

חייבים נשארם תמיד חייבים: מבט אמפירי על הליכי חדלות פירעון של יחידים

מאת

מורן אופיר, יבגני מוגרמן ונטע נדיב*

תקציר

תחום חדלות הפירעון מעורר עניין רב בקרב חוקרים, רגולטורים ואנשי פרקטיקה מתחומי המשפט, הכלכלה, המימון וראיית החשבון. עם זאת מעטים הם המחקרים האמפיריים שבחנו את התנהלותם של הליכי חדלות הפירעון ופשיטת הרגל ואת תוצאותיהם. הליך חדלות פירעון מתנהל כאשר חייב נקלע למצב שהוא אינו יכול לפרוע את חובותיו במלואם. במסגרת ההליך נבחנים כלל נכסיו של החייב אל מול חובותיו, נקבעת חלוקת הנכסים בין הנושים תוך התחשבות בסדרי נשייה, ובהתאם ליכולתו הכלכלית, בניכוי הוצאותיו, נקבע לחייב צו תשלומים חודשי אשר יהיה עליו לשלם.

מחקר זה עוסק בבחינה אמפירית של מדגם ייחודי ומייצג של תיקי חדלות פירעון של יחידים; המדגם בוחן לראשונה את סכום צו התשלומים החודשי לקופת הנושים, ומתמקד במאפייני התיק המשפיעים על גובה הפער שבין צו התשלומים הנקבע בידי בית המשפט לבין יכולתו של החייב לשלם צו זה, יכולת המתבטאת בפער שבין הכנסותיו להוצאותיו. תוצאות המחקר מראות, כי בממוצע צו התשלומים גבוה מיכולתו של החייב לשלם צו זה. כמו כן נמצא, כי ככל שלחייב יש חובות למספר רב יותר של נושים פיננסיים, וללא תלות בגובה החוב כלפי נושים אלו, כך הפער שבין צו התשלומים ליכולתו של החייב לשלם גדל.

* ד"ר מורן אופיר וד"ר נטע נדיב מבית ספר הארי רדזינר למשפטים, אוניברסיטת רייכמן; ד"ר יבגני מוגרמן מבית הספר למנהל עסקים, אוניברסיטת בראיילן. סדר הכותבים הוא לפי סדר הא"ב. תודתנו נתונה לעידו באום, לשרון גלר, לדוד האן, לרון חריס, לסיגל יעקובי, לדן סעדון ולמשתתפי ולמשתתפות כנס "פשיטת רגל וחדלות פירעון: מבט אמפירי והשלכות מדיניות" וכנס "עיוני משפט": "משפט ואי-שוויון בשווקים" על הערותיהם המועילות. תודה לשקד טורם ולחברות ולחברי מערכת "עיוני משפט" על תרומתם להשבחת המאמר ולהדר טבול על סיוע בשלבי העבודה על המחקר. המאמר נכתב במסגרת פרס רקטור אוניברסיטת בראיילן לקבוצות מחקר בינתחומיות.

434	מבוא
438	א. המסגרת העיונית והנורמטיבית
438	1. התאוריה שבבסיס קביעת צו התשלומים
441	2. קביעת צו התשלומים – ישראל כמקרה בוחן לעומת מדינות מעבר לים
450	3. קביעת צו התשלומים – פרקטיקה שמעלה קושי ומקומו של המחקר הנוכחי
453	ב. המחקר האמפירי
453	1. הסטטיסטיקה התיאורית
460	2. ניתוח אקונומטרי
465	ג. השלכות המחקר האמפירי: הנושה הפיננסי כמסביר את פער הצו
471	סיכום

מבוא

השימוש באשראי הוא חלק בלתי־נפרד מחיינו. כמעט כל אדם נוטל אשראי במהלך חייו, בין אם מדובר באשראי צרכני, בין אם באמצעות נטילת משכנתה לצורך רכישת דירה ובין אם באמצעות נטילת הלוואה אחרת למימון רכישת נכס, שירות או כל הוצאה או השקעה פרטית. בנטילת האשראי אנו מעריכים כי משאבינו העתידיים יאפשרו לנו לפרוע את מלוא חובותינו בהגיע מועד פירעונם, אך נטילת האשראי מלווה תמיד בנטילת סיכון שמשאבים אלו לא יספיקו בבוא מועד הפירעון. כשסיכון זה מתממש בפועל אנו נמצאים במצב של חדלות פירעון.

חדלות פירעון – או אי־סולבנטיות – ידועה כמבחן עובדתי של היעדר יכולת לעמוד בהתחייבות של חייב כלפי נושיו. היטיב לתאר זאת דוד האן בספרו:¹

“המשמעות הפשוטה של המונח ‘חדלות פירעון’ היא נסיבות שבהן אישיות משפטית אינה יכולה לפרוע את חובותיה לנושיה. בשורשה, חדלות פירעון אינה מצב משפטי, אלא מצב כלכלי שהחייב נתון בו. ההתייחסות אל חייב כאל חדל פירעון מעידה על מצבו הכלכלי העובדתי.”

בישראל הוסדרו הליכי חדלות פירעון של יחידים תחילה בפקודת פשיטת הרגל, שהייתה מבוססת בעיקרה על פקודה אנגלית משנת 1914, וגם הנוסח החדש שהיה תקף בישראל מאז 1980 המשיך והתבסס על אותה פקודה מנדטורית אנגלית.² מלבד הוראות הפקודה, יחידים רבים הפכו לחייבים מוגבלים באמצעים במסגרת הליכי ההוצאה לפועל, שם, בדומה להליך חדלות הפירעון בבית המשפט, נקבע להם צו תשלומים בהליך גבייה קולקטיבי.³ ביום

1 דוד האן דיני חדלות פירעון 110 (מהדורה שנייה 2018).
 2 פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם-1980, ס"ח 639 (להלן: פקודת פשיטת הרגל או הפקודה); The Bankruptcy Act 1914, 4 & 5 Geo. 5. c. 59.
 3 צו תשלומים לחייב מוגבל באמצעים נקבע תחת ס' 69 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ס"ח 611. סעיף זה בוטל עם כניסתו של חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018, ס"ח 310 (להלן: חוק חדלות פירעון או החוק).

15.9.2019 נכנס לתוקף דבר החקיקה החדש המחליף את ההסדר הישן הקבוע בפקודה – חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן: "חוק חדלות פירעון" או "החוק"). חוק חדלות פירעון מחולל רפורמה בתחום חדלות הפירעון של יחידים ושל תאגידים, ומטרותיו המרכזיות הן להציב את שיקומו הכלכלי של החייב כערך מרכזי, להגדיל את שיעור החוב שייפרע לנושים, להגביר את היציבות ואת הוודאות של הדין, לקצר הליכים ולהפחית את הנטל הבירוקרטי.⁴ לצורך מימוש מטרות אלו ערך המחוקק שינוי מבני ברשויות המטפלות בהליכי חדלות הפירעון; הליכים אלה ינוהלו כעת מול כונס הנכסים הרשמי (להלן: הכונס) בכובעו כממונה על הליכי חדלות הפירעון (להלן: הממונה) או מול רשם ההוצאה לפועל ברשות האכיפה והגבייה, בתפקידו כרשם ייעודי למתן הפטר.⁵

האפשרות לנהל הליכי חדלות פירעון של יחידים הייתה שמורה במשך שנים רבות למערכת בתי המשפט המחוזיים.⁶ הוראת שעה בחוק ההוצאה לפועל פתחה את הדלת לביצוע הליכי חדלות פירעון לפני רשמי ההוצאה לפועל,⁷ מצב שהתקבע בהוראות חוק חדלות פירעון.⁸ כעת קובע חוק חדלות פירעון כי בית המשפט בעל הסמכות להכריע בהליכים אלה יהיה בית המשפט השלום, כי ההליך ינוהל בידי הממונה וכי סמכות מקבילה נתונה לרשמי ההוצאה לפועל להכריע בהליכים אלה כאשר הם מנהלים את ההליך;⁹ החוק קובע כי ההבדל העיקרי בין המסלולים נעוץ בגובה סכום החוב הכולל.¹⁰ בשני המסלולים – גם בהליך שבפני בית המשפט וגם בהליך שבפני רשם ההוצאה לפועל – נקבע לחייב חדל הפירעון, המבקש להסדיר את חובותיו והחותר לקבלת הפטר מהם, צו תשלומים חודשי עד לקבלת ההפטר המיוחל וכתנאי לקבלתו.¹¹

נושא ההחזר בתיקי חדלות הפירעון, שנקבע באמצעות צו תשלומים חודשי המשולם במשך תקופה,¹² עורר מאז ומתמיד דיון בשל הצורך להכריע מהו האיזון הנכון בין השאת

4 ראו ס' 1 לחוק חדלות פירעון; דברי הסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, ה"ח הממשלה 593, 594 (להלן: דברי הסבר להצעת חוק חדלות פירעון) ("המטרה השלישית היא הגברת הוודאות והיציבות של הדין, קיצור הליכים והפחתת הנטל הבירוקרטי").

5 מינוי הממונה (כלומר סמכות הכונס או בשמו החדש לפי החוק "הממונה על הליכי חדלות הפירעון") נעשה מכוח ס' 266 לחוק חדלות פירעון; סמכותו קבועה בס' 268 ו-269 לחוק חדלות פירעון; סמכות רשם ההוצאה לפועל קבועה בס' 188 לחוק חדלות פירעון.

6 ס' 172 לפקודה.

7 חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה), התשע"ה-2015, ס"ח 204. התיקון הסמיך בהוראת שעה משנת 2015 ועד לכניסתו לתוקף של החוק החדש בשנת 2019 את רשמי ההוצאה לפועל ברשות האכיפה והגבייה לתת הפטר לחייבים שהליכי הגבייה בעניינם אינם צפויים להביא תועלת משמעותית לנושים.

8 ס' 188 לחוק.

9 ס' 4(2) לחוק.

10 ס' 103 לחוק. בחובות עד סכום של כ-150,000 ₪ הבקשה תוגש לרשם ההוצאה לפועל, ובחובות בסכום גבוה מזה הבקשה תוגש לממונה.

11 ס' 162 לחוק.

12 ס' 163 לחוק.

ההחזר לקבוצת הנושים לבין הבטחת שיקומם הכלכלי של החייבים, משני טעמים. ראשית, גובה ההחזר שנקבע לחייב מכתוב את שיעור הפירעון הכולל של הנושים בהליך, ועל כן מהווה סוג של איזון בין זכותם של הנושים להחזר החוב לבין זכותו של החייב לשמור על קיום מינימלי בכבוד.¹³ שנית, מלאכת החישוב של גובה ההחזר החודשי הייתה תמיד מלאכת מחשבת עצמאית של בעל התפקיד מטעם הממונה (להלן: בעל התפקיד), ובהיעדר אמות מידה ברורות או כלים לאופן קביעת צו התשלומים החודשי עוררה קושי. על אף חשיבותו של הנושא, הן עבור החייבים והן עבור הנושים ואף כאינטרס ציבורי להצלחת ההליך אגב המשאבים הציבוריים הרבים המושקעים בו, ועל אף ניסיונות להסדיר את אופן קביעתו, טרם נערך מחקר העומד על אופן קביעת גובה ההחזר החודשי. המחקר הנוכחי יבקש לבחון אם צו התשלומים הנקבע בהליכי חדלות פירעון של יחידים הוא מדויק ומבטא איזון נכון בין השיקולים המנוגדים. החידוש בשאלה זו הוא בכך שהיא מגדירה לראשונה משתנה שבוחן את הפער שבין ההכנסה הפנויה של החייב לבין צו התשלומים, ולא רק את גובהו של צו התשלומים. יש לשים לב לכך שהמחקר אינו מעמיק באמות המידה עצמן לקביעת צו התשלומים, אלא מצביע על משתנים של ההליך שעשויים להשפיע על אופן הקביעה ועל משתנים שאף משפיעים בפועל.

תחום חדלות הפירעון של יחידים הוא תחום משתנה ודינמי. מדובר בשדה משפטי שמתעצב בימים אלה, החל בהוראת חוק חדלות פירעון, בפסיקה שתורמת אף היא לפרשנות ולקידום השדה המשפטי, וכן בהנחיות שמוציא כונס הנכסים הרשמי, הממונה על הליכים אלה.¹⁴ השפעת שינויים אלו מתעצמת לאור משבר הקורונה הפוקד את העולם, המביא לעלייה ניכרת במספר הבקשות לפתיחת הליכי חדלות פירעון של יחידים ולעלייה במספר החייבים במערכת ההוצאה לפועל.¹⁵ התמורות בתחום מחדדות את הצורך בהבנה שיטתית

13 לדיון מורחב על הזכות לקיום מינימלי בכבוד בהליכי גבייה, ראו 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 בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי" עיוני משפט לו 195, 218-233 (2014). ראו גם מנחם אלון כבוד האדם וחירותו בדרכי ההוצאה לפועל: ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית 759 (מהדורה שנייה מורחבת ומתוקנת 1999); איתן מגן "חירות הפרט וחייבים בהוצאה לפועל" הפרקליט מ 384 (התשנ"ג); על הגנה על מינימום הקיום האנושי, ראו בג"ץ 161/94 אטרי נ' מדינת ישראל (1.3.1994).

14 ראו למשל רע"א 3/19635 לשצ'נקו נ' כונס הנכסים הרשמי (11.2.2020); ע"א 8673/13 אלקצאצי נ' כונס הנכסים הרשמי (2.4.2014). לעניין הנחיות הממונה, ראו משרד המשפטים האפוסטרופוס הכללי והכונס הרשמי קריטריונים מנחים לקביעת תשלומים עתיים – בהתאם להוראות סעיף 18 (ב) לפקודת פשיטת הרגל (2009) (להלן: קריטריונים מנחים לקביעת תשלומים עתיים).

15 לדיווחים על עלייה במספר הבקשות להליכי חדלות פירעון, ראו ליטל דוברוביציקי "גל של פשיטות רגל: עלייה של 75% בבקשות שהוגשו ביוני" כלכליסט (19.7.2020) www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3840291,00.html (להלן: דוברוביציקי "גל של פשיטות רגל"); ליטל דוברוביציקי "הזינוק בבקשות לפשיטת רגל אינו קשור רק לקורונה" כלכליסט (21.6.2021) www.calcalist.co.il/local_news/article/Ske6sp2ju; היאלי יעקביי-הנדרלסמן "מחיר הקורונה: עלייה בתיקי הוצאה לפועל" ישראל היום (22.3.2021) www.israelhayom.co.il/article/863105

של הדרך שבה ההליכים התנהלו עד כה, במטרה לאמץ את השינויים האלו באופן שיגביר את יעילותו של ההליך ואת הערך שהוא יביא לצדדים לו ולחברה בכללותה.

מחקר זה עוסק בתיקי חדלות פירעון של יחידים שהתנהלו בבתי המשפט המחוזיים תל אביב ומרכז בין השנים 2012–2016, והדין החל עליהם הוא פקודת פשיטת הרגל. חשוב להדגיש כבר כעת שלמחקר תוקף גם כיום תחת הוראות חוק חדלות פירעון, שכן תלות ההליך בתשלומים חודשיים של החייב שנקבעים בידי בעל התפקיד ומאושרים בידי הגורם השיפוטי, בית המשפט או רשם ההוצאה לפועל נותר ללא שינוי במעבר מהוראות הפקודה להוראות חוק חדלות פירעון. אכן, מעת לעת, כפי שיורחב בהמשך, נקבעות אמות מידה לחישוב צו התשלומים, אך העובדה שההליך מבוסס על תשלומים חודשיים וכן הקביעה של בעל התפקיד – גם בהינתן הנחיות כלליות – נותרו כשהיו. גם העובדה שכעת ישנם שני מסלולים להליך אינה משנה היבט זה של קביעת צו התשלומים, והפרוצדורה היא זהה. יש להבהיר, כי הפרוצדורה שלפיה על הממונה לבחון את יכולתו הכלכלית של החייב בהתאם להכנסותיו והוצאותיו ולהעמיד את צו התשלומים החודשי על הכנסתו הפנויה של החייב לא השתנתה במעבר מהפקודה לחוק. קביעת צו התשלומים נעשית על פי פרמטרים כלכליים וסוציאליים של החייב ובני משפחתו, וכל השפעה אחרת על קביעת צו התשלומים היא בגדר השפעה זרה. השינוי בחוק חדלות פירעון בהקשר זה הוא בסדר הופעת השיקולים לקביעת הצו, אך שינוי זה טרם קיבל ביטוי מעשי; אפשר לצפות ששינוי זה יסייע בעתיד לבתי המשפט ולממונה לבחון את יכולתו הכלכלית של החייב בחינה גמישה יותר במקרים מיוחדים. יפה לעניין זה הערתו של השופט מאור בעניין אביני:¹⁶

”מעניין ההבדל בין שתי מערכות הדינים, זו הישנה וזו החדשה: בעוד שעל פי פקודת פשיטת הרגל (נוסח חדש) התש”ם 1980 – נקבע בסעיף 111 שבית המשפט יקבע לחייב תשלום עתי, בעוד הוא רשאי להקציב לו סכומים למחייתו, הרי בסעיף 156 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, תשע”ח–2019 נקבע שראשית יש לקצוב לחייב דמי מחייה שיש להקצות לחייב, והתשלום העתי הוא נגזרת של אותם דמי המחייה, אולם הדיון בהבדל אינו מושא החלטה זו ועל כן לא ארחיב בו מעבר לאמור.”

עולה מהדברים, כי תחת הוראות הפקודה היה נקבע צו תשלומים ובמקביל אליו היה אפשר להגביל את החייב בסכום ההוצאות החודשי, וכי בחוק חדלות פירעון בודקים את ההכנסה הפנויה ועל בסיסה נקבע צו התשלומים. אכן כך אומנם מתבקש מלשון ההוראות, אך בפועל הבירור הכלכלי מתנהל לפי הטופס שעליו מצהיר החייב,¹⁷ ולכן אי-אפשר לצפות לשינוי בצווי התשלומים רק בשל המעבר מהפקודה לחוק. שינוי התפיסה בין הפקודה לבין החוק, במעבר מתפיסה שהיא כלכלית בעיקרה לתפיסה חברתית, שעליה יורחב בפרק א, שמורה לטעמנו למקרים החורגים מהכלל; עיקר התיקים של חדלות הפירעון צפוי שימשיכו להתנהל ולהיבחן באותו האופן. זאת ועוד, ככל שבתי המשפט או המחוקק יבקשו לצקת תוכן להוראות חוק חדלות פירעון באותם מקרים מיוחדים, אנו סבורים שתוצאות מחקרנו עשויות להיות להם לעזר, בשים לב לתוצאות לא-ראויות.

16 פש”ר (מחוזי ת”א) 10954-12-18 אביני נ’ כונס נכסים רשמי תל אביב (20.7.2020).

17 טופס 5 שבתוספת לתקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע”ט–2019, ק”ת 3910.

עוד חשוב להדגיש, שאמות המידה לקביעת צו התשלומים שהיו מקובלות בתקופת המחקר משפיעות על אופן אישור הכנסותיו ובעיקר הוצאותיו המדווחות של החייב. מחקרנו לא עסק בשלב הדיווח של החייב, אלא התבסס כעובדה על נתוני ההוצאות וההכנסות של החייב לאחר שהם אושרו בידי הממונה. גם כאן אנו סבורים, שככל שחל או שיחול שינוי באופן קביעת צו התשלומים, הוא חייב להביא בחשבון רק את המדרים האובייקטיביים של החייב, ולבטא את ההכנסה הפנויה שנותרה לחייב. קביעת צו התשלומים המביאה בחשבון נתונים חיצוניים למצב העובדתי של החייב עשויות להביא לקביעת צו תשלומים גבוה, המבטא פער בין יכולתו הכלכלית של החייב לתשלום חודשי מתוך הכנסתו הפנויה לבין צו התשלומים שנקבע עבורו, כפי שיכונה להלן: פער הצו. קיומו של פער הצו הוא תוצאה לא־ראויה בכל מסגרת גורמטיבית, ובכך מבקש מחקרנו להתמקד.

המאמר נחלק לשלושה פרקים מרכזיים. הפרק הראשון יעסוק במסגרת העיונית והגורמטיבית, ובו תיפרס המסגרת העיונית והגורמטיבית המסדירה את קביעת צו התשלומים בהליכי חדלות פירעון של יחידים. תחילה יוצג הדיון התאורטי שבבסיס קביעת צו התשלומים החודשי של החייב, לאחר מכן תיבחן התפתחות הדיון הן בישראל והן בעולם, ולבסוף יידונו הקשיים שהמצב הנוכחי מעלה ומקומו של המחקר הנוכחי במסגרת זו. הפרק השני יוקדש למחקר האמפירי. תחילה נבדקו הממצאים בשיטת הסטטיסטיקה התאורטית, אשר מציגה את התפלגות המשתנים השונים שקודדו בתיקים, והם יוצגו בחלקו הראשון של הפרק; בחלקו הבא יוצג ניתוח אקונומטרי שנערך, ובו רגרסיה רבת־משתנים שתכליתה להצביע על משקלו של כל משתנה שקודד על קביעת צו התשלומים, תוך נטרול השפעתם של הפרמטרים האחרים. בהמשך לממצא העיקרי של המחקר, הפרק השלישי יתמקד בהשלכות המחקר האמפירי, וידון בהשפעתו של הנושה המקצועי על הליך קביעת צו התשלומים.

א. המסגרת העיונית והגורמטיבית

1. התאוריה שבבסיס קביעת צו התשלומים

קביעת צו התשלומים בהליכי חדלות הפירעון היא אחת המשימות החשובות ביותר המוטלות במהלך ההליך, המאזנת בין זכותם של הנושים להחזר החוב לבין זכותו של החייב לשמור על קיום מינימלי בכבוד. את המחלוקת שבין מלומדים בתחום חדלות הפירעון ניתן לשייך בעיקר למטרתו של ההליך.¹⁸ מקובל להבחין בין גישה כלכלית לבין גישה חברתית לדיני חדלות הפירעון.¹⁹ בעוד שחלק מהמלומדים דוגלים בגישה דווקנית שלפיה חובות יש לשלם, ומבקשים לקיים את ההליך כולו על בסיס תפיסה כלכלית של השאת רווח לנושים,²⁰

18 Douglas G. Baird, *Bankruptcy's Uncontested Axioms*, 108 YALE L.J. 573, 575 (1998)

19 עומר קמחי "דיני חדלות פירעון – מגישה חברתית לגישה כלכלית" עיוני משפט לו 417 (2013). אומנם מחקרו של קמחי עוסק בחדלות פירעון של חברות ולא של יחידים, אך התאוריה המוצגת בו והמבוססת על תאוריות קודמות מעבר לים מתאימה גם להליכים אלה של יחידים.

20 Robert K. Rasmussen, *An Essay on Optimal Bankruptcy Rules and Social Justice*, 1994 U. ILL. L. REV. 1, 2 (1994); THOMAS H. JACKSON, *THE LOGIC AND LIMITS OF BANKRUPTCY*.LAW (Beard Books 2001)

אחרים טוענים כי יש לשאוף להשיג מטרות מדיניות אחרות.²¹ הגישה העומדת מנגד לגישה הכלכלית היא הגישה החברתית, המדגישה את חשיבותם של שיקולים חברתיים באירוע של חדלות פירעון והכוללת את הרצון להגן על נושים או על חייבים חלשים.²² גישה זו בוחרת להעדיף את רווחת החייבים ואת העלאת סיכויי שיקומם הכלכלי על פני השאת רווח מלא לנושים. בין היתר גישה זו מקדמת מתן הפטר לחייב, ולעיתים אף הפטר לאלתר ללא צורך בתשלום לנושים.²³ בכסיס גישה זו ישנו תיעודף לשיקומו של החייב ולהגנה על כבודו.²⁴ את הגישה החברתית החותרת להפטר ניתן להצדיק גם מטעמים התנהגותיים, בעיקר מתחום האשראי הצרכני.²⁵ אומנם אפשר לראות בשיקומו של החייב ובהגשמת הערך החברתי תרומה גם לערך הכלכלי, בכך שהחייב חדל הפירעון יפתח דף חדש ויחזור להיות יצרני ותורם, אך גם תפיסה זו היא מתקדמת ושונה מהתפיסה הכלכלית הקלאסית. שיקומו של החייב, שנעשה על חשבון השאת הרווחים של הנושים, תורם לפי תפיסה זו לחייב ולשוק. משכך, ניתן למצוא השפעה של האינטרס הציבורי הכללי בהחזרתו של החייב להיות יצרני ותורם. כך גם בישראל הדגיש המחוקק את שיקומו של החייב ואת הרווח לחברה ולשוק מחזרתו של החייב להיות יצרני, ללא שימת דגש על הנושים.²⁶

אחת התאוריות הבסיסיות המבקשות לבחון את הערך של ההליך היא התאוריה של Donald Korobkin,²⁷ שמכוחה ניתן להצדיק את החשיבות של שיעור פירעון מקסימלי עבור הערך הגבוה לנושים. שיעור הפירעון המקסימלי מושג באמצעות צו תשלומים חודשי מקסימלי. גישה זו, שלפיה מטרתם של הליכי חדלות פירעון היא להשיא רווח לנושים ולהגיע לשיעור הגבייה הגבוה ביותר, מנוגדת לתפיסה המבקשת לשלב או להכיר ברווחה האישית כחלק מאינטרס ציבורי-חברתי; כך לפי Karen Gross, המייצגת את

21 KAREN GROSS, FAILURE AND FORGIVENESS: REBALANCING THE BANKRUPTCY SYSTEM 248-49 (1997); Donald R. Korobkin, *Rehabilitating Values: A Jurisprudence of Bankruptcy*, 91 COLUM. L. REV. 717, 722-25 (1991); Elizabeth Warren, *Bankruptcy Policy*, 54 U. CHI. L. REV. 775, 795-97 (1987).

22 Elizabeth Warren, *Bankruptcy Policymaking in an Imperfect World*, 92 MICH. L. REV. 336 (1993) (להלן: Warren, *Bankruptcy Policymaking*); Korobkin; (Warren, *Bankruptcy Policymaking*), לעיל ה"ש 21.

23 ראו ס' 167 לחוק חדלות פירעון.

24 RICHARD A. POSNER, LAW, PRAGMATISM, AND DEMOCRACY (2003). על מעמדו של הפטר ועל עליית הגישה השיקומית, ראו עודד מאור ואסף דגני הפטר – חדלות פירעון, הסדרי חוב ושיקום כלכלי של יחידים כרך א 61-68 (2019).

25 Ron Harris & Einat Albin, *Bankruptcy Policy In Light Of Manipulation in Credit Advertising*, 7 THEORETICAL INQ. L. 431, 454-63 (2006).

26 דברי הסבר להצעת חוק חדלות פירעון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 594, 604. עוד ראו שם, בעמ' 657: "לעומת זאת במקרה של חייב שהוא יחיד... לשיקומו הכלכלי של היחיד מטרה נוספת וייחודית, והיא לאפשר ליחיד לפתוח דף חדש. זאת לא רק בשל התועלת המשקית והחברתית הגלומה בכך, אלא לתועלת היחיד עצמו".

27 Korobkin, לעיל ה"ש 21.

התפיסה החברתית. Elizabeth Warren,²⁸ שבחרה לעמוד בהרחבה על כלל האינטרסים והגישות להליך חרלות הפירעון, בחרה לבקר את תומכי כל אחת מהגישות, ודגלה בשילוב ביניהן המתאפשר, בין היתר, במציאת נקודת איזון בין החייב לנושה ובין השאת פירעון לנושים לבין יכולתו של החייב לסיים את ההליך ולפתוח דף חדש ולהשתקם.²⁹ יפה לעניין זה קביעתו של בית המשפט בעניין ג'נח: "תכליתו השניה של הליך פשיטת הרגל, אשר בסופו יכול החייב להשתחרר מחלק מחובותיו כלפי הזולת (ולעתים קרובות – מחלק משמעותי מהם), היא שיקום חייו ומתן הזדמנות גם למי 'שנפל לבור כלכלי' לצאת ממנו ללא כבלים. ואולם, אין להתעלם מכך שמימוש תכלית חשובה זו עלול לפגוע בזכויותיהם הקנייניות של נושים תמי לב, ולא בכדי כונה הליך פשיטת הרגל שבסופו מתן הפטר 'חסד המחוקק'.³⁰"

גם אנו סבורים שתומכי שתי הגישות יכולים ללמוד זה מזה. יצירת איזון בין החייב והנושה מצריך לטעמנו מקסום של שיעור הפירעון לנושים, בהינתן הנסיבות האישיות והכלכליות של כל חייב. בחתירה להצלחת ההליך אנו רואים חשיבות עליונה בקביעת צו תשלומים מדויק. מהפרספקטיבה של הנושים, צו תשלומים מדויק משמעו סכום תשלום חודשי שמביא בחשבון את הכנסתו המקסימלית של החייב (ושל משק הבית בכללותו) באופן הממצה את פוטנציאל ההשתכרות,³¹ בניכוי הוצאות החייב הנדרשות למחיה ללא הפרזה. הסכום החודשי, על כן, צריך לאפשר תשלום של כל שקל פנוי שנותר לחייב לקופת הנשייה עבור חובותיו; רק כך יהיה אפשר להשיא את הרווח לנושים.³² מהפרספקטיבה של החייב, דיוק בקביעת צו התשלומים בהתאם ליכולתו העובדתית האובייקטיבית תאפשר לו לבצע תשלום בפועל ולהתמיד בתשלום הצו לקופת הנשייה, ובכך להצליח בקיום ההליך על פני התקופה הנדרשת ובסופו לקבל הפטר מיתר החובות. בהיבט המצרפי-חברתי ישנה תפיסה שלפיה הקפדה על קביעת צו התשלומים תתרום למקסום הרווחה הקולקטיבית.³³ ההסבר לכך נעוץ בעיקר במשאבים הגבוהים המופנים לטובת ההליך, ולעובדה שמטרתו

28 Karen Gross, *Taking Community Interests into Account in Bankruptcy: An Essay*, 72 WASH. U. L.Q. 1031 (1994).

29 Warren, *Bankruptcy Policy*, לעיל ה"ש 22, בעמ' 387.

30 ע"א 7113/06 ג'נח נ' כונס הנכסים הרשמי, פס' ד(2), ד(3) לפסק הדין של השופט רובינשטיין (20.11.2008).

31 ראו ברע"א 7/98 סולטן נ' שפיגל (5.1.1998) על קביעת צו תשלומים בהסתמך על יכולת השתכרותו הפוטנציאלית של החייב. ראו גם דוד בר-אופיר הוצאה לפועל – הליכים והלכות כרך א 316 (מהדורה שישית 2005).

32 לצד צו התשלומים ישנה האפשרות לממש את נכסי החייב – דירת מגורים, חסכונות ועוד – ככל שאלה קיימים. אך בכל מקרה מימושם אינו מבטל את הצורך בצו תשלומים חודשי. יש לזכור שבדיקת היקף הנכסים נבחנת עם הכניסה להליך, וחייב שיש באמתחתו נכסים שערכם שווה לסכום החוב או גבוה ממנו איננו מוגדר חדל פירעון.

33 Barry E. Adler, *A Theory of Corporate Insolvency*, 72 N.Y.U. L. REV. 343, 344 (1997); Michael Bradley & Michael Rosenzweig, *The Untenable Case for Chapter 11*, 101 YALE L.J. 1043, 1048-49 (1992); Robert K. Rasmussen, *The Ex Ante Effects of Bankruptcy Reform on Investment Incentives*, 72 WASH. U. L.Q. 1159, 1207 (1994); Alan Schwartz,

של הפטור ופתיחת דף חדש עבור החייב היא חזרתו להיות גורם יצרני התורם למשק, אשר יש לו אינטרס להגדיל את הכנסותיו מבלי לחשוש שהכנסה פנויה נוספת תיזקק לטובת נושיו. מעבר לצורך להסדיר בצורה מאוזנת את הגבייה לטובת הנושים אל מול שמירה על זכויותיו ועל כבודו של החייב, היו גם מי שהתייחסו להליכי חדלות פירעון כאל פתרון ביטוחי לחייבים מפני מצבים קשים,³⁴ שבו האפשרות לקבל הפטר ולפתוח דף חדש, תחת משטר של חדלות פירעון, היא למעשה פוליסת ביטוח לניהול סיכונים של מצוקה כלכלית.³⁵

2. קביעת צו התשלומים – ישראל כמקרה בוחן לעומת מדינות מעבר לים

מלאכת האיזון בין התפיסה הכלכלית לבין התפיסה החברתית מתמצה בסופו של דבר באופן קביעת צו התשלומים. על כן ההחלטה מהו צו התשלומים עבור החייב בהליך חדלות הפירעון הוא לב ליבו של ההליך. צו תשלומים מדויק מוביל להשאת הגבייה עבור הנושים,³⁶ תוך שמירה על זכותו של החייב לחיים בכבוד³⁷ ותרומה להצלחתו הכלכלית של ההליך. בתקופה שפקודת פשיטת הרגל³⁸ הייתה הדין הנוהג לא נקבעה בדבר החקיקה התייחסות מפורשת לאופן קביעת צו התשלומים, והמחוקק הסתפק בהתייחסות כללית על הותרת דמי מחיה לחייב וכן בהוראות נקודתיות המספקות הגנה מסוימת על הכנסות מקצבה או משכר.³⁹ בפסיקה הישראלית נקבע, כי צו התשלומים ייקבע לא רק לפי השתכרותו הריאלית של החייב, אלא על פי כישוריו ויכולתו להשתכר⁴⁰ ובדרך של אומדן,⁴¹ תוך ניסיון להימנע מפגיעה ברמת חיים בסיסית של החייב⁴² או להביאו לידי ייאוש.⁴³ אומנם הליך חדלות

Security Interests and Bankruptcy Priorities: A Review of Current Theories, 10 J.

LEGAL STUD. 1, 3 (1981).

Barry Adler, Ben Polak & Alan Schwartz, *Regulating Consumer Bankruptcy: A Theoretical Inquiry*, 29 J. LEGAL STUD. 585, 585-613 (2000)

William R. Zame, *Efficiency and the Role of Default When Security Markets Are Incomplete*, 83 AM. ECON. REV. 1142 (1993); Pradeep Dubey, John Geanakoplos & Martin Shubik, *Default and Punishment in General Equilibrium*, 73 ECONOMETRICA 1 (2005).

36 ס' 21(2) לחוק חדלות פירעון.

37 ס' 1(1) לחוק. ראו גם ס' 130(א) לחוק.

38 פקודת פשיטת הרגל.

39 ס' 18 לפקודה מפנה לס' 111 לפקודה, המעניק לבית המשפט סמכות לקבוע צו תשלומים שמוותר לחייב ולתלויים בו סכום מינימלי שאינו פוחת מהסכום הפטור מעיקול ותפיסה לפי חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, ומפנה להגנה על סכומים המתקבלים מהמוסד לביטוח לאומי שנקבעה בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995; ס' 186(1) וס' 127 לפקודה מתייחסים למחייט בני המשפחה ואף לצורכי אוכל באופן מיוחד.

40 עניין סולטן, לעיל ה"ש 31.

41 בר"ע (מחוזי ב"ש) 54/95 זונדרלינג נ' הבנק הבינלאומי הראשון בע"מ (8.5.1995).

42 בר"ע (מחוזי ב"ש) 786/01 קדוש נ' שירסברג (8.7.2002).

43 בר"ע (מחוזי נצ') 1083/05 שומר נ' חלאק (19.7.2005).

פירעון נחשב לחסד של המחוקק,⁴⁴ אך יש להקפיד שהצו שייקבע לא יהיה גבוה מיכולתו של החייב בפועל.⁴⁵ ככלל, קביעת צו תשלומים ריאלי שהחייב יוכל לעמוד בו איננה פשוטה, אך היא חיונית וחשובה לטובת הצלחת ההליך. לצורך זה יש למצוא מנגנון חישובי שיקבע את צו התשלומים הגבוה ביותר האפשרי מההכנסה הפנויה של החייב, באופן שימקסם את הגבייה עבור הנושים לאורך הזמן בהליך, ובמקביל יאפשר לחייב לעמוד בתשלום וימנע מצבים שבהם אי-עמידה בתשלום החודשי מביאה לביטול ההליך. כמו כן חשוב להבין מהי משמעות ביטולו של ההליך; שהרי לחייב כחדל פירעון אין אפשרות כלכלית להסדיר את חובותיו, ומשהוא יוצא מן ההליך אין לו אפשרות אחרת להסדיר את חובותיו באופן קולקטיבי. פרוצדורה זו, שהתקיימה מכוחה של הפקודה המנדטורית, לא השתנתה בחוק חדלות פירעון.⁴⁶ החידוש המרכזי שהביא עימו חוק חדלות פירעון אינו נוגע לפרוצדורה אלא להיבטים מהותיים דווקא. כך, הדין מקיים את שתי הגישות במשקל שונה – הן את הגישה הכלכלית, המקדמת בעיקר את אינטרס הנושים ולכן חותרת לפוטנציאל גבייה גדול יותר, והן את הגישה החברתית, המקיימת בעיקר את אינטרס החייב ומקדמת את שיקומו.⁴⁷ כך למשל, לצד העובדה שחוק חדלות פירעון מציין מפורשות את כבודו של החייב כקריטריון לקביעת צו התשלומים,⁴⁸ בוטלה ההגנה שניתנה בפקודה לדירת המגורים של החייב, וכעת היא ניתנת למימוש בהליך לצורך גבייה והגדלת שיעור הפירעון עבור כלל הנושים, ולא רק עבור בעלי הבטוחה על הנכס.⁴⁹ חוק חדלות פירעון מעניק הגדרה לגובה דמי המחיה שיש להותיר לחייב; ההגדרה היא טקסטואלית ואינה מספרית, אך הרכיב החשוב בה הוא הקביעה שדמי המחיה הם הסכום הדרוש לו לשם מחייתו בכבוד ובהתאם לנסיבותיו האישיות.⁵⁰ יש כאן הכרה חשובה בכך שהגבייה מהחייב איננה יכולה להביאו לפת לחם או להעמיק את עוניו או את נזקקותו; כלומר ישנה חשיבות לשמור על כבודו, גם אם המשמעות היא שהנושים מקבלים סכום חודשי נמוך מאוד לקופת הנשייה, שאינו תואם את סכום החוב, אך הוא הסכום המקסימלי שהחייב יכול לשלמו תוך שמירה על כבודו. עם זאת הגדרה זו מעלה קושי, משום שהיא אינה מגדירה את משמעות המונח "כבוד" החייב. לא ברור מהי אותה עלות מחיה מינימלית שמוגנת בהליך ומהי כוונתו של המחוקק לנסיבות אישיות של

44 ע"א 6892/18 רפאל נ' זיסמן – מנהל מיוחד, פס' 8 (18.12.2019).

45 ג'וברא וקלעי, לעיל ה"ש 13, בעמ' 195; דוד בר-אופיר הוצאה לפועל – הליכים והלכות 212 (מהדורה חמישית 2001).

46 ראו ס' 156, 161 (א) ו-161 (ב) לחוק.

47 השוו להבחנות שונות מעט בין הגישה הכלכלית והגישה החברתית במאמרו של קמחי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 423. 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 העומד לידי הממונה או רשם ההוצאה לפועל הוא גבייה מההכנסות בלבד, ולא מימוש של נכסים שמיושם יביא להעמקת חדלות פירעונו של החייב או לקושי לשקמו. וראו את עמדתו של קמחי, שם, על כך שתכלית דיני חדלות הפירעון, לפחות בכל הנוגע לתאגידיים, צריכה להיות אך ורק כלכלית.

48 ס' 130 (א) לחוק.

49 ס' 229 (א) לחוק.

50 ראו את פרק ח לחוק ואת ההגדרה שבס' 160 לחוק.

החייב שיש לתת להן ביטוי. מחד, לשון החוק מקדמת בצורה ברורה נקודת איזון אחרת, המביאה בחשבון גישה חברתית ה"רואה" את החייב ואת מצוקותיו; מאידך, לשון החוק אינה מקדמת בצורה אופרטיבית את אופן קביעת הצו ואינה מקילה על מורכבות החישוב. דווקא כעת, כאשר המחוקק מצפה שצו התשלומים יגן על זכויות חוקתיות של החייב לכבוד, עולה חשיבותם של ההליך ושל הצורך בקביעת אמות מידה סדורות, מידתיות ובהירות, שיגנו על החייב אך גם יתרמו לאחידות בין החייבים. הצו צריך אם כך לשקף מצב עובדתי אובייקטיבי של החייב ולא להיות מושפע מבעל התפקיד המחשב אותו, מבית המשפט או מהרשם המאשרים אותו ואף לא מהנושים המצפים לתשלום עבור החובות.

צו התשלומים מושתת בבסיסו על ההכנסה הפנויה של החייב. אך מדובר במלאכת חישוב מורכבת, שצריכה להביא בחשבון פרמטרים רבים כמו שאלת ההרכב המשפחתי, תרומתו של החייב למשק הבית, שאלת קיומם בכבוד של החייב ושל התלויים בו, תשלומים נוספים עבור חובות שאינם בני-הפטר ואינם חלק מההליך ועוד. בהיעדר התייחסות סדורה בהוראות חוק חדלות פירעון והפקודה, ניסה הכונס במהלך השנים לעצב אמות מידה סדורות לקביעת צו התשלומים של החייב בהליך חדלות פירעון, ולאמץ פרקטיקה שתביא להתחזקת אובייקטיבית אחר יכולותיו של החייב ולקביעת צו תשלומים לפי מדדים אחידים.⁵¹

הן הוראות החוק והן הוראות הפקודה נעדרות התייחסות ברורה לאופן קביעת צו התשלומים החודשי בהליכי חדלות פירעון, ובשני דברי החקיקה הסמכות האחרונה והקובעת לאישור צו התשלומים נתונה בידי הגורם השיפוטי או בזרועו הארוכה. במשך השנים היה זה בית המשפט שהפנה זרקור לכיוונו של הכונס, בבקשה שימליץ על גובה התשלום החודשי שיש להשית על החייב, כעזר להחלטה השיפוטית.⁵² הכונס הוא ידו הארוכה של בית המשפט, גם כיום תחת הוראות חוק חדלות פירעון, והוא בעל התפקיד האמון על בחינת יכולתו הכלכלית של החייב ועל קביעת צו התשלומים. לאחר קביעת צו ראשוני המבוסס על הצהרת החייב, בעל התפקיד מעמיק בבדיקה הכלכלית ומביא צו תשלומים לאישורו של בית המשפט או של הרשם.⁵³ ואכן, כבר בחודש פברואר 2009 פרסם כונס הנכסים הרשמי דאז, שלמה שחר, קריטריונים מנחים לקביעת צו התשלומים החודשי.⁵⁴ קריטריונים אלה התבססו על קביעת ההוצאות ההולמות לחייב מתוך הכנסותיו, על פי הסכומים הפטורים מעיקול המופיעים בחוק הגנת השכר.⁵⁵ בשנת 2014 הוקמה הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת

51 וראו על הברלים שנמצאו בצווי תשלומים בהליכי פשיטת רגל בהשפעת המלצות הנאמן בתיק, במחקר של יבגני מוגרמן, נטע נדיב ומורן אופיר. לדיווח על מחקר זה, ראו אדריאן פילוט "מחקר: פושטי רגל נאלצים לשלם לנושים יותר מההכנסה הפנויה שלהם" כלכליסט www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3777562,00.html (12.1.2020).

52 ע"א 307/12 בלום נ' כונס הנכסים הרשמי (14.8.2012).

53 דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 658. ראו גם את ס' 154 לחוק, שלפיו הממונה יגיש את הצעתו לצו שיקום כלכלי לבית המשפט, אשר ידון בה ויפסוק (ס' 161 לחוק). עם זאת בשונה מהפקודה, החוק מעניק סמכויות מעין-שיפוטיות רבות לממונה, ובין היתר את האפשרות לשנות את גובה התשלומים גם לאחר הצו לשיקום כלכלי, ללא מעורבות בית המשפט (ראו בס' 156 (ה) לחוק).

54 קריטריונים מנחים לקביעת תשלומים עתיים, לעיל ה"ש 14.

55 ס' 8 לחוק הגנת השכר.

הרגל בראשותו של רון חריס.⁵⁶ בהמלצותיה שפורסמו בשנת 2015 צוין, שעל אף ההנחיות שהוציא כונס הנכסים הרשמי, בפועל ההחלטה על גובה התשלום החודשי מתקבלת על בסיס אינטואיטיבי. כבר בפתחו של דוח הוועדה נכתב כך:⁵⁷

"הבדלי הגישות בין הגורמים הרבים הבוחנים את יכולתו הכלכלית של החייב והעדר הנחיות אחידות, הביאו לפגיעה בשוויון ולפערים ניכרים בגובה התשלום הנדרש מחייבים בעלי מאפיינים דומים כתנאי לקבלת הפטר בהליך פשיטת הרגל. גובה התשלום נקבע באופן אינטואיטיבי שאינו מונחה על ידי כללים מובנים ואינו נשען על מידע סטטיסטי ביחס להכנסות והוצאות. כתוצאה מכך נקבעות לעיתים תכניות פירעון שחייבים אינם יכולים לעמוד בהן ותכניות אחרות שאינן ממצות באופן מלא את יכולתו של החייב לפרוע את חובותיו לנושים".

הוועדה התייחסה לראשונה לבדיקה כמותית שערך הכונס בשנת 2013, אשר ממנה עלה שהתשלום החודשי הממוצע שאושר בבתי המשפט היה שונה ובפערים גדולים בין המחוזות השונים. כך, בתל אביב עמד צו התשלומים החודשי הממוצע על 554 ₪, בחיפה על 588 ₪, בבאר שבע על 623 ₪ ובירושלים על 895 ₪.⁵⁸ על פערים בין המחוזות עמד עוד קודם Rafi Efrat במחקרו על תיקי פשיטת רגל בין השנים 1996-1998.⁵⁹ על אף ביקורת זו, למיטב ידיעתנו טרם בוצע מחקר סטטיסטי סדור לצורך קביעת אמות המידה. מחקרנו מאשש את הפערים שבין צווי התשלומים הממוצעים שנקבעים בין המחוזות, שעליהם עמדה ועדת חריס כבסיס לקביעת המלצותיה, גם בתקופה שלאחר בדיקת הכונס, קרי בשנים 2012-2016 ואף לאחר פרסום דוח הוועדה שעמד על הדברים.⁶⁰

העומס שאליו התייחסה ועדת חריס החרף עם השנים. ככל שגדל מספר הבקשות לחדלות פירעון, כך היה קשה יותר לשמור על בחינה שוויונית של צו התשלומים החודשי הנדרש מהחייבים במסגרת ההליך, בשקלול הכנסות והוצאות התא המשפחתי. כדי להבין את ממדי האוכלוסייה שבחינה זו רלוונטית עבודה, יש לציין שבעשור שבין השנים 2008-2017 האמיר היקף הבקשות לחדלות פירעון של יחידים פי 5.5.⁶¹ בתקופת המחקר, בין השנים 2013-2016, הוגשו בממוצע כ-15,500 בקשות חדלות פירעון חדשות מדי שנה, ובסך הכול נוהלו בממוצע כ-46,500 תיקים מדי שנה. בשנים 2017 ו-2018 עלה מספר הבקשות החדשות ל-20,500 בקשות בממוצע לשנה, ומספר התיקים המנוהלים לכ-64,000.⁶² בשנת

56 הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל דו"ח הוועדה 40 (2015) (להלן: ועדת חריס או דוח ועדת חריס).

57 שם, בעמ' 5.

58 שם, בעמ' 14.

59 Rafi Efrat, *Legal Culture and Bankruptcy: A Comparative Perspective*, 20 EMORY BANKR. DEV. J. 351, 371 (2004).

60 בשים לב לכך שמחקר זה מצביע על פערים בגובה צווי התשלומים שניתנו במחוז מרכז ותל-אביב ולא בכל המחוזות.

61 סגל יעקובי "תמורות בהליכי פשיטת רגל 2008-2018" רשות האכיפה והגבייה – אסופת מאמרים: סיכום פעילות הרשות ומבט על אתגרי העתיד 17 (2018).

62 ראו דוחות שנתיים של כונס הנכסים הרשמי: משרד המשפטים האפורטרופוס הכללי, הכונס הרשמי, הנאמן הציבורי והרשם לענייני ירושה – סיכום פעילות שנת 2016 20-25 (2017);

2019 דווח על ירידה במספר הבקשות החדשות לכ־16,500, אך מספר התיקים המנוהלים במצטבר נותר גבוה ועמד על כ־62,000.⁶³ כבר ברבעון הראשון של שנת 2020, אשר אינו כולל תיקי חדלות פירעון הנובעים ממשבר הקורונה, נרשמה עלייה של 42% במספר הבקשות החדשות לעומת אותו רבעון בשנת 2019;⁶⁴ ניכר שהירידה היחסית שנרשמה בשנת 2019 נבלמה עם העלייה הניכרת במספר התיקים החדשים בשנת 2020, ומספר הבקשות החדשות עמד על מעל 22,000 בשנה ומספר התיקים הכולל נותר ללא שינוי לעומת השנה הקודמת.⁶⁵ המסקנה מכך היא, שהפערים בצו התשלומים, כמו גם העומס שיוצרים הליכי חדלות הפירעון, מעלים את הצורך בקביעה פשוטה של תשלום חודשי שתביא לתחולה שוויונית לפי שיקולים אחרים ועקביים של ההסדרים העוסקים בקביעת צו תשלומים, תוך צמצום המשאבים השיפוטיים והמנהליים המושקעים בהליך.⁶⁶

הוועדה המליצה על כלי עזר לחישוב צו התשלומים באופן שייצור איזון ראוי בין זכויות החייב והנושים ויותר לחייב ולכני משפחתו סכום מספיק למחיה. מטרתו העיקרית של כלי העזר, שזכה לכינוי "מחשבון חריס", היא להקל על עבודת החישוב נוכח מציאות של עומס תיקי חדלות פירעון על כלל המערכת וליצור אחידות, כך שחייבים בעלי פרופיל דומה יקבלו צווים דומים.⁶⁷ בתקופה שלאחר פרסומו של "מחשבון חריס" היה מקובל לערוך חישוב לפי מחשבון זה, שקבע מהן הכנסות משק הבית הנדרשות לצורך מחיה בכבוד, וכל הכנסה עודפת הופנתה לקופת החוב. ואולם בחודש מאי 2020 פורסם נוהל של הממונה, אשר הצביע על כך שהנאמנים סטו מהמחשבון שאמור להיות כלי עזר עבורם בכואם לקבוע את הסכום החודשי, ונחאו אותו (להלן: הנוהל).⁶⁸ זוהי עדות נוספת לכך שבעלי התפקיד

משרד המשפטים האפורטופוס הכללי והכונס הרשמי – דו"ח סיכום פעילות לשנת 2015 19–26 (2016); משרד המשפטים האפורטופוס הכללי והכונס הרשמי – דו"ח סיכום פעילות לשנת 2014 18–22 (2015); משרד המשפטים האפורטופוס הכללי והכונס הרשמי – דו"ח סיכום פעילות לשנת 2013 16–18 (2014).

63 משרד המשפטים האפורטופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה – סיכום פעילות שנת 2019 12–13 (2020).

64 ראו דוברוביציקי "גל של פשיטות רגל", לעיל ה"ש 15.

65 משרד המשפטים האפורטופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה – סיכום פעילות שנת 2020 33–34 (2021).

66 על מקומה של חקיקה שיפוטית, ראו יורם דנציגר, יואב פויזנר ורענן בן-ישי "חקיקה שיפוטית בריני חדלות-פירעון" משפט ועסקים יג 61 (2010). להתייחסות לתפקיד המוטל על בית המשפט לבקר ולפקח על החלטות בעלי התפקיד, אשר להם יש אופי מייעץ בלבד, ראו ע"א 6021/06 פיגון נ' כונס הנכסים הרשמי, פס" 25 (9.8.2009).

67 להרחבה על העומס השיפוטי ועל קצב סילוק התיקים, ראו נטע נדיב "סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי" ספר דנציגר 295, 315–322 (לימור זר-גוטמן ועידו באום עורכים) (2019) (להלן: נדיב "סיפור של חדלות פירעון").

68 משרד המשפטים אמות מידה לקביעת תשלום חודשי לחייב (2020) (להלן: הנוהל). הנוהל משנת 2020 מציין כי "הנאמנים סטו מהמחשבון". יכולים להיות לכך כמה הסברים: הסבר אחד הוא שהמחשבון לא היה מקובל עליהם, והסבר אחר הוא שהמחשבון לא היה מספק לצורך קביעה ולכן בחרו הנאמנים בכלי חישובי אחר. חזרה על אמירה זו וחידוד אמות המידה ניתן למצוא

מקבלים החלטות לא־עקביות ולעיתים שרירותיות, ללא כלי עזר סטטוטורי מחייב שיביא להליך קבלת החלטות שוויוני ומידתי נוכח הכנסותיו והוצאותיו של החייב.⁶⁹ הנוהל בא להציע חלופה למחשבון חריס, מדיניות שתהיה מחייבת ולא כלי עזר.⁷⁰ הנוהל ביקש לעבור לנוסחת חישוב חדשה. בעבר היה מקובל לבחון את מלוא ההכנסה העודפת בחישוב ההכנסה בפועל, בניכוי סכום הוצאות הבית הסבירות.⁷¹ חישוב זה, בדומה לדין האנגלי, חייב בחינה אישית לכל חייבת וחייב, והביא בחשבון את מלוא ההכנסה העודפת.⁷² על פי הנוסחה החדשה המוצעת בנוהל, התשלום החודשי המשקף את חלקו של החייב בהכנסות הבית המשותף נקבע לפי הכנסה נטו של התא המשפחתי, וממנה מפחיתים את הסכום הבסיסי שנקבע עבור דמי מחיה בכבוד והוצאות מיוחדות שהנוהל מכיר בהן. את הסכום שהתקבל מחלקים לשניים ומכפילים את התוצאה בשיעור תרומתו של החייב להכנסות משק הבית המשותף.⁷³ כך מופיע בנוהל:⁷⁴

$$\frac{\text{הכנסה הפנויה של התא המשפחתי}}{2} \times \frac{\text{חלקו היחסי של החייב בהכנסות התא המשפחתי}}{\text{הוצאות מיוחדות} - \text{הסכום הבסיסי}} - \text{הכנסה נטו של התא המשפחתי} = \text{תשלום חודשי}$$

בכל הנוגע לאופן קביעת צו התשלומים, הכלל הנוכחי, המתואר בהרחבה בנוהל שהוציא הממונה על הליכי חדלות הפירעון בחודש מאי 2020,⁷⁵ מבקש להביא בחשבון את ההכנסה נטו של החייב בניכוי הסכום הבסיסי והוצאות מיוחדות. הסכום הבסיסי שיש להתיר בידם עבור מחיה נקבע בצורה אחידה לכל החייבים לפי הרכב התא המשפחתי. כך למשל, חייב יחיד ללא ילדים נקבע שזדקק לסכום בסיסי של כ־3,300 ₪, נשוי לכ־4,500 ₪ וזוג עם שלושה ילדים לכ־9,000 ₪. מההכנסה נטו ינוכו גם הוצאות מיוחדות כגון הוצאות בריאות חיוניות, עלות של נסיעה לעבודה ועלויות חינוך לגיל הרך בסכום מוגבל. זאת ועוד, לאחרונה

69 גם בנוסח שהוציא משרד המשפטים בשנת 2021 מבלי שנעשו בו שינויים מהותיים – משרד המשפטים אמות מידה לקביעת תשלום חודשי לחייב (2021) (להלן: הנוהל משנת 2021).
 על הליך קבלת ההחלטות, ראו: Yevgeny Mugeran, Neta Nadiv & Moran Ofir, *Are Courts Biased? The Anchoring Heuristic and Judicial Decisions in Personal Bankruptcy Proceedings*, in BEHAVIORAL FINANCE: A NOVEL APPROACH 99 (Itzhak Venezia ed., 2020).
 70 הנוהל, לעיל ה"ש 68, בס' 7 ו'11.
 71 שם. אמות המידה מבטאות מעבר מגישה כלכלית לגישה חברתית יותר כלפי הליך חדלות הפירעון והנושים בכלל. ראו קמחי, לעיל ה"ש 19. ביטוי נוסף לכך ראו בפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין לשצ'נקו, לעיל ה"ש 14.
 72 Insolvency Act 1986, c. 45 part IX; Insolvency Rules 1986.
 73 הנוהל, לעיל ה"ש 68. אמות המידה לקביעה דומות לאופן קביעת גובה התשלום החודשי בהליכי חדלות פירעון בדין הקנדי: Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C. 1985, c. B-3, §§ 68, 168.
 74 הנוהל, לעיל ה"ש 68, בעמ' 7.
 75 שם.

הוקמה ועדה שמטרתה לבחון את אמות המידה לקביעת צו התשלומים ולכן נוהל זה עשוי להתעדכן. מכאן חשיבות הדיון ובחינה זו.⁷⁶

ידוע שההכנסה הממוצעת במחקרנו למשק בית של החייב עומדת על 8,732 ₪; במחקרנו לא היינו חשופים למידע אישי על החייב, ולכן לא עמדנו על ההרכב המשפחתי. לפיכך הערכתנו היא לפי פרופיל החייבים שפרסמה רשות האכיפה והגבייה,⁷⁷ שממנו ידוע שלמרבית החייבים יש בין שניים לשלושה ילדים קטינים הסמוכים על שולחנם. מנוהל הממונה עולה שהסכום הבסיסי להוצאה בהינתן שני ילדים הוא כ-7,900 ₪ ולשלושה ילדים הוא כ-9,400 ₪. לסכומים אלה יש להוסיף הוצאות מיוחדות כמו חינוך לגיל הרך.⁷⁸ כך, ניתן להתרשם שבהינתן שלחייב יש הכנסה ממוצעת של 8,732 ₪, הרי גם בניכוי דמי מחיה בסיסיים של 7,900 ₪ כשעל שולחנו סמוכים שני ילדים, מה שמותר לו הכנסה פנויה של כ-850 ₪, ישנן הוצאות נוספות כמו הוצאות חינוך ונסיעות שסביר שעולות על סכום זה; מצב זה אינו מותר הכנסה פנויה כלל ומעמיק את פער הצו, והוא מייצג למעשה את הסכום בשקלים שבו גובה הצו עולה מעל היכולת של החייב לשלם, כפי שעמדנו על כך בהרחבה במחקרנו. על יכולתו הכלכלית של החייב עמדנו בהתבסס על הנתונים שהציג בעל התפקיד, כלומר הכנסותיו והוצאותיו של החייב, לאחר שהן אושרו. חשוב להבהיר, כי הנוהל איננו ברור דיו בשאלה מהן אותן הוצאות נוספות מוכרות⁷⁹ או מהי ההוצאה הבסיסית המותרת במסגרתן.⁸⁰ עוד עולה מחישוב כללי זה, שבמרבית המקרים נמצא פער צו – פער בין צו התשלומים שנקבע וההכנסה הפנויה הריאלית שנותרה לחייב. מצב זה מתאפשר בשל אחד משני המצבים הבאים: (1) מצב שבו ישנן הוצאות בפועל שהממונה אינו מכיר בהן, על מנת שתישאר הכנסה פנויה עבור צו תשלומים. זהו מצב לא-ריאלי של יכולת החייב, אשר יוביל להעמקת פער הצו; (2) מצב שבו לא ייוותר לחייב סכום לתשלום בתיק, ועדיין ייקבע צו תשלומים מינימלי של 150 ₪.⁸¹ שני המצבים אינם רצויים: מבחינת החייב, הוא יגדיל התחייבויות במצב שבו הוא יצטרך לשלם צו תשלומים שאין לו הכנסה פנויה לשלמו, ומבחינת הנושים, סביר שבנקודה מסוימת הם יפסיקו לקבל הכנסות לקופת הכינוס כשהחייב לא יעמוד בכך לאורך זמן.

ישראל אינה לכד. גם במדינות אחרות העלו חוקרים שונים את הדילמה ואת הקושי הטמון בהליך קביעת צו התשלומים, ובעיקר הדגישו את החשיבות של הסדרת הקריטריונים בחקיקה

76 ועדה חדשה שהוקמה בסוף חודש אוגוסט 2020 (לאחר הוצאתו של הנוהל בחודש מאי באותה שנה) בידי משרד המשפטים מטרתה לקבוע את סכום המחיה בכבוד לצורך חישוב צו התשלומים והסכום שיוותר לחייב למחיה מינימלית. הוועדה טרם סיימה את עבודתה, ראו פרסום על הקמתה: ליטל דוברוביציקי "יוזמה חדשה: ייקבע סכום מחייב לצורך 'מחיה בכבוד' של פושט רגל" כלכליסט (31.8.2020) www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3847372,00.html (להלן: ועדה חדשה).

77 יולנדה גולן פרופיל החייב ברשות האכיפה והגבייה שנת 2015 (רשות האכיפה והגבייה, האגף לתכנון ומדיניות 2016) www.gov.il/he/departments/publications/reports/debtors_of_profile

78 הנוהל, לעיל ה"ש 68, בעמ' 14.

79 שם, בס' 14.2.

80 שם, בס' 15.4.

81 שם, בס' 19.5.2.

לצורך אחידות ובהירות.⁸² בדומה לישראל, גם בדין האנגלי צו התשלומים נקבע בהתאם למלוא ההכנסה העודפת, קרי, ההכנסה בפועל בניכוי סכום הוצאות הבית הסבירות.⁸³ רכיב ההוצאות אינו קבוע ונקבע בהתאם להרכב משפחתו של החייב, הכולל את חברי המשפחה הגרים עם החייב תחת אותה קורת גג ותלויים בו, ובהתאם לנסיבותיו האישיות של כל חייב וחייב. באנגליה, כאשר החייב מתגורר עם בני המשפחה, ייקבע התשלום החודשי בהתאם למלוא ההכנסה העודפת המשפחתית, מבלי להתחשב בחלק היחסי של בני המשפחה האחרים שאינם בהליך פשיטת רגל.⁸⁴

בדומה למקובל באנגליה, גם בדין הקנדי מובאת בחשבון ההכנסה של כל התא המשפחתי בקביעת התשלומים.⁸⁵ כמו כן נערכת קביעה קטגורית של יכולת החייב לפי סטנדרטים ממוצעים של משקי בית. קביעה קטגורית דומה מקובלת גם בארצות הברית.⁸⁶ שיטה זו מעלה שהשימוש בקריטריונים סודרים לא תמיד יוצרת אחידות או הוגנות, אולם היא מקדמת נרמול לטובת יעילות.⁸⁷ בשונה ממנה, חישוב פרטני יהיה לרוב מורכב, והוא עשוי לאפשר לחייב לקבל הפטר לאחר תשלומים של סכומים נמוכים בלבד.⁸⁸

הדין האמריקני מאפשר תוכנית לפירעון המבוססת על תשלומים חודשיים לתקופה של בין שלוש לחמש שנים.⁸⁹ אורך ההליך מושפע בין היתר משיוכו הגאוגרפי של החייב ומרמת הכנסתו. כך, מקובל להשוות את הכנסתו החודשית של החייב לחציון ההכנסה במדינה; אם הכנסתו של החייב גבוהה מהחציון, תקופת התשלומים תעמוד על חמש שנים, לפי חישוב

-
- Ramsay Iain, *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); ELIZABETH WARREN ET AL., *THE LAW OF DEBTORS AND CREDITORS: TEXT, CASES, AND PROBLEMS* 253 (7th ed. 2014) 82
- Insolvency Act 1986, c. 45 part IX §§ 263, 281, 283, 310, 336, 337, 353; Insolvency Rules 1986 83
- BLACKSTONE'S CRIMINAL PRACTICE 2012, 528 (David Ormerod, Peter Murphy & John Phillips eds., 2011) 84
- Directive No. 11R2-2020; עוד מבוססת קביעת הצו החודשי בקנדה על היחס שבין ההכנסות להוצאות, בשונה מהפער ביניהם. ראו Jacob S. Ziegel, *The Philosophy and Design of Contemporary Consumer Bankruptcy Systems: A Canada-United States Comparison*, 37 OSGOODE HALL L.J. 205 (1999) 85
- Jacob Ziegel, *What Can the United States Learn from the Canadian Means Testing System?*, 2007 U. III. L. REV. 195, 214 (2007)
- JACOB S. ZIEGEL, *COMPARATIVE CONSUMER INSOLVENCY REGIMES: A CANADIAN PERSPECTIVE* 25-37 (2003) 86
- שם. 87
- Jean Braucher, *Means Testing Consumer Bankruptcy: The Problems of Means*, 7 FORDHAM J. CORP. & FIN. L. 407, 433 (2001) 88
- Garrett Pratt, Daniel Graves & Michelle: ראו בהרחבה: 11 U.S.C. §§ 101-1532 (2012) 89
- Arnopol Cecil, *Harmonizing Conversion and the Means Test in Bankruptcy*, 3 BUS. ENTREPRENEURSHIP & TAX L. REV. 36, 37-45 (2019)

ההכנסה העודפת.⁹⁰ מדד ההכנסה החציונית במדינה משפיע גם על גובה התשלום החודשי; כך, אם הכנסותיו של החייב נמוכות מהחציון, צו התשלומים יהיה נמוך מאוד או שלא יידרש לתשלומים כלל.⁹¹ כמו כן, הכנסה פנויה שנותרת לחייב לאחר החישוב אינה נזקפת לקופת החוב, והוא אינו חייב בתשלומים כלל אם היא אינה גבוהה מ־50 דולרים.⁹² ההנחיות בארצות הברית שמאפשרות להכיר בהוצאות החייב שעשויות להיחשב כפיקטיביות, משום שהן קובעות הוצאה קבועה לפי קטגוריה ולא לפי צריכה, מביאות לכך שחישוב יכולתו של החייב איננה מדויקת.⁹³ בשונה מהמקובל בישראל, הדין האמריקני קובע מערכת סדורה של הוצאות לפי קטגוריות ולצידן סכומים מותרים, המעודכנים בהתאם לסטנדרטים לאומים ומקומיים.⁹⁴ כאשר הוצאות החייב סוטות מסכומים אלה, הוא נדרש לספק אסמכתאות לכך ולקבל את אישור הרשויות.⁹⁵ אך הדין האמריקני הוסיף פרמטר סדור לטובת יעילות קיומו של ההליך; כך, חייב שבחישוב ההכנסה החודשית הפנויה שלו על פני חמש שנים לא יצליח להחזיר לפחות עשרים אחוזים מהחוב, אין טעם בקיומה של תוכנית תשלומים עבורו.⁹⁶

- 90 ש.ם.
- 91 11 U.S.C. §§ 707(a), (b)(1), (b)(7). ראו בחינה דומה שערך רפאל אפרת על תיקי פשיטת רגל בישראל בין השנים 1998–1996, ובה בחן את ההכנסה של החייב ביחס למדדי העוני המקובלים: Rafael Efrat, *The Rise & (and) Fall of Entrepreneurs: An Empirical Study of Individual Bankruptcy Petitioners in Israel*, 7 STAN. J.L. BUS. & FIN. 163, 176 (2002) (להלן: Efrat, *The Rise & Fall*).
- 92 Marianne B. Culhane & Michaela M. White, *Taking the New Consumer Bankruptcy Model for a Test Drive: Means-Testing Real Chapter 7 Debtors*, 7 AM. BANKR. INST. L. REV. 27 (1999).
- 93 Kathleen Murphy & Justin H. Dion, *Means Test of Just a Mean Test: An Examination of the Requirement that Converted Chapter 7 Bankruptcy Debtors Comply with Amended Section 707(b)*, 16 AM. BANKR. INST. L. REV. 413, 436 (2008). עוד על הנושא של צו התשלומים ומבחן היכולת של החייב בהקשר האמריקני, על שני המסלולים המאפשרים חדלות פירעון לחייבים יחידים – Chapter 7 או Chapter 14, על האפשרות למעבר ביניהם ועל המחלוקת בבתי המשפט, ראו: Pratt, Graves & Arnopol Cecil, *Levil* ה"ש 89, בעמ' 49.
- 94 *Means Testing – Census Bureau, IRS Data and Administrative Expenses Multipliers*, UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, <https://www.justice.gov/ust/means-testing> (last visited Dec. 25, 2022) גם ראו *Census Bureau Median Family Income by Family Size*, UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, https://www.justice.gov/ust/eo/bapcpa/20201101/bci_data/median_income_table.htm (last visited Dec. 25, 2022) Murphy & Dion; לעיל ה"ש 93.
- 95 Charles J. Tabb & Jillian K. McClelland, *Living with the Means Test*, 31 S. ILL. U. L.J. 463, 488-92 (2007).
- 96 Bankruptcy Reform Act of 1998, H.R. 3150, 105th Cong. § 101

3. קביעת צו התשלומים – פרקטיקה שמעלה קושי ומקומו של המחקר הנוכחי

ככלל, שיטה זו של קביעת צו תשלומים בהתחקות אחר יכולתם הכלכלית של כל חייבת וחיוב, כמקובל במדינות העולם וגם בישראל, יוצרת עומס רב על המערכת. אך מעבר לכך, היא מתבססת לא מעט על שיקול דעת רחב של הגורמים המקצועיים בהליך, המזמן מנעד של החלטות בדבר צווי תשלומים, גם בהינתן נתונים דומים על אודות חייבים – הן לעניין הפן האישי והן לעניין הפן הכלכלי.

שורש הבעיה אינו רק באשר להבחנה הדיכוטומית בין חייבים שיכולים לשלם לבין כאלה שאינם יכולים לשלם, אלא קיים גם בקביעת צו התשלומים לחייב בעל הכנסות, המבוסס על קריטריונים קשיחים לכאורה, אך כאלה שמותירים שיקול דעת רב לגורם המקצועי בהליך.⁹⁷ העובדה שהליך הבחינה הכלכלית של החייב אינו נשען על רשימה סגורה של קריטריונים ברורים משאירה נושאים רבים ללא הנחיה ולשיקול דעתם של הנאמנים. כפי שציינו קודם, צו התשלומים תואם את היכולת הכלכלית של החייב ואינו קשור לגובה החוב העומד כנגדו. קביעתו מעלה שאלות קשות כגון אלה: מהי הוצאה מותרת לצורכי חינוך והאם יש להגביל הוצאה זו ואף להבחין בין הוצאה של חינוך פורמלי וא-פורמלי? האם יש מקום להתערב בהוצאותיו של החייב כשהן חורגות מהסכום הבסיסי כאשר הכנסתו היא גבוהה? כך למשל, כיצד יש לבחון את שכר הדירה שמשלם החייב והאם יש מקום להורות לו להקטין את ההוצאה על דיור גם במחיר של מעבר לעיר אחרת או לשכונה אחרת, מעבר שיש לו השפעה על ילדיו הקטינים של החייב? זאת ועוד, עולה השאלה כיצד יש להתייחס להוצאות בריאות או לביטוח בריאות – האם לטובת הגבייה מהחייב עבור הנושים ניתן לחייב הפסקת תשלומי ביטוח בריאות פרטי? שאלה נוספת ניתן להעלות בנוגע לחיסכון פנסיוני ולהגנה עליו: האם ובאיזה מצבים רשאי החייב להמשיך ולהחזיק בחסכונות אלה ולהמשיך להפקיד בהם? האם יש סכום מינימלי שישאר מוגן?⁹⁸ כמו כן, כיצד יש להתייחס לחלקם היחסי של בני המשפחה שאינם חלק מהליך חדלות פירעון? בעוד שבשיראל ההכנסה של התא המשפחתי מחושבת יחסית לחלקו של החייב בהכנסות,⁹⁹ שאלות אלו ואחרות מדגימות

97 ראו רון חריס "ממאסר להפטר: הצעת סדר יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים" עיוני משפט כג 641, 676 (2000). ראו למשל את ס' 12.1.4 לנהל משנת 2021, לעיל ה"ש 68, המותיר שיקול דעת לממונה להתחשב "בנתונים רלוונטיים אחרים ובנסיבותיו האישיות של החייב... במסגרת הפעלת שיקול דעת ספציפי בכל תיק ותיק ולא במסגרת מחשבון סטטיסטי". עוד מקום של שיקול דעת הנתון לממונה ולבית המשפט הוא מתן הפטר לאלתר לחייב, בשונה מהוראות הנהל המחייבות לקבוע צו תשלומים מינימלי של 150 ₪. ראו בס' 19.5.2 לנהל, לעיל ה"ש 68; ראו גם את ס' 167 לחוק חדלות פירעון, המאפשר מתן הפטר לאלתר מבלי לקבוע הסדר של צו תשלומים.

98 ראו לעניין זה את ס' 228 לחוק חדלות פירעון, שלפיו מימוש כספי קופת הגמל, ובכללם כספי חיסכון פנסיוניים, נתונים לשיקול דעתו של בית המשפט. בכך לא קבע המחוקק אמות מידה למימוש, וגם הממונה טרם התייחס לכך.

99 הנהל, לעיל ה"ש 68.

את מורכבותה של מלאכת קביעת צו התשלומים גם במקרים שנראים לכאורה "קלים" משום שמדובר בחייב בעל הכנסות.

על אף העובדה שקביעת צו התשלומים היא לב ליבו של הליך חדלות הפירעון¹⁰⁰ ועל אף מורכבותה של מלאכה זו, למיטב ידיעתנו בישראל טרם נערך מחקר אמפירי שעמד על גובה צו התשלומים שנקבע בתיקי חדלות פירעון ובחן אותו גם ביחס להוצאות ולהכנסות של החייב.¹⁰¹ בחינה זו לא רק שהיא חסרה, אלא שהיא אף חיונית לטעמנו כדי להסדיר – בדרך של חקיקה או של מדיניות – את אמות המידה לקביעת צווי התשלומים בהליך חדלות הפירעון. מחקרנו איננו עוסק באופן קביעת צו התשלומים החודשי אלא מבקש לעמוד על הצורך בקביעת מודל מסוים ולדבוק בו, כדי שלא נימצא במצב של פערים בין חייבים דומים או במצב שצו התשלומים איננו משקף את יכולתו של החייב ולכן מחבל בסיכויו לשיקום כלכלי ולסיום ההליך. במובן זה המחקר המוצג יש בו כדי לספק תשתית אמפירית שעל בסיסה תוכל להיעשות עבודת מדיניות כדי ליצור מנגנון אנליטי לקביעת צווי התשלומים. החשיבות של קביעת צו התשלומים אינה רק לקיומה של הגבייה כמנגנון חינוכי ש"חובות יש לשלם" או לשמירה על זכותו של החייב לחיים בכבוד, אלא ניתן לראות את חשיבותה גם לבחינת התועלת שבהליכי חדלות פירעון. רק לאחרונה הביע השופט סולברג בפסק דינו בעניין לשצ'נקו עמדה שלפיה לעיתים מדובר בהליכים שאין בהם תועלת.¹⁰² פסק הדין מדגים היטב את הדילמה שבין המשך קיום הליכי חדלות הפירעון וגבייה מהחייב, גם אם זו גבייה מינימלית המבוססת על צו תשלומים נמוך מאוד או בהיעדר יכולת החייב לשלם, לבין סיום הליכי חדלות הפירעון בשל היעדר תועלת לנושם.¹⁰³ אגב בחינת יכולתו הכלכלית של החייב לקראת קביעת צו התשלומים, המחקר קבע בהוראות חוק חדלות פירעון, שכל שאין לחייב הכנסה פנויה לתשלום לקופת הנשייה ניתן להביא לידי הפטר מידי מהחובות.¹⁰⁴ המחקרים הרבים שנערכו בעולם על אוכלוסייה בעלת חובות שאיננה חדלת פירעון נוגעים בעיקר למאפיינים שקודמים להליכי חדלות פירעון, ובוחנים מאפייני מאקרו להיווצרות החוב, הן מבחינת החייבים עצמם והן מבחינת השוק.¹⁰⁵ מספר מצומצם של מחקרים ושל

100 כבר בשנת 1999 ביקשו חוקרים אמריקנים לבדוק מה גובה צו התשלומים שנקבע לחייבים בהליכי חדלות פירעון, ראו Culhane & White, לעיל ה"ש 92.

101 על מחקר כמותי שנערך על תיקים מלפני 24 שנה, ראו Efrat, *The Rise & Fall*, לעיל ה"ש 91.

102 עניין לשצ'נקו, לעיל ה"ש 14.

103 שם, בפס' 17.

104 ס' 167(א) לחוק.

105 מיכל קורמרנבו, אנסטטיה גורודזיסקי ויובל סערה-הימן "חובות, עוני והדרה כלכלית" ביטחון סוציאלי 95, 11 (2014). ראו גם Iain D.C. Ramsay, *Individual Bankruptcy: Preliminary Findings of a Socio-Legal Analysis*, 37 OSGOODE HALL L.J. 15 (1999); Iain Ramsay, *Comparative Consumer Bankruptcy*, 2007 U. ILL. L. REV. 241 (2007); Iain 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. 2012 (2012); Richard K. Caputo, *Patterns and Predictors of Debt: A Panel Study, 1985-2008*, 39 J. Soc. & Soc. WELFARE 7 (2012); Katrin B. Athreya, *Default, Insurance, and Debt over the Life-Cycle*,

סקירות שנערכו בארץ עסקו בסיבות המובילות לעלייה במספר משקי הבית הנקלעים לחובות, במאפייני החייבים ובהשפעתם על תוצאת ההליך המשפטי. בשנת 2016 פרסמה רשות האכיפה והגבייה לראשונה מחקר על פרופיל החייבים,¹⁰⁶ ועמדה על הסיבות לגידול משקי הבית הנקלעים לחוב, על השפעת החוב על האדם ועל הפרופיל הסוציו-דמוגרפי של החייבים. המחקר מפרט את משתני החייב המסבירים את קיומו של החוב, כגון גיל, מין, הכנסה, מקצוע, גובה החוב, תעסוקה ועוד. עם זאת מחקרה של הרשות מתמקד רק באוכלוסיית החייבים בהוצאה לפועל, ולא בכאלה המוגדרים בהכרח חדלי פירעון. שתי אוכלוסיות אלה מובחנות זו מזו ביכולת הכלכלית של החייב להירשם להסדרת החוב.

במחקר נוסף משנת 2019 הוסיפה רשות האכיפה והגבייה ובחנה חייבים שקיבלו הפטר בהליך חדלות פירעון וחזרו למעגל החובות.¹⁰⁷ הנתונים שהוצגו במחקר מבוססים על עבודה משנת 2018,¹⁰⁸ שממנה עולה שכמעט מחצית מאוכלוסיית חדלי הפירעון שזכו להפטר חוזרים להוצאה לפועל ולמעגל החובות לאחר עשר שנים. מחקר זה של הרשות מחזק את הצורך במחקר משלים כדוגמת מחקרנו זה, המתעכב על צו התשלומים ועל חשיבותו בין היתר להצלחת ההליך, להפסקה של צבירת חובות נוספים ולמניעת חזרה מחודשת אל מעגל החובות.

מחקרים אחדים שנערכו מעבר לים עסקו בהקשרים אלו במחיקת חובות,¹⁰⁹ בתוצאות ההליך ובמאפייני החייב והחוב¹¹⁰ וכן בגובה צו התשלומים שנקבע לחייבים בהליכי חדלות

55 J. MONETARY ECON. 752 (2008); Cristiana P. Jardim & Elisabeth T. Pereira, *Corporate Bankruptcy of Portuguese Firms*, 16 ZAGREB INT'L REV. ECON. & BUS. 39 (2013); TERESA A. SULLIVAN, ELIZABETH WARREN & JAY LAWRENCE WESTBROOK, *THE FRAGILE MIDDLE CLASS: AMERICANS IN DEBT* (2000); Luisa Anderloni & Daniela 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. No. 211, 2004).

106 גולן, לעיל ה"ש 77.

107 רשות האכיפה והגבייה היבטים בפרופיל חייב בהוצאה לפועל לשנת 2019 (2019). www.gov.il/BlobFolder/reports/debtor-profile-report-2019/he/debtor-profile-2019.pdf

108 רבקה אהרוני ורפי גולן פרופיל פושטי הרגל שקיבלו הפטר מכונס הנכסים הרשמי וחזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל (רשות האכיפה והגבייה, אגף תכנון מדיניות וקשרי חוץ (2019) www.israelbar.org.il/UploadFiles/bankruptcy_research_jan_2019.pdf

109 על מחיקת חובות בשל הלוואות לימודים, ראו Rafael L. Pardo & Michelle R. Lacey, *Undue Hardship in the Bankruptcy Courts: An Empirical Assessment of the Discharge of Educational Debt*, 74 U. CIN. L. REV. 405, 420 (2005).

110 Katherine M. Porter, Sara S. Greene, & Parina Patel, *Cracking the Code: An Empirical Analysis of Consumer Bankruptcy Outcomes*, 101 MINN. L. REV. 1031 (2017); Scott F. Norberg & Andrew Velkey, *Debtor Discharge and Creditor Repayment in Chapter 11*, Efrat, *The Rise & Fall*; 13, 39 CREIGHTON L. REV. 473 (2006) לעיל ה"ש 91.

פירעון,¹¹¹ ואחרים התמקדו בשכר עורך הדין בהליכי חדלות הפירעון.¹¹² בשונה מישראל, במדינות העולם החלו זה מכבר לעמוד על פרופיל החייבים חדלי הפירעון. כך, מידע זה מתפרסם על חדלי הפירעון באוסטרליה,¹¹³ בניו זילנד,¹¹⁴ בארצות הברית¹¹⁵ ובקנדה.¹¹⁶ תחום מחקרי נוסף הוא עומס שיפוטי בהליכי חדלות פירעון, תחום שבו ישנו מחקר בולט בארצות הברית,¹¹⁷ ומחקר נוסף בעניין זה נערך בישראל.¹¹⁸ אולם גם מופעים אלה מתמקדים יותר בפרופיל החייב ופחות בפרופיל החוב. עם זאת טרם נערך מחקר שבחן יחד את השפעת מאפייני החייבים ומאפייני החובות על תוצאות ההליך ועל השלכותיהן על סיכוייו של החייב לצאת לדרך כלכלית חדשה, המובילה לשיקומו הכלכלי.

ב. המחקר האמפירי

1. הסטטיסטיקה התיאורית

מחקר זה עוסק בתיקי חדלות פירעון של יחידים שהתנהלו בכתי המשפט המחוזיים תל אביב ומרכז בין השנים 2012–2016, והדין החל עליהם הוא פקודת פשיטת הרגל. מאגר הנתונים הייחודי מורכב ממדגם מקרי ומייצג של 82 תיקי פשיטת רגל שאליהם קיבלנו גישה מאחד ממשרדי עורכי הדין – תיקים שהתנהלו במשרד בתקופת הזמן הזו בשני המחוזות

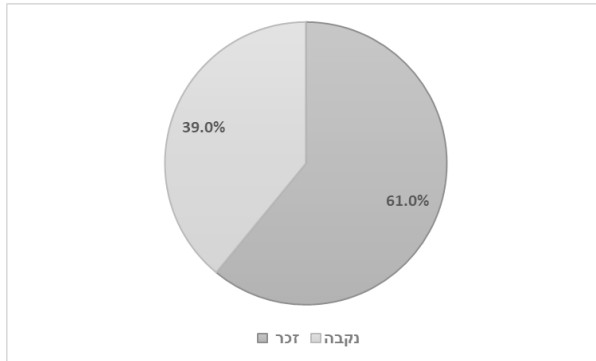
-
- 111 Scott F. Norberg, *Consumer Bankruptcy's New Clothes*; לעיל ה"ש 92; Culhane & White, *An Empirical Study of Discharge and Debt Collection in Chapter 13*, 7 AM. BANKR. INST. L. REV. 415 (1999); Tom Neubig, Gautam Jaggi & Robin Lee Ernst, *Chapter 7 Bankruptcy Petitioners' Repayment Ability Under H.R. 833: The National Perspective*, 7 AM. BANKR. INST. L. REV. 79 (1999).
- 112 Pamela Foohey, Robert M. Lawless, Katherine Porter & Deborah Thorne, *No Money Down*, 90 S. CAL. L. REV. 1055 (2017).
- 113 Insolvency and Trustee Service Australia, *PROFILES OF DEBTORS 2011* (2012), https://www.afsa.gov.au/sites/default/files/profiles-of-debtors-2011.pdf?acsf_files_redirect.
- 114 *Feel Like there are Some Hurdles to Get Over?*, NEW ZEALAND INSOLVENCY AND TRUSTEE SERVICE, <https://www.insolvency.govt.nz/> (last visited Dec. 25, 2022); New Zealand Insolvency and Trustee Service, *INSOLVENCY STATISTICS AND DEBTOR PROFILE REPORT* (2020), <https://www.insolvency.govt.nz/assets/pdf/Statistical-Data-Reports/its-statistical-data-report-2019-20.pdf>.
- 115 Jenifer Kuadli, *11+ Mind-Blowing Bankruptcy Statistics*, LEGALJOBS (Jan. 6, 2021), <https://legaljobs.io/blog/bankruptcy-statistics/>.
- 116 Government of Canada, *CANADIAN CONSUMER DEBTOR PROFILE – 2019*, <https://www.ic.gc.ca/eic/site/bsf-osb.nsf/eng/br04358.html>.
- 117 U.S. Government Accountability Office, *GAO-09-808T: MEASURING JUDGES' CASE-RELATED WORKLOAD* (2009), <https://www.gao.gov/assets/gao-09-808t.pdf>.
- 118 נדיב "סיפור של חדלות פירעון", לעיל ה"ש 68; על עומס שיפוטי בהליכי חדלות פירעון, ראו נטע נדיב "האם התמקצעות שיפוטית חשובה? התמקצעות ועומס במקרה של חדלות פירעון" *משפט ועסקים* 87 (2022).

הללו והסתיימו. במסגרת המחקר נקראו תיקים אלו במלואם, ושורה ארוכה של מאפיינים שעלתה מן התיקים – הן של החייב, הן של החוב והן של ההליך – קודדה בערכים מספריים. כך קודדו בין היתר הפרמטרים הנוגעים לגובה ולתמהיל החובות (גובה החוב הכולל והבחנה בין חיובים לסוגי נושים שונים) ופרמטרים דמוגרפיים של החייבים (גיל, מגדר ועוד). מעבר לכך נאספו נתונים על זהות השופט, על הערכאה השיפוטית, על משך ההליך, על התנגדויות שהוגשו בהליך ועוד. על בסיס מאגר נתונים מקודד זה נערך ניתוח סטטיסטי תיאורי, המציג את מאפייני התיקים על פי חתכים שונים, וכן נערכה אנליזה אקונומטרית מתקדמת, הבוחנת קשרים בין משתנים שונים בתיק לבין הפער שבין צו התשלומים השיפוטי לבין יכולתו האובייקטיבית של החייב לשלם, לנוכח הבדיקה הכלכלית שנערכה בעניינו. ממצאי הסטטיסטיקה התיאורית, אף שיש בהם עניין רב, לוקים בקושי מתודולוגי מרכזי, והוא שבחינה נפרדת של כל אחד מן המשתנים מתעלמת מן האפשרות שהתוצאה מושפעת מאחד או יותר מן הפרמטרים האחרים שהסטטיסטיקה התיאורית אינה מביאה בחשבון. עקב כך הסטטיסטיקה התיאורית איננה דרך מתודולוגית קבילה כדי להצביע על קשר סיבתי בין משתנה מסוים בתיק לבין התוצאה המושגת במשפט. כדי להתגבר על בעיה זו ערכנו בחלקו השני של הניתוח האמפירי רגרסיה רבת-משתנים, שתכליתה להצביע על משקלו של כל משתנה שקודד בקביעת צו התשלומים, תוך נטרול השפעתם של הפרמטרים האחרים. תחילה נסקור כמה ממצאים המתארים את התפלגות התיקים המהווים את בסיס הנתונים במחקר זה. ממצאים תיאוריים אלו משקפים את התפלגות המשתנים השונים העשויים להשפיע על ההליך ועל תוצאותיו. כדי לבחון את מידת היותו של המדגם שבבסיס המחקר מייצג את כלל אוכלוסיית התיקים, השווינו התפלגויות אלו למאפיינים התיאוריים המדווחים בדוח ועדת חריס, המשקפים את כלל התיקים שהתנהלו בזמן עבודתה של הוועדה. בכל המשתנים שנבחנו נמצאו התפלגויות דומות שאינן נבדלות אחת מהשנייה באופן מובהק סטטיסטית, מה שמעניק תוקף למדגם שעומד בבסיס מחקרנו.¹¹⁹

להלן מוצגת התפלגות החייבים על פי מגדר. אפשר לראות שהגברים הם רוב בקרב החייבים בתיקים אלו ומופיעים בכ- 61% מן התיקים, ואילו הנשים החייבות מופיעות בכ- 39% מהתיקים. התפלגות זו קרובה מאוד להתפלגות שמופיעה בדוח ועדת חריס, שבה שיעור הנשים החייבות עומד על 32.4% ושיעור הגברים החייבים עומד על 67.6%.

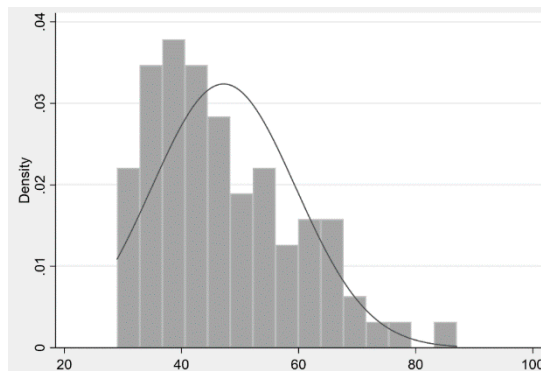
119 בהיעדר התפלגות מדויקת למידע שפורסם בדוח ועדת חריס, לעיל ה"ש 56, אין באפשרותנו לבחון את ההתאמה בין תוצאות המחקר הנוכחי לבין הנתונים שעל בסיסם הסתמכה ועדת חריס.

גרף 1: התפלגות החייבים לפי מגדר



להלך גרף המציג את התפלגות החייבים לפי גיל במדגם. הגיל הממוצע במדגם בעת פתיחת ההליך עומד על 47.2, והגיל החציוני עומד על 44.5. לשם השוואה, על פי הנתונים המופיעים בדוח ועדת חריס הגיל הממוצע של החייבים בעת פתיחת ההליך הוא 46.9.

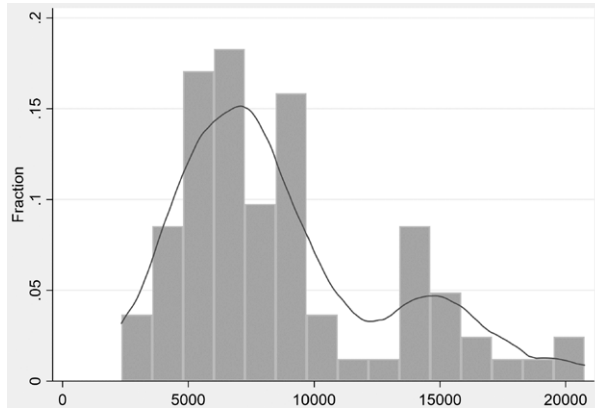
גרף 2: התפלגות החייבים לפי גיל (בעת פתיחת ההליך)



הגרף הבא מציג את התפלגות הכנסות החייבים (משכר או מקצבאות וגמלאות). ממוצע הכנסות החודשי עומד על 8,732.7 ₪, וההכנסה החודשית החציונית היא 7,523.5 ₪. יודגש שמדובר בנתוני הכנסות לחייב ולבני ביתו, כפי שנדרש בדיווח בהליך.¹²⁰

120 והשוו להכנסה הממוצעת שעליה עומד *Efrat, The Rise & Fall*, במחקרו על תיקים בין השנים 1998-1996, לעיל ה"ש 91, בעמ' 175.

גרף 3: התפלגות הכנסות החייבים

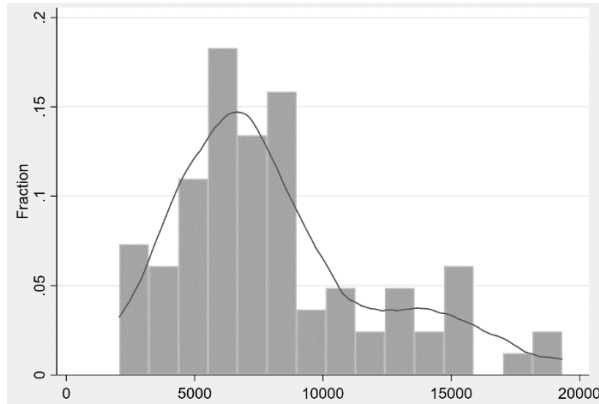


הגרף הבא מציג את התפלגות הוצאות החייבים. בעוד שממוצע הוצאות החודשי עומד על 8,103.5 ₪, ההוצאה החודשית החציונית היא 7,191.0 ₪.¹²¹ אפשר לראות כי הן ממוצע ההכנסות והן ההכנסה החציונית גבוהים מממוצע ההוצאות ומההוצאה החציונית, בהתאמה. חשוב להדגיש בהקשר זה, שהנתונים שקודדו על הוצאות ועל הכנסות החייב אינם מבוססים על הנתונים שהחייב מדווח בתחילת ההליך, אלא על הדיווח שהגורם המלווה בתיק מוסר לאחר בדיקת נתוני החייב.¹²²

121 והשוו עם הוצאה הממוצעת במחקרו, שם, בעמוד 179.

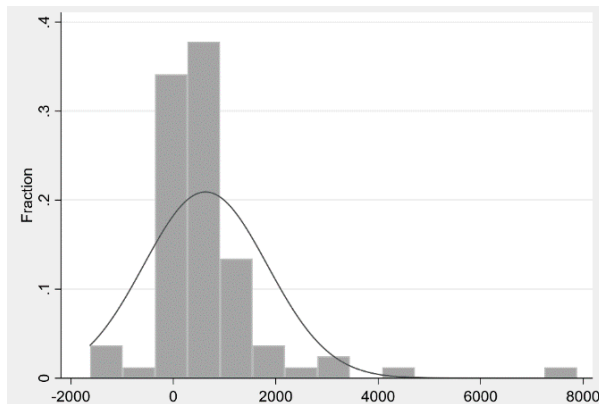
122 חשוב להדגיש לעניין הוצאותיו והכנסותיו של החייב, כי המונח "חיים בכבוד" שהתווסף להוראות חוק חדלות פירעון מתייחס רק לקביעת ההחזר החודשי ולא לבחינת ההוצאות של החייב ובני משפחתו. לכן הנתונים בתיק של הוצאות והכנסות של החייב נלקחו כפי שהם, לאחר שאושרו בידי בעל התפקיד. המשמעות היא שככל שהייתה הוצאה שאינה הולמת את החייב במצבו כחדל פירעון בהליך, היא לא הייתה נספרת כלל והממונה לא היה מתיר אותה. לכן לא נטען שממוצע ההוצאות החודשי שחושב מייצג את הסכום הנדרש למחיה בכבוד. אומנם ייתכן שסכום נמוך מזה עשוי להספיק, אך הקביעה של "חיים בכבוד" בהוראות החוק לא הוכנסה כדי להעמיד את סך הוצאותיו של החייב על מינימום הכרחי, אלא כדי לאפשר קביעת החזר חודשי שיתיר את החייב עם סכום שאינו נמוך מדי למחיה. משכך, יכולתו של החייב מחושבת לפי הכנסות בניכוי הוצאות החייב ולכן עליה לייצג דה פקטו את צו התשלומים המושת על החייב.

גרף 4: התפלגות הוצאות החייבים



מבחינה נורמטיבית, קביעת צו התשלומים צריכה להתבסס על הפער שבין הכנסותיו של החייב לבין הוצאותיו. לשם כך יצרנו משתנה נוסף, המציג עבור כל חייב את ההכנסות בניכוי ההוצאות. משתנה זה מייצג את ההכנסה הפנויה החודשית הנותרת לתשלום בתיק החוב. הגרף הבא מציג את התפלגות הפער שבין הכנסות להוצאות אצל כל החייבים. הפער הממוצע במדגם עומד על 629.2 ₪ לחייב לחודש, והפער החציוני עומד על 364.5 ₪ לחייב לחודש.

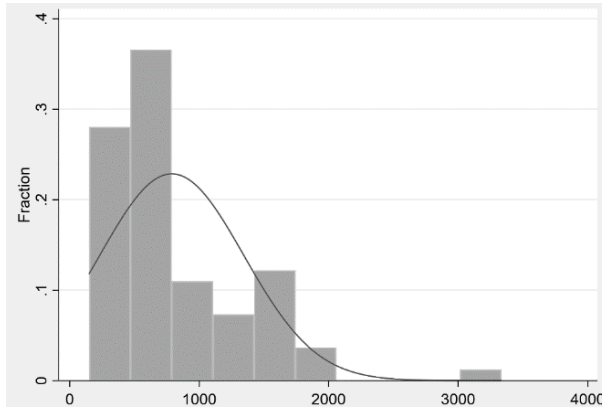
גרף 5: התפלגות הפער בין הכנסות להוצאות



משתנה מרכזי בתיקי חדלות פירעון של יחידים, הנמצא בליבו של מחקר זה, הוא גובה צו התשלומים הנקבע והמאושר בידי בית המשפט. להלן גרף המציג את התפלגות צו תשלומים זה במדגם. ממוצע צו התשלומים עומד על 787.7 ש"ח לחודש, בעוד שצו התשלומים החציוני עומד על 500.0 ₪ לחודש.¹²³

123 בשים לב לכך שממוצע צו התשלומים שאיתרה ועדת חריס עמד על סך של 554 ₪, ראו ברוך ועדת חריס, לעיל ה"ש 56, בעמ' 13. אנו סבורים שההבדל בתוצאות נובע משתי סיבות אלה:

גרף 6: התפלגות גובה צו התשלומים



בניסיון לערוך השוואה לצו התשלומים שהעביר הכונס ושפורסם בדוח חריס¹²⁴ מצאנו קושי. גובה צו התשלומים שפורסם בדוח לפי מחוזות פורסם ללא מסד הנתונים המלא, ואף מבלי שידועה קבוצת המחקר או החציון. במצב זה ערכנו חישוב ממוצע בין צווי התשלומים הממוצעים שהוצגו בדוח למחוזות השונים, וכך הגענו לצו תשלומים חודשי ממוצע של כ-667 ₪ נכון לתקופת דוח חריס, שהוא נמוך יותר מצו התשלומים הממוצע שמצאנו במחקרנו. גם מחקר אחר, שעמד על גובה צו התשלומים בהליכי חדלות פירעון אצל רשם ההוצאה לפועל בתקופה שבה ההליך התאפשר באשר לחובות עד גובה של 800,000 ₪, מצא שבממוצע צו התשלומים עומד על 483 ₪, עם חציון של 303 ₪.¹²⁵ אפשר להסביר את הפער שבין צו תשלומים הממוצע העולה מנתוני הכונס לגובה הצו הממוצע שנמצא במחקר זה בהתייחס למועד הבדיקה: המידע שפורסם בדוח חריס עניינו נתונים שפורסמו בשנת 2013, כלומר נתונים שנאספו לפני שנה זו, ואילו המחקר שלנו נערך בתיקים בין השנים 2012-2016. הסברים אחרים עשויים להיות גודל המדגם שממנו הוצאו נתוני הכונס, שהוא אינו ידוע, ואף העובדה שנתוני הכונס פורסמו בנוגע לארבעה מחוזות בעוד שהמחקר שלנו נערך על שני מחוזות, תל אביב ומרכז, ומחוז מרכז לא הופיע בנתוני הכונס. המחקר בנוגע להליכים בהוצאה לפועל עניינו תיקים מהשנים 2015-2017, וצו התשלומים הממוצע שנמצא בו נמוך כ-40% מצו התשלומים הממוצע בגובה 787 ₪ שנמצא במחקרנו, כשהחציון עומד על 500 ₪ בהשוואה ל-483 ₪, וחציון של 303 ₪ במחקר בהוצאה לפועל. ככלל, מדובר באותה אוכלוסייה של חדלי פירעון, אשר במקום שיעברו מניהול תיקי החוב בהוצאה

ראשית, מחקרנו מציג את צו התשלומים הממוצע בתיקים משני מחוזות, תל אביב ומרכז, בעוד שהממוצע שפורסם בדוח ועדת חריס מתייחס למחוז תל אביב בלבד. שנית, הנתון שמוצג בדוח ועדת חריס עולה מבדיקה של תיקי חדלות פירעון משנת 2013 בלבד, בעוד שמחקרנו בחן תיקים על פני תקופה ארוכה יותר.

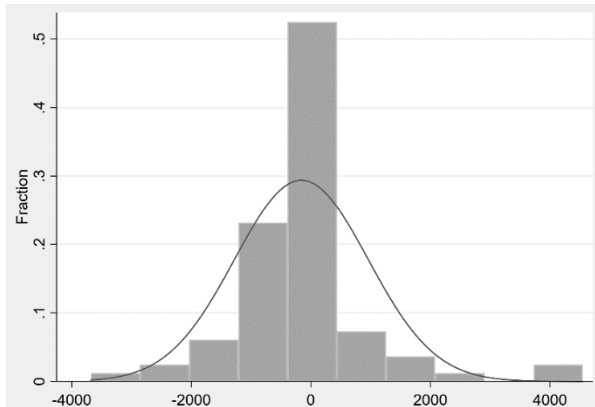
124 שם, בעמ' 13.

125 נטע נדיב "כמה באמת תשלמו על החוב?" משפטים על אתר יז 61 (2021) (להלן: נדיב "כמה באמת תשלמו על החוב?").

לפועל להליך חדלות פירעון בבית המשפט, נפתחה בפניהם האפשרות לקיים הליך בפני רשם ההוצאה לפועל עד גובה חוב של 800,000 ₪; המחקר הנוכחי עוסק בתיקים שממוצע החוב שבהם עומד על כ־590,000 ₪, אך בהיותם תיקים שנוהלו בבית המשפט לא הייתה הגבלה על סכום החוב ובתיקים שדגמנו עלה סכום החוב המקסימלי על 4,000,000 ₪. נתון זה בפני עצמו עשוי להסביר את הפער שנמצא בגובה צווי התשלומים במחקרים השונים. מחקרנו מבקש לשים זרקור לא על גובה צו התשלומים כפי שהוא נקבע ועומד בפני עצמו, אלא על היחס שבין גובה צו התשלומים לבין יכולותיהם של החייבים לשלמו. אנו סבורים כי הבחינה של קביעת הצו במנותק מיכולתו של החייב לשלם אינה שלמה, משום שהיא אינה יכולה לשקף דבר באשר ליעילות ההליך, הן בהיבט של מקסום החזר החוב לנושים והן בהיבט של חזרתו של החייב לחיים כלכליים רגילים. לכן, המשתנה המוסבר הנמצא במקדד מחקר זה הוא משתנה העוסק בפער שבין צו התשלומים לבין היכולת לשלם (המבוטאת בפער שבין ההכנסות להוצאות). אנו נכנה משתנה זה פער הצו. משתנה זה הוא גם המשתנה המייחד את המחקר הזה ממחקרים אחרים, והוא מציג לא רק את צו התשלומים שנקבע כסכום העומד באופן עצמאי אלא גם את משמעות הסכום שנקבע בצו באשר ליכולת של החייב לשלמו.¹²⁶ חשיבות ההתמקדות במשתנה זה נובעת מכך שצו התשלומים, כאשר הוא עומד בפני עצמו, אינו נותן לנו כל מידע על נכונות חישובו לעומת היכולת האובייקטיבית של החייב, ומשכך על סיכוייו של החייב לעמוד בחיובי הצו ולפנות לדרך של שיקום כלכלי. גובה הצו מקבל את משמעותו רק כאשר הוא נבחן לעומת יכולתו של כל חייב וחייב לשלמו, ורק אז הוא יכול להיות אינדיקציה לסיכוייו של החייב לצאת לחיים כלכליים חדשים ונטולי חובות.

גרף 7 מציג את התפלגות פער הצו בתיקי חדלות הפירעון של יחידים שנבחנו במסגרת מחקר זה. פער הצו חושב לכל תיק ותיק בנפרד, ולא על בסיס ערכים ממוצעים של מכלול התיקים.

גרף 7: התפלגות פער הצו (הפער בין גובה צו התשלומים ליכולתו של החייב לשלם)



126 יש להדגיש כי כל הנתונים, לרבות ההכנסות וההוצאות של החייב, הם נתונים מתוך דוח של כונס הנכסים הרשמי והנאמן בתיק, ומבוססים על בדיקה מקצועית ואובייקטיבית ולא על דיווח סובייקטיבי של החייב.

פער הצו הממוצע שמצאנו במדגם הוא 158.5 ₪ לחייב לחודש, ופער הצו החציוני עומד על 210.5 ₪ לחייב לחודש. נתונים אלו מעידים על כך, שהן בממוצע והן בחציון החייבים נדרשים לשלם בכל חודש סכומים גבוהים מיכולתם לשלם, ולמעשה בדרך זו עשויים לצבור חובות נוספים, מה שעשוי להקשות על מאמצי השיקום הכלכלי שלהם. לתוצאה זו יש השפעה כפולה. ראשית, היא עשויה להביא לקביעת צו תשלומים שסביר שלא יעלה בידי החייב לשלמו תדיר, מה שעשוי להוביל לביטול הליך חדלות הפירעון ולהשארת החייב ללא פתרון. שנית, במקרה שהחייב ישלם לקופת הכינוס, ההשלכה תהיה אית'שלום במקום אחר, קרי המשך יצירת חובות חדשים. השפעה זו לא רק שעשויה להציג את החייב כנעדר תום לב ולהוציאו מן ההליך, אלא יש בה גם כדי לפגוע במטרת ההליך לשיקום החייב מהתנהלות כלכלית תחת חובות.¹²⁷

לסיכום חלק זה, מצאנו שממוצע ההכנסות למשק בית של החייב עומד על 8,732.7 ₪, ושההכנסה החודשית החציונית היא 7,523.5 ₪. כמו כן מצאנו שממוצע ההוצאות החודשי של משק הבית עומד על 8,103.5 ₪, ושההוצאה החודשית החציונית היא 7,191.0 ₪. ההכנסה הפנויה שמצאנו אשר נותרה לחייב היא בממוצע 629.2 ₪, ובפועל צו התשלומים הממוצע שהושת על החייבים, שעמד על כ-787 ₪, היה גבוה מההכנסה הפנויה, ומצאנו כי משתנה פער הצו היה חיובי בממוצע עבור החייבים שבמדגם. הסעיף הבא יציג את הניתוח האקונומטרי, שנועד לבחון אם יש משתנים המשפיעים באופן מובהק על פער הצו הנוצר מהחלטתו של בית המשפט על גובה צו התשלומים, בשים לב ליכולתו של החייב לשלם. ניתוח זה יעזור לגבש המלצות מדיניות אשר יסייעו בקבלת החלטות שיפוטיות שיביאו למקסום ערכו החברתי של הליך חדלות הפירעון של יחידים.

2. ניתוח אקונומטרי

במסגרת הניתוח האקונומטרי בחנו מהם המשתנים בתיק חדלות הפירעון המשפיעים בפועל על פער הצו והמביאים לכך שהתשלום הנדרש מהחייבים עולה על יכולתם לשלם. לצורך בחינה זו הרצנו מודל רגרסיה שבו פער הצו הוא משתנה מוסבר ואוסף המשתנים הנרחב שקורדנו מתוך התיקים מרכיב את המשתנים המסבירים במודל.¹²⁸ המודל כולל את כל המשתנים שהצלחנו לאסוף מהתיקים. כמו כן השתמשנו באפקטים קבועים (fixed

127 לבסוף, בחישוב סך התשלומים בתיק הכינוס מול גובה החוב הכולל, נמצא ששיעור הגבייה הממוצע הוא 23% (והחציוני 13%). והשוו לנדיב "כמה באמת תשלמו על החוב?", לעיל ה"ש 125.

128 מודל הרגרסיה הוא מודל מקובל המשמש לניתוח מדגמים סטטיסטיים. המודל מתחקה אחר קשרים סטטיסטיים מובהקים בין המשתנה המוסבר (המכונה גם "משתנה תלוי") למשתנים המסבירים (המכונים גם "משתנים בלתי-תלויים") השונים. הקשר המובהק שנמצא במשוואת הרגרסיה נמצא לאחר שליטה בכל המשתנים המסבירים האחרים, ולכן הוא מתאר את תרומתו השולית של משתנה מסביר בפני עצמו. במסגרת הניתוח הסטטיסטי התיאורי, שמוצג בטבלה 1 במאמר, לא בוצעה שליטה שכזו, ולכן ייתכן שהתופעה הנצפית בטבלה 1 נובעת מקיומו של משתנה מסביר אחר, אחד או יותר.

129 (effects) עבור זהות השופט (JFE – Judge Fixed Effects) ואפקט קבוע עבור שנת הגשה ועבור שנת סיום ההליך (YFE – Year Fixed Effects). טכניקה אקונומטרית זו מאפשרת לברר השפעות של שופט מסוים או של שנה מסוימת, ולראות את ההשפעה מעל ומעבר (above and beyond) להשפעת שופט ספציפי ושנה ספציפית. הטבלה שלהלן מציגה את הסטטיסטיקה התיאורית של המשתנים שקודדו וששימשו כסיס למודל הרגרסיה:

טבלה 1: סטטיסטיקה תיאורית לכלל המשתנים

מספר תצפיות	מינימום	מקסימום	ממוצע	סטיית תקן	
82	10,103	4,204,259	590,599	785,704	גובה החוב (סה"כ, בש"ח)
82	0	1	.61	.49	מגדר (משתנה דמה; 1 - גבר, 0 - אישה)
82	0	1	.54	.50	מחוז תל אביב (משתנה דמה; שווה 1 אם ההליך התקיים במחוזי תל אביב, שווה 0 אם התנהל במחוזי מרכז)
82	0	1	.13	.34	חוב מזונות (משתנה דמה; שווה 1 אם החייב משלם תשלומי מזונות, שווה 0 אחרת)
82	0	5	1.16	1.20	מספר רשויות נושות (מספר רשויות מדינה שונות שנושות בתיק)
82	0	24	3.50	3.55	מספר תאגידים נושים (מספר תאגידים שונים שנושים בתיק)
82	0	6	1.72	1.40	מספר נושים פיננסיים (מספר נושים שהם בנקים בתיק)
82	0	1	0.84	0.37	האם יש יותר מנושה פיננסי אחד בתיק? (משתנה דמה; שווה ל-1 אם יש יותר מבנק אחד מבין הנושים בתיק)
82	29	87	47.21	12.32	גיל החייב

129 אפקטים קבועים (fixed effects) הם משתנים במודל הרגרסיה שבהם הערכים מורכבים מכמויות קבועות ולא-אקראיות (כגון שנת ההחלטה והשופט שדן בתיק), בניגוד למודלים שבהם כל המשתנים הם בעלי ערכים אקראיים.

מספר תצפיות	מינימום	מקסימום	ממוצע	סטיית תקן	
82	3	77	26.46	11.82	זמן התיק בהליך (בחודשים)
82	0	1	.05	.22	התנגדות כנ"ר (משתנה דמה; שווה ל-1 אם הייתה התנגדות הכנ"ר להמלצה בתיק, 0 – אחרת)
82	0	1	.02	.16	התנגדות לווים (משתנה דמה; שווה ל-1 אם הייתה התנגדות הלווים להמלצה בתיק, 0 – אחרת)
82	0	1	.41	.50	תום לב (משתנה דמה; שווה ל-1 אם חייב התנהל בתיק בתום לב, כלומר לא הסתיר נכסים, הכנסות וכיו"ב, 0 – אחרת)
82	-3,679	4,548	-158	1,117	פער הצו

אנו אומדים מודל רגרסיה ליניארית רב-משתנית, שהמשתנה התלוי (המוסבר) בו הוא פער הצו. המשתנים המסבירים (הבלתי-תלויים) במודל הם כלל המשתנים אשר נאספו מהתיקים (פירוט לעיל בטבלה 1). אמידה מסוג זה תאפשר לקבוע אלו משתנים (אם בכלל) משפיעים על פער הצו. כמו כן, אמידה זו תאפשר לקבוע את עוצמת ההשפעה. פורמלית ניתן להציג את המודל השלדי שלנו באופן הבא:

$$\begin{aligned}
 \text{זמן_בהליך}_{n,t} = & \alpha + \beta_1 \times \text{החוב_גובה}_{n,t} + \beta_2 \times \text{מגדר}_{n,t} + \beta_3 \times \text{גיל}_{n,t} + \beta_4 \times \text{זמן_בהליך}_{n,t} \\
 & + \beta_5 \times D_{\text{חוב_מזונות}} + \beta_6 \times D_{\text{התנגדות_כנר}} + \beta_7 \times D_{\text{התנגדות_לווים}} + \beta_8 \\
 & \times D_{\text{לבוש_תום}} + \beta_9 \times \text{בנקים_נושים}_{n,t} + \beta_{10} \times \text{תאגידים_נושים}_{n,t} + \beta_{11} \times \text{רשויות_נושים}_{n,t} \\
 & + \beta_{12} \times D_{\text{TLV}} + \text{JFE} + \text{YFE} + \varepsilon_{n,t}
 \end{aligned}$$

כדי לבחון את ההשפעה על פער הצו הרצנו חמישה מודלי רגרסיה שונים (כל מודל מוצג בעמודה נפרדת להלן בטבלה 2), הנבדלים זה מזה בהרכב המשתנים המסבירים. חמשת המודלים המוצגים בטבלה מבוססים על הרצת רגרסיות ליניאריות רבות-משתנים. המשתנה המוסבר בכל חמשת המודלים הוא פער הצו. כל המודלים כוללים אפקטים קבועים (fixed effects) לזהות השופט או השופטת ולשנת מתן החלטה. ההבדל בין המודלים (1)-(5) המופיעים כעמודות השונות של הטבלה) הוא בכך שכל פעם נבדק הרכב שונה של ייצוג לסוג הנושים (ומספרם), וכך אפשר לאמוד את מידת השפעתם של סוגי הנושים השונים על פער הצו.

כפי שאפשר לראות בטבלה 2 המסכמת את תוצאות הרגרסיות, המשתנים המסבירים שנמצאו מובהקים חוזרים על עצמם במודלים השונים, ללא תלות בהרכב המשתנים המסבירים שהובאו בחשבון בכל מודל רגרסיה. רמות ההסבר של חמשת המודלים הן גבוהות מאוד ומבוטאות בערכי R² הנעים בין כ-63% לכ-69%. להלן טבלה המפרטת את תוצאות הניתוח האקונומטרי:

טבלה 2: תוצאות הניתוח האקונומטרי¹³⁰

(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
-0.0001871 (.0002293)	-0.00017 (.0002215)	-0.0001795 (.0002365)	-0.0001846 (.0002114)	-0.0001573 (.0002075)	גובה החוב
-290.8021 (359.904)	-431.2364 (340.8772)	-415.1842 (363.9024)	-291.6957 (344.5837)	-434.5592 (331.8758)	מגדר
-2954.058** (1258.526)	-3031.9** (1208.181)	-2425.341* (1260.055)	-2941.571** (1191.623)	-2923.917** (1155.394)	מחוז תל אביב
1348.186** (620.784)	1297.144** (597.6019)	1250.487* (637.7424)	1337.89** (582.028)	1315.714** (568.1603)	חוב מזונות
8.699478 (131.8777)	-24.33131 (128.366)	12.85169 (136.0119)			מספר רשויות נושות
-2.26914 (45.86527)	46.99622 (52.3258)	-24.01221 (45.53369)			מספר תאגידים נושים
	-344.3829** (147.0626)			-265.1521** (116.6531)	מספר נושים פיננסיים
-641.6209* (367.4619)			-647.3593* (342.6266)		האם יש יותר מנושה פיננסי אחד בתיק
Y	Y	Y	Y	Y	משתנים מסבירים נוספים
Y	Y	Y	Y	Y	YFE
Y	Y	Y	Y	Y	JFE
82	82	82	82	82	תצפיות
67.03%	69.23%	63.79%	67.02%	68.40%	R ²

130 * מציינות קשר ברמת מובהקות של 10% (0.1); ** מציינות קשר ברמת מובהקות של 5% (0.05); המספר המופיע בטבלה ללא סוגריים מציינ את אומדן ההשפעה השולית של המשתנה הנבדק במודל הרגרסיה. תחתיו, בסוגריים, מופיעה טעות התקן של האומדן.

מתוצאות הרגרסיה אפשר לראות, שאכן צו התשלומים נקבע לפי מדרי החייב ולא כתלות של גובה החוב. כך גם לעניין פער הצו לא מצאנו השפעה של גובה החוב שעשויה להצדיק את הפער. כמו כן אפשר לראות כי גם למגדר של החייב אין השפעה מובהקת על פער הצו, אם כי הנטייה היא לפער צו קטן יותר כאשר מדובר בתיקים של חייבות נשים, אך כאמור נטייה זו אינה מובהקת סטטיסטית. בהקשר זה יש לציין, כי ישנם מחקרים מעבר לים אשר מציגים באופן תיאורי בלבד את אחוז מקבלי ההפטר לפי מגדר, מבלי שנבחנה השפעת המגדר על משתנים אחרים.¹³¹ במחקר הנוכחי בחנו את השפעת המגדר (בין שאר המשתנים המסבירים) על הפער שבין צו התשלומים שנקבע בהליך ליכולתם של החייבים לשלם. אחד המשתנים שנמצאו כמשפיעים באופן מובהק בכל אחד מחמשת המודלים הוא המחוז שבו מתנהל ההליך. המדגם שלנו כולל אך ורק תיקים שהתנהלו במחוזות מרכז ותל אביב, כך שמשנתנה זה מעיד על פער צו שונה באופן מובהק בין שני המחוזות הללו. בתיקים שמנוהלים במחוז תל אביב נמצא שפער הצו גבוה יותר מאשר בתיקים המנוהלים במחוז מרכז. השפעה של המחוז משמעותה השפעה של השחקנים המקצועיים בזירת ההליך, קרי השופטים במחוז ובעלי התפקיד במחוז. השפעה זו היא מובהקת סטטיסטית וגם משמעותית בהיבט הכלכלי, ויכולה להביא להסטת תיקים ממחוז אחד לאחר. חשוב להדגיש שמודל הרגרסיה בוחן את ההשפעה השולית של המחוז שבו מתנהל התיק כאשר שולטים בו-זמנית על גובה החוב ועל משתנים נוספים של החוב ושל החייב. לכן ההשפעה המובהקת של המחוז על תוצאות ההליך איננה יכולה להיות מוסברת בעזרת משתנים אחרים (כגון חובות גבוהים יותר במחוז תל אביב מאשר במחוז מרכז), אלא היא נובעת אך ורק מהמחוז עצמו. המשמעות היא שההשפעה של המחוז על תוצאות ההליך פוגעת בשוויון של החייבים בפני החוק. משנתנה נוסף אשר נמצא כמשפיע באופן מובהק על פער הצו הוא קיומו של חוב מזונות כחלק ממכלול חובותיו של החייב. מצאנו כי פער צו הוא נמוך יותר במקרים שבהם חלק מהתחייבויותיו של החייב הוא תשלום מזונות לילדיו הקטינים. ראוי להדגיש כי כחלק ממודל הרגרסיה שלטנו בגובה מכלול החובות של החייבים, ולכן אין מדובר במצב שחוב המזונות יוצר סך חובות גבוה יותר עבור החייבים הרלוונטים ולפיכך משפיע על החלטת בית המשפט בקביעת גובה הצו. משמעותה של תוצאה זו היא, כי עצם קיומו של חוב מזונות מבין מכלול חובות החייב, וללא תלות בגובה חוב המזונות וחובותיו האחרים של החייב, מביא להקטנת פער הצו. השערתנו היא, כי קיומו של חוב מזונות משפיע על החלטת בית המשפט על גובה צו התשלומים באופן שמביא את בית המשפט להטות את החלטתו, כך שהיא תאפשר לחייב לעמוד בתשלום מזונות סדירים.

Jan Hospodka, Ondrej Buben, Monika Randáková & Jirina Bokšová, *Personal Bankruptcy in the Capital City Region and South Bohemian Region in the Czech Republic*, 25 *PROCEDIA ECON. & FIN.* 41 (2015) המחקר בחן תיקים שהסתיימו בהפטר, והתפלגות המגדר עומדת על 53% גברים ו-47% אחוז נשים. עוד על מאפיינים מגדריים התנהגותיים בהליכי פשיטת רגל בכל הנוגע לקיומם של תלויים כשהחייב הוא מהמין הנשי, ראו Lucinda O'Brien, Ian Ramsay & Paul Ali, *The Distinctive Features of Women in the Australian Bankruptcy System: An Empirical Study*, 54 *AUST. J. Soc. ISSUES.* 173 (2019); ראו שם, בעמ' 179, על כך ש-46% מבקשות חדלות הפירעון שהסתיימו בהפטר הן של קבוצת הנשים.

בשונה מהמשתנים הקודמים שנמצאו משפיעים באופן מובהק על פער הצו והמשתתפים למאפייני החייב, אחד המשתנים המובהקים שנמצאו בכל המודלים משתייך למאפייני החוב ועוסק בזהות הנושים. משתנה זה הוא המשתנה המגדיר את מספר הנושים הפיננסיים בתיק. ברגרסיה נמצא, כי ככל שיש יותר נושים פיננסיים בתיק כך פער הצו גדל. לצורך בדיקת עקיבות (robustness) של התוצאה אפיינו את המשתנה בשתי דרכים שונות. דרך אחת הייתה קידוד של מספר הנושים הפיננסיים בתיק, והדרך השנייה הייתה הפיכת המשתנה למשתנה בינארי הבוחן אם יש יותר מנושה פיננסי אחד בתיק. בשני המקרים ובכל המודלים המשתנה העוסק במספר הנושים הפיננסיים נמצא כמשפיע באופן מובהק על פער הצו. אומנם גם קיומו של נושה פיננסי אחד משפיע על פער הצו, אך השפעה חזקה יותר נמצאה במקרה שישנו יותר מנושה פיננסי אחד. כמו כן, מצאנו שנוכחות של יותר מגורם פיננסי אחד בתמהיל הנושים גורמת לכך שהחריגה של הצו מול היכולות גדלה ב־647 ₪ לחודש (ב־642 ₪ לחודש במודל אלטרנטיבי), שהם כ־68% מסטיית התקן של משתנה זה. מעניין לשים לב לכך כי מספרם של נושים שאינם פיננסיים, כגון מספר הרשויות הנושות או מספר התאגידים הריאליים (שאינם פיננסיים) הנושים בתיק, לא נמצא כמשפיע באופן מובהק על פער הצו. ממצא מעניין זה יידון בהרחבה בפרק הבא, שיעסוק בהשפעתו של הנושה הפיננסי על פער הצו.

ג. השלכות המחקר האמפירי: הנושה הפיננסי מסביר את פער הצו

ההליך עצמו נוגע בשחקנים שונים – נושים וחייבים – אך לא כל הנושים ולא כל החייבים דומים זה לזה. נהוג להבחין בתוך קבוצת הנושים בין סוגי נושים שונים לצורך חלוקת נכסי החייב כחלק מתוכנית הפירעון.¹³² עמד על כך גם פבלו לרנר בדונו בקביעת צו התשלומים, כי לדעתו יש מקום להבחין בין נושים שונים עוד במלאכת קביעת צו התשלומים החודשי.¹³³ הבחנה מקובלת היא בין נושים מקצועיים לנושים שאינם מקצועיים.¹³⁴ נושה מקצועי הוא נושה מוסדי כמו תאגיד בנקאי או גוף פיננסי שעיסוקו המרכזי הוא מתן אשראי, אך ההתייחסות יכולה להיות גם לתאגידים ממשלתיים ולחברות גדולות כמו חברות תקשורת. נושים פיננסיים הם נושים שהעמידו מימון לטובת החייב ואשר נשייתם נוצרה עקב אי-תשלום מלוא החוב. הנושים הפיננסיים הם כאמור נושים מקצועיים, וביכולתם לבחון בטרם ההתקשרות למתן האשראי את יכולתו של החייב להחזיר את האשראי; ככל שיכולת זו מוטלת בספק הם רשאים להימנע ממתן אשראי או להצמיד לאשראי שניתן תניות ומגבלות כגון הצמדת

William C. Whitford, *Changing Definitions of Fresh Start in U.S. Bankruptcy Law*, 20 132
J. CONSUMER POL'Y 179, 179 (1997)

Pablo Lerner, *The Chief Enforcement Officer and Insolvency in Israeli Law*, 7 THEORETICAL 133
INQ. L. 565, 591 (2006); ראו גם פבלו לרנר "האכיפה העקיפה בהוצאה לפועל (על הרפורמה
בחוק ועל שינויים רצויים)" **מחקרי משפט** כו 943, 976-977 (2010).

134 ראו בין היתר שם, בעמ' 978-982.

בטוחות, דרישת ליווי פיננסי ועוד.¹³⁵ במחקרנו ביקשנו להתמקד ולאפיין את הנושה הפיננסי כנושה מקצועי חזק בתיק, וביקשנו לבחון ולאשש את ההשערה שלפיה נושים אלה משפיעים על הליך חדלות הפירעון של יחידים.

במשתנים שנמצאו מובהקים ברגרסיה מרובת-המשתנים שערכנו בלטה השפעתם של מספר הנושים הפיננסיים על פער הצו, ללא תלות בגובה החוב לנושים אלו או לגובה החוב הכללי. כך נמצא, כי ככל שיש מספר גבוה יותר של נושים מסוג זה אשר הוכרו בידי בית המשפט כ"נושים מקצועיים", כך פער הצו יהיה גבוה יותר, כלומר צו התשלומים יהיה גבוה יותר מיכולתו של החייב לשלם בפער הולך וגדל. הדבר מנוגד לדפוס התנהגות מוכר של חייבים, אשר כדי לנהל חובות נוטלים הלוואות קטנות אך מרובות מכמה מוסדות פיננסיים שונים.¹³⁶ ממצא זה ממחיש שדפוס התנהגות זה פוגע בסיכויי השיקום העתידיים של החייב, כיוון שהוא מוביל לפער צו גבוה יותר; למעשה, דפוס ההתנהגות המביא לנטילת הלוואות קטנות ומרובות מכמה גופים פיננסיים שונים מרע את מצבם של חייבים אלו כאשר הם נכנסים להליך של חדלות פירעון.

הסבר אפשרי לממצא זה נעוץ בהתנהלות ההליך בבית המשפט כאשר יש מספר רב של נושים מקצועיים. נושים אלה, המיוצגים היטב בהליך, מניעים לכיוון תוצאה של ההליך המיטיבה עימם, המבוטאת בקביעת צו תשלומים גבוה יותר, על אף קיומו של פער בינו לבין היכולת של החייב לשלם. מכיוון שמדובר בנושים מקצועיים במהותם, שעיקר עיסוקם הוא מתן אשראי (להבדיל מממכר טובין או שירותים), פעילות גביית האשראי היא חלק אינהרנטי מהפעילות העסקית שלהם, ועל כן הם עומדים עליה בהליכים המתקיימים בבתי המשפט ומצליחים להביא לגבייה בפועל של שיעורים גבוהים יותר מהחוב לעומת נושים

135 להבחנה מפורטת בין סוגי נושים על מאפייניהם השונים ועל מהות נשייתם, ראו מורן אופיר, תומר פלח ואוריאל פרוקצ'יה "הרמת מסך: בחינה עיונית ואמפירית" עיוני משפט מב 199 (2019). על מעמדו של הבנק כ"נושה חזק" ועל ההבחנה בדבר פערי הידע והכוח שבין הנושה והחייב עמד פיליפ שוכמן עוד בשנת 1978. במחקרו המבוסס אמפירית הוא מוצא יחס גבוה של חובות לבנקים מתוך כלל החובות בהליכי פשיטת רגל, ומציין שהבנקים מחזיקים במידע רב על החייבים, המאפשר להם להגן על עצמם: Philip Shuchman, *Field Observations and Archival Data on Execution Process and Bankruptcy in Jerusalem*, 52 AM. BANKR. L.J. (1978) 341, 347-364. לאחרונה עמד דיויד סקיל על שאלת השוויון שבין הנושים. במאמרו מרחיב סקיל על מושג השוויון בדיני חדלות פירעון בעיקר לעניין חברות, תוך התייחסות מצומצמת לעניין יחידים ותוך סקירה היסטורית של התבססות הכלל בדין האנגלי והאמריקני: David A. Skeel, Jr., *The Empty Idea of "Equality of Creditors"*, 166 U. PA. L. REV. 699 (2018).

136 פשיטת רגל היא סימפטום לשפע צרכני, לעוני, למדיניות מצומצמת של רווחה וקצבאות ושל יוקר המחיה. אך הליך זה הוא כלי צר מדי שאין בכוחו לצמצם את מספר חדלי הפירעון או להוביל לשיקומם הכלכלי. על דפוס ההתנהגות של לקיחת הלוואות מרובות וקטנות, ראו בדברי השופט מאור ב"פש"ר (מחוזי ת"א) 18314-07-14 פינגר נ' כונס נכסים רשמי תל אביב (28.5.2018); פש"ר (מחוזי ת"א) 9556-10-16 משה דרוך נ' כונס נכסים רשמי תל אביב (1.7.2018); פש"ר (מחוזי ת"א) 6689-05-12 לוי נ' כונס נכסים רשמי תל אביב, פס' (26.09.2017) 17.

אחרים. הגדלת שיעורי הגבייה באה לידי ביטוי בהגדלת פער הצו ובצווי תשלומים הרחוקים יותר מיכולתם של החייבים לשלם.¹³⁷

עקרון השוויון בין הנושים הוא עיקרון חשוב המוצא עיגון בהוראות החקוקות השונות, הן בפקודה הוותיקה והן בחוק חדלות פירעון.¹³⁸ אך בתי המשפט מצאו סיבות שונות לחרוג ממנו כדי להבטיח שמירה על עקרונות אחרים. החריגה ממנו, או האפשרות ליצירת דין שונה בין הנושים השונים, מבוססת על פסיקה מוקדמת יותר בעניין **הבנק הבינלאומי**.¹³⁹ שם הבחין השופט דנציגר בין סוגי נושים, תוך שהוא מחיל חובות מוגברות על מי שהוא "גוף גדול, חזק ומאורגן המשתמש בעורכי דין".

בתי המשפט בהחלטותיהם מצאו לנכון להבחין בין סוגי נושים שונים, ולאחרונה חידרו את ההבחנות בין סוגי הנושים לצורך חלוקת נכסי החייב כחלק מתוכנית הפירעון. מגמה חדשה של דוקטרינה פסיקתית המתעמתת עם עקרון השוויון בהליכי חדלות פירעון מביאה בחשבון את השונות שבין השחקנים, ובעיקר את הכלים ואת המומחיות שמביאים עימם השחקנים הארגוניים. גישה דוקטרינרית זו מכירה במשטר אחריות מיוחד כלפי שחקנים אלה, הנתפסים כמבודלים במקצועיותם לעומת החייב והנושים האחרים, ומקדמת אותם. בפסקי דין שונים ניתן להבחין בהטלת אחריות על הנושה המקצועי.

כך, בעניין **הבנק הבינלאומי**, לצד ההבחנה האמורה של השופט דנציגר, נקבע ש"חזקה על המבקש כי ידע על מתן הצו עוד בטרם פרסומו... מצופה ממנו כי יעמוד על המשמר וידקדק במועדים הקבועים כדין להגשת התביעה, שהרי מצויים בידי הכלים המשפטיים והלוגיסטיים הדרושים לכך".¹⁴⁰

את החובה המוגברת שביקשו בתי המשפט להטיל על הגורמים הפיננסיים כלפי צדדים שלישיים, כגון נושים אחרים, אפשר לראות עוד בעניין **צבאח**.¹⁴¹ דוד האן התייחס בדבריו הבאים לאפשרות של הרחבת חובתו של הנושה המקצועי, לרבות זה הפיננסי, גם כלפי נושים אחרים: "לנוכח יתרון המידע המובהק של נושה בנקאי ביחס לכל נושה אחר ועוצמתו הכלכלית היתרה במשק, ניתן לטעון כי יש מקום להטיל על הבנק, באמצעות הפסיקה, חובת התנהגות מיוחדת אף כלפי נושים נוספים של חברה".¹⁴²

עוד קבע השופט דנציגר בעניין **זאבי תקשורת**,¹⁴³ כי בנסיבות מסוימות ייטה בית המשפט להתערב בשיעורי הריבית על החוב בעניינו של הנושה המקצועי:

137 ההכרה בכך שדיני חדלות פירעון לעיתים מטפלים רק בסמפטומים ואינם משפיעים על התוצאה, ראו Daniel J. Tyukody Jr., *Good Faith Inquiries Under the Bankruptcy Code: Treating the Symptom, Not the Cause*, 52 CHI. L. REV. 795 (1985).

138 ס' 79 לפקודה. הוראה דומה נמצאת בס' 232 לחוק חדלות פירעון.

139 רע"א 9181/08 **הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' נשר נפתלי מנהל המיוחד לנכסי החייב** (29.1.2009).

140 שם, בעמ' 6.

141 ע"א 5893/91 **טפחות בנק למשכנתאות בישראל נ' צבאח**, פ"ד מח(2) 573 (1994).

142 דוד האן "דחיית חובות" מחקרי משפט כג 33 (2006).

143 ע"א 8506/13 **זאבי תקשורת אחזקות בע"מ נ' בנק הפועלים בע"מ**, פס' 47 (23.8.2015).

"נטל המוטל על צד לחוזה שמבקש מבית המשפט להפחית בדיעבד את הפיצוי המוסכם שנקבע בחוזה הינו ממילא נטל כבד... ראוי לקבוע שנטל זה יהיה כבד מאד כאשר מדובר בחוזה מסחרי ייחודי כדוגמת החוזה דנן, שנכרת על ידי צדדים מתוחכמים ומנוסים ושקדם לו משא ומתן ארוך ומושכל, שכן ההנחה הינה כי הכללתו של סעיף פיצויים מוסכמים בחוזה כזה נעשתה כחלק ממכלול הסיכויים והסיכונים, וכי הדבר נעשה לאחר מחשבה ושקילה במסגרת המשא ומתן ולא כלאחר יד".

במקום אחר אף מצא השופט דנציגר שנכון להתערב ו"להפקיע" מידיו של נושה מובטח את הזכות למימוש.¹⁴⁴ בפסיקה מאוחרת יותר העבירו בתי המשפט ביקורת על מתן אשראי לא-מבוקר שיש בו כדי להביא את האדם למצב של חדלות פירעון ולהשפיע על כלל הנושים ועל יכולת הפירעון ממנו.¹⁴⁵

גישה זו שנוקטים בתי המשפט, הבאה לידי ביטוי בהחלטותיהם הכתובות, מפתיעה אל מול תוצאות מחקר זה, המעידות כי בתי המשפט נוטים לקבוע פער צו גדול ככל שמספר הנושים הפיננסיים גדל. כלומר, מחד בתי המשפט נוטים להטיל אחריות על הנושים הפיננסיים מבחינה טרמינולוגית, אך במבחן המעשה נוכחותו של הנושה הפיננסי משפיעה על צו התשלומים של החייב ומביאה לפער צו גבוה יותר ומכאן לשיעורי פירעון גבוהים יותר. אפשר לראות דוגמה נוספת לגישה זו שנוקטים בתי המשפט בפסק דינו של השופט מאור בעניין לוי,¹⁴⁶ הדין בהשתלשלות העניינים שהובילו ל"קריסה הכלכלית" של החייב: "התייחסות כוללנית לקריסה כלכלית של חייב כאילו היא כתוצאה מ'תאונה כלכלית' (שיכולה להיות אירוע מקומי רב נפגעים, אולם עדיין אירוע מקומי וחד פעמי), לא יכולה לעמוד היא כשלעצמה, ובלא ניתוח מעמיק של ההתנהלות עצמה וכן של הנסיבות שהובילו לאותה 'תאונה'". השופט מאור הפנה במרומז להשתלשלות האירועים, ובעיקר להלוואות שנטל החייב מהבנקים, והצביע לכיוונם של הבנקים:¹⁴⁷

"הלוואות נוספות לבנקים – שספק אם שולמו כסדרן – הרי כל אלו לא זו שלא מנעו ממנו להמשיך לקבל הלוואות נוספות ואשראי על אף שבאותה עת גם שיקים אותם משך חזרו, ופסקי דין כספיים כנגדו ניתנו, אלא לאורך השנים ניתן ללמוד על הלוואות נוספות שנלקחו (וייתכן וניתן היה שלא לתת אותן)... על מקומם של אותם נושים מקצועיים בהליך הקריסה הכלכלית ועל משמעות מתן האשראי ללא בטחונות יהיה על בתי המשפט ליתן את הדעת במקרים המתאימים".

בעניין ביטון הבחין השופט מאור בין סוגים שונים של נושים, הנבדלים זה מזה בעיקר ביכולת לבחון את יכולתו הכלכלית של החייב בטרם ההתקשרות עימו. השופט ביקר את

144 ע"א 8044/13 לוי נ' שיכון ובינוי נדל"ן השקעות בע"מ (13.2.2014).

145 השופט מאור בעניין פינגר, לעיל ה"ש 137; ובעניין דרור, לעיל ה"ש 137.

146 עניין פש"ר לוי, לעיל ה"ש 137.

147 שם, בפס' 18-26.

הנושה המקצועי והחזק, וייחס לו עצימת עיניים שיש בה לעיתים כדי לתרום למצב של חדלות פירעון¹⁴⁸ ושאל עלולה במקרים מסוימים להיתפס כחוסר תום לב.¹⁴⁹

בעניין שמש הטיל בית המשפט על הנושה הפיננסי אחריות ברורה למצבו של החייב כחדל פירעון:¹⁵⁰ "מדובר באחריות הדרת של הצדדים, אולם לאור מעמדו העדיף של הנושה המקצועי, עליו להקפיד להיזהר לבל יעמיד את הצרכן בפיתוי, כמו שלא ינהג בילד בחנות ממתקים תוך ציפייה שינהג באופן אחראי". בהמשך הדברים קבע בית המשפט, כי

"איי-קומו של מנגנון האיתור-ניטור מצדו של נושה-מקצועי טרם מתן האשראי, עלול לפגוע פגיעה משולשת מקום שהאשראי לא נפרע: הן בנושה-המקצועי עצמו (שכספו לא מושב לו), הן בלקוח (שחשוף הוא לתשלומי ריבית חריגה ונקיטת הליכי אכיפה וגבייה שמגדילים את ההוצאות, ומפחיתים את יכולת ההחזר) וגם בנושים האחרים של הלקוח (על ידי כך שהיחס החלוקתי של נכסי החייב בין הנושים בהליך חדלות-פירעון עלול להשתנות), וזאת מבלי להיכנס לדיון של הפגיעה בציבור כולו הנושא בסופו של יום בעלויות הכרוכות באי-החזר האשראי".

כפי שאפשר להתרשם, כמה פסקי דין נוספים שניתנו בשנים האחרונות בתחום חדלות הפירעון של יחידים מעידים על כך, שבתי המשפט נוטים יותר ויותר לייחס אחריות מיוחדת לשחקנים תאגידיים גדולים בהליכי פשיטת רגל בכפוף להבחנה שבין שחקנים לא-מקצועיים ושחקנים מקצועיים. באופן זה מתעצבת הבחנה של בתי המשפט בדבר מעמדו של הנושה המקצועי ושאלת תום ליבו.¹⁵¹ על רקע ההנמקות התאורטיות האלו, המופיעות בפסיקה של השנים האחרונות, ממצאנו בדבר השפעתם של הנושים הפיננסיים על פער הצו מפתיעה ואינה עולה בקנה אחד עם המגמה בתחום הטלת האחריות על גורמים אלו.¹⁵² כמו כן, חשוב לציין כי לא מצאנו ממצא דומה בנוגע לנושים תאגידיים שאינם פיננסיים וכן בנוגע לרשויות הנושות, אם כי גם נושים אלו נתפסים בעיני בתי המשפט כחלק מן המקרים כנושים מקצועיים. חוק חדלות פירעון, בדומה לפקודה, רואה בנושים חלק בלתי-נפרד מן ההליך, שבמסגרתו הם רשאים להגיש את תגובתם לרוח הכלכלי שמגיש הנאמן על החייב,¹⁵³ להגיש את תגובתם לבית המשפט¹⁵⁴ ולפנות לממונה בבקשה לשנות את צו התשלומים החודשי.¹⁵⁵ הנושים המקצועיים לא רק שמחזיקים במידע רב בנוגע לחייבים, אלא שהם גם בעלי יכולת וניסיון

148 לביטוי לתפיסה זו, ראו גם Katherine Porter, *Driven by Debt: Bankruptcy and Financial Failure in American Families*, in BROKE: HOW DEBT BANKRUPTS THE MIDDLE CLASS 1 (Katherine Porter ed., 2012).

149 פש"ר (מחוזי ת"א) 2216/04 ביטון נ' כונס נכסים רשמי תל אביב (10.8.2017).

150 פש"ר (מחוזי ת"א) 34802-03-16 שמש נ' כונס נכסים רשמי תל אביב (25.2.2018).

151 על חקיקה שיפוטית, ראו נדיב "סיפור של חדלות פירעון", לעיל ה"ש 67; על נושים מקצועיים ותום הלב, ראו עודד מאור ואסף דגני הפטר – חדלות פירעון, הסדרי חוב ושיקום כלכלי של יחידים כרך ב 1054 (2019).

152 עניין שמש, לעיל ה"ש 150.

153 ס' 153(ה) לחוק.

154 ס' 155 לחוק.

155 ס' 156(ה) לחוק.

בהתנהלות בהליכי חדלות הפירעון. אפשר לשער שהם משתמשים בכלים הניתנים לנושים בחוק לעיתים קרובות יותר מאשר הנושה הלא־מקצועי. ייתכן כי חלק מן ההסבר לתוצאות מחקרנו נובע ממעורבותם הגדולה יותר של הנושים הפיננסיים בהליך המתנהל תחת קורתו של בית המשפט. ככל שלחייב אכן יש יכולת אובייקטיבית לשאת בצו התשלומים אין בכך קושי, שהרי אחת ממטרות ההליך המרכזיות היא להשיא ערך לנושים. אך תוצאות מחקרנו מעידות על כך שלא רק שמעורבות זו משפיעה על צו התשלומים, היא גם מביאה לפער צו גבוה יותר. השפעה זו פוגעת בהשגת המטרה של השאת הערך לנושים, שכן מדובר בצווי תשלומים שמלכתחילה החייב אינו מסוגל לשלם. במילים אחרות, השפעת מעורבותו של נושה מקצועי בהליך מגדילה את חסרון הכיס של החייב, וגורמת לכך שצו התשלומים המבוקש בהליך יהיה גבוה מיכולתו, וככל שיותר נושים מקצועיים מעורבים בהליך כך הפער שבין הצו ליכולת הולך וגדל.

מחקרנו אינו עוסק באחריות של התאגיד הבנקאי או של תאגיד פיננסי אחר לכניסתו של החייב למצב של חדלות פירעון, אלא מצביע על הנושה המקצועי כגורם שמעורבותו בהליך מצליחה להעמיק את פער הצו. תוצאה זו היא מעניינת במיוחד, משום שהיא שונה מהשפעות שעשויות להיות לגורם פיננסי על החייב בכל הנוגע לכניסתו לחדלות פירעון ולהעמקתו של מצב זה. בשונה מהשפעות שכאלה שהן חיצוניות להליך וקודמות לו, במסגרת ההליך אין מקום להשפעה מיוחדת של נושים על אופן הגבייה מהחייב, וודאי שאיננה אמורה להיות השפעה על אופן קביעת צו התשלומים, אשר אמור להיות הליך אובייקטיבי עובדתי. מעורבותם של הנושים המקצועיים משפיעה ככל הנראה על בעל התפקיד, וייתכן שהיא מעמידה אותו בפני מחויבות לשיעור פירעון גבוה ומובילה לקביעת צווי תשלומים גבוהים יותר, במנותק מיכולתו של החייב.

השפעה זו של הנושים הפיננסיים על תוצאות ההליך יכולה לשרטט את תרומתם דווקא לאי־הצלחת ההליך, בשלושה אופנים. ראשית, הגדלת צו התשלומים והעמקת פער הצו יוצרים אצל החייב צורך בגיוס כספים מכיס אחר שאינו שלו לתקופת ההליך כדי לעמוד במחויבויות המוטלות עליו במסגרת ההליך; בדרך זו הנושים אומנם מקבלים את כספם, אך החייב צובר חובות נוספים אשר סביר שהוא לא יוכל להחזירם. שנית, השפעתם תורמת להגדלת הסיכוי לכך שהחייב לא יעמוד בצו התשלומים הגבוה שנקבע לו, וההליך יסתיים ללא תוצאתו המיוחלת – הפטר. שלישית, מעורבות זו של נושים מקצועיים יכולה גם לנבא את סיכויי של החייב לשוב אל מעגל החייבים גם לאחר תום ההליך, בין אם בהפטר ובין אם לאו. ההשפעות של הנושים המקצועיים על תוצאות ההליך משני הסוגים הראשונים שנמנו עלולות להביא לכך שההליך לא יצלח, מאחר שהוא לא יביא לשיקומו של החייב ולהחזרתו לחיים כלכליים ללא חובות.

סיכוייהם של חייבים לשוב למעגל החובות לאחר הליך חדלות פירעון נבחנו בעבר במחקר של רשות האכיפה והגבייה.¹⁵⁶ במחקר נמצא שמלבד החייבים שנפלטו מהליך חדלות הפירעון חזרה אל ההוצאה לפועל, גם אוכלוסיית החייבים שקיבלה הפטר שבה ופוקדת את הליכי האכיפה והגבייה וצוברת חובות חדשים. מבחינה כמותית מדובר ב־38% ממקבלי ההפטר אשר חוזרים למעגל החובות. 60% מהם חוזרים לרשויות האכיפה והגבייה כבר בשנתיים

156 אהרוני וגולן, לעיל ה"ש 108.

הראשונות לאחר קבלת ההפטר. מתוך מיפוי מקור החובות של אותם חייבים חוזרים מצאו החוקרים שהנושים המקצועיים, שעמם נמנים חברות שירותים פיננסיים, בנקים, חברות האשראי ושירותי ביטוח, הם קבוצת הנושים השנייה בגודלה. כמו כן, אצל חייבים שצברו שישה תיקי חוב ומעלה מרבית החוב הוא לנושה המקצועי.¹⁵⁷ מחקר זה של רשות האכיפה והגבייה מציג מודל לניכוי חזרתיות של חדלי פירעון למעגל החייבים. תוצאות מחקרנו מציעות הסבר אפשרי לממצאים עגומים אלו של רשות האכיפה והגבייה. אנו סבורים, כי מדיניות משפטית שתביא לצמצום פער הצו ולקביעת צווי תשלומים שעומדים ביכולתם של החייבים לשלם עשויה להביא להפחתת שיעורי החזרה למעגל החובות מקרב מקבלי ההפטר. לסיום נסכם ונרון בהשלכות המדיניות הנובעות מתוצאות המחקר.

סיכום

חדלות הפירעון היא אירוע כלכלי מהותי המשפיע על גורמים רבים הקשורים לחייו הכלכליים של החייב, לרבות נושיו השונים, בני משפחתו וגורמים נוספים. לכן הטיפול באירוע רב-משתתפים זה מערב שאלות כלכליות וערכיות רבות וסבוכות, והשפעותיו על יצירת ודאות בשוקים ועל קיומם של חיים כלכליים תקינים הן רבות-היקף. במסגרת ההליך נדרשים מקבלי ההחלטות לערוך איזון עדין בין רצונו של החייב לעמוד בהחזר חובותיו ולחזור לחיים כלכליים תקינים, בין רצונו של הנושים לפירעון מלא של החוב כלפיהם ובין אינטרס הציבור בכללותו באמצעות יצירת מערכת תמריצים נכונה לנטילת אשראי ולפירעון התחייבויות. ליבו של איזון זה הוא בקביעת צו התשלומים במסגרת ההליך, הקובע מצד אחד עבור החייב את גובה תשלומיו, ומן הצד האחר מכתוב לנושים את שיעור החוב שיפצע. קביעת צו התשלומים נמצאת במרכזו של מחקר זה. במחקר בחנו הן מבחינה עיונית והן מבחינה אמפירית את אופן קביעת הצו, את המסגרת המשפטית והנורמטיבית המהווה תשתית לקביעתו ואת המשתנים השונים המשפיעים על קביעתו בהליכים משפטיים שהתנהלו בפועל. החידוש הראשון בתפיסה שבבסיס המאמר איננו בהתמקדות בגובה צו התשלומים בפני עצמו; החידוש הוא בבחינת המשתנה שהגדרנו כ"פער הצו", המציג את הפער שבין צו התשלומים לבין יכולתו של החייב לשלם, הנגזרת מניכוי הוצאותיו מהכנסותיו. פער הצו הוא מדד נכון יותר לסיכויי השיקום הכלכלי העתידיים של החייב, כיוון שהוא מנבא ברמת ודאות גבוהה אם החייב יעמוד בתשלומים ויקבל הפטר או שמא יחזור אל מעגל החובות. תוצאות הניתוח האמפירי הראו כמה משתנים שהשפיעו באופן מובהק על גובה פער הצו. מבין המשתנים שנמצאו מובהקים בניתוח האקונומטרי התוצאה החשובה ביותר בעינינו היא זו הקושרת את מספר הנושים הפיננסיים לפער הצו, להבדיל מגובה החוב לנושים אלו או מגובה החוב הכללי. משמע, ללא תלות בגובה החוב מספר תיקי החוב לנושים פיננסיים קשור קשר ישיר לגובה פער הצו, כך שככל שיש מספר גבוה יותר של נושים מסוג זה אשר בית המשפט הכיר בהם כ"נושים מקצועיים", כך פער הצו יהיה גבוה יותר, כלומר צו התשלומים יהיה גבוה יותר מיכולתו של החייב לשלם.

השלכותיה של תוצאה מרכזית זו מנוגדות לדפוס התנהגות מוכר של חייבים, אשר כדי לנהל חובות נוטלים הלוואות קטנות אך מרובות מכמה מוסדות פיננסיים שונים. ממצא זה ממחיש שדפוס התנהגות זה פוגע בסיכויי השיקום העתידיים של החייב, כיוון שהוא מוביל לפער צו גבוה יותר. הסבר אפשרי לממצא זה נובע מהתנהלות ההליך בבית המשפט כאשר ישנו מספר רב של נושים מקצועיים. נושים אלה, המיוצגים היטב בהליך, מגישים התנגדויות במהלך ההליך ומניעים לכיוון תוצאה של ההליך אשר תטיב עימם, המבוטאת בקביעת צו תשלומים גבוה יותר, על אף קיומו של פער בינו לבין היכולת של החייב לשלם. פער הצו מצביע על כך שבשונה ממשתני החייב – הכנסותיו והוצאותיו – שהם בוודאי רלוונטיים לקביעה של צו התשלומים ומשתכללים במסגרת אמות המידה לקביעת הצו, ישנן השפעות חיצוניות ליכולתו הכלכלית של החייב. לפיכך מחקרנו התמקד בזירה, בהליך ובהשפעה שעשויה להיות לו על קביעת צו התשלומים. במסגרת זו מצאנו השפעה של בית משפט ושל נושים, שהם בגדר השפעה זרה על קביעת צו התשלומים. בהינתן השפעתם, מצאנו פער צו בין היכולת של החייב לשלם לבין צו התשלומים שנקבע.

תוצאות המחקר מעידות, שבממוצע חייבים נדרשים במסגרת צו התשלומים הנקבע להם בהליך חדלות הפירעון לשלם תשלום חודשי העולה על יכולתם לשלם; עוד הן מעידות, שפער זה גדל ככל שלחייבים יש יותר חובות כלפי נושים פיננסיים וללא תלות בגובה החוב כלפיהם או בסך החוב שנצבר לאותו החייב. תוצאות אלו עשויות להיות בסיס לשתי מסקנות. מסקנה ראשונה היא, כי יש בתוצאות אלה כדי להכווין להתנהגות כלכלית נבונה יותר של חייבים פוטנציאליים, הנמנעת מפזור חובות. עם זאת מדובר בתוצאה של חייבים רציונליים ובעלי יכולת בחירה, אך למעשה פיזור הלוואות קטנות מכמה גופים נובע לעיתים קרובות מחוסר ברירה, שכן לעיתים אין לחייב אפשרות ליטול הלוואה גדולה אחת מגוף אחד. מסקנה שנייה היא, כי התוצאות עשויות להשפיע על קביעת אמות מידה ראיות וברורות אשר יסדירו את אופן קביעת צו התשלומים בהליך, כך שהוא ייקבע באופן הוגן וצודק יותר אשר יאפשר לחייבים לעמוד בו בהתחשב ביכולתם הכלכלית ולצמצם את פער הצו עד לביטולו. יישומן של שתי מסקנות אלה יקדם את מטרת ההליך בצורה חיובית. התוצאה הראשונה מכוונת ליחידים עצמם להימנע מפזור חובות, ואילו השנייה מכוונת לקובעי מדיניות ליצור אמות מידה אחידות לקביעת צו תשלומים מדויק. אנו סבורים, כי מאמץ משולב הן מכיוון היחיד והן מכיוון קובעי המדיניות עשוי לסייע להגשמת מטרתם המרכזית של הליכי חדלות הפירעון של יחידים, ולאפשר איזון נכון יותר בין השאיפה לאפשר לחייבים מסלול של שיקום כלכלי לבין שמירה על עניינם של הנושים השונים, ובכך לקדם את הרווחה המצרפית הנוצרת עקב ניהול הליכים אלו. קביעה של אמות ברירה ברורות ומקיפות תאפשר שימוש פשוט בכל תיק, והיא עשויה למנוע מצבים שבהם אמות המידה הן המלצה בלבד ולקדם מיגור של פער הצו ושל השפעות זרות על אופן קביעת צו התשלומים שעליהן עמדנו במאמרנו. נדמה שהנושה הפיננסי, כנושה חזק המחזיק במידע רב על אודות החייב ואשר מתן אשראי הוא חלק בלתי-נפרד מעבודתו, יוכל עדיין להשפיע על בעל התפקיד או על בית המשפט ולעצב את צו התשלומים בהתאם לרצונו; אך תפיסה זו בדיוק אנו מבקשים לשנות. צו התשלומים לא צריך להיות פתוח למיקוח, אלא עליו לשקף את היכולת הכלכלית של החייב ואותה בלבד. אכן, ייתכן שלנושים הפיננסיים יהיו משאבים שיוכלו לחשוף מידע על אודות החייב שלא נגלה בתיק, אך גם במקרה שכזה

המידע החדש יביא לחשיפת המידע הכלכלי האמיתי ולא יגרום לפער בצו. היעדר אמות מידה ברורות וקשיחות פותח לטעמנו פתח הקורא למעורבות יתר במנגנון קביעת צו התשלומים, מעורבות שאין לאפשרה. השפעתו של הנושה הפיננסי, כמו כל נושה אחר, צריכה להיות שמורה רק למימוש נכסי החייב, להטלת הגבלות או לשכנוע של בית המשפט בנוגע לשיעור הפירעון של אותו נושה מתוך קופת הנשייה, ואל לה להיות מכוונת אל צו התשלומים המרכיב את קופת הנשייה.

אנו סבורים כי יהיה אפשר להשיג שינויים אלה לא רק בדרך של שינוי חקיקה, אלא יהיה אפשר לקדם בחקיקת משנה, בדרך של התקנת תקנות או בקביעת נהלים בידי הממונה. עם זאת סקירת המהלכים שנעשו בהקשר זה לאורך המאמר מחדרת, כי גם כאשר נעשו ניסיונות לקביעת אמות מידה ברורות – הן ככלי עזר (מחשבון חריס) והן כנוהל מחייב שפרסם הממונה – נמצאו טטיות מהן וחוסר אחידות. אומנם כנוהל הממונה משנת 2020¹⁵⁸ הממונה מצינת ש"בהעדר כללים מנחים כאמור, נדרש הממונה לקבוע מדיניות ברורה ואחידה לחישוב התשלומים החודשיים", אך לטעמנו היעד של קביעת מדיניות ברורה ואחידה לא הושג, ויש להוסיף ולחתור לניסוחן של אמות מידה ברורות. לפיכך חשוב להדגיש, כי המלצתנו לקביעת מודל ברור ראוי שתיושם בתקנות מחייבות ולא בנהלים שהם בגדר המלצה בתיק חדלות הפירעון. עוד אנו סבורים, שבעוד שוועדת חריס עמדה על בחינת ההליך ולבסוף על העמדתו לתקופה קצובה, טרם נבחן נושא צו התשלומים בחינה מעמיקה. חיזוק לדעתנו ניתן למצוא גם אצל הממונה עצמו, שביקש לאחרונה להקים ועדה לבדיקת הנושא ולהסדרתו.¹⁵⁹

חשיבותו של מחקר זה היא בכך שהוא מציע התבוננות אמפירית מעמיקה וממוקדת על תחום חדלות הפירעון של יחידים, ומאיר את אחת ההחלטות המשמעותיות ביותר המתקבלות בהליך – קביעת צו התשלומים, תוך בחינת המשתנים השונים המשפיעים על החלטה זו ובהם הן מאפייני החייב והן מאפייני החוב וסוגי הנושים. כניסתו לתוקף של חוק חדלות פירעון העלתה את נושא קביעת צו התשלומים לבחינתם של גורמי מדיניות, ונוהל חדש הוצא תחת ידו של הממונה, אך הנושא טרם הוסדר באופן מלא. עדות לכך היא הקמתה של ועדה חדשה לבחינת דמי המחיה בכבוד המינימליים שיוותרו לחייב.¹⁶⁰ מחקר זה עשוי לספק לוועדה תשתית אמפירית חשובה שתתרום להליך קבלת החלטות.

לבסוף, מחקר זה הוא מחקר אמפירי חדשני וראשוני, הנותן הצצה להליך ולתוצאותיו כפי שהם התנהלו ונקבעו תחת הדין הישן. בעוד שאין שינוי בהוראות חוק חדלות פירעון לעניין אופן קביעת צו התשלומים, וממצאי מחקר זה עומדים בעינם גם תחת חוק חדלות פירעון, חשוב יהיה לדעתנו לבחון אם כניסתו של חוק חדלות פירעון שינתה את תפיסתו של המחוקק והובילה לשינוי בדרך של חקיקה שיפוטית. מחקר המשך שיתבסס על מאגר נתונים של תיקי חדלות פירעון של יחידים מהשנים הבאות, אשר יתנהלו תחת חוק חדלות פירעון שחרת על דגלו מטרת על של שיקום החייבים, יוכל לבחון אם בשונה מההוראות הנורמטיביות שנותרו ללא שינוי חל שינוי תפיסתי בשטח – בקרב בתי המשפט או אף אצל

158 הנוהל, לעיל ה"ש 68, בס' 7.

159 ועדה חדשה, לעיל ה"ש 76.

160 ש.ם.

הממונה. זאת ועוד, בהינתן שהמחקר הנוכחי לא בדק אם החייבים עמדו בצו התשלומים שניתן לטענתנו בפער אלא הצביע על קיומו של הפער, אנו סבורים שמחקר המשך שיעמיק גם בתיקים שהסתיימו בביטול ההליך בשל אי-תשלום של החייב, ולא רק בתיקים שהסתיימו בהפטר, עשוי לתרום לבדיקה זו. תוצאות מחקרנו מראות, כי בתקופת המחקר החייבים לא עמדו בהצלחה בצו התשלומים שנקבע להם, בשל קביעת צווי תשלומים שבחלק גדול מהמקרים חייבים לא יכלו לשלם. תקוותנו היא שתחת חוק חדלות פירעון ההחלטות שיתקבלו בפועל יסייעו לקידום מטרה זו.