

תקציר מדיניות

נובמבר 2015

הצעה לרפורמה במשטר חדלות הפירעון בישראל

אשר מאיר*


התקציר מפרט את הבעיות במשטר חדלות הפירעון האישית בישראל, ומציע רפורמה שתיטיב את מצבם של החייבים באמצעות ביטול הסנקציות המוטלות עליהם, שיפור המסלול המוצע למתן הפטר מחובות ויצירת מאגר נרחב של מידע אשראי זמין

מבוא

היחס כלפי חייבים שאינם מסוגלים לעמוד בתשלום חובם בישראל נחשב לנוקשה בהשוואה בין-לאומית, והמשטר הנהוג כיום פוגע הן בחייבים והן במערכת האשראי כולה. תקציר מדיניות זה מציע כמה אופציות לרפורמה מקיפה במשטר חדלות הפירעון של יחידים בישראל, שעשויות לשפר את המצב. על פי הערכת המחבר, הרפורמה המתאימה ביותר לישראל תמנה שלושה מרכיבים:

- 1. ביטול מוחלט של הסנקציות נגד חייבים מוגבלים באמצעים.** בפרט יש לבטל את עיכוב היציאה מן הארץ ואת ההגבלות המוטלות על ניהול חשבונות הבנק של החייבים.
- 2. אימוץ מסלול הפְּטוּר חובות והתחלה חדשה עבור חייבים מוגבלים.** יש לכוון מסלול שיאפשר לחייבים להתקדם בחייהם אחרי מאמצים סבירים לתשלום החוב, הכולל הגבלה של תקופת התשלומים.
- 3. הנהגת שיתוף נרחב של מידע אשראי.** יש ליצור מאגר מידע הכולל את היסטוריית האשראי של האזרחים, ובכלל זה נתונים חיוביים (כלומר עמידה בתשלומים קודמים). בהקשר של יוזמות חקיקה קיימות, מדובר באימוץ עקרונות המתקיימים בשלוש יוזמות: (1) הצעת חוק הוצאה לפועל (2015); (2) תזכיר חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי (2015), בתוספת הצעה לרכז תהליכים דומים במסגרת רשות האכיפה והגבייה; (3) תזכיר חוק שירות נתוני אשראי (2015).

רח' האר"י 15, ירושלים, 9103401
טל': 02-567-1818
info@taubcenter.org.il
taubcenter.org.il

מרכז טאוב 

TaubCenterIL 

[תמכו בנו](#)

* ד"ר אשר מאיר, ראש המחלקה הכלכלית בפורום קהלת; מרצה במכון לב; עמית מדיניות במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

1. רקע תיאורטי: בעיית המידע בשוק האשראי

בכל הלוואה יש למעשה שני ממדים של עלות למלווה: (א) עלות הוויתור על השימוש בכסף למשך תקופת ההלוואה; (ב) סיכון שהלווה לא יחזיר את התשלום.

העלות למלווה מתגלגלת אל הלווה במסגרת עלות ההלוואה. התשלום הנובע מהמרכיב הראשון מכונה "שער ריבית נטול סיכון", והתשלום בגין המרכיב השני מכונה "פרמיית הסיכון". פרמיה זו היא למעשה פוליסת ביטוח; אם במקרה הלווה יהיה חדל פירעון, המלווה פוטר אותו (בעל כורחו) מתשלום סכום ההלוואה, וכתמורה לביטוח זה הלווה משלם פרמיה. אם לדוגמה אחוז אחד מההלוואות אינן חוזרות בכלל, כל הלווים צריכים להוסיף כאחוז אחד לריבית כפרמיית סיכון כדי לשפות את המלווה.

במקרה של שוק תחרותי (כלומר, שוק המתאפיין בהרבה מלווים ובהרבה לוויים), שבו יש לשני צדדי העסקה מידע מלא על מידת הסיכון, שוק ההלוואות יהיה יעיל: המחיר (הריבית) ישקף באופן מדויק את היקף הסיכון. מחיר זה מכונה לעתים "ערך אקטוארי", שכן הוא משקף את הסיכון כפי שהיה מחושב באורח בלתי תלוי. אך אם המצב בשטח סוטה מאידיאל זה, וללווה או למלווה יש מידע פרטי שאינו זמין לצד השני, המידע ישפיע על ההתנהגות – והמחיר צפוי לסטות מן הערך האקטוארי.

שלושה סוגים עיקריים של מידע פרטי רלוונטיים לעניין הסטייה מהערך האקטוארי של מחיר ההלוואה:

א. מידע פרטי של הלווה על תכונותיו: בידי הלווה מצוי מידע שאינו נגיש למלווה על צפי ההכנסה וההוצאה שלו, וכן על מוסר התשלומים שלו. מידע מהסוג הזה עומד בבסיס תופעת ה"אנטי-סלקציה": הלוקוחות בעלי הסיכון הגבוה ביותר מעוניינים במיוחד לקחת הלוואה בכל רמת ריבית נתונה, מכיוון שיש סיכוי גבוה שהם כלל לא יחזירו את ההלוואה. לצד זאת, המלווה אינו מסוגל לזהות אותם ועל כן הם לא משלמים מחיר גבוה יותר. לפיכך, הם יהוו אחוז גבוה במיוחד של הלווים בפועל. המלווים נאלצים לתמחר את הריבית לאור הצפי לאוכלוסיית לוויים בעייתית, דבר המייקר את האשראי לכל הלווים.

ב. מידע פרטי של הלווה על התנהגותו: המלווה אינו יכול לצפות את ההתנהגות הכלכלית של הלווה מבחינת הניהול הפיננסי. מצב זה מביא לידי תופעת "הסיכון המוסרי", כלומר לכך שבמשך זמן ההלוואה הלווה מתנהג בחוסר אחריות כלכלית בהשוואה לדפוס הפעולה שהיה נוקט לו המלווה היה יכול לפקח על התנהגותו. עקב התנהלות חסרת זהירות הסיכון לחדלות פירעון גובר, והאשראי מתייקר.

ג. מידע פרטי של המלווה על הסיכון ללווה: ברוב המקרים אדם המקבל משכנתה מהבנק הוא חסר ניסיון לחלוטין בתחום זה בפרט, ולרוב אף בעל ידע פיננסי מוגבל בכלל. מנגד, לבנק ניסיון עשיר עם מאות אלפי משכנתאות והוא בעל ידע מתקדם בתחום הפיננסיים. אם השוק אינו תחרותי, המלווה יכול להרשות לעצמו להציע ריבית הגבוהה מזו האקטוארית, והלווה לא ידע זאת. גם במקרה זה תופעת המידע הפרטי נוטה להעלות את המחיר, ובמקרים קיצוניים אף להכניס את הלווה לעסקה שאינה כדאית לו לעומת עסקה עם מתחרה, עד כדי עסקה נצלנית. יש מקרים שמלווים מתפרנסים בעיקר מקנסות ומריביות חריגות שמשלמים לוויים שלא שיערו שיפגרו בתשלומים, בעוד המלווה מודע לסיכונים האמיתיים (Harris and Albin, 2006).

כל התופעות האלה משפיעות על הביקוש וההיצע בשוק האשראי בכמה אופנים:

מידע פרטי של הלווה נוטה להגדיל את הביקוש ולהקטין את ההיצע. הביקוש גדל כי חוסר הידע מאפשר ללוויים שלא יכלו לקבל הלוואה לו המידע על הסיכון שלהם היה זמין למלווים לנסות לקבל הלוואה בריבית נתונה, שכן המלווה לא יודע לסנן לוויים בעייתיים (אנטי-סלקציה). נוסף

לכך, ההלוואה נעשית כדאית יותר עבור הלווים, שכן המלווה אינו מסוגל לפקח על התנהגות הלווה (סיכון מוסרי). בשל אותן הסיבות ההיצע מצטמצם, מפני שהגדלת הסיכון הופכת את ההלוואה בריבית נתונה ליקרה יותר.

מידע פרטי של המלווה על הסיכון ללווה יוצר פער בין ההיצע לעלות השולית של מתן ההלוואה, ובין הביקוש לתועלת השולית מקבלת ההלוואה: בתנאי תחרות ומידע מלא, עלות מתן ההלוואה אמורה לקבוע את ההיצע, והתועלת מקבלת ההלוואה – את הביקוש. אולם במצב של פערי מידע, כוח המיקוח של המלווה מאפשר לו לקבל ריבית הגבוהה מריבית העלות (או מהערך האקטוארי), וחוסר הידע של הלווה עלול ליצור אצלו תמונת חסר של ערך ההלוואה והעלות הצפויה.

2. השפעת משטר חדלות הפירעון על שוק האשראי

ליחסו של החוק כלפי חדלות פירעון בשוק הצרכני יש השפעה מכרעת על התנהגות השחקנים בשוק, בדיוק כפי שמשטר חדלות פירעון באשראי העסקי משפיע על הפעילות העסקית של חברות. תחילה יוצגו בקצרה כמה מדרכי ההתמודדות עם התופעה בעולם, ובהמשך תוצג הטענה שלפיה המשטר בישראל מתמודד עם אתגרים אלו בדרך מיושנת ומזיקה.

סנקציות

דרך אחת להתגבר חלקית על בעיית המידע הפרטי של הלווה היא באמצעות סנקציות נוקשות. לדוגמה, אם התוצאה של חדלות פירעון היא עונש מאסר, יש תמריץ חזק מאוד שלא ליטול הלוואה – אלא אם כן הסיכויים של הלווה לעמוד בתשלומים טובים (פתרון מסוים לאנטי-סלקציה) – ולהתמסר להחזר החוב (פתרון מסוים לסיכון מוסרי). אלא שאפילו לוויים בעלי סיכון נמוך יירתעו מליטול הלוואה אם הם יודעים שאירועים שגרתיים – כגון אובדן מקום עבודה, הוצאות בלתי צפויות או גירושים – עלולים לטמון בחובם תקופת מאסר. שוויה של הלוואה כזאת הוא נמוך יותר, וממילא הלווים יהיו מוכנים לשלם עליה פחות.

לעומת זאת, לסנקציות אין השפעה מובהקת על ההיצע. הן נוטות לקרב במידה רבה את התמהיל ואת ההתנהגות של הלווים, ובכך את הסיכון והעלות של ההלוואה, לאלו הקיימים בשוק המתאפיין במידע מלא.

משטר פשיטת רגל

מאז המחצית השנייה של המאה התשע עשרה, באנגליה ובארצות הברית נהוג לאפשר התחלה חדשה ללווים חדלי פירעון באמצעות פטור גורף ומהיר מחובות.

כאשר קל יחסית להכריז על פשיטת רגל, הביקוש להלוואות נוטה לגדול, ואילו ההיצע מצטמצם באופן ניכר. הסיבה לכך היא שעבור הלווה, משטר פשיטת רגל מקל מאפשר לו לנהוג בזהירות פחותה אפילו מזו שהיה נוהג במצב של שוק אידיאלי, שבו כלל הסיכונים ידועים. במשטר זה הלווים למעשה זכאים ל"ביטוח חדלות פירעון" טוב יותר ממה שהיו מסכימים עליו המלווים בחוזה. לעומת זאת היצע ההלוואות מצטמצם, שכן במקרים רבים יחסית הלווה נפטר מחובותיו לצמימות, וההלוואה הופכת לחוב אבוד עבור המלווה.

שיתוף מידע

סנקציות ופשיטת רגל הן אמצעים להתמודד עם בעיית המידע הפרטי. לעומת זאת, שיתוף מידע הוא דרך להתגבר על הבעיה מיסודה. ככל שמשפרים את זרימת המידע על תכונות הלווה ועל התנהגותו, ומנגד על הסיכונים הנשקפים לכלל הלווים, הסטייה מהמצב המשוכלל תקטן. בהקשר הישראלי, משטר שיתוף המידע עשוי להתקיים בשני מישורים:



הסנקציות מוטלות על החייב אף שאין שמץ של אשמה או דופי בקביעה כי הוא "מוגבל באמצעים". אלא שאף שלא הואשם בהתנהגות פסולה, מוטלים עליו עונשים – ומדובר בסנקציות בעייתיות במיוחד, לנוכח העובדה שהן מקשות עוד יותר על החייב לשלם את חובותיו, וכרוכות בסבל אישי ניכר ובפגיעה חמורה ביכולת ההשתכרות שלו

(א) שיתוף מידע בין מלווים: שיתוף מידע בקרב ספקי האשראי עשוי לצמצם את השפעתם של כל שלושת סוגי המידע הפרטי. ראשית, הוא יסייע להתגבר על אנטי-סלקציה, שכן מידע פרטני על הרגליו של לווה מסוים, וכן מידע מצרפי על אוכלוסיית הלווים בכללותה, יהיו זמינים ויתורגמו לאומדן איכותי על סיכויי החזר החוב. כך יחושב מחיר ההלוואה על בסיס נתונים מדויקים יותר. שנית, שיתוף מידע מסייע להתגבר על רכיב הסיכון המוסרי: מוסר תשלומים לקוי ישתקף בדוח אשראי ובדירוג האשראי, וכך שיתוף המידע ידרבן את הלקוח לניהול פיננסי אחראי יותר. בהקשר זה, שיתוף מידע האשראי הוא בעל השפעה חינוכית שתאפשר ללקוח להימנע מסיכון יתר.

שלישית, שיתוף מידע מסייע להתגבר על בעיית המידע הפרטי שמחזיק המלווה. המידע הפרטי המרוכז כיום בידי הבנק בנוגע לפעילות הפיננסית של לקוחותיו יהיה גלוי לעין הן עבור המתחרים והן עבור הלקוח עצמו. כך, כוח המיקוח המוגבר של הבנק יפחת בשתי דרכים: במסגרת המיקוח מול הלקוח, ידיעה על דירוג האשראי שלו תעזור ללקוח לזהות הצעה להלוואה בריבית מופרזת. יתרה מכך, המידע יגיע למלווים אחרים, וכך יגדל ההיצע ותיווצר עבור הלווים הזדמנות לקבל הצעות טובות יותר ממגוון רחב יותר של מלווים.

(ב) אספקת מידע לרשמי ההוצאה לפועל: המידע לרשמים נועד לאפשר התמודדות עם הסיכון המוסרי שבמתן הלוואות. הרשם קובע את גובה התשלומים על פי ניהול פיננסי זהיר ומחמיר. עם זאת, בקובעו את גובה התשלומים, רשם אינו רשאי לשקלל את התנאים שגרמו ליצירת החוב, ולכן אין מדובר במידע שבכוחו להתגבר על בעיית האנטי-סלקציה או על בעיית כוח המיקוח, שכן הוא משמש אך ורק לקביעת יכולתו של החייב לשלם את החובות הקיימים.

3. תמונת המצב בישראל

סנקציות

אמצעי הסנקציות מאפיין מאוד את המשטר הישראלי לגביית חובות. עד פסק דין פר"ח ב-1993, כליאת אזרחים בגלל אי תשלום חוב הייתה דבר שבשגרה. פסק דין זה חייב חקירת יכולת לפני פקודת מאסר, אבל הסנקציה עדיין הייתה מצויה ומרתיעה. התופעה הגיעה לקצה רק בהוראת שעה משנת 2011, ובעקבותיה בא חוק שביטל לחלוטין את מאסר החייבים עבור חובות רגילים (להבדיל מחוב מזונות, שעדיין מאפשר עונש מאסר). אך גם כיום הסנקציות הנהוגות בישראל הן הנוקשות ביותר מאלו הנהוגות בכל מדינות אירופה שנבדקו ובצפון אמריקה.

רשות האכיפה והגבייה מסבירה ש"חייב מוגבל באמצעים" הוא "חייב שאינו מסוגל לשלם את כל חובותיו, בתקופה הקבועה בחוק, גם אם יעשה מאמץ גדול" (מתוך אתר הרשות). על חייב כזה חלות בדרך כלל כמה הגבלות: עיכוב יציאה מן הארץ; סטטוס של לקוח "מוגבל חמור" בבנק ישראל, המגביל את השימוש בחשבון בנק, בצ'קים ובכרטיסי אשראי; ואיסור להיות בעל עניין בחברה (בעלים, מחזיק מניות, דירקטור וכיוצא בזה).

הסנקציות מוטלות על החייב אף שאין שמץ של אשמה או דופי בקביעה כי הוא "מוגבל באמצעים". אין בהכרזה על מצב זה קביעה או רמז שהחייב פעל במרמה או אפילו בשיקול דעת מוטעה, אם בשלב קבלת האשראי ואם בשלב החזר. קיימת רק עובדה כלכלית שלפיה הוא "אינו מסוגל לשלם את כל חובותיו". אלא שאף שלא הואשם בהתנהגות פסולה, מוטלים עליו עונשים – ומדובר בסנקציות בעייתיות במיוחד, לנוכח העובדה שהן מקשות עוד יותר על החייב לשלם את חובותיו, וכרוכות בסבל אישי ניכר ובפגיעה חמורה ביכולת ההשתכרות שלו.

בבדיקה פרטנית של משטר חדלות הפירעון במקומות אחרים בעולם לא נמצא אח ורע לסנקציות אלו. ככלל, בעולם נהוג להטיל סנקציות רק על חייבי מזונות, אבל אפילו בהקשר זה לא נמצא שימוש בהגבלות בניהול חשבון בנק או בעיכוב יציאה מגבולות המדינה. בעולם, וכך גם בישראל, נסיעה לחו"ל אינה בהכרח בגדר מותרות שיש לדון אותה אוטומטית כהוצאה מופרזת. לפי נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס, בשנת 2013 שליש מהישראלים יצאו לחו"ל למטרות נופש,

כך שמדובר בבילוי שהוא עממי ונפוץ, ולפיכך צריך להיות נתון לשיקול דעתו של הרשם בבואו לחקור את יכולתו של החייב לשלם. יתר על כן, במשק קטן ופתוח כמו זה של ישראל, נסיעה לחו"ל לצורכי עבודה היא עניין שבשגרה, כך שעוכב יציאה מן הארץ עלול להוות במקרים רבים חסם כלכלי מהותי.

הסנקציות על ניהול חשבון בנק מקורן בהוראות בנק ישראל נגד עבריינים שהוכח כי עשו שימוש לרעה בחשבון הבנק, דוגמת פיזור שיטתי של צ'קים בלי כיסוי. אולם כשמדובר באדם שאינו יכול לשלם את חובותיו – הגבלות אוטומטיות וגורפות על ניהול חשבון הבנק הן אינן יעילות. אין הצדקה לחסום חשבון בנק של בעל חוב רק משום שרשם ההוצאה לפועל קבע שהחייב אינו מסוגל להחזיר את החוב לפי תנאי ההלוואה. אדם יתקשה עד מאוד לתפקד במשק של המאה העשרים ואחת בלי חשבון בנק, ולמעשה אזרחים שכל חטאם הוא שנקלעו למשבר כלכלי מוצאים את עצמם מודרים מחיים תקינים.

בהקשר זה יש לציין שבשנים האחרונות ניכרת מגמת הקלה בסנקציות, ובכלל זה ביטול פקודות מאסר של חייבים וויתור על החרמת רישיון הנהיגה, שהייתה נהוגה כסנקציה נגד חייבים מוגבלים.

פשיטת רגל

כעיקרון, החוק בישראל מכיר כיום בפשיטת רגל כמוצא לגיטימי להתחלה חדשה עבור חייבים כרוניים. הדבר לא תמיד היה כך; רק ב-1962 נקבע בפסיקה שפנייה לפשיטת רגל לשם קבלת הזדמנות להתחלה חדשה היא הליך לגיטימי. בפסק דין תקדימי (ערעור אזרחי מס' 16/62, 1962) קבע השופט ברנזון:

רצונו של אדם לסכל פקודות מאסר הקיימות או העלויות להיות מוצאות נגדו בשל אי תשלום חוב אינו נימוק לשלול ממנו את הזכות הנתונה לחייב להכריז על עצמו כפושט רגל ולהתחיל את חייו מחדש בלי להיות נרדף על צוואר על-ידי נושיו הקודמים (עמ' 1315–1311).

אבל תקדים משפטי זה לא הביא עמו תוצאות ניכרות בשטח. (Efrat (1999 מדווח, בהתבסס על Shuchman (1978), שבעקבות פסק דין זה נרשמו רק כמה מאות פניות בשנה לפשיטת רגל אישית, ומהן עשרות בלבד – אחוזים ספורים – קיבלו הפטר.

רק ב-1996, יותר מ-30 שנה לאחר מכן, נתקבלה חקיקה שביקשה ליישם בפועל את העיקרון שנקבע בפסיקה. בחקיקה זו בוטלו הדרישה שפשיטת הרגל תהיה מועילה לזוכים (המונח המשפטי לנושים) והדרישה לשלם את רוב החובות, ונקבעה תקרה של ארבע שנים לתשלומים מפושט הרגל מעת מתן פסק הדין עד למתן הפטר מלא (Efrat, 1999).

עוד צעד קדימה בהסתכלות על פשיטת רגל כמוצא לגיטימי לאזרחים שנקלעו לחובות השתקף בקביעה בתיקון 29 לחוק הוצאה לפועל (2009), שלפיה רשמי ההוצאה לפועל מתבקשים ליידיע את בעלי החובות שאין ביכולתם לשלם, כי קיים מסלול פשיטת רגל המיועד לחייבים במצבם. למרות זאת, ניתן לקבוע כי עד 2012 עדיין לא שימש הליך פשיטת רגל פתרון מעשי למשקי בית ששקעו בחובות שמעבר ליכולתם להחזיר.

המחקר הנוכחי מתבסס על עיון פרטני במדגם אקראי של 120 מתוך אלפי תיקי פשיטת רגל שנפתחו בשנת 2007, השנה שממנה ואילך החלו הפניות לפשיטת רגל להתגבר. השנה המוקדמת יחסית נבחרה כדי לשקף תמונה מהימנה על גורלן של הפניות לאחר חמש שנים.

בכל תיק נבחנה הסיבה העיקרית לחדלות הפירעון, על בסיס הצהרת החייב, וכן על סמך הרכב החובות והזוכים המופיעים בתיק. מעיון מעמיק בתיקים התבררו ממצאים עיקריים אלו:

- א. רק מיעוט הפניות הן על רקע חובות צרכניים: פחות משליש מהפונים הגיעו למצב של חדלות פירעון עקב חובות שגרתיים של משקי בית, ורובם קשורים לחובות עסקיים (לוח 1). חלק לא מבוטל קשורים לפלילים, לדוגמה חייב שנפל קורבן לגניבה או למרמה.

לוח 1. התפלגות הסיבות לחדלות פירעון בקרב הפונים להליך פשיטת רגל, 2007

סוג החוב	שיעור מכלל המדגם (באחוזים)	אומדן השיעור מכלל התיקים (באחוזים, רווח סמך)*
צרכני	30.8	22.6%–40.0%
עסקי	57.2	47.8%–66.3%
פלילי	6.8	(3.0%–13.0%)
ערבות	4.3	(1.4%–9.7%)

* עקב המדגם הקטן, רווח הסמך (95%) מצוין לגבי כל אחד מסוגי החוב.

מקור: אשר מאיר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

נתונים: הכונס הרשמי

ב. פניות רבות נדחות: חמש שנים לאחר פתיחת התיק, פחות מרבע מהפונים עקב חובות משקי בית קיבלו הפטר, כשליש מהפניות נדחו, וכמעט מחציתן עדיין מצויות בהליכים. אי אפשר לקבוע במדויק כמה מכלל הפניות נדחו, אבל על בסיס חישוב זה, קרוב לוודאי שמקרב הפונים לפשיטת רגל ב-2007 עקב חובות משקי בית, לא יותר מ-500 קיבלו הפטר עד 2012 (לוח 2).

לוח 2. התפלגות תוצאות הפניות לפשיטת רגל על רקע חובות משק בית, 2012*

תוצאת הפנייה	שיעור מכלל המדגם (באחוזים)	אומדן השיעור מכלל התיקים (באחוזים, רווח סמך)**
הפטר	22.2	(10.1%–39.1%)
דחייה	30.6	(16.3%–48.1%)
טרם הוכרעה	47.2	(30.4%–64.5%)

* פניות שהתקבלו ב-2007, כלומר מצב התיק לאחר חמש שנים.

** עקב המדגם הקטן, רווח הסמך מצוין לגבי כל אחד מסוגי החוב.

מקור: אשר מאיר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

נתונים: הכונס הרשמי

עוד אפשר ללמוד מנתונים אלו שהתהליך ממושך מאוד: כעבור חמש שנים, כמעט מחצית מהפניות עדיין מטופלות במערכת.

ג. חייבים רבים מצויים בהליכים משפטיים זמן ממושך ביותר: פתיחת התיק לפשיטת רגל אינה תחילתה של הסחבת המשפטית ומסכת התלאות שעוברים החייבים שמסתבכים. כמעט בכל המקרים קדם לפנייה תהליך ממושך במערכת ההוצאה לפועל. בממוצע, הפונים לפשיטת רגל ב-2007 החלו תהליכים מטעם ההוצאה לפועל כבר בשנת 1995, כלומר הטיפול הממוצע אורך 12 שנים.

לסיכום, בשנת 2007 היו בישראל יותר מ-50 אלף אזרחים שהוכרו כחדלי פירעון ("חייבים מוגבלים באמצעים"), אבל רק כמה אלפים פנו להליך פשיטת רגל, ומתוכם – לא יותר מכמה מאות קיבלו הפטר מחובותיהם במרוצת חמש השנים העוקבות, וגם זאת לאחר תהליך ארוך ומפרך.

שיתוף מידע בקרב מלווים

על פי משרד המשפטים, התכלית של חוק שירות נתוני אשראי (התשס"ב-2002) היא לספק מידע לנותני אשראי (אתר הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע). מטרת החוק, כלשונו, היא "מחד, לא

לתת אשראי או לתת אשראי במחיר גבוה יותר למי שיש 'היסטוריה' של מי שאינו עומד בהתחייבויותיו הכספיות. מאידך, נותן האשראי יוכל לוותר על ריבוי ביטחונות ממי שהתקבל עליו מידע שמראה שהוא נוהג לעמוד בהתחייבויותיו". אלא שהחוק במצבו הנוכחי אינו מאפשר למעשה שיתוף מידע במידה המקדמת תכלית זו.

על פי מידע שהתקבל מנציגי הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע (להלן: רמו"ט; פנייה אישית), מספר הבקשות לדוחות אשראי צרכני ב-2012 היה רק כמיליון – אחד מכל חמישה אזרחים בקרב האוכלוסייה הבוגרת בישראל – לעומת כמה בקשות לגבי כל אזרח במדינות המקיימות שיתוף מידע ער. כך לדוגמה, בארצות הברית ניתנו באותה שנה יותר משלושה מיליארד דוחות אשראי (13 לכל מבוגר) – פי 80 מאשר בישראל (Cordray, 2012). אחת הסיבות לכך היא שעל סמך נתוני האשראי הזמינים בישראל אין אפשרות לבחון מי "נוהג לעמוד בהתחייבויותיו". מידע כזה יכול להתקבל רק על סמך נתונים חיוביים על חייבים, אבל החוק הקיים מאפשר לגבות מידע כזה על אזרחים שלא הסתבכו רק אם חתמו על טופס הסכמה, ומרמו"ט נמסר שמספר האזרחים החותמים על טפסים אלו הוא אפסי – פחות מ-100 איש במצטבר עד סוף 2012.

עקרונית, הגורם למספר החותמים הנמוך הוא קיומו של אפקט רשת בשוק זה; מידע על לווה אחד או מנותן אשראי אחד הוא בעל ערך רק אם קיים מידע ביחס למסה קריטית של לווים אחרים ונותני אשראי נוספים. אלא שהניסוח הנוכחי של החוק אינו מאפשר לאסוף מסה כזו, ובמצב הנוכחי, לעסק יחיד או ללקוח יחיד אין תועלת של ממש מהצטרפות למערכת הדלה הקיימת.

חשיפת מידע לרשמים

רשמי ההוצאה לפועל חשופים למידע עשיר על החייב. כפי שמתאר הרשם שחר קטוביץ (2013), מידע זה כולל "תלושי משכורת או דוחות מבוקרים לעצמאי, הסכם שכירות או תדפיס תשלומי משכנתה, תדפיסי בנק, תדפיסי כרטיסי אשראי וביטוח לאומי, אישורים רפואיים, קבלות וחשבונות כגון ארנונה, חשמל, מים, גז וטלפון, המתייחסים לכל המתגוררים בתא המשפחתי ביחס למחצית השנה האחרונה". על בסיס עיון במצב בשטח ועל סמך ראיונות עם רשמים, ניתן לומר כי נוהל זה אכן מתמודד עם בעיית הסיכון המוסרי, ומקרב במידה ניכרת את מצב הפיננסית של החייב לזה שהיה צפוי בשוק משוכלל.

4. יעילות המשטר הנוכחי ויוזמות חקיקה קיימות

סנקציות

ככלל, ניתן כאמור לקבוע כי סנקציות נוקשות מגדילות את ההיצע ומקטינות את הביקוש. לעומת זאת, משטר מקל מקטין את ההיצע ומגדיל את הביקוש. השאלה הנשאלת היא, כיצד מאזנים בין ההשפעות ומקבלים את הרווחה החברתית האופטימלית?

ממצאי המחקר מצביעים על אפקטיביות נמוכה מאוד של משטר הסנקציות. כפי שתועד בנייר עמדה על מאסר חייבים (מאיר, 2013), הנתונים מורים כי אפילו סנקציות אימתניות הן בעלות השפעה זניחה על שוק האשראי.

רפורמות וצעדים לצמצום הסנקציות

- ביטול מדיניות מאסר החייבים הקודמת בעקבות פסק דין פ"ח ב-1993 (בג"צ פ"ח, 1992): שינוי זה היה קיצוני, פתאומי ובלתי צפוי, ולכן היווה "ניסוי טבעי" אידיאלי לבחינת ההשפעה. אולם למרות זאת לא נודעה לו השפעה ניכרת על שוק האשראי – לא בהיקף האשראי, לא בשיעורי הגבייה ולא בשער הריבית (מאיר, 2013).

- הוראת שעה לביטול מאסר חייבים (2011): גם הוראה זו לא השפיעה באורח ניכר על שוק האשראי, חרף היותה דרמטית למדי, ובמובן מסוים מרחיקת לכת יותר מפסק דין פר"ח – שכן ברקע פסק הדין עמדה התובנה כי יש צורך לטפל בליקויי החוק שפסק הדין הצביע עליהם ומאסר החייבים יוחזר, ואילו בהוראת השעה הסברה הייתה שמדובר בפיילוט לביטול הנוהל לצמיתות, כפי שאכן קרה. גם לאחר יישום ההוראה לא ניכרת השפעה על שיעורי הגבייה, על היקף האשראי או על שער הריבית (מאיר, 2013).
- הרפורמה בחוק הערבות (1992): החוק במתכונתו הקודמת העניק זכויות מרחיקות לכת לבנקים לגבות את החוב מהערבים להלוואה, וכוחם של הבנקים הקטין את הביקוש והגדיל את ההיצע, בדומה לסנקציות ישירות. הרפורמה, שהגבילה את היכולת לגבות את החוב מהערב אם הלווה לא עמד בתשלומיו, אמנם הקלה מאוד על הלווים והקשתה על המלווים, אך השפעתה על שוק האשראי לא ניכרה – למרות התחזיות הקודרות של כלכלנים רבים (בר קהן, 2006).

מחקרים מאששים את ההשפעה של משטר חדלות הפירעון על הביקוש לאשראי (Gropp et al. 1996; Aykol and Athreya, 2005), דבר המחזק את ההשערה שאחת הסיבות להיקף הנמוך למדי של אשראי צרכני בישראל קשור לדיכוי הביקוש מחמת המשטר הקיים.

הממצאים שהובאו לעיל מחזקים את המגמה המוצאת ביטוי בהצעת חוק הוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה הפטר לחייב מוגבל באמצעים ותזכיר חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי): לשים קץ למשטר של סנקציות ולקדם מסלול שיקום והתחלה חדשה.

מדיניות מתן הפטר: השוואה בין-לאומית

עד סוף המאה העשרים, משטרי חדלות פירעון נחלקו באורח חד למדי. במדינות בעלות מסורת משפטית אנגלית – אנגליה, ארצות הברית, קנדה ואוסטרליה – היה הליך פשיטת רגל פשוט ושגרת: חדל הפירעון מופיע בפני שופט, הנכסים החייבים נחלקים בין הזוכים, החובות נמחקים, והחייב הולך לדרכו ומתחיל את חייו הכלכליים מחדש.

לעומת זאת, במערב אירופה ובישראל הפטר חובות לא היה חלק מהנוף המשפטי השגרת. לחייבים שהסתבכו נקבעו אמנם הסדרי חוב נוחים, אבל לא הייתה מסורת משפטית נהוגה של מחיקת חובות והתחלה חדשה.

בעשורים האחרונים הוחל שינוי מהפכני במערב אירופה. מדינה אחר מדינה מגלה שיש הכרח להעניק לחייבים התחלה חדשה. לשינוי זה כמה סיבות, שהעיקרית שבהן היא הגידול העצום של היקף האשראי למשקי בית, ועמו חדלות פירעון הפוקדת הרבה יותר משפחות: הסיכוי של משפחה נורמטיבית, קרי בעלת הרגלים פיננסיים ממוצעים, להגיע לחדלות פירעון עקב שורת אירועים שליליים מצויים גדל מאוד. עוד שיקול אפשרי להענקת התחלה חדשה הוא ההכרה בצורך לעודד יזמות ונטילת סיכונים, שאינה מתיישבת עם חסימת אופקים כלכליים למיליוני חייבים.

כיום, במקום לדבר על חיץ משפטי, נכון יותר לדבר על רצף. בכל מדינה הטיפול מתחיל באופן דומה: חייב נדרש לשלם חובותיו, וסמכות משפטית כלשהי (שופט, רשם, ועדה וכו') קובעת שאינו מסוגל לשלם את חובותיו במלואם, ולכן הוא זכאי לתשלומים מופחתים. בהמשך מתפלג אופן הטיפול במקרה. בארצות הברית ובאנגליה ניתן לקבל הפטר חובות תוך כשנה, ובמדינות מובילות במערב אירופה מדובר בפרק זמן ארוך יותר. במשטר האירופי המקורי, שעדיין נוהג במדינות אחדות דוגמת ספרד, אין בדרך כלל הפטר חובות ואין הגבלה למשך זמן התשלומים.

לוח 3 מסכם את משך הזמן המרבי לגביית תשלומי חוב מופחתים וקבועים מחדלי פירעון במדינות שונות, בכפוף למבחר מסלולים ותנאים; הלוח מציג את שווה הערך הקרוב ביותר לחייב מוגבל באמצעים בישראל. המשטר כיום ברוב מערב אירופה שונה מאוד מזה שרווח לפני 20 שנה, אך באותה מידה הוא רחוק מהנוהג במסורת המשפטית האנגלית.

לוח 3. תקופת הגבייה המרבית מחדלי פירעון, 2012

מדינה	תקופת הגבייה המרבית (בשנים)
אוסטריה	7
בלגיה	5
גרמניה	6
דנמרק	5
צרפת	*8
שוודיה	5
גרמניה	6

* מ-2016 – 7 שנים.

מקור: אשר מאיר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
תוונים: Heys et al (2012); Administration Francaise (2015)

שיקול הדעת המוקנה לרשויות בנוגע להפטר

בזירה הבין-לאומית אין אחידות ברמת שיקול הדעת שמתבקשות הרשויות להפעיל כדי לתת הפטר לחייבים. במקצת המדינות שיקול דעת כזה כמעט שאינו מתקיים. בארצות הברית הסיבה היחידה לסרב לבקשה לפשיטת רגל היא חוסר תום לב, ובשוודיה הפטור כעבור חמש שנים הוא אוטומטי לחלוטין; זוכים המעוניינים לגבות את חובם דרך מערכת ההוצאה לפועל נדרשים לחידוש בקשת התשלום שנה בשנה, ועל כל חוב אפשר לפנות רק חמש פעמים. במדינות אחרות, דוגמת צרפת, המעורבות גדולה הרבה יותר; ועדה או שופט נדרשים לעיין בשיקולים רבים של יכולת תשלום, יכולת שיקום וכו' בטרם יוחלט איזה פתרון מתאים לחייב – הסדר חובות, הפטר ועוד.

לפי תוצאות המחקר הנוכחי, שבחן מה עלה בגורלם של תיקים מ-2007 לאחר חמש שנים (ב-2012), אפשר לומר שהמשטר הנהוג בישראל אינו מעניק התחלה חדשה. כאמור, מספר הזוכים להתחלה חדשה מחמת חובות פרטיים הוא כה קטן, ומשך הזמן כה ארוך – בממוצע 12 שנה בהוצאה לפועל, ולאחר מכן לפחות חמש שנים במערכת פשיטת רגל – שישראל כלל אינה נמצאת "על המפה" של המדינות המפותחות בהקשר זה. כעת יש מחויבות מצד משרד המשפטים לפעול לשינוי המצב, וחשוב שתינקט עמדה בנוגע לדרך לעשות זאת. כפי שעלה מהדיון לעיל, יש במדינות שונות מגוון משטרים אשר יכולים לשפר את המצב הקיים. להלן יובאו ההמלצות הנראות מתאימות ביותר בנושא זה.

- **אין תועלת במשטר הפטר המערב מידה רבה של שיקול דעת.** ראשית, הפעלת שיקול דעת מייקרת מאוד את ההליך. מצד אחד נדרש מומחה – בישראל, שופט – כדי לעקוב אחר התנהגות החייב במשך שנים. מנגד, החייב עצמו נדרש לעמוד בקשר עם הגוף המבקר – וכך גם הזוכים, שיש להם תמריץ מובן לפעול בהתמדה להשמעת טענותיהם. התוצאה היא שהמדינה, החייבים והזוכים גם יחד נדרשים להשקיע משאבי זמן וכסף רבים בתהליך שבמקומות אחרים בעולם הוא שגרת. נוסף על כך, שיקול דעתו של כל שופט, ראש ועדה או יועץ אשראי יהיה בהכרח שונה, כך שגם אם מדובר בשני מקרים דומים עשויות להתקבל תוצאות והחלטות שונות זו מזו. שיקול דעת מיתרגם לקושי לצפות את החלטות השופטים וקושי מובנה לנסח הסכם חוב הוגן ושוויוני. חשוב ששני הצדדים להסכם הלוואה ידעו מהן זכויותיהם וחובותיהם לפי ההסכם, דבר הדורש משטר עקבי וחד-משמעי.
- **המסורת המשפטית הישראלית אינה מתאימה להפטר מהיר.** המסורת המשפטית הישראלית תואמת בעיקר את זו של מערב אירופה, ולא את זו של ארצות הברית

**שיתוף מידע מקל את המצב
בדרכים דומות להקלה
שיצורות הסנקציות –
הפחתת האנטי-סלקציה
והסיכון המוסרי – כך
שהנהגת שיתוף מידע
תצמצם במידה ניכרת את
הצורך להפעיל סנקציות
כלפי לווים**

ואנגליה. במדינות אלו, כמו בישראל, אין מסורת ארוכה של הפטר בכלל, ומוכן למה לא רצו לעבור ישירות למשטר של הפטר מהיר. לפיכך, טבעי שבמדינות אלו פרקי הזמן הרווחים במערכת למתן הפטר הם 5–7 שנים, כפי שרואים בלוח 3 לעיל.

הגישה החלופית: הפטר חובות במסגרת רשות האכיפה והגבייה

בתזכיר חוק חדלות פירעון מוצע לנהל הליכי פשיטת רגל באמצעות בית משפט השלום, במקום בבית המשפט המחוזי, ושהכונס הרשמי יפתח הליך שאינו דורש שופט. יוזמות אלו הן בבחינת שיפור ניכר מהמצב הקיים, אבל המסקנה העולה מממצאי מחקר זה היא כי אין כל צורך לנהל הליך פשיטת רגל, וניתן ליזום מסלול של הפטר חובות במסגרת רשות האכיפה והגבייה. רשמי הוצאה לפועל, המעורבים ממילא בניהול תיקי חייבים, יידרשו לקבוע קריטריונים של חדלי פירעון, וקביעה זו תניע אוטומטית פרק זמן מוגדר של תשלומים עד לקבלת הפטר אוטומטית. סביר להניח שהקריטריונים יהיו דומים למדי לאלה הקיימים כיום עבור "חייב מוגבל באמצעים".

יש כמה יתרונות בהליך המתבצע במסגרת רשות האכיפה והגבייה:

(א) טיפול בתהליך גביית החובות במסגרת גוף אחד. רשות האכיפה והגבייה בישראל היא מוסד ייחודי יחסית. במרבית המדינות – למעט כמה מדינות נוספות, ובהן שוודיה ופינלנד – אין גוף ממשלתי שמרכז הליך גביית חובות פרטיים; ברוב המדינות כל נושא דואג לגביית חובותיו באורח פרטני בבית המשפט. לדרך הישראלית לגביית חובות, המרוכזת בידי גוף אחד, יש יתרונות רבים, ונראה כי הניסיון ממערכת כזו הוא חיובי. למעשה, כמעט לכל תיק פשיטת רגל קדם הליך ברשות האכיפה והגבייה, והמשך הטיפול במסלול פנימי יחסוך ביורוקרטיה רבה.

(ב) לרשמי הוצאה לפועל ניסיון עשיר בטיפול בחייבים. רשם הוצאה לפועל אינו שופט, ואין נדרשת לתפקיד זה רמת בקיאות משפטית כללית זהה. שופטים עוסקים במגוון סוגיות, ואילו רשמי הוצאה לפועל עסוקים רק בחייבים שנקלעו לחובות שלטענתם אין ביכולתם לשלם. יש מקום לטעון שלצורך המטלה הצרה של קביעת זכאותו של חייב להפטר, היכולת של הרשם אינה נופלת מזו של שופט. זהו ההיגיון שניצב מאחורי הוראת השעה המעניקה הפטר לבעלי מעמד של חייבים מוגבלים, והיגיון זה תקף גם ביחס למדיניות קבועה. גם אם מכירים ביתרונו של שופט בהפעלת שיקול דעת, ככל שהקריטריונים למתן פטור שקופים ושוויוניים יותר, הצורך בשיקול דעת מתייטר, ושוב אין סיבה להגיע לרשות משפטית אחרת.

(ג) שיקולים תיאורטיים אינם מצביעים על ישראל כעל מועמדת אידיאלית למשטר פשיטת רגל. (Livshits et al. (2003; 2007) דנים בשיקולים המקנים עדיפות למשטר פשיטת רגל והתחלה חדשה לעומת משטר של הסדר חובות בלי התחלה חדשה, במסגרת מודל נומרי של מחזור חיים. מסקנתם היא שמשטר פשיטת רגל אטרקטיבי יותר ככל שזעזועי הוצאות גדולים יותר, וככל שהשונוות בהכנסות קטנה יותר. הסיבה: זעזועי הוצאות מגדילים את הסיכון לחובות שפוגעים מאוד בחיים סדירים; שונות בהכנסה – בין מצבי חיים ולאורך מחזור החיים – מגדילה את הביקוש לאשראי, ואילו משטר פשיטת רגל מייקר את האשראי.

בחינת ממצאים אלו לאור מאפייני המשק הישראלי יראה כי רוב המאפיינים מטים את הכף לעדיפות יחסית של משטר הסדר חובות בהשוואה לזה של פשיטת רגל מהירה. ראשית, בישראל יש פחות זעזועי הוצאה גדולים בהשוואה לארצות הברית: כפי שמתואר אצל Livshits et al. (2003, 2007), בארצות הברית הוצאות רפואיות וגירושים הן זעזועי הוצאות גדולים ורווחים. בישראל, לעומת זאת, ההוצאות הרפואיות החריגות נמוכות בהרבה, בזכות הכיסוי הביטוחי האוניברסלי, ושיעור הגירושים נמוך ביחס לממוצע הבין-לאומי. יש גם ראיות שניידות ההכנסה ופרופיל ההכנסה במחזור חיים בישראל תלולים יותר מאשר בארצות הברית. שיקולים אלו מחזקים את ההשערה שמשטר של פשיטת רגל לאלתר הוא אופציה עדיפה על פני המצב הקיים, אך הוא מותאם פחות לישראל.

שיקול נגדי הוא שבמודל של Livshits et al. (2003, 2007) משפחות גדולות, שרווחות יותר בישראל, מגבירות את השונות בהוצאות, ובכך הופכות את משטר פשיטת הרגל לעדיף על פני הסדר חובות.

סיכום

המבנה המוסדי הקיים בישראל, התכונות הכלכליות שלה והדוגמה של מדינות בעלות משטר ותכונות דומים לאלו של ישראל – כולם מצביעים על התאמתה למדיניות של מתן הפטר. משטר זה יתקיים במסגרת מערכת ההוצאה לפועל, ויתאפיין במסלול מוגבל בשנים המקביל לזה המכונה כיום "חייב מוגבל באמצעים". התהליך יהיה מקביל לתהליך שקיים כיום לאיחוד תיקים והכרזה של "חייב מוגבל", אלא שהכרזה זאת תתניע הליך של שעון עצר שיביא להפטר אוטומטי בתום תקופה קבועה בחוק.

לגבי אלה המוגדרים כבר שנים רבות "חייבים מוגבלים", מוצדק העיקרון המובע בהצעת חוק ההוצאה לפועל תיקון מס' 47 והוראת שעה – הפטר לחייב מוגבל באמצעים. הצעה זו מקדמת מתן פטור לחייבים, כל עוד אין מדובר במקרים סבוכים או בממדים המצדיקים פנייה להליך פשיטת רגל.

שיתוף מידע: ממצאי המחקר הנוכחי מיישרים קו עם ממצאי הדוח הממלכתי לסקירת התועלת שיש במעבר למשטר שיתוף מידע מלא. מניסיון של מדינות בעלות מאפיינים רלוונטיים דומים לאלה של ישראל שהנהיגו שינויים מהותיים במשטר שיתוף המידע, יש בסיס איתן לצפות שמעבר כזה בישראל יהפוך את האשראי הצרכני לבר השגה וזמין יותר למשפחות בעלות יכולת החזר טובה, ולצד זה יחסוך ממשפחות בעלות יכולת מוגבלת הסתבכות בחובות שמעבר ליכולת ההחזר שלהן.

בדוח הביניים של הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי (2015) מוצגת עמדת הוועדה ביחס לממשק החשוב המתקיים בין משטר שיתוף מידע ובין משטר הטיפול בחייבים:

הוועדה סבורה כי יישום שיתוף המידע צריך להוביל לשינוי פרדיגמה בהליך פשיטת הרגל. שיתוף רחב של מידע מאפשר לנותני אשראי לקבל החלטה מושכלת יותר בעת מתן אשראי. לפיכך, במקרה שבו החייב הגיע לפשיטת רגל יש הצדקה רבה יותר לראות בכך "תאונה כלכלית" בלבד, לא כתם מוסרי. הוועדה סבורה כי הרפורמה בשיתוף המידע צריכה לתמוך במהלכים אותם בוחן משרד המשפטים לשינוי דיני פשיטת הרגל, כך שיינתן משקל רב יותר לאינטרס שיקום החייבים.

פסקה זו מעידה שגם הוועדה סבורה שאין לראות בהגברת שיתוף המידע ובהקלה כלפי חייבים פעולות נפרדות, אלא צעדים משלימים. הסבל של החייב במשטר הנוכחי נועד להגן על זכויות הזוכה. ההיגיון בהקלה בסבל זה חזק במיוחד כאשר ניתנת דרך חלופית להגנה על האינטרס של הזוכה, בדרך של זרימת מידע מוגברת (ראו לעניין זה את Djankov et al., 2005).

מסקנות

יש לבטל לאלתר את הסנקציות כנגד חייבים, ולאפשר להם מסלול התחלה חדשה שקוף ונגיש: בישראל נהוגה מערכת סנקציות מכאיבה וייחודית כנגד חייבים שאינם מסוגלים לשלם את חובותיהם. סנקציות אלו אינן יעילות ואף אינן צודקות, שכן החייבים אינם מואשמים בשום פגם. לסנקציות אלו, ובפרט לעיכוב יציאה מן הארץ והגבלות על ניהול חשבון בנק, עלות כלכלית ואנושית ישירה, ועקב כך נפגע שוק האשראי בצד הביקוש. סביר להניח שלסנקציות אלו יש השפעה חיובית בצד ההיצע, אבל השפעה זו מצטיירת כזניחה.

לעומת אלו, חיוב החייב המוגבל בתשלומים לזמן בלתי מוגבל בלא התחלה חדשה הוא לא בגדר עונש; מדובר בסופו של דבר בדרישה מובנת שחייבים ישלמו את חובותיהם בהתאם ליכולתם. עם זאת, קווי המתאר של הסנקציות דומים מאוד לאלה של מניעת התחלה חדשה. למניעת

התחלה חדשה יש עלות אנושית וכלכלית בלתי מבוטלת, והיא גם מדכאת את הביקוש לאשראי. לכן יש לשקול עלויות אלו אל מול הפגיעה שיש למשטר זה בצד ההיצע של שוק האשראי. הצעת חוק חדלות פירעון משערת שהנזק של המסלול גדול מן התועלת, ומסקנה זו מתיישבת עם תוצאות המחקר הנוכחי.

ההתחלה החדשה תוענק במסגרת הוצאה לפועל, ותכלול הסדר תשלומים לחייבים מוגבלים. להערכת המחבר, עדיף שהסדר זה יימשך פרק זמן הקבוע בחוק, כנהוג במדינות מובילות במערב אירופה: הצעת חוק הוצאה לפועל (הוראת שעה) מתבססת על חשיבה נכונה, שלפיה אין צורך בהליך פשיטת רגל בפני שופט כדי להעניק הפטר חובות לחייבים בעלי חובות קטנים, ישנים ולא מסובכים. חשיבה זו תקפה באותה מידה למצב קבע. ניתן וראוי להחיל את כל הטיעונים האלו להנהגת הפטר אוטומטי לחייבים מוגבלים העומדים בהסדר התשלומים שנקבע להם בפרק זמן נתון.

רוב מדינות מערב אירופה הנהיגו בעבר משטר חדלות פירעון מחמיר בדומה לזה הנהוג בישראל, אך ברובן הורגש צורך לאמץ גישה מקלה יותר עקב התפשטות השימוש באשראי והכרה בצורך שלא להרתיע נוטלי סיכונים. ברוב המקרים הן לא אימצו את המודל האנגלי או האמריקני של פשיטת רגל גורפת ומהירה, אלא דגם המתאים יותר למסורת הקונטיננטלית: דרישה לשלם חובות בפריסה לכמה שנים, כשהאופק קבוע מראש.

אמצעי זה מייתר את הצורך לנהל תהליכים בשני גופים נפרדים לחלוטין – רשות האכיפה והגבייה והכונס הרשמי – שהם בעלי מטרות שונות ומסורות משפטיות שונות. הוא אף מייתר את הצורך בשופט, שכן מדובר בהליך שאינו מצריך בקיאות משפטית מופלגת, ובתוך כך מאפשר ליהנות מניסיונם העשיר של רשמי הוצאה לפועל בהתמודדות עם חייבים כרוניים. לאמצעי זה גם יתרון של שקיפות מרבית כלפי חייבים וזוכים כאחד, כך שלשוק האשראי יהיה קל להסתגל אליו ולאמץ הסדרים חוזיים המתאימים למשטר זה.

יש לעבור למשטר שיתוף מידע מלא, לרבות מידע חיובי: שיתוף מידע בהיקף נרחב יקרב מאוד את שוק האשראי למצב המשוכלל הרצוי, המנגיש אשראי לחייבים בעלי סיכון נמוך ומרחיק אותו מלווים בעייתיים העלולים להסתבך. יתר על כן, שיתוף מידע יקל את ההליכים האחרים בהיותו תחליף יעיל לסנקציות ולתקופות תשלום אין-סופיות, בדברון הלווים ובהמרצתם להתנהגות אחראית.

מקורות

- אתר הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע, משרד המשפטים.
<http://index.justice.gov.il/Units/Siuamishpaty/NewsLetters/NewsLetter3/execution/Pages/ha.aspx>
 בג"צ פר"ח (1992), בג"צ 5304/92 - פר"ח 1992 לנפגעי חוקים נגד שר המשפטים.
 בר קהן, רוי (2006), ערבות, הוצאת שירז.
 גילת, אורי (2013), "זכות הבחירה של חייב בין הליכי הוצאה לפועל ופשיטת רגל: החיוב, המחוקק, הרשות השופטת ומה שביניהם", עת סיוע, 3, חורף תשע"ד.
<http://index.justice.gov.il/Units/Siuamishpaty/NewsLetters/NewsLetter3/execution/Pages/hb.aspx>
 הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי (2015), דוח ביניים.
<http://www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/ash200515.pdf>
 הוראת שעה לחוק ההוצאה לפועל (2011), תיקון מס' 29 לחוק ההוצאה לפועל.
 הצעת חוק ההוצאה לפועל (2015), תיקון מס' 47 והוראת שעה – הפטר לחייב מוגבל באמצעים, תשע"ה-2015.
 מאיר, אשר (2013), מאסר חייבים בהוצאה לפועל, נייר עמדה, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 ערעור אזרחי מס' 16/62 (1962), אוסקר הלבר נגד שרה ספורמס וכונס הנכסים הרשמי; פד"י, כרך טז.
 קטוביץ, שחר (2013), היבטים בגביית חוב מזונות באמצעות הליכי הוצאה לפועל
<http://index.justice.gov.il/Units/Siuamishpaty/NewsLetters/NewsLetter3/execution/Pages/ha.aspx>
 תזכיר חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי (2015), התשע"ה-2015.
 תזכיר חוק שירות נתוני אשראי (2015), הקמת מערכת לשיתוף בנתוני אשראי והממונה על המערכת, התשע"ה-2015.
 תיקון מס' 1 לחוק הערבות (1992).
 Aykol, Ahmed, and Karthik Athreya (2005), "Exemptions," *Limited Enforcement Encouraging Entrepreneurship*, Federal Reserve Bank of Richmond.
 Cordray, Richard (2012), *Prepared Remarks by Richard Cordray*, Consumer Financial Protection Bureau.
<http://www.consumerfinance.gov/speeches/prepared-remarks-by-richard-cordray-on-credit-reporting/>
 Djankov, McLiesh and Andrei Caralee Shleifer (2005), *Private Credit in 129 Countries*, NBER Working Paper No. 11078.
 Efrat, Rafael (1999), "The Evolution of the Fresh-Start Policy in Israeli Bankruptcy Law," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, pp. 32-49.
 Gropp, Reint, John Karl Scholz and Michelle White (1996), *Personal Bankruptcy and Credit Supply and Demand*, NBER Working Paper No. 5653.
 Harris, Ron and Einat Albin (2006), "Bankruptcy Policy in Light of Manipulation in Credit Advertising," *Theoretical Inquiries in Law*, 7, No. 2, pp. 431-465.
 Heys, Richard, Karen Hope, Rohit Ladher, Marguerite Lane, Katarzyna Paski, Paula Ramada, Miriam Sinn, and James Suter (2012), *Study on Means to Protect Consumers in Financial Difficulty: Personal Bankruptcy, Datio in Solutum of Mortgages, and Restrictions on Debt Collection Abusive Practices*, London Economics.

Livshits, Igor, James MacGee and Michele Tertilt (2003), *Consumer Bankruptcy: A Fresh Start*, Minneapolis Federal Reserve Working Paper 617.

<http://www.minneapolisfed.org/research/wp/wp617.pdf>

Livshits, Igor, James MacGee, and Michele Tertilt (2007), "Consumer Bankruptcy: A Fresh Start," *American Economic Review*, 97, No. 1, pp. 402-418.

Shuchman, Philip (1978), *Field Observations and Archival Data on Execution Process and Bankruptcy in Jerusalem*, *American Bankruptcy Law Journal*, 52, pp. 341, 345.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין ממדים חברתיים וכלכליים. הצוות המקצועי של המרכז והצוותים הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים החברתיים-כלכליים המרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על-ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

רח' האר"י 15, ירושלים, 9103401

טל': 02-567-1818

info@taubcenter.org.il

taubcenter.org.il

מרכז טאוב



TaubIsraelStudy

