

מאסר חייבים בהוצאה לפועל

ד"ר אשר מאיר

תקציר

במחקר של מרכז טאוב נמצא שההשפעה של מדיניות מאסר חייבים על עלות וזמינות האשראי זניחה. לעומת זאת, הפגיעה בצרכנים גדולה ונמצאו ראיות לכך שמאסר חייבים וסנקציות אחרות מדכאות את הביקוש לאשראי. לדעת ד"ר מאיר, ביטול מוחלט של מדיניות מאסר חייבים בשל חובות רגילים עשוי לשפר את התפקוד של שוק האשראי הצרכני בישראל.

רקע עובדתי ותיאורטי

חוק הוצאה לפועל תשכ"ז-1967, סעיף 70, קובע שרשם הוצאה לפועל רשאי לתת צו מאסר נגד חייב אם שוכנע כי לחייב יכולת לשלם את החוב והוא אינו משלם בלא הסבר סביר. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל ערך מחקר כלכלי מעמיק במאמץ לברר ולכמת את ההשפעה של מדיניות זו על שוק האשראי בישראל. במחקר נבחנו התועלת והעלות של מאסר חייבים.

תועלת: חייבים שיש ביכולתם לשלם יתקשו להשתמט מתשלום. כך אחוזי הגבייה יהיו גבוהים יותר, ועקב כך עלות ההלוואה למלווים תהיה נמוכה יותר. המשמעות היא הרחבת ההיצע בשוק האשראי, דבר שנוטה להגדיל את זמינות האשראי ולהוריד את הריבית. הסיבה לכך היא שהסנקציות מרתיעות חלק מן הלווים הבעייתיים מלכתחילה, ומתמרצות את הלווים לשלם.

עלות: העלות של מדיניות המאסר מתחלקת לכמה סוגים.

- העלות הישירה היא גרימת סבל רב ללווים שנידונו כבעלי יכולת, אך בפועל אין ביכולתם לשלם. הם יאלצו לשבת בכלא או לחלופין לגייס כסף לא להם – מקרובים, מהשוק השחור, או ממקורות אחרים הכרוכים בעלות אישית וכספית אדירה ללווה. עלויות אלו מוטלות על הלווים דווקא כשהם שקועים כבר בצרות כלכליות – ולרוב גם אישיות – כך שהמדיניות מהווה מעין "אנטי ביטוח סוציאלי", אשר פוגע באנשים בנסיבות קשות ממילא.
- איום המאסר מוריד מן האטרקטיביות של ההלוואה, ועל כן מרתיע גם לווים נורמטיביים ונוטה לצמצם את הביקוש בשוק האשראי.
- מאסר חייבים כרוך בעלויות מנהליות משמעותיות: משאבים של רשות האכיפה והגבייה, כמו שוטרים שמבצעים את צווי ההבאה והמאסר ומשאבים שנדרשים מהשב"ס לשם הכליאה. רשות האכיפה והגבייה מדווחת שעלות האגרה עבור צו מאסר היא כמה מאות שקלים בלבד – סכום שרחוק מלכסות את הוצאות הרשויות על ההבאה ועל הזמן בכלא. לכך נוספת עלויות כלכליות ישירות עבור החייב, שבזמן שהותו בכלא אינו יכול לעבוד, נדרש להוצאות על טיפול בילדים וכדומה.

השפעת מאסר חייבים על המשק

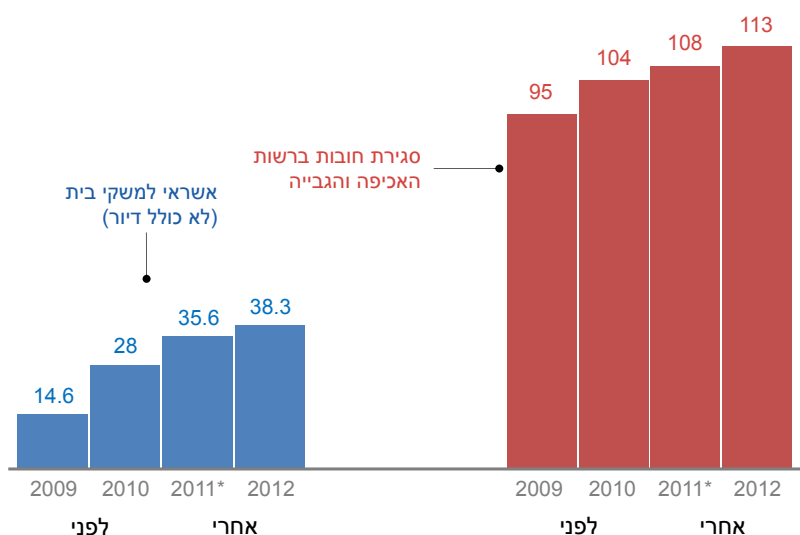
ביטול מדיניות המאסר המרחיבה שהייתה נהוגה עד 1993 לא הביאה לפגיעה ניכרת בשוק האשראי. פסק דין פר"ח באוגוסט 1993 ביטל באופן פתאומי ומפתיע את מדיניות מאסר החייבים שהייתה נהוגה עד אז. פסק הדין אסר על מאסר חייב ללא חקירת יכולת, והתוצאה המיידית הייתה שחרורם של הכלואים והפסקה זמנית של מאסרים נוספים, שכן בהוצאה לפועל לא הייתה עדיין תשתית מתאימה לעריכת חקירות היכולת הדרושות. מאז פסק דין זה, מאסר חייבים אפשרי רק כאשר הרשם משוכנע שלחייב יש יכולת לשלם אחרי שנערכה חקירת יכולת. המחקר של מרכז טאוב בדק וגילה כי בעקבות פסק הדין לא

נמצאו ירידה בהיקף האשראי או עלייה בשער הריבית, ומחירי מניות הבנקים לא ירדו למחרת. מבדיקת שני עיתונים מרכזיים מאותו הזמן – "הארץ" ו"ידיעות אחרונות" – נראה שהאירוע לא זכה כלל לאזכור במדור הפיננסי של העיתון, וכנראה לא נחשב לאירוע כלכלי משמעותי. כמו כן, פסק הדין לא זכה לאזכור בדוח הרבעוני של בנק ישראל בחלק שדן באשראי.

במאי 2011 נכנסה לתוקף הוראת שעה אשר ביטלה מאסר חייבים למשך שנתיים, למעט חייבי מזונות. ביטול זה לא הביא לפגיעה ניכרת בשוק האשראי. התרשים המצורף מראה שהכניסה לתוקף של הוראת השעה לא הביאה להידרדרות בהיקף הגבייה או בהיקף האשראי – אפילו באשראי שלא לדויר, שלרוב אינו מובטח. דוח של בנק ישראל מראה שגם האשראי הבעייתי לא גדל, ואף ירד ברציפות מיותר משלושה אחוזים מסך האשראי הצרכני ב-2009 לפחות משני אחוזים ב-2012.

גם סנקציות אחרות לא הוכחו כיעילות במיוחד – דבר שמחזק את ההשערה שלרוב החייבים המוגבלים פשוט אין משאבים לשלם את חובם. דוח רשות האכיפה והגבייה משנת 2012 מדווח כי רק 17 אחוז מההגבלות הביאו לסגירת התיק או לתשלום.

היקף הגבייה והיקף האשראי בישראל במיליארדי ש"ח, לפני ואחרי הוראת השעה לביטול מאסר חייבים*



* ההוראה נכנסה לתוקף במאי 2011.

מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: רשות האכיפה והגבייה; בנק ישראל

לקחי הרפורמה בחוק הערבות עשויים להעיד שלביטול מאסר החייבים לא תהיה השפעה משמעותית על השוק. הדרישה לערבות היא עוד הכבדה על הלווה שנועדה לחזק את כוח הגבייה של המלווה ולהוריד את עלויות מתן האשראי. תיקון תשנ"ב (1992) לחוק הערבות כלל הקלה מרחיקת לכת בדרישות מערבים. בין היתר הוקשחה הדרישה לתבוע את החוב מן החייב עצמו לפני פנייה לערב, והוגבלה האחריות לכל ערב כאשר יש כמה ערבים לחוב. ד"ר רועי בר-קנהן כותב שאחד מגדולי הכלכלנים של אותו זמן התריע מפני השלכות חמורות ביותר של התיקון על שוק האשראי: הפסדי ענק לבנקים, קריסה בערך המניות שלהם וסגירת הדלת למשכנתא בפני זוגות צעירים בעלי יכולת מוגבלת. אך בר-קנהן מראה שבניגוד לתחזית הקודרת, ההשפעה של התיקון על שוק המשכנתאות הייתה זניחה. לא נצפה שום שינוי ברמה או במגמה של היקף האשראי, של מחירו או של איכותו.

ההקלה בתנאי הערבות וההקלה בעונש המאסר אינם מקרים זהים, אבל יש ביניהם קווים דומים. הן מאסר חייבים והן פנייה לערבים הם צעדים שנקטים כאשר למלווה ברור שהוא לא יצליח לגבות את החוב באמצעי גבייה רגילים ותקינים. ההשפעה הזניחה של תיקון תשנ"ב לחוק הערבות על שוק האשראי

ממחישה את העובדה שהמלווים מסתמכים בעיקר על יכולת ההחזר התקינה של הלווה ועל ערך הנכס הממושכן, ולא על סעדים משפטיים של המוצא האחרון.

השפעה המרתיעה של מאסר חייבים

הספרות האקדמית מוצאת בעקביות שלמטור חדלות פירעון, ובכלל זה מאסר, יש השפעה על הביקוש לאשראי. כאשר המדיניות כלפי חדלי פירעון מחמירה יותר, הביקוש לאשראי יורד. Aykol and Athreya (2005) כתבו שמאסרי חייבים בארצות הברית בוטלו כי הם "נתפסו כלא מועילים, ואפילו פוגעים בעידוד יצירת עסקים". Gropp, Scholz, and White (1996) גילו שגם בקרב משקי בית בעלי אמצעים הביקוש לאשראי גדול יותר במדינות בארצות הברית שבהן היקף הפטור מגבייה שניתן לפושטי רגל גדול יותר.

איום המאסר נתפס כמרתיע עד כדי כך שחברת גבייה מובילה בארצות הברית ויתרה מיוזמתה על מאסר חייבים. Encore Capital Group היא חברת גבייה ענקית, ציבורית, בעלת הכנסות של יותר ממאה מיליון דולרים בשנה. מאז 2010 המדיניות המוצהרת של החברה היא להימנע מאיום במאסר, אפילו במדינות בארה"ב שמאפשרות זאת על פי חוק. הסיבה לביטול היא שהאיום פוגע בתדמית החברה, ובסופו של דבר מרתיע לקוחות ומשלמים.

רמת האשראי הצרכני במשק הישראלי נמוכה ביותר בקנה מידה בין-לאומי. סך האשראי של משקי בית כאחוז מההכנסה הפנויה הוא פחות מחצי הממוצע במדינות G7, וסך האשראי לדיר כאחוז מהתוצר הוא פחות מחצי הממוצע במדינות האיחוד האירופי. עובדה זו תורמת לחיזוק ההשערה שיש גורם מדכא ביקוש בשוק האשראי בישראל.

מסקנה

העלויות של מדיניות מאסר חייבים נמצאו בולטות ומשמעותיות, ואילו התועלת נמצאה זניחה. ביטול השימוש בסנקציה זו במקרה של חובות רגילים צפוי להיטיב עם שוק האשראי הצרכני בישראל.

**פסק דין פר"ח: עיון בעיתונים ישראלים בני התקופה
נתוני גבייה: דוח שנתי של רשות האכיפה וגבייה לשנים 2011 ו-2012.**

<http://eca.gov.il/loadedFiles/doch%20peilut.pdf>

<http://eca.gov.il/loadedFiles/doch%202012.pdf>

היקף האשראי: בנק ישראל, לוח 2: יתרות האשראי מהמלווים במשק (האשראי מנקודת ראות המלווים)

אשראי בעייתי: דוח של בנק ישראל על מצב שוק הדיור עבור ועדת הכספים

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA%20%D7%94%D7%9B%D7%A1%D7%A4%D7%99%D7%9D%2029.4.20>

[13m.pdf](#)

גבייה מחמת הגבלות: דוח 2012 של רשות האכיפה והגבייה

תיקון לחוק הערבות: רועי בר קהן (2006), ערבות

ממצאים אקדמאיים על ביקוש לאשראי:

Gropp, Reint, John Karl Scholz and Michelle White. Personal Bankruptcy and Credit Supply and Demand. NBER Working Paper No. 5653, July 1996

Aykol, Ahmet and Kartik Athreya. Exemptions: Limited Enforcement Encouraging Entrepreneurship? Federal Reserve Bank of Richmond, August 23, 2005

אנקור קפיטאל

<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704396504576204553811636610.html>

היקף האשראי

**בישראל: בנק ישראל, לוח 2: יתרות האשראי מהמלווים במשק (האשראי מנקודת ראות המלווים)
ב-7G:**

OECD, *Household wealth and indebtedness, As a percentage of nominal disposable income.*

באיחוד האירופי:

CECODHAS, *Housing Europe Review 2012*. Original source: European Mortgage Federation

**אגרות לצו הבאה וצו מאסר: אתר האינטרנט של רשות האכיפה והגבייה.
עלות הכליאה: דיווחים בעיתונות.**