לסיבת השימוש בסעיף זה בספרם של מאור ודגני (לעיל ה"ש 127, בעמ' 308), על אי-עמידה בהעברת התשלומים החודשיים בידי החייב.

132 ראו ס' 152 ו-153 לחוק חדלות פירעון.

יותר, או שיהיה אפשר לקבוע טווח לשיקול דעתו של החייב.¹³³ בהיעדר תשלום עיתי, יודע החייב שעליו לשלם לקופת הכינוס את הסכום שנקבע, וייתכן שיידרשו לו לכך עוד כמה חודשים ביחס לחייב אחר. באשר לחייב שהסכום שנקבע הוא קטן מיכולתו האמיתית, כאן אני סבורה, והראיתי מעלה בדוגמה מספרית, שהתועלת שצומחת לנושה היא שולית יחסית. די בכך שהחייב ידע שיש אפשרות לשנות את הסכום, או 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 עיתיים, הוא היעדר הקשיחות של ההליך, חובת התשלום החודשית מתגלה ככזו שרבים אינם עומדים בה, וראו לעיל על כמות ההליכים שמבוטלים. אם אכן המחוקק מבקש לעודד הצלחה של ההליך, זה אחד מהמאפיינים שמכשילים את החייבים.¹³⁵ האישור להפטר יהיה מותנה בתשלום הסכום שייקבע ובהגשת דיווחים כלכליים תקופתיים כדי לוודא שהחייב נוהג כמתבקש בחוק ובתום לב.¹³⁶

היתרון השני הוא החיסכון בעלויות ההליך, הן למדינה והן לחייב, שאיננו נדרש להליכי ביניים ולייצוג משפטי שוטף. הישענות על שיעור הפירעון הממוצע משמעותה חיסכון בעלויות בלא צורך בבדיקה כלכלית מעמיקה המתחקה על הכנסותיו והוצאותיו של החייב.¹³⁷ כאן אבקש לשוב להנחת המוצא להצעה זו והיא שמדובר בחייב חדל פירעון, ועוד, שמדובר בחייב שממצה את יכולת השתכרותו. קשה לאמוד את היקף התועלת הכלכלית, אך ניתן להניח שהיא תהיה לא קטנה, כך בצמצום הזמן השיפוטי בבתי משפט השלום, בלשכות ההוצאה לפועל, במעורבות של אנשי מקצוע אצל הממונה על הליכי חדלות פירעון, נאמנים, כונסים ואף עורכי דין. ניתן למצות את הבדיקה על החייב ודיווחיו כבר בשלב הראשון של פתיחת ההליך,¹³⁸ ובכך לחסוך מינוי של נאמן בתיק.¹³⁹ ממועד

133 בבחינת התעשרות לאחר קבלת הפטר. החוק החדש שותק, שהרי הפטר הוא מוחלט, אלא אם החייב התנהג בחוסר תום לב והסתיר התעשרות (ראו ס' 176(א) לחוק). לעניין קבלת צו הפטר מותנה החוק החדש שותק, ולכן יש לפנות להוראות הפקודה ולפסיקה מכוחה. בעניין ע"א 8488/18 משקל נ' הנאמן על נכסי משקל (נבו 17.6.2019), התעוררה השאלה אם מי שקיבל כספים לאחר שקיבל צו הפטר מותנה מחויב לדווח גם על כספים אלו לנאמן על הליך פשיטת הרגל שלו או שהוא אולי פטור מכך. בית המשפט העליון מבחין בין מצב שבו התגלה לאחר מתן צו הפטר החלוט שהוא ניתן על בסיס תשתית עובדתית שגויה, כשהחייב התנהג בחוסר תום לב והסתיר עובדות מהנאמן ומבית המשפט – במקרים כאלה ניתן לבטל את צו הפטר – לבין התעשרות שחלה לאחר שניתן צו הפטר חלוט, שלא הייתה צפויה, כגון התעשרות מזכיייה בהגרלה, קבלת ירושה וכדומה בזה – אז לא ניתן לבטל את הפטר.

134 ס' 138(א) ר(ב), 170 לחוק חדלות פירעון.

135 לעיתים בדרך של ביטול ההליך ולעיתים בהארכת משך ההליך.

136 על יצירת חובות והתנהלות בחוסר תום לב ראו בין היתר ס' 163 לחוק חדלות פירעון.

137 אפשרות זו נשענת על הפרקטיקה שקבע המחוקק בס' 162(א)(2) לחוק חדלות פירעון (המאפשר קביעת תשלום כשיעור מהכנסת החייב, ללא בדיקת כלכלית מקיפה על התנהלותו, גם אם הסכום שיוותר בידו יעלה על דמי המחיה). מטרתו של המחוקק הייתה לעודד את החייב להגדיל את הכנסותיו. ראו בדברי ההסבר לחוק חדלות פירעון, לעיל ה"ש 5, בעמ' 685.

138 ס' 105 לחוק חדלות פירעון.

139 שם, בס' 125 ו-128 לחוק חדלות פירעון. אך אין מדובר רק בחיסכון בעלויות, על הקושי בתפקידו של הנאמן ובקביעת צו התשלומים, ראו Yevgeny Mugeran, Neta Nadiv & Moran Ofir, *Are Courts*

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 החלטה על מתן צו לפתיחת הליכים, שיכלול תשלום חודשי או צו להפטר מותנה, ולצידם חובת דיווח.

חשוב לומר שהצעה 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 להבחין בין חייבים בעלי נכסים לחייבים ללא נכסים. עוד יהיה אפשר להמליץ על הצעה זאת אגב 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 עיתי.

ההצעה השנייה עוסקת בפתרון מחוץ להליך חדלות הפירעון, עוד במסגרת הליכי האכיפה והגבייה. לאחר שמחקר זה מצא שיש תועלת מעטה 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 המעטה 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 גדול יותר. הצעה זו מבוססת על ההנחה שלנושים תמיד כדאי לאכוף את חובותיו של החייב מחוץ להליך חדלות הפירעון, אך לא 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 סכום החוב מטעמים מיוחדים. המונח "טעמים מיוחדים" מעניק שיקול דעת רחב לרשם ומקום להסתייע בו כשהוא מנהל תיק חוב בעניינו של חייב בעל יכולת כלכלית מוגבלת.¹⁴² חייב כזה, לפי הוראות החוק החדש, ימצא את עצמו בהליכי חדלות פירעון.¹⁴³ לפי ממצאי מחקר זה, הנושים אינם מקבלים החזר עבור החוב, גם לא מחצית ממנו, ולכן אם נוכל לנהוג בהפחתת הריביות על החוב, ולקבוע את סכום החוב בערכי הנטו שלו, ייתכן שנוכל למנוע משיעור לא קטן של חייבים להיכנס להליכי חדלות פירעון ולאפשר להם להגיע להסדר תשלום החוב.

Biased? The Anchoring Heuristic and Judicial Decisions in Personal Bankruptcy Proceedings,

in BEHAVIORAL FINANCE: A NOVEL APPROACH 99, 106–113 (Itzhak Venezia ed., 2020)

140 ראו לדוגמה ס' 167(א) לחוק חדלות פירעון (המאפשר לבית המשפט להעניק הפטר לאלתר לחייב שכושר השתכרותו אינו עולה על דמי המחיה ואין באפשרותו לשלם תמורת החוב). כן ראו בעניין זה עניין **לשצ'נקו**, לעיל ה"ש 1. רעיון נוסף שחורג מגבולות מחקר זה אך ראוי להמשך בחינה הוא מהי אחריות המדינה כלפי חייבים אלה, ואם יהיה נכון לבחון העמדת הלוואה לכיסוי התשלום שנקבע עד למתן הפטר בדרך של מנגנון הלוואות בערבות מדינה.

141 ס' 81א(4) לחוק ההוצאה לפועל.

142 ראו "החלטת רשם ההוצאה לפועל בתל אביב-יפו עמית גולן – תיק איחוד הפחתת ריביות" **רשות האכיפה וגבייה** <https://bit.ly/3wezhu1> (25.11.2020).

143 ראו ה"ש 53 ו-54 לעיל והטקסט הסמוך אליהן. כן ראו ס' 17א לחוק ההוצאה לפועל.

יש לטעמי מקום להתייחס לממצאי המחקר ולתועלת פירעון החוב הנמוכה 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 וקביעת סכום החוב לפי הסכום המקורי.¹⁴⁴ הצעה זו מבוססת על ההנחה שהחוב שמגיע להליכי חדלות פירעון צבר לא מעט ריביות לפני הליכי אכיפה וגבייה בהוצאה לפועל ובמסגרתם. ריביות גבוהות אלה אינן משקפות את מדד המחירים לצרכן אלא ריבית פיגורים גבוהה שמרחיקה את יכולתו של החייב לפרוע את החוב ואף פוגעת במוטיבציה שלו לעשות כן.¹⁴⁵ הפחתת סכום החוב עשויה להביא לכך שהחייב כן יוכל לפרוע את החוב בשלוש 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 אינו שונה בהרבה מהליך חדלות פירעון, גם שם יש לנושים זכות להגיב על החלטות בהליך.¹⁴⁷ כאשר תועלת הגבייה בהליך חדלות פירעון כה מעטה, ועוד יש הוצאה מהסכום בקופה בעבור הנאמן, וכיסם של הנושים אפוא חסר עוד פחות, אני סבורה שכדאי להפוך חלופה זו להצעת חובה לנושים בשלב ביניים ולפני הליכי חדלות פירעון.

אין בטוחה לכך שתועלת הגבייה בדרך זו תביא לשיעור פירעון גבוה יותר, שהרי שיעור הפירעון הוא פונקצייה 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 לרלוונטית ומעשית יותר נוכח הוראת השעה בשל תקופת משבר הקורונה, המאפשרת לכלל החייבים פריסת תשלומים על פני שש שנים.¹⁴⁹ כפי שמלמדים ממצאי המחקר, לתקופת התשלומים השפעה ניכרת על שיעור החוב שייגבה, ולכן הארכת תקופת התשלומים עשויה להגדיל את שיעור החוב שיוחזר לנושים. אם קודם להוראת השעה היה אפשר לפרוס את החוב לארבע שנים, וחייב שלא היה ביכולתו לעמוד בכך היה נכנס להליך חדלות פירעון, כעת בהצעה יש הסדר משלים: לא רק פריסה על פני שש שנים כפי שמאפשרת כיום הוראת השעה, אלא גם העמדת החוב הכולל על סכום קטן יותר, לאחר הפחתת הריבית. שני אלה יאפשרו לחלק מהחייבים להימנע מכניסה להליכי חדלות פירעון

144 על סמכות רשם ההוצאה לפועל להפחית ריביות, ראו חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 63), התשע"ט–2019, ס"ח 2769, 116; חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 67 – הוראת שעה בס' 8 לחוק מתן שירותים חיוניים מרחוק) (נגיף הקורונה החדש – הוראת שעה), התש"ף–2020, ס"ח 2844, 402.
145 על הצורך במציאת מנגנון היוצר תמריץ חיובי לחייב לפרוע את חובותיו, ראו Braucher, לעיל ה"ש 28; Sullivan et al., לעיל ה"ש 28.

146 ראו ס' 1א7 לחוק ההוצאה לפועל. ראו גם חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 68 והוראת שעה), התשפ"א–2020, ס"ח 2854, 2 (התיקון החדש שמאפשר פריסה לשש שנים).

147 ס' 155 לחוק חדלות פירעון.

148 ס' 66א לחוק ההוצאה לפועל; ס' 142 לחוק חדלות פירעון.

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

ומההשלכות הכלכליות שבהליך, ולנושים הצעה זו עשויה להביא לשיעור פירעון גבוה בהרבה של החוב, וייתכן שאף לפירעון 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 אם יש לנקוט יחס שונה לחייבים שנקלעו לחובות בשל המשבר, ובמורכבות הבחינה – אם ההיקלעות לחובות היא בשל המשבר, או שהקושי הכלכלי היה קיים עוד קודם לכן, מחקר זה לא בא לעסוק באלה. משבר זה מאתגר את התחום, גורם לעלייה דרמטית בפונים להליכים אלה ומביא לפתחם קבוצות אוכלוסייה חדשות שזקוקות לסיוע מהיר ואף להבחנות מבדלות.¹⁵¹ עם זאת למחקר תרומה אפשרית למצב שבו מספר הפונים להליכי חדלות פירעון והוצאה לפועל גדל במידה ניכרת, גידול שמורגש אגב המשבר,¹⁵² כשחלק מהפונים הם חייבים שהיו נתונים בקשיים קודם למשבר, והוא שימש מאיץ, ולא סיבה, להליכי חדלות הפירעון.

מאמר זה בחן כמה באמת חדלי פירעון מחזירים תמורת החובות, כשהוא מציג תועלת מעטה מאוד לקיום הליכי חדלות פירעון, גם נוכח משך ההליך לפי הוראות החוק החדש על פני ארבע שנים. מחקר זה לא רק תורם לקידום תחום חדלות הפירעון אלא גם מעלה שתי חלופות שניתן להשתמש בהן, בעיקר, אך לא רק, באוכלוסיית חדלי הפירעון שפוקדים את המערכת המשפטית אגב משבר הקורונה. השערת המחקר הייתה שהיקפי הגבייה בהליכי חדלות פירעון יקטנו לפי הוראות החוק החדש, ואכן המחקר, שבחן תיקי הפטר כחיזוי לתיקי חדלות פירעון בהתחשב בפנייה של אותה אוכלוסייה ללא נכסים, אפשר הצעה ראשונה לנתונים שונים, ובין היתר שיעור צו התשלומים וסכום החוב, שמכוחם התאפשר לעמוד על שיעור הפירעון עבור הנושים. המחקר אישר את השערת המחקר ומצא שלאורך כל השינויים שנעשו בתחום חדלות פירעון בשנים האחרונות שיעור הפירעון ירד. בסך הכול, במסגרת השינויים שנעשו משנת 2015 ועד 2019, מהוראת השעה ועד החוק החדש, ירד שיעור הפירעון מ-32% לפחות מ-8%.

לצד שיעור הפירעון הנמוך, שעליו עמד מחקר זה בהרחבה, אחת המסקנות מן המחקר היא שיש מקום לבחון יצירת מסלולי חדלות פירעון בהבחנה בין חייבים, ובייחוד בין חייבים בעלי נכסים לחייבים שאין בידם נכסים בני מימוש. זאת ועוד, המחקר מבקש 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 לפי הוראת השעה לתיקי חדלות פירעון בכל הנוגע לחייבים ללא

150 דוברוביצקי, לעיל ה"ש 35.

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

152 ש.ם.

משפטים על אתר יז תשפ"ב

כמה באמת תשלמו על החוב?

נכסים, חזרה נוספת על מערך המחקר ובחינה נוספת של ממצאים מתיקי חדלות פירעון חשובים לצורך הכללת הממצאים, כמו גם לבחינת ההמלצות הפרקטיות הנגזרות מהם.