

## רשות האכיפה והגבייה

# אסופת מאמרים

## סיכום פעילות הרשות ומבט על אתגרי העתיד

כנס אקדמי, אוניברסיטת תל אביב, אפריל 2018, ניסן התשע"ח

- עו"ד תומר מוסקוביץ  
רשות האכיפה והגבייה - עבר, הווה ומחשבות לעתיד
- כב' השופט עודד מאור  
עשור לרשות האכיפה והגבייה - מה נשתנה?
- עו"ד סיגל יעקבי  
תמורות בהליכי פשיטת רגל 2008-2018
- כב' הרשם הבכיר ראמי נאסר  
הסמכות המקומית כנקודת ממשק בין סדרי הדין האזרחי לדיני הוצאה לפועל
- פרופ' אורן בר גיל  
Mortgage Contracts: Law, Economics and Psychology
- עו"ד יוסף ויצמן  
ערעורים ועררים בהוצאה לפועל
- ניצה (קלינר) קסיר  
מיהו עני? חובות בחברה החרדית היבטים שונים של עוני ודרכי התנהלות פיננסית בקרב הציבור החרדי
- רבקה אהרוני  
עשור לפעילות הרשות - סקירת נתוני מערכת הוצאה לפועל
- יולנדה גולן  
פרופיל החייב ברשות האכיפה והגבייה שנת 2017
- רפי גולן  
אפיון החייבים של הוצאה לפועל לפי המעמד החברתי-כלכלי של מקום מגוריהם



---

# אסופת מאמרים

סיכום פעילות הרשות  
ומבט על אתגרי העתיד

---

הופק ע"י האגף לתכנון ומדיניות במסגרת הכנס האקדמי "אתמול ומחר"

עיצוב גרפי והדפסה:

דפוס פרינטיב

אפריל 2018, ירושלים

## תוכן העניינים

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| רשות האכיפה והגבייה - עבר, הווה ומחשבות לעתיד<br>עו"ד תומר מוסקוביץ                                                | 5   |
| עשור לרשות האכיפה והגבייה — מה נשתנה?<br>כב' השופט עודד מאור                                                       | 11  |
| תמורות בהליכי פשיטת רגל 2018-2008<br>עו"ד סיגל יעקבי                                                               | 17  |
| הסמכות המקומית כנקודת ממשק בין סדרי הדין האזרחי לדיני ההוצאה לפועל<br>כב' הרשם הבכיר ראמי נאסר                     | 25  |
| Mortgage Contracts: Law, Economics and Psychology<br>פרופ' אורן בר גיל                                             | 37  |
| ערעורים ועררים בהוצאה לפועל<br>עו"ד יוסף ויצמן                                                                     | 49  |
| מיהו ענין? חובות בחברה החרדית היבטים שונים של עוני ודרכי התנהלות פיננסית בקרב<br>הציבור החרדי<br>ניצה (קלינר) קסיר | 57  |
| עשור לפעילות הרשות — סקירת נתוני מערכת ההוצאה לפועל<br>רבקה אהרוני                                                 | 77  |
| פרופיל החייב ברשות האכיפה והגבייה שנת 2017<br>יולנדה גולן                                                          | 91  |
| אפיון החייבים של הוצאה לפועל לפי המעמד החברתי-כלכלי של מקום מגוריהם<br>רפי גולן                                    | 115 |



## רשות האכיפה והגבייה – עבר, הווה ומחשבות לעתיד

עו"ד תומר מוסקוביץ\*

"רבי אלעזר אומר: אם אין שוטר – אין שופט. כיצד? כיוון שנתחייב אדם בבית דין לחברו, אם אין שוטר שיוציא ממנו כיוון שפורש מן הדין, אין ספיקה (= יכולת) ביד הדיין לעשות לו כלום; אלא אם כן מוסרו ביד השוטר, והשוטר מוציא ממנו" (מדרש תנחומא לפרשת שופטים).

כבר לפני אלפי שנים היה ברור שהחזקה של מערכת אכיפת החוק נשענת על יכולתה של המדינה לממש את פסקי הדין הניתנים בה. מערכת שבה אין מנגנון שבעזרתו אפשר לאכוף את פסקי הדין האזרחיים והפליליים היא מערכת שאין בה גם שופט אפקטיבי. כלומר, מערכת משפטית, שבה יש שופטים מלומדים ובתי משפט מפוארים ושנכתבים בה פסקי דין צודקים ומנומקים, אך הם אינם נאכפים, כאילו אינה קיימת.

ואכן, גם במדינת ישראל כמו בכל מדינה אחרת קיים מנגנון ממלכתי שאוכף פסקי דין. בישראל מי שמממש את פסקי הדין האזרחיים ואת ההליכים הכספיים האחרים שאינם טעונים פסק דין (שטרות ותובענות בסכום קצוב) וכן את ההיבטים הכספיים של פסקי הדין הפליליים הוא רשות האכיפה והגבייה, על שתי זרועותיה, מערכת ההוצאה לפועל (הוצל"פ) והמרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות לטובת המדינה (מג"ק).

ריכוז האחריות למימוש פסקי דין ברשות ממשלטת נפרדת ועצמאית נעשתה לפני כעשור כשהוחלט להקים את רשות האכיפה והגבייה. עד שהרשות הוקמה היו שני גופי האכיפה, ההוצל"פ והמג"ק, חלק מהנהלת בתי המשפט. לכאורה הכללת מנגנוני הביצוע והאכיפה בתוך המערכת ה"מייצרת" את פסק הדין, מערכת הנהנית הן מעצמאות מלאה והן מאמון הציבור, היא הדרך הנכונה. אף על פי כן, לאחר ניסיון של עשרות שנים הסיקו ועדות ציבוריות שונות ובסופו של דבר גם הממשלה עצמה כי נכון יותר להפריד את מערכת מימוש פסקי הדין ממערכת המשפט, ולהטיל את מלאכת המימוש והאכיפה על מערכת שזה יהיה ייעודה. זאת מאחר שארגונים משקיעים את מיטב ומירב משאביהם בפעילות הלכה שלהם: פעילות שעליה הם נמדדים במערכת הממשלתית ובעיקר בעיני הציבור. מימוש פסקי דין ואכיפתם לא היה חלק מפעילות הלכה של מערכת בתי המשפט, ולכן הוא גם לא זכה לתשומת לב רבה ולמשאבים. שונים הדברים ברשות האכיפה והגבייה, לבת הפעילות, ולמעשה כמעט כל הפעילות של הרשות, היא מימוש פסקי דין ואכיפת חיובים, ולכן היא מרכזת במטרה זו את כל משאביה, מאמציה וכוחותיה, ולשמחתנו גם משיגה את היעדים שהיא מציבה לעצמה.

בעשור הראשון להקמתה כרשות עצמאית התמקדה הרשות בכמה נושאים עיקריים שאותם ראוי שאציין.

**שירות:** לכאורה, גוף אכיפה הוא גוף קשה וקשוח, הרואה לנגד עיניו את שורת הגבייה בלבד, ומה לו ולנעילות ולשירותיות? לשמחתנו, ככל שמדובר ברשות האכיפה והגבייה אין דבר רחוק מהאמת מאשר אמירות אלה. רשות האכיפה והגבייה הגדירה את שיפור השירות כיעד מרכזי כבר עם הקמתה, והייתה אחת היחידות הממשלתיות הראשונות, ואולי אף הראשונה, שהקימה במטה שלה חטיבת שירות לקוחות.

\* מנהל רשות האכיפה והגבייה.

חטיבה שכל תפקידה לפתח ולייעל את מנגנוני השירות לכל הנזקקים לשירותי הרשות, לזוכים ולחייבים כאחד. אך אין בכך די, שהרי השירות אינו נעשה במטה אלא בשטח, ולכן היה חשוב לרשות לשנות את תפיסת התפקיד של עובדיה לתפיסה של מתן שירות. השינוי התבטא גם בהיבטים חיצוניים, כמו שינוי שמות המדורים מ"מדור חייבים" ל"מדור שירות לחייב", אך גם בעיקר בהכשרה ארוכה ומקצועית ביותר שניתנה לעובדים כדי שהם יעניקו שירות מקצועי ואדיב. היום עובדי הרשות מודעים היטב שכל המעורבים בהליך ההוצאה לפועל הם "לקוחות" הרשות, וככאלה, רוחחתם והשירות הניתן להם הוא במרכז תשומת הלב. ואכן, מתוך כ-1,200,000 (מיליון ומאתיים אלף) מפגשי שירות בלשכות ההוצאה לפועל, בודדים בלבד מתלוננים על איכות השירות הניתן להם, ורבים מודים בעל פה ובכתב על השירות ובעיקר על האדיבות ועל הגישה השירותית.

**לשכות חדשות:** שירות טוב דורש גם תנאים פיזיים מכובדים. לפני שהוקמה הרשות שכנו מדורי ההוצאה לפועל בתוך בתי המשפט שברחבי הארץ, וקשה לומר שהם מוקמו בחדרים הטובים ביותר. עם הקמת הרשות התחיל מהלך נרחב שבו הוקמו מבנים נפרדים וחדשים ללשכות ההוצאה לפועל, הוקמו יותר מעשרים לשכות חדשות, מקריית שמונה שבצפון ועד לאילת שבדרום. כל הלשכות נבנו בסטנדרים הגבוהים ביותר הקיימים בשירות הציבורי, והן נהנות ממרחבי המתנה מכבדים, מנגישות מלאה לבעלי מוגבלויות, ממערכות ממוחשבות לניהול תורים ועוד ועוד. הניסיון לימד כי השיפור הדרמטי במראה הלשכות שיפר משמעותית את התנהגות הלקוחות בלשכות והוריד כמעט לאפס את אירועי הפרת הסדר הציבורי. לקראת סיום העשור הראשון להקמת הרשות, יפעלו כל לשכות ההוצאה לפועל במבנים הנפרדים מבתי המשפט, חדשים, מכבדים ומכובדים.

**מחשוב:** בעולם המודרני מערכת מחשב מוצלחת אינה בבחינת מותרות, אלא היא תנאי הכרחי לביצוע פעילות הרשות. ואכן, עם הקמת הרשות הוקמה במהירות מערכת מחשב הייחודית להוצאה לפועל, מערכת "כלים שלובים", ומשנת 2014 מבוצעת כל פעילות הלבנה של הרשות באמצעות מערכת זו, שהיא אחת ממערכות המחשב המתקדמות והמורכבות ביותר במערכת השירות הציבורי, אם לא המורכבת ביותר. המערכת תומכת בכ-2,500,000 תיקי הוצאה לפועל (כ-300,000 תיקים חדשים נפתחים מדי שנה), רבים מהם נפתחים כנגד יותר מחייב אחד, וכמעט כולם כוללים כמה קרנות חוב המנוהלות כל אחת על פי כללים אחרים. המערכת מבצעת מיליוני פעולות כספיות מדי יום, והיא משרתת מיליוני החלטות מנהליות, מעין שיפוטיות ושיפוטיות בשנה. כדי להבין את רמת המורכבות של מערכת "כלים שלובים" ניתן להשוות אותה לחיבור של מערכת לבה של בנק ולמערכת נט המשפט המנהלת את פעילות בתי המשפט. לא לחינם הוזכרה מערכת "כלים שלובים" ברוח הכספי של מדינת ישראל כמערכת תשתית מרכזית.

גם למרכז לגביית קנסות (מג"ק) פותחה מערכת מחשב משל עצמו הנקראת בשם "אבן בוחן", ואף היא משתפרת ומשתכללת מדי כמה חודשים. המערכת אפשרה למג"ק להגדיל עשרות מונים את היקפי הפעילות המתבצעות בו, כפי שיתואר בהמשך.

על אף מורכבותה הרבה של המערכת, מפתחי "כלים שלובים" אינם נחים על זרי הדפנה, והמערכת מתעדכנת ומשתפרת בכל רבעון בגרסה חדשה, הכוללת שינויים ושיפורים רבים שנועדו לשפר את השירות ולייעל את פעילות מערכת ההוצאה לפועל. דומה שאין בשירות הציבורי בישראל מערכת כה מורכבת שמקפידה להתחדש ולהשתפר בארבע גרסאות בשנה.

**שירותים הדרדיים:** כללי הסמכות המקומית החלים על הליכים אזרחיים בבתי המשפט אינם חלים על הליכי ההוצאה לפועל, ועל פי החוק מי שזכאי לפתוח תיק בהוצאה לפועל רשאי לפתוח את התיק בכל לשכת הוצאה לפועל לפי רצונו, גם אם אין זו הלשכה הקרובה למקום מגורי החייב. מצב משפטי זה גרם לכך שתיקים רבים כנגד חייבים המתגוררים בפרפריה נפתחו בלשכות ההוצאה לפועל שבמרכז הארץ. עובדה זו גרמה לטרחה רבה לחייבים, שלעתים אינם מהשכבות המבוססות, שנאלצו פעמים רבות לנסוע מרחקים ארוכים כדי להגיש בקשות בלשכת ההוצאה לפועל שבה מתנהל תיקם. יכולת המחשוב הגבוהה של מערכת "כלים שלובים" אפשרה לרשות האכיפה והגבייה להפעיל בשנת 2016 את "נוהל שירותים

הדדיים", נוהל המאפשר לכל חייב להגיש כמעט את כל סוגי הבקשות בכל לשכה לפי נוחותו, ולא רק בלשכה שבה מתנהל כנגדו תיק. נוהל "שירותים הדדיים" הפך למעשה את כל הארץ ללשכה אחת של הוצאה לפועל, כך שאפשר לקלוט במאות עמדות השירות של הלשכות הממוקמות בכל רחבי הארץ בקשות לכל התיקים המתנהלים בלשכות.

**מוקד שירות חיצוני:** כדי לתת שירות ללקוחותיה מפעילה הרשות מוקד שבו יותר ממאה נציגות ונציגי שירות העונים לכ-5,000 שיחות טלפון מדי יום, זאת בנוסף למאות שיחות צ'אט ולאלפי פעולות המתבצעות באמצעות מערכת טלפוניה אוטומטית.

**פעילות מקוונת:** הגישה השירותית המובילה את רשות האכיפה והגבייה ויכולות המחשוב הגבוהות של מערכת המחשוב "כלים שלובים" גרמה לרשות לפתח שירותים באופן מקוון. נכון להיום, רוב פתיחת התיקים במערכת ההוצאה לפועל ורוב הבקשות המוגשות למערכת על ידי הזוכים השונים, נעשות מרחוק באופן מקוון ללא צורך להגיע ללשכות. גם החייבים המיוצגים ואלו שאינם מיוצגים על ידי עורכי דין (וכאלו הם רוב החייבים) יכולים להתחבר באמצעות מחשב וסיסמה אישית לאזור האישי שלהם באתר הרשות ולקבל מידע על מצב התיק ועל ההחלטות שניתנו בו.

**סקרי שביעות רצון:** השילוב של גישה שירותית של עובדי הרשות, מבני הלשכות המכבדים והמצוידים במיטב הטכנולוגיה, מוקד שירות של יכולות רבות ומערכת מחשב מהשורה הראשונה, כל אלה ממקמים את הרשות באחד המקומות הראשונים ברמת השירות בטבלת הגופים הממשלתיים בישראל, על פי דירוג שנעשה על ידי יחידת השירות לאזרח שבמשרד ראש הממשלה. כך הוגשם חלומם של מקימי הרשות להיות גוף שירותי מוביל. חלום זה מחייב אותנו גם הלאה, להוסיף ולהשתפר כל העת בכל רכיבי השירות, הטכנולוגי, הפיזי ובעיקר בתחום האנושי.

**המרכז לגביית קנסות ומנהל הגבייה הממשלתי:** כמפורט בראש הדברים, רשות האכיפה והגבייה כוללת את מערכת ההוצאה לפועל ואת המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות לטובת המדינה (מג"ק). בשונה ממערכת ההוצאה לפועל, שמשרתת גורמים פרטיים וחברות, ומסייעת להם לממש את זכויותיהם הכספיות, המג"ק הוקם כדי לאכוף הליכים כספיים שאותם מנהלת המדינה. תפקידו של המג"ק לגבות בעבור גופי המדינה השונים קנסות פליליים ומנהליים, וכן אגרות והוצאות משפט לטובת המדינה. בנוסף הוטל על המג"ק לגבות כספי פיצוי לנפגעי עבירה שנפסקו לטובתם בהליכים פליליים. ייעול עבודת המרכז ושיפור הליכי העבודה שלו גרם לגידול בכמות ובסוגי התיקים שמפנות אליו רשויות המדינה. בשנת 2017 נפתחו במג"ק כמיליון וחצי תיקים מסוגים שונים ונגבו כ-1,000,000,000 ש"ח. הצלחת המרכז גרמה לכך שגם רשויות מקומיות וגופים ציבוריים נוספים ביקשו כי המג"ק יגבה בעבורן את הקנסות הפליליים המוטלים על ידיהן. הצעת חוק ממשלתית שמטרתה לאפשר זאת נמצאת בהליכי חקיקה מתקדמים. המרכז מבצע מיליוני פעולות גבייה ממוחשבות מדי שנה, ובנוסף הוא מבצע פעולות איכותיות ומקצועיות בשיתוף פעולה עם משטרת ישראל ורשויות אכיפה נוספות.

השיפור שהתרחש בהליכי ההוצאה לפועל עם הקמת רשות האכיפה והגבייה גרם לממשלה להסיק כי ראוי שמשרדי הממשלה השונים ירכזו את גביית חובותיהם ברשות האכיפה והגבייה ולא יגבו אותם במסגרת פקודת המסים (גבייה), פקודה הקשוחה בהרבה מההליכים בהוצאה לפועל. ואכן, בשנת 2013 הוקם ברשות האכיפה והגבייה מנהל הגבייה הממשלתי, יחידה המשמשת כמעין "משרד עורכי דין" של המדינה שמנהלת את הליכי ההוצאה לפועל לטובת המדינה.

תקוותנו היא כי השימוש שעושים גופים ציבוריים שונים, ובעיקר הרשויות המקומיות, בפקודת המסים (גבייה) ילך ויפחת, ויותר ויותר רשויות ציבוריות יעבירו את גביית חובותיהם לרשות האכיפה והגבייה.

**הירידה מן הדוכן:** מערכת המשפט הישראלית היא אדברסרית ב"נשמתה". היא בת למערכת המשפט המקובל המגדירה את תפקידה כמכריעה בין שני צדדים, אך לא יוזמת. שופט המנהל הליך שיפוטי רואה את עצמו, בדרך כלל, כמנוע מליזום הליכים, בקשות ואף טענות בתיק. חובתו של השופט להכריע בתיק אך ורק על פי חומר הראיות והטענות שהציגו בפניו הצדדים למשפט. מאחר שמערכת ההוצאה לפועל

הייתה חלק ממערכת המשפט, גם היא ראתה את עצמה כמערכת אדברסרית, מערכת שתפקידה לנהל הליכי מימוש וגבייה רק על פי מה שמבקשים הצדדים. תיק שנפתח ולא הוגשו בו בקשות להליכים היה מונח כאבן שאין לה הופכין ולא ננקטו בו או לגביו צעדים כלשהם. כאמור, גישה זו לא נבעה חלילה מ"עצלנות" של המערכת, אלא מכך שתפסה את עצמה כגורם משפטי אדברסרי המנוע מליזום הליכים בעצמו. עם הקמת רשות האכיפה והגבייה כחלק מהרשות המבצעת התחילה תפיסת האדברסריות כ"רעיון המארגן" של פעילות הרשות להיסדק ובהמשך אף להשתנות, כפי שיורחב מיד.

**המסלול המקוצר:** כחלק משינוי הפרדיגמה של הרשות מגוף אדברסרי לגוף יוזם הוקם בשנת 2009 מסלול מקוצר. המסלול נועד לגבות באופן אקטיבי חובות שאינם גבוהים. בתחילה יועד המסלול לגביית סכומים שאינם גבוהים מ-5,000 ₪, ומשנת 2016 הוגדל הסכום שאפשר לגבות באמצעותו ל-25,000 ₪. עובדי המסלול המקוצר יוזמים הליכי גבייה בתיקים. גם לטובת המסלול המקוצר פותחה מערכת מחשב ייעודית שמטרתה לסייע לעובדי המסלול לבחור ולהפעיל את הליכי הגבייה המתאימים, והכול מתוך כוונה לייעל את הגבייה, להפכה ליעילה, מהירה והגונה של החוב לטובת הזוכה, שלא נדרש לעשות דבר כדי להפעיל הליכים בתיק.

**מסלול מזונות:** כבר בשנת 2014 הוקם ברשות מסלול המזונות. תיקי המזונות הם תיקים הנפתחים במטרה לבצע את פסקי הדין למזונות ילדים, והם המורכבים שבתיקי ההוצאה לפועל. לא רק שמעורבים בתיקים אלה רגשות עזים המקשים פעמים רבות על ניהול ענייני של ההליכים, אלא שבשונה מתיקים אחרים, החוב שבהם אינו קבוע. רוב תיקי המזונות כוללים תשלום חודשי המתחדש ומשתנה בכל חודש, ובנוסף לחיוב החודשי השוטף, תיקים רבים כוללים חיובים חד פעמיים שפרשנותם אינה נקייה מספקות והם טעונים את הכרעת הרשם. מורכבות זו הקשתה מאוד על זוכות המזונות לנהל את תיקיהן, וכדי לעזור להן ובסופו של דבר לילדים שבעבורם נפסקו המזונות, הוקם מסלול המזונות. בשונה מפעילות ההוצאה לפועל, שהיא כאמור אדברסרית, מסלול המזונות הוא מסלול אקטיבי. ברגע שזוכת מזונות פותחת את תיק המזונות במסלול המזונות במקום במסלול הרגיל, וכיום עושות כך כ-75% מהזוכות, ניהול התיק עובר מהזוכה לעובדי מסלול המזונות שברחבי הארץ. עובדי המסלול בסיוע מערכת המחשב המיוחדת שפותחה בעבורם עוקבים אחרי קצב התשלומים שבתיק, משוחחים ומעודדים את החייבים, ובמקרה הצורך גם נוקטים בהליכי גבייה, מהרך אל הקשות, והכול כדי שתהיה גבייה מהירה ויעילה של המזונות לטובת הילדים. העובדה, ש-75% מזוכות המזונות בוחרות לפתוח את תיקיהן במסלול המזונות האקטיבי מעידה כמאה עדים על הצלחתו של המסלול.

**מסלול סיוע מיוחד:** פתיחת תיק הוצאה לפועל אינה הליך נעים לאף אדם, אך ישנם כאלה שבעבורם הליכי הוצאה לפועל קשים במיוחד, הכוללים לאוכלוסיות, כמו חיילי חובה ומתנדבי השירות הלאומי אזרחי שאין באפשרותם לעבוד כדי לכסות את חובותיהם, ושאין פנויות להתמודד מול הליכי ההוצאה לפועל. בנוסף ישנם חייבים שהקשיים הרובצים עליהם בשל נסיבות מורכבות וייחודיות חמורים מהרגיל. למען חייבים אלה הוקם ברשות מסלול סיוע מיוחד לחייבים. המסלול מסייע לחייבים לממש את זכויותיהם ובעיקר לפעול למול הזוכים כדי להפחית את החובות ולגבש בעבורם הסדרים מיוחדים לחיסול החובות.

**העתיד:** "הירידה מדוכן השיפוט" היא אחד השינויים הרעיוניים המרכזיים בפעילות ההוצאה לפועל מאז הוקמה רשות האכיפה והגבייה. הצלחתם של מסלול המזונות ושל המסלול המקוצר, כמו גם התפיסה הרווחת בציבור לפיה על הרשות האכיפה והגבייה לסייע בידי הזוכים לקבל את המגיע להם, גם במקרים שבהם זוכים אלה אינם נוקטים הליכים ביוזמתם, גרמו לנו לחשוב האם נכון יהיה בהסכמת כל השותפים לתהליך להגביר עוד יותר את האקטיביות של הרשות בנקיטת הליכים הגברת האפקטיביות בהליכי ההוצאה לפועל מביאה אותנו למחשבה האם יהיה נכון לרכז את הליכי ההוצאה לפועל ברמת החייב ובלא ברמת התיק. נכון להיום יחידת הבסיס בהוצאה לפועל היא יחידת התיק ולא החייב. מצב זה גרם לעתים לחוסר יעילות, כך שכנגד אותו חייב מתנהלים במקביל כמה הליכי גבייה המיועדים כל אחד לשרת תיק אחר. בהחלט ייתכן שריכוז ההליכים ברמת החייב ייעל את הגבייה ויהפכה להוגנת הרבה יותר. יצויין כי לפני כמה שנים עבר המג"ק לפעילות ברמת חייב במקום ברמת התיק, ושינוי זה שיפר משמעותית את פעילותו.

מדובר בשינוי דרמטי ב"דנא" של ההוצאה לפועל, שבשונה מהמג"ק, משרתת זוכים רבים ולא רק זוכה אחד: את המדינה. פעולה ברמת החייב בסביבה מרובת זוכים היא שינוי משמעותי ביותר המחייב חשיבה רבה והיערכות משמעותית.

**הפטרים וחדלות פירעון:** ההוצאה לפועל נועדה לגבות חובות. עם זאת, מוסכם על הכול שבמדינת ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית אסור להליכי הגבייה לפגוע בכבודם של החייבים. השמירה על כבוד החייבים מחייבת אותנו לבחון כל הזמן את הליכי הגבייה השונים, נחיצותם, סדר הפעלתם, דרך ביצועם ועוד. אך יותר מכל אלה היא מחייבת אותנו להתייחס לאלו שאינם יכולים לפרוע את חובותיהם. הכוונה לחדלות פירעון שאינה נובעת מהתנהגות חסרת תום לב, אלא מאירועים שאינם בשליטת החייבים, או מ"תאונות כלכליות". יריעת זו קצרה מלסקור את ההתפתחות בתחום חדלות הפירעון בשנים האחרונות. נאמר רק שההכרזה על חייב כ"חייב מוגבל באמצעים" לא הוכיחה את עצמה כדרך הנכונה, וחייבה את כולנו למצוא פתרונות מקיפים יותר. הפתרון המרכזי לחייבים חדלי פירעון הוא חוק חדלות פירעון שנכנס לספר החוקים בימים אלה וייכנס לתוקף בחודש ספטמבר 2019. החוק, המחליף את פקודת פשיטת הרגל, מעביר את הטיפול בחייבים חדלי הפירעון שהיקף חובותיהם אינו גבוה מ-150,000 ₪ (כשליש מהחייבים חדלי הפירעון) לטיפול הבלעדי של מערכת ההוצאה לפועל במקום הליכי פשיטת רגל שנוהלו עד היום בבתי המשפט המחוזיים. אין ספק שהעברת הליכי חדלות הפירעון מבתי המשפט המחוזיים למערכת ההוצאה לפועל ולרשמים הפועלים במסגרתה היא תעודת כבוד לרשות האכיפה והגבייה.

למרות חקיקת החוק, עדיין צריך לענות לחייבים קשים במיוחד שהישארותם במערכת לא תרמה לאיש. לשם כך נחקק תיקון 47 לחוק ההוצאה לפועל - תיקון ההפטרים. הוראת השעה לביצוע הפטרים מאפשרת לרשמי ההוצאה לפועל לתת הפטר מחובות לחייבים מוגבלים באמצעים ולפטור אותם מהצורך לנהל הליך של פשיטת רגל. חייבים רבים כבר קיבלו הפטר במסגרת הוראת השעה, שאף חוזקה בתחילת שנת 2018, וזו תפעל עד לכניסתו לתוקף של חוק חדלות פירעון בשנת 2019.

**קיצור חיי התיק והפחתת הוצאות נלוות:** חובות להוצאה לפועל הם נטל על החייב, אך לא רק עליו. פעמים רבות חייב המתמודד עם תיקי הוצאה לפועל אינו מתנהל במסגרת הכלכלית הרגילה, וכך נגרם נזק לא רק לו ולמשפחתו, אלא גם לחברה ולכלכלה. להוצאת אזרחים ממעגל החייבים בהוצאה לפועל תהיה, אפוא, תרומה לא רק להם, אלא גם למערכת כולה. מתוך ראייה זו פועלת הרשות כדי לקצר עד כמה שאפשר את משך חיי התיק ההוצאה לפועל. בעתיד הקרוב וכוונתנו להגביר עוד יותר את השימוש באמצעים שונים כדי לקצר את חיי התיקים בהוצאה לפועל ובעיקר כדי להפסיק את ההתעלמות של חייבים מחובותיהם, התעלמות שפעמים רבות היא הגורם העיקרי לכך שהתיק כנגדם לא נסגר.

אחד הקשיים שאתם מתמודדים חייבים המבקשים לסגור את התיקים כנגדם הוא העלויות העודפות לחוב, שלפי החוק נגבות אף הן במסגרת הליכי ההוצאה לפועל. בין עלויות אלו אפשר למנות את ריבית הפיגורים, שכר הטרחה של בא כוח הזוכה ואת האגרה המשולמת לאוצר המדינה. כדי לעודד חייבים לפרוע את חובותיהם יזמה שרת המשפטים תיקון לחוק שיפחית משמעותית את הריבית בתיקים של חייבים המשלמים את חובותיהם על פי צו החיוב בתשלומים שנקבע להם. בנוסף נשקלים צעדים שמטרתם להפחית את שכר הטרחה לחייבים אלה. כמו כן נבחנת האפשרות להפחית את האגרה על תיקי הוצאה לפועל שייסגרו בתוך זמן קצר.

לסיכום, אפשר בהחלט לומר כי בעשור הראשון לקיומה השיגה רשות האכיפה והגבייה הישגים רבים. הישגים שהושגו בראש ובראשונה בזכות עובדי הרשות המסורים ובזכות הנהלתה המשובחת, ובראש מייסד הרשות, דוד מדיוני. הרשות זוכה היום להערכה רבה הן במשרדי הממשלה והן בציבור הרחב. הערכה גבוהה זו חייבת לדרבן אותנו שלא לנוח חלילה על זרי הדפנה. הרשות מחויבת להמשיך ולהפעיל יוזמות, צעדים ואמצעים חדשים ומגוונים כדי להמשיך ולהגשים את חזונה: לפעול לכך שכל חייב ישלם את חובו תוך נקיטת כל האמצעים המוקנים לה בחוק ותוך הגנה על חייבים שאינם יכולים לפרוע את חובותיהם.



# עשור לרשות האכיפה והגבייה – מה נשתנה?

כב' השופט עודד מאור\*

יום חג הוא לרשות האכיפה והגבייה בחלוף עשור להקמתה ולהפרדתה ממערכת בתי המשפט.

רשות האכיפה והגבייה נולדה בעקבות תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל, שבו שונו חוקים שונים כדי שמערך ההוצאה לפועל יהיה יעיל יותר וכדי להעלות את אחוזי הגבייה.<sup>1</sup>

עם זאת, המעיין בספר החוקים אינו מוצא בו ביטוי למונח "רשות האכיפה והגבייה", ומה שאפשר ללמוד מהוראות סעיף 4 (ב) לחוק ההוצאה לפועל הוא ששר המשפטים ימנה את מנהל מערכת ההוצאה לפועל. מעניין, אם כן, להכיר את השתלשלות הדברים שנוצרה וכיצד "מערכת ההוצאה לפועל" נהפכה תוך זמן קצר ל"רשות האכיפה והגבייה".

אם בעבר הליכי ההוצאה לפועל, שביצעו את פסקי הדין, התנהלו בשולי מערכת הרשות השופטת כאגף מנהלי נפרד בהנהלת בתי המשפט, הרי שבשנת 2009 ועם התיקון לחוק ההוצאה לפועל, הנסיבות הן אלו שאפשרו להפרידם דה-יורה ממערכת בתי המשפט ולהקים גוף עצמאי נפרד.

ב-11.5.08 קיבלה הממשלה משר המשפטים הודעה שבה הוא הודיע על "הקמת יחידה ארגונית להוצאה לפועל בנייהול נפרד מהנהלת בתי המשפט בכפופות לשר המשפטים" (ראו החלטת ממשלה מספר 3487).

אם כן, ההחלטה להקים יחידה עצמאית התקבלה בממשלה האמורה שקבעה כי תוקם מערכת נפרדת, אך רק ב-21.6.09 החליטה הממשלה להחליף את שם היחידה הארגונית להוצאה לפועל ולמכרז לגביית קנסות, אגרות והוצאות בשם "רשות האכיפה והגבייה" (החלטה 449), כך שלמעשה אותה רשות שנולדה במאי 2008 זכתה לשמה החדש רק שנה לאחר מכן.

אף שרשות האכיפה והגבייה מופרדת ממערכת בתי המשפט, אפשר לומר שהיא הזרוע הביצועית של הרשות השופטת, ותפקידה לוודא שפסקי הדין מתבצעים וששלטון החוק נשמר, ואי אפשר להתעלם מכך שרשות האכיפה והגבייה גדלה בבית הרשות השופטת, ספגה את העקרונות והנורמות המשמיים מסד לשיטת המשפט ולעקרונות המשטר הדמוקרטי, ועתה היא רשות עצמאית, משל הייתה ילד שבגר ועזב את בית הוריו.

עם השנים מאז הוקמה כגוף ארגוני נפרד לא שקטה רשות האכיפה והגבייה על שמריה, וכרשות צעירה ודינמית פעלה במרץ לשנות ולתקן חוקים שונים, כך למשל, היא הקימה מסלול ייעודי לגביית מזונות, קיצרה את הזמנים לפינוי מושכר, פרסה חוב מזונות עבר, והיום, עם הרפורמה שמסדירה את דיני חדלות הפירעון וחקיקת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, היא מעניקה, כשווה בין שווים, הפטר לחובות.

אם בעבר הבסיס המשפטי של רשות האכיפה והגבייה הקנה לה את היכולת לבצע פסקי דין ולאכוף אותם, הרי שכיום, לצד פעולת האכיפה, היא מקבלת בדרך המלך סמכות של הפטר מחובות לאותם חייבים שאינם יכולים לעמוד בתשלומים האלה.

\* שופט (בפועל) בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, כיהן כיו"ר הועדה לשיפור הליכי האכיפה והגבייה.

1 הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007), התשס"ז – 2006, ע"מ 16, 90.

את צעדיה הראשונים במסלול ההפטרס עשתה רשות האכיפה והגבייה במסגרת הוראת שעה (תיקון 47 לחוק ההוצאה לפועל):<sup>2</sup>

הצעדים בודדים, מהוססים, של תינוק שרק התחיל ללכת, לומד אט-אט את הצעדים ומפחד מהלא-נודע שמא ימער, ייפול וייחבל.

ולכן, כדאי שאותו ילד יזכור שהוריו עומדים, מפקחים ושומרים עליו, ואל לו להסס. ואם ייפול, ישוב ויעמוד, ואם ייכשל, ילמד ממעשיו. העיקר שימשיך קדימה. שיצעד ויתקדם. Practice Makes Perfect.

ואת זאת יש לעודד ועל כך יש לברך.

אמנם רשות האכיפה התקדמה והתברכה בסמכויות חדשות ובכוחות רעננים, אך עדיין לא נמצא הפתרון למצוקתם של למעלה מ-80,000 חייבים המוכרים כ-"חייבים מוגבלים באמצעים".

מסלול החייבים המוגבלים באמצעים הוא מסלול שנוסף בתיקון מס' 15 לחוק ההוצאה לפועל משנת 1994 עקב פסיקת בג"ץ פר"ח.<sup>3</sup> מסלול זה נועד לחייבים שהתברר כי לא יוכלו לפרוע את כל חובם בפרק הזמן שנקבע בחוק (שנתיים עד ארבע שנים, על פי גובה החוב).

מרגע כניסתו של חייב למסלול חייבים מוגבלים באמצעים אפשר להטיל עליו מגבלות שונות, כמו צו עיכוב יציאה מהארץ, להגבילו כלקוח מוגבל מיוחד לעניינים בנקאיים, להגביל את השימוש שלו בכרטיס האשראי, למנוע ממנו מליימד תאגידים או להיות בעל עניין בהם, ולרשום אותו במרשם מיוחד של חייבים מוגבלים באמצעים.

ברוב המקרים החייבים המוגבלים באמצעים נשארים במערכת שנים ארוכות ואינם מצליחים לפרוע את חובם. חובותיהם של חייבים אלו מגיעים למאות אלפי שקלים ויותר. ברוב התיקים החייבים משלמים סכומים מזעריים של כ-100 עד 200 ₪ בחודש. סכומים אלו אינם מכסים את הריביות בתיקים הללו, כך שהזוכים לעולם לא יקבלו את המגיע להם, גם אם החייבים ישלמו כל חייהם. המסלול של חייבים מוגבלים באמצעים אינו מציע לחייב כל אפשרות להפטר, תהיינה הנסיבות אשר תהיינה.

הבעיה של חייבים מוגבלים באמצעים היא בעיה חמורה, הן לחייבים, שאינם נחלצים ממעגל החובות, והן לזוכים, שאינם מקבלים את המגיע להם. מערכת ההוצאה לפועל צריכה להיות יעילה. במקרים רבים, כשחייב נמצא במערכת מעל לחמש שנים המערכת אינה יכולה לגבות ממנו את החוב, זאת מאחר שבפרק זמן זה הנכסים כבר מומשו ומוצו הליכי האכיפה השונים כנגדו. ממחקרים שנעשו בעולם, מתברר שהרוב המכריע של החייבים הם אנשים המצויים במשבר כספי קשה, ורק כ-5% מהחייבים מנצלים את ההליך לרעה.

המאה ה-21 מראה מגמה הולכת וגוברת בשיעור החייבים. לטענת החוקרים גידול זה הוא חלק בלתי נמנע ובלתי נפרד מהגידול של היקפי האשראי במשק המודרני, מהתפשטותה של כלכלת השוק ברמה המדינית והגלובלית ומהתנודתיות הגוברת של כלכלת השוק (ראו לעניין זה דברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי).<sup>4</sup>

כאמור, כשהחייב משלם סכומים נמוכים, בין 100 ל-200 ₪ לחודש, נוצר מצב שבו החוב לזוכים תופח בקצב מהיר יותר מקצב הפירעון שלו. מצב זה הוא בלתי נסבל. לזוכים אין כל תועלת בהנצחת הקיים, שכן הסכומים שהם מקבלים הם מזעריים (שקלים בודדים מדי חודש) והחוב רק הולך וגדל. עדיף לכל הצדדים שהחוב יימחק, החייב יוכל לפתוח דף חדש, והזוכים יוכלו להכריז על חוב אבוד.

2 חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה), התשע"ה-2015.

3 בג"ץ 5304/92 פר"ח 1992 סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת – עמותת נ"י שר המשפטים, פ"ד 715/1. העתירה עסקה בחוקיות הסעיף ובהתקנה [70(א)] 1441 בהתאם שאפשרו לרשם ההוצאה לפועל להנפיק צווי מאסר אם החייב לא שילם את התשלומים במועד, או לא הראה עד יום מתן הצו כי ישנה דרך אחרת המאפשרת לבצע את פסק הדין.

4 הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018.

ב-2006 דנתי בבעיה זו ובצורך למצוא פתרון לאותם חייבים מוגבלים באמצעים ברשימה שפרסמתי בביטאון לשכת עורכי הדין ("פתרון חדש לחייבים מוגבלים באמצעים", עורך הדין, מרץ 2006), ציינתי שם שמצוקת החייבים שנגרם מתנהלים תיקים רבים אינה נפתרת בהכרזתם כחייבים מוגבלים באמצעים, והמודל הקיים אינו נותן אופק לחייב שיזכה להפטר מהחובות וגם לא לנושים החשים חוסר אונים מול קניינם שאינו משולם להם, וברבות השנים אף מוותרים עליו דה פקטו.

באותו דיון הצעתי לפתור בעיה זו באמצעות הסדר של תשלום אחוז סכום מסוים מהחוב כתנאי להפטר מהחובות. ההצעה לא התקבלה אצל המחוקק, ומאז מספר החייבים רק עלה, החובות תפחו והאמירו באלפי אחוזים, וגם הרפורמה המקיפה בדיני חדלות פירעון לא פתרה את הבעיה של אותם עשרות אלפים חייבים מוגבלים באמצעים, שמצבם מונצח ואין כל תועלת במצבם המתמשך. אם חוק חדלות הפירעון והשיקום הכלכלי החדש מבטל למעשה את מוסד החייבים המוגבלים באמצעים, הרי שעדיין קיימים במערכת האכיפה יותר מ-80,000 חייבים הנמצאים בה ללא מעש, טעם או תועלת.

רשות האכיפה והגבייה יכולה, צריכה ואפילו חייבת, לטעמי, מבחינה ציבורית ומוסרית לטפל בעניינם. רשות האכיפה והגבייה, כמי שהייתה בעבר זרוע שאינה בהכרח טבעית במערכת בתי המשפט, אל לה לזנוח את החייבים המוגבלים באמצעים ולהפוך אותם לבניה החורגים.

אכן, ניסיונות של המחוקק להפנות חייבים להליכי פשיטת רגל, סעיף 77א לחוק ההוצאה לפועל שחוקק הקובע את סמכות היידוע באשר לפנייה להליכים אלו ותכניות ההתייעלות במשרדי הכונס הרשמי מאז 2013 שהקלו משמעותית את הכניסה להליכי פשיטת רגל, סייעו ללא מעט חייבים חדשים לפתוח פרק חדש בחייהם, אך הבעיה לאוכלוסיית העבר לא נמצאה.

במשך השנים היו בתי משפט מקלים שאפשרו לרשמי ההוצאה לפועל לפתור את המצוקה של החייבים באמצעות הכלים הקיימים בחוק (ראו למשל: פסק הדין שניתן בעניין מרים אברהמי<sup>5</sup>, שם התווה בית המשפט מסלול של הסדר נושים בהוצאה לפועל; או בפסק הדין בעניין ריחני מיסק, שם הגמיש בית המשפט את תנאי הסף בחוק לכניסה למסלול של ההפטר בהוצאה לפועל<sup>6</sup>, אולם מטעמים שונים רשמי ההוצאה לפועל בחרו שלא לפעול במתווה בו הם מוסמכים לפעול<sup>7</sup>, כפי שאפשר להם בית המשפט תוך שהוא פותח בפתח הרחב, וכך המשיכו להנציח את המצב, אולי מתוך תקווה שחוק חדלות פירעון החדש יבטא את המצוקה ויסייע לפתור אותה, אך זה לא קרה.

מדו"ח פעילות רשות האכיפה לשנת 2017 עולה שבמערכת ההוצאה לפועל קיימים 80,438 חייבים מוגבלים באמצעים, כאשר 12% מהם חייבים מוגבלים באמצעים כבר יותר מעשור.

אם לפני עשור הוכרזו יותר מ-12,000 חייבים כמוגבלים באמצעים בשנה, ומדי שנה עלה מספרם עד לשנת 2011 שבה הוכרזו 18,000 חייבים, הרי שאפשר לראות בשנים האחרונות מגמה של צמצום במספר ההכרזות, כשבשנת 2016 הוכרזו 6,827 חייבים בלבד. השאלה באשר לסיבות ולהסבר למדיניות ההקשחה חשובה, אך היא חורגת מגדרו של דיון זה.

נתונים משמעותיים ומהותיים באשר להתפלגות סכום החובות הכולל של חייב בעת הכרזתו כמוגבל באמצעים ולמועד פתיחת תיק האיחוד:<sup>8</sup>

- 5 פש"ר (מחוזי תל אביב) 14-08-20399 מרים אברהמי נ' כונס הנכסים הרשמי, פורסם במאגרים משפטיים
- 6 עש"א 42535-09-16 ריחני מיסק נ' עיריית תל אביב, פורסם במאגרים משפטיים.
- 7 במספר הבודד של מקרים בהם פעלו רשמי הוצאה לפועל על מנת ליישם את מתווה מרים אברהמי – הדבר נחל הצלחה גדולה, כאשר הנושים קיבלו סכום מסוים עבור חובם, והחייב יצא מכבלי החובות לדרך חדשה ותיקו נסגר.
- 8 מקור הנתונים: רשות האכיפה והגבייה, האגף לתכנון ומדיניות, עיבוד מיוחד למאמר, הנתונים נכונים ליום 31.12.17.

| סכום החוב בפתיחה בשקלים | מספר החייבים | אחוז מכלל החייבים המוגבלים באמצעים |
|-------------------------|--------------|------------------------------------|
| עד 10,000               | 2,754        | 3%                                 |
| 10,001 – 20,000         | 4,314        | 5%                                 |
| 20,001 – 30,000         | 5,189        | 6%                                 |
| 30,001 – 40,000         | 5,211        | 6%                                 |
| 40,001 – 50,000         | 5,021        | 6%                                 |
| 50,001 – 100,000        | 18,886       | 23%                                |
| 100,001 – 150,000       | 11,131       | 14%                                |
| יותר מ-150,000          | 27,932       | 35%                                |
| סה"כ                    | 80,438       | 100%                               |

הטבלה האמורה מלמדת על כך שאצל 28% מכלל החייבים (כלומר, אצל 22,489 חייבים) החוב הכולל בכלל התיקים של החייב בעת הפתיחה היה סכום הנמוך מ-50,000 ₪.

אצל 23% מהחייבים (כלומר, אצל 18,886 חייבים) סכום החוב הכולל בפתיחת תיק האיחוד היה בין 50,001 ₪ ל-100,000 ₪. אצל 14% מהחייבים (11,131 חייבים) סכום החובות הכולל בעת הפתיחה היה בין 100,001 ₪ ל-150,000 ₪, ורק אצל 35% מהחייבים (27,932 חייבים) סכום החובות הכולל היה יותר מ-150,000 ₪.

מכאן, 65% מהחייבים המוגבלים באמצעים היו יכולים להיכנס ישירות למסלול ההפטר בהוצאה לפועל, על פי הוראות חוק חדלות הפירעון החדש, והיו זוכים בסופו של יום להפטר, לו היו מגישים את הבקשה על פי הוראות החוק החדש.

עם זאת, חוק חדלות הפירעון החדש משאיר אותם בלי פתרון, בלי מענה ובלי תכלית. החוק החדש מסדיר את עניינם של יחידים שלהם חובות בהיקף נמוך, אך הוא אינו פותר את מצוקתם של אלה שנמצאים כבר שנים במסגרת המשפטית הקיימת, כשהנחת היסוד של המחוקק היא כי אותם חייבים מוגבלים באמצעים יפעלו עתה בהליכי חדלות פירעון לפי החוק החדש, דבר שממילא עומד גם היום לרשות אותם חייבים מוגבלים באמצעים ואין הם נוקטים בו.

נתון נוסף שיש להביא בחשבון הוא מספר החייבים המשמעותי (יותר מ-22,000 חייבים) שסכום החובות שלהם בפתיחת התיק הוא פחות מ-50,000 ₪. לדעתי, במקרים אלו אפשר לפתור את המצוקה בהסדר נושים (בדין בדרך שהתוותה בפסק דין מרים אברהמי או בדרך המוסדרת בדין) או להציע תשלום סכום חד-פעמי לתשלום החובות.

נתון נוסף שכדאי לשים לב אליו הוא ביחס לגיל החייבים המוגבלים באמצעים:<sup>9</sup>

| גיל   | שיעור המוגבלים באמצעים |
|-------|------------------------|
| 25-15 | 4%                     |
| 29-25 | 7%                     |
| 34-30 | 5%                     |
| 44-35 | 21%                    |
| 54-45 | 20%                    |
| 64-55 | 24%                    |
| 65 +  | 19%                    |

הטבלה מלמדת שכחמישית מאותה אוכלוסייה (כלומר, כ-16,000 חייבים) הם כבר לאחר גיל פרישה, גיל שבו כושר ההשתכרות הוא נמוך מאוד ומצדיק, בהיעדר נכסים אחרים, הפטר לאלתר.

אי אפשר להתעלם מכך שבסופו של דבר, אם אדם מתחיל את החוב בקרן שסכומה 10,000 ₪ והריבית תופחת מדי שנה, כשהתשלום החודשי שאותו הוא משלם אינו מכסה ולו מקצתו ובוודאי שלא את הקרן (כשלעיתים קרובות הנושים הם בנקים, ולכן מדובר בריבית דריבית בשיעור שאינו מבוטל), החובות תופחים ולכן, אין לחייב תמריץ לסיים את ההליך, הוא מתוסכל. הנושה מוותר על החוב, ואין תכלית בהשאת החייב (והחוב) במערכת עד אין קץ.

כאן, לטעמי, מתבקש שרשות האכיפה והגבייה תתערב כדי למצוא פתרון לאותה אוכלוסייה גדולה של חייבים מוגבלים באמצעים, שהיא צרכנית מהותית של משאבי רשות האכיפה.

ההצעה היא פתרון אד-הוק, שתוכל, כבר בשלבים הראשונים לסייע ליותר מ-50,000 אנשים שהם חייבים מוגבלים באמצעים, וכך יפתח פתח ותהיה תקווה לאותם חייבים נוספים שנמצאים במערכת בלי תועלת או תכלית.

מוצע שברוח חגיגות עשור לרשות ו-70 שנה למדינת ישראל ובהתאם למגמת המחוקק תחוקק הוראת שעה במסגרתה, בהיעדר התנגדות עניינית מטעם נושה, יינתן הפטר לאלתר לאותם חייבים מוגבלים באמצעים שעברו את גיל הפרישה.

כמו כן מוצע שבהיעדר התנגדות עניינית מטעם הנושים, תיקים שבהם החייב מוכרז כחייב מוגבל באמצעים יותר מ-7 שנים, התיק ייסגר ויינתן לחייב הפטר לאלתר.

בתיקים המתנהלים בין 3 ל-7 שנים: בהיעדר התנגדות של הנושה, החייב יקבל 70% הנחה על החוב, ישלם 30% ויינתן לו הפטר.

תיקים שהם חדשים יחסית, עד 3 שנים, הרשמים של ההוצאה לפועל ייבחנו אותם, יזמנו את החייבים ואת הנושים וינסו לגבש תכנית המוסכמת על כל הצדדים.

גיל החובות בדרך כלל גבוה מגיל תיק ההכרזה כשאין התאמה בין מועד ההכרזה למועד פתיחת התיקים, מה גם שאפשר ללמוד שתיק שמתנהל לו יותר מ-7 שנים ולא נגבו בו כספים, אין בו כל טעם או תועלת. מדובר בחייבים שלא ניצלו את הליכי פשיטת הרגל עד היום, והנושים לא הראו כי יש נכסים שמהם ניתן להיפרע.

ההצעה מחייבת שינויי חקיקה, אף בהוראת שעה.

9 יולנדה גולן, "פרופיל החייב ברשות האכיפה והגבייה", רשות האכיפה והגבייה, האגף לתכנון ומדיניות, מרץ 2018.

---

אמרנו כי מדובר ברשות צעירה ודינמית שראוי שתקדם את העניין, כדי שתוכל להפנות את משאביה ביעילות במסגרת היערכותה לקראת הדור החדש של דיני חדלות הפירעון.

לסיום, שוב ברכות ומזל טוב לרשות האכיפה והגבייה.

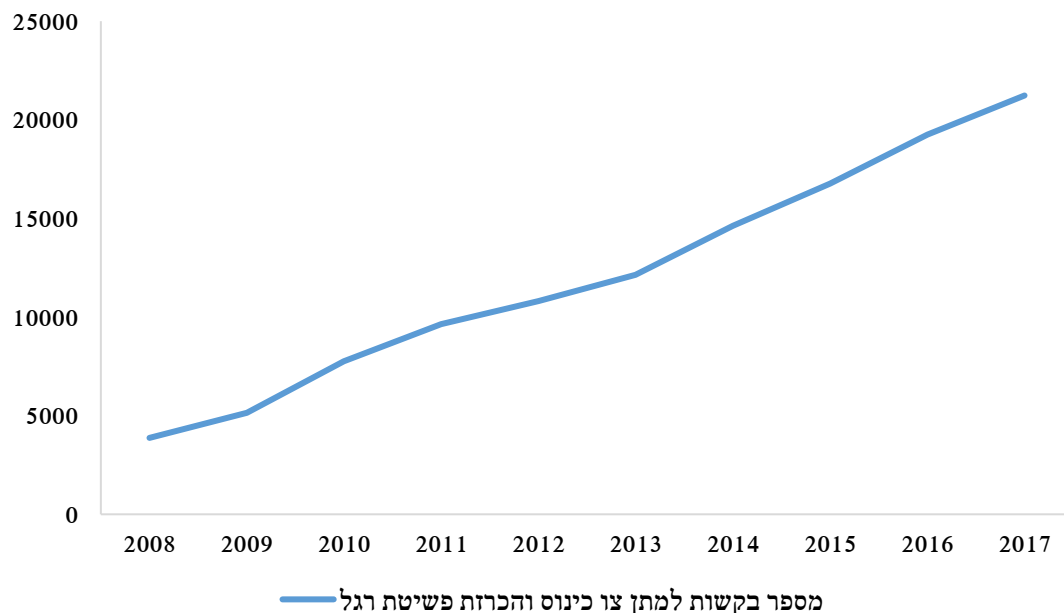
את השאלה שהצבתי בכותרת הדברים, "מה נשנה בעבר?" אציע לשנות ל-"מה ישתנה בעתיד?". על שאלה זו רק מעשים וימים יוכלו להשיב.

# תמורות בהליכי פשיטת רגל 2008–2018

עו"ד סיגל יעקבי\*

בעשור שבין 2008 ו-2017 האמיר ההיקף השנתי של הבקשות למתן צו כינוס והכרזת פשיטת רגל, שהוגשו לכונס הרשמי מ-3,874 בקשות בשנת 2008 ל-21,232 בקשות בשנת 2017, גידול של כמעט 550%.

מספר בקשות למתן צו כינוס והכרזת פשיטת רגל שהוגשו לכונס הרשמי בין השנים 2008–2017



למרות הגידול הדרמטי בהיקף הליכי פשיטת הרגל, לא נערך מחקר מקיף המצביע על הגורמים המרכזיים לגידול בהיקף הבקשות, וספק אם מחקר כזה, לו היה נערך, היה מצביע על גורם אחד ויחיד שנובע ממנו. ספק רב יותר אם מחקר, כאמור, היה מצביע על הרעה במצב הכלכלי כגורם מרכזי לגידול בהיקפי הפעילות בתחום זה.

ברשימה זו נסקור את התמורות המרכזיות שחלו בהליך פשיטת הרגל בשנים האחרונות בכלל ובעשור האחרון בפרט, חלקם פרי תיקוני חקיקה וחלקם נעוצים בשינוי מדיניות. כפי שנראה, חלק משינויים אלה בהחלט יכול להסביר חלק מהגידול בהיקפי הפעילות, אך, כאמור, לא נערך מחקר אמפירי המוכיח קשר זה. סיבות נוספות, שלא נסקור במסגרת רשימה זו המתמקדת בשינויים מבניים בהליך, יכולות לכלול את הגידול בהיקף האשראי הצרכני שבמסגרתו גדל היקף ההלוואות של משקי הבית מסך כולל של כ-80

\* האפוסטרופוס הכללי והכונסת הרשמית במשרד המשפטים

מיליארד ₪ בשנת 2006 לסך כולל של כ-190 מיליארד ₪ בשנת 2017, והשחיקה במעמדו של "עיקרון תום הלב" בהליכי פשיטת רגל.

## רקע כללי: תכלית דיני פשיטת רגל – ההתפתחות במשפט הישראלי

יש להבין את התמורות שחלו בהליכי פשיטת רגל בעשור האחרון על רקע התמורות בהליך בעשורים האחרונים. נעמוד עליהן בקצרה להלן.

גישתם של המחוקק ובתי המשפט בישראל לבקשות פשיטת רגל, המוגשות על ידי חייבים, עברו תהפוכות לאורך השנים.

בעבר, לפני תיקון הפקודה בשנת תשל"ו-1976, נפסק כי העובדה שאין לחייב נכסים, או שיש לו רק נושה אחד, אינה יכולה, כשלעצמה, למנוע מתן צו לפי בקשתו.<sup>1</sup> גישת המחוקק והפסיקה הייתה כי חייב הפונה להליכי פשיטת רגל, נדרש להעמיד את נכסיו לרשות הנושים, ובתמורה זכאי להפסקת הליכי ההוצאה לפועל נגדו.<sup>2</sup> תיקון הפקודה בשנת תשל"ו הביא לשינוי בגישה זו. סעיף 18 לפקודה, כנוסחו לאחר התיקון (ולפני שהוחלף בתיקון משנת תשנ"ו-1996), קבע כי בית המשפט לא ייתן צו כינוס לפי בקשת החייב "אלא אם שוכנע כי בשים לב להליכי הוצאה לפועל שננקטו או שעדיין ניתן לנקוט נגד החייב ובשים לב לשאר נסיבות העניין, הליכי פשיטת רגל הם הדרך הנאותה". התיקון משנת תשל"ו נועד להחמיר את התנאים לפיהם יינקטו הליכי פשיטת רגל לבקשת החייב.

בתקופה שקדמה לתיקון משנת תשנ"ו, פסקו בתי המשפט כי אין לאפשר לחייב להיכנס להליך פשיטת רגל אם כל מטרתו היא למלט עצמו מתביעות נושיו, וכי אין טעם בהליך פשיטת רגל אם לא קיים סיכוי שהנושים יקבלו תשלום ממשי על חשבון החובות המגיעים להם.<sup>3</sup> לפיכך נקבע בעבר כי כאשר לחייב אין נכסים, או שנכסיו מעטים, הרי שלנושים לא תהיה תועלת מהליכי פשיטת רגל הננקטים נגדו, ולכן אין להיעתר לבקשתו.<sup>4</sup>

הרלוונטיות של מניעת החייב מנקיטת הליכי פשיטת רגל קשורה לסוגיית ההפטר. במסגרת הליכי פשיטת רגל החייב יכול לקבל הפטר מחובותיו. ההפטר נמנע ממנו, בעקבות התיקון משנת תשל"ו, על ידי חסימת דרכו של החייב לפשיטת רגל הנפתחת על פי בקשתו.

תיקון מס' 12 לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967, שהתקבל בשנת תשנ"א<sup>5</sup>, קבע תנאי סף גבוהים לקבלת איחוד תיקים בהליכי הוצאה לפועל והחמיר עוד יותר את מצבם של החייבים, כאשר התוצאה הייתה קשה. מצד אחד, יכלו הנושים להמשיך לנקוט באופן עצמאי בהליכי הוצאה לפועל נגד החייב, שלא היה יכול לעמוד בתנאים הדרושים לקבלת איחוד תיקים. מן הצד האחר, נמנע מהחיים תם הלב וחסר האמצעים לקבל הגנה מנושיו על פי דיני פשיטת רגל.<sup>6</sup>

בשנים אלה חווה החייבים קשיים רבים יותר, במיוחד לנוכח הפרקטיקה של ראשי ההוצאה לפועל להוציא צווי מאסר נגדם בלי לקיים כל דיון ביכולתו הכלכלית שלהם לעמוד בתשלום החובות הפסוקים. הפרקטיקה האמורה הסתיימה משניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בהליך, שכונה לימים "בג"ץ פרח"<sup>7</sup>. אף שפסק דין זה הקל במידת מסוימת על חייבים שבעבר היו צפויים למאסר במסגרת ההוצאה לפועל, עדיין

1 ראו, למשל, ע"א 501/67 כונס הנכסים הרשמי נ' ולנסי ואח', פ"ד כב(1) 23.

2 ש' לוין, א' גרוניס, פשיטת רגל 107 (מהדורה שלישית, 2010) (להלן: לוין וגרוניס).

3 ראו, למשל, ע"א 2629/92 אבו שריר זאיד ואח' נ' כונס הנכסים הרשמי (לא פורסם).

4 לוין וגרוניס, עמ' 108.

5 ס"ח 1362, 2.7.91, עמ' 184.

6 לוין וגרוניס, פשיטת רגל, עמ' 108-109.

7 בג"צ 5304/92 פר"ח נ' שר המשפטים, פ"ד מז(4) 715.

לא היה בכך פתרון מלא של בעיותיהם, שכן סגירת מסלול פשיטת הרגל בפני חייבים חסרי נכסים מנעה מהם לקבל הפטר.<sup>8</sup>

בשנת 1996, בעקבות תיקון תשנ"ו, שבו ונפתחו שערי הליך פשיטת הרגל בפני חייבים חסרי נכסים. בהצעת החוק, שבעקבותיה נתקבל התיקון לפקודה בשנת תשנ"ו, נאמר כי "מטרת ההצעה הנוכחית היא לחדש את ההכרה באינטרס הלגיטימי של החייב לפתוח דף חדש בחייו, וזאת, בדרך של מתן אפשרות לחייבים לפתוח בעצמם בהליכי פשיטת רגל, אף אם ברשותם נכסים מועטים בלבד, או שאין להם נכסים כלל".<sup>9</sup>

תיקון חקיקה זה בישר על שינוי גישה ערכי ומהותי, אשר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהוראה הקובעת כי חייב יוכל לקבל הפטר, בתנאים מסוימים, מייד לאחר הכרזתו שהוא פושט רגל "מהטעם שאין בניהול הליכי פשיטת רגל כדי להביא תועלת לנושים"<sup>10</sup>. בעוד שבעבר הייתה נדחית בקשתו של חייב, אם התברר שלא תהיה תועלת לנושים בהליכי פשיטת הרגל, הרי שלאחר התיקון משנת תשנ"ו החייב יכול לקבל הפטר, ואפילו מייד לאחר הכרזתו כפושט רגל, דווקא בשל היעדר תועלת לנושים.

שינוי אחרון זה במטוטלת הזכויות של החייבים הביא לכך כי בעוד שבעבר הוגשו מרבית הבקשות על ידי הנושים, כיום רוב רובן המכריע מוגשות על-ידי החייבים. רק בשנת 2017 הוגשו למעלה מ-21,000 בקשות למתן צו כינוס והכרזת פשיטת רגל, כאשר רק כ-550 מהן, המהוות פחות מ-3% מכלל הבקשות, הוגשו על ידי נושים.

## פטר מתשלום פיקדון לחייבים המיוצגים על ידי הסיוע המשפטי

תקנה 7 לתקנות פשיטת הרגל, התשמ"ה-1985 (להלן – תקנות פשיטת רגל) קובעת כי יחויב חייב המגיש בקשה לפתיחה בהליכי פשיטת רגל בפני בית משפט בתשלום פיקדון "כמקדמה לכיסוי הוצאותיו של הכונס הרשמי". גובה הפיקדון נקבע בתקנות בסכום של 1,600 ועודכן על ידי הכונס הרשמי מעת לעת לפי שיעור עליית המדד, והאמיר עד לסך של למעלה מ-2,800 ₪ לבקשה.

הפיקדון נועד לתשלום הוצאותיו של הכונס הרשמי, ובין היתר, לתשלום הוצאות פרסום צו הכינוס, ניהול הליך פשיטת הרגל ולפי הצורך גם לנקיטת פעולות דחופות לשמירת נכסי החייב.

ברי הדבר כי לצורך הגשמת תכליתם של הליכי פשיטת הרגל יש להבטיח כי זכות הגישה של החייבים להליך אכן תמומש. ואולם הפיקדון הגבוה עלול היה למנוע, ולטענת הארגונים החברתיים אף מנע בפועל, מחייבים למצות את זכותם ולפתוח בהליכי פשיטת רגל. הזכות לפתוח בהליך משפטי מבטאת את הזכות לפנות לערכאות, אשר הוכרה כזכות יסוד חוקתית מוגנת.

בספרו פרשנות במשפט (הוצאת נבו, תשנ"ב, חלק שלישי), בעמ' 363, כותב פרופ' א' ברק כך:

"אכן, דעתי היא כי קיומה של זכות פלוגית כוללת בחובה כחלק אינטגרלי ואקטיבי שלה, את הזכות לפנות לבית משפט אם הזכות נפגעת. שלילת הזכות לפנות כמוה כשלילה (אפקטיבית) של הזכות עצמה. "באין דיין אין דין". על כן, מזכות חוקתית על חוקית לאי – פגיעה, נגזרת גם זכות חוקתית על חוקית לפנות לערכאות השיפוט להגנה בפני הפרת הזכות....".

ההגנה על זכות החייבים לנקוט בהליך פשיטת רגל מתחייבת קודם כול מכך שאפשרות, כאמור, קבועה בחוק כמנגנון משפטי לגיטימי שתכליתו, בין היתר, לאפשר לחייב חדל פירעון ותם לב לפתוח דף חדש בחייו. נוסף לכך, והעיקר, הגנה זו נובעת מעיקרון השוויון בפני החוק. משנקבע בחוק הסדר משפטי

8 לוי וגרוניס, עמ' 108-109.

9 ה"ח 2282, התשנ"ד, 21.6.94, עמ' 498.

10 סעיף 18(א)(3) לפקודה.

לחייבים חדלי פירעון, ובמיוחד כאשר מדובר בהסדר המקדם ערכים של כבוד האדם, יש להבטיח כי יהיה נגיש לכלל הציבור באופן שוויוני.

במדינה מתוקנת לא ניתן להשלים עם מניעת או הגבלת זכות הגישה של אדם לערכאות שיפוטיות בשל היעדר אמצעים כספיים.

זכות הגישה לערכאות מוגדרת כזכותו של כל אדם לפנות לבית המשפט ולקבל את הסעד המגיע לו במהירות, ביעילות, במקצועיות וללא משוא פנים.

בפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין ארפל (ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ), קבע השופט חשין, כי אף שזכות הגישה לבית המשפט אינה זכות יסוד במובנו הרגיל של המושג "זכות יסוד", הרי שבעיניו "נעלה היא על זכות יסוד", וכן כי "קיומה הינו תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר זכויות היסוד". "זכות הגישה לבית המשפט הינה צינור החיים של בית-המשפט. התשתית לקיומן של הרשות השופטת ושל שלטון החוק".

למרות זאת, קיימים חסמים שונים הניצבים בדרכו של המבקש להיעזר ברשות השופטת – חלקם חסמים ישירים (דהיינו, מקרים שבהם הדין עצמו אוסר את הגישה לערכאות בסוג של עניינים או ביחס לסוג מסוים של מתדיינים), וחלקם חסמים עקיפים. על חסמים אלה ניתן למנות חסמים, שהם יצירי הדין (דוגמת החובה לשלם אגרות משפט או להפקיד ערובה או פיקדון בבית המשפט, כתנאי לפתיחת או המשך ההליך המשפטי) וחסמים, שהם פרי אילוצים חברתיים (דוגמת מכשולי זמן, המתבטאים בהמשך ההליך השיפוטי או מכשולי ידע והכנה).

על מנת להבטיח את זכות הגישה לערכאות של מחוסרי אמצעים, העמידה המדינה לרשות מתדיינים אלה ייצוג משפטי, הן בתחום הפלילי (באמצעות מוסד הסנגוריה הציבורית) והן בתחום האזרחי (באמצעות הסיוע המשפטי), וקבעה מנגנוני פטור מתשלום אגרה או הפקדת ערובה או פיקדון בבית המשפט. בכל האמור להליכי פשיטת רגל, הלכה המדינה כברת דרך, העמידה סיוע משפטי לחייבים, אך מאחר שהתשלום שנדרש החייב לשלם בתחילת ההליך אינו אגרה, אלא פיקדון להבטחת הוצאות ההליך, לא נקבע לגביו בדין מנגנון של פטור או דחייה, זאת, לעומת פטור גורף שניתן מתשלום אגרה בעת הגשת הבקשה למתן צו כינוס והכרזת פשיטת רגל, על ידי החייב, לבית המשפט.

בשנת 2003 הוגשה עתירה מטעם התנועה למלחמה בעוני, כנגד חוקיותה של תקנה 7 לתקנות פשיטת הרגל (בג"צ 554/03 גליקמן ואחי נ' שר המשפטים), מהטעם שהתקנה מונעת, הלכה למעשה, מחייבים מוגבלים באמצעים להגיש בקשות לפשיטת רגל.

אף שלפי עמדת המדינה לא נפל פגם בתקנה, הרי שלנוכח ההכרה בצורך לסייע לחסרי אמצעים לממן את תשלום הפיקדון, הודיעה המדינה, בשנת 2004, על מתווה פעולה של "פיקדון נדחה". לפיו, אוצר המדינה יעמיד לרשות האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, מתקציב המדינה, את הסכום הדרוש למימון תשלום הפיקדון עבור חייבים המבקשים לפתוח בהליכי פשיטת רגל, ואשר ימצאו ע"י לשכות הסיוע המשפטי כזכאים לסיוע משפטי על פי חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972. כספים אלה יוחזרו לאוצר המדינה, כהוצאות ראשונות, מקופת פשיטת הרגל, וזאת, בעדיפות המעוגנת בפקודת פשיטת הרגל, על פני יתר נושי החייב.

השאלה, האם ועד כמה הפיקדון מהווה חסם אמיתי מהגשת בקשה למתן צו כינוס והכרזת פשיטת רגל בידי חייבים, מעולם לא נחקרה, למיטב ידיעתנו, במחקר אמפירי. ואולם מעניין להיווכח כי בעקבות ההסדר הזמני, שהתגבש במסגרת בג"צ גליקמן, חל גידול משמעותי בהיקף הליכי פשיטת הרגל. ייתכן שההסבר לתופעה זו אינו נעוץ רק במציאת הסדר ביניים למימון הפיקדון, אלא גם להרחבת המודעות של הסיוע המשפטי לאפשרות לנקוט בהליכי פשיטת רגל והפניית חייבים לאפיק זה בעקבות התמודדות עם החובות במסגרת ההוצאה לפועל. מכל מקום, נראה כי קיימת זיקה ברורה בין אימוץ ההסדר למימון דמי הפיקדון לבין הגידול המשמעותי בהיקף הבקשות.

## תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל

לתיקון מס' 29 לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967, אשר נתקבל בכנסת בשנת 2009, הוסף סעיף 77א לחוק, שבמסגרתו נקבע כי אם רשם ההוצאה לפועל סובר שאין תועלת בניהול הליכי הוצאה לפועל נגד החייב, וכי "בנסיבות העניין יהיה בפנייה להליכי פשיטת רגל כדי להביא תועלת", ימסור לחייב מידע לגבי האפשרות לפתוח בהליכי פשיטת רגל. הגם שתיקון זה לא כלל אלא יידוע של החייב בדבר האפשרות לפתוח בהליך פשיטת רגל, הוא הביא לגידול משמעותי נוסף בהיקף הבקשות למתן צו כינוס והכרזת פשיטת רגל המוגשות לכונס הרשמי מדי שנה.<sup>11</sup>

## הקמת מאגר מנהלים מיוחדים

במהלך שנת העבודה 2008 השלים הכונס הרשמי את גיבושו של נוהל למינוי מנהלים מיוחדים מטעם הכנ"ר בתיקי פשיטות רגל. הנוהל נועד לאפשר התמודדות עם הגידול המתמיד בהיקף הבקשות למתן צו כינוס והכרזת פשיטת רגל, אשר הוגשו לכונס הרשמי ולבתי המשפט, וליצור שקיפות בפעילות הכונס הרשמי ואחידות בפעילות המחוזות השונים, כשגובש בשיתוף עם לשכת עורכי הדין. הנוהל הורכב, למעשה, משני נהלים, כשהראשון התייחס לתיקים שנפתחו עד שנת 2002 והשני לתיקים שנפתחו לאחר מועד זה.

הוצאת התיקים לטיפול עורכי דין חיצוניים התבצעה, על פי הוראות הנוהל, ממאגרי עו"ד ורו"ח שהוקמו לצורך זה על ידי הכונס הרשמי. המאגר האחד היה זה של עו"ד לטיפול בתיקי פשיטת רגל, שנפתחו עד שנת 2002, והוא יועד בעיקר לעורכי דין צעירים, בעלי ותק של שנתיים בעריכת דין, אשר נדרשו לעבור, כתנאי לכניסתם למאגר, השתלמות מיוחדת בנושא דיני פשיטת הרגל ופרקטיקה בהליכים אלו מטעם לשכת עורכי הדין בשיתוף עם הכנ"ר.

המאגר השני היה מאגר של עו"ד ורו"ח לטיפול בתיקי פשיטת רגל, שנפתחו לאחר שנת 2002, שאליה יכלו להגיש את מועמדותם עורכי דין ורו"ח בעלי ותק של חמש שנים לפחות בעריכת דין ו/או בראיית חשבון ובעלי ניסיון מוכח של שלוש שנים לפחות בתחום ניהול הליכי פשיטת רגל.

המאגר הראשון של המנהלים המיוחדים לטיפול בתיקי פשיטת רגל, שנפתחו לאחר שנת 2002, הוקם בחודש נובמבר 2008 והחל מחודש ינואר 2009 מונה המנהלים המיוחדים מהמאגר לטיפול בתיקי פשיטת רגל.

המינויים למאגר השני של המנהלים המיוחדים לטיפול בתיקי פשיטת רגל, שנפתחו עד שנת 2002, הושלם במהלך שנת 2009, לאחר שהתקבלו תוצאות הבחינות שנערכו למועמדים בסיומה של השתלמות מיוחדת בנושא דיני פשיטת רגל ופרקטיקה בהליכים אלה, שהתקיימה בשיתוף עם לשכת עורכי הדין והיוותה תנאי להגשת מועמדות למאגר.

מאז התקיימו 2 הליכים נוספים להקמת מאגרי מנהלים מיוחדים, אשר החליפו את המאגר המקורי.

הקמת מאגר המנהלים המיוחדים, העביר בפועל את הטיפול בעניינים, שהיו נתונים לטיפולו של הכונס הרשמי, לבעלי תפקידים חיצוניים, אשר מונו, בכל תיק ותיק, על ידי בית המשפט כבעלי תפקיד בתיק מתוך מאגר שהוקם, כאמור, על ידי הכונס הרשמי. לימים, מודל זה יאומץ בשינויים מסוימים, בהצ"ח חדלות פירעון.

הקמת מאגרי המנהלים המיוחדים אפשרה לכונס הרשמי להתמודד עם הגידול בהיקפי הפעילות והעומס שנוצר בעתיו, וכך אפשרה את המשך מגמת הגידול בהיקפי הפעילות.

## רפורמה בהליכי פשיטת רגל

בשנת 2012 פרסם הכונס הרשמי דאז, פרופ' דוד האן, הנחיות לניהול הליכי פשיטת רגל. ברקע ההנחיות עמדה התפיסה ולפיה, הליך פשיטת רגל, כפי שהתנהל ערב פרסום ההנחיות, היה הליך ארוך, מסורבל ומרובה התדיינויות משפטיות, אשר רבות מהן היו בעיקר טכניות. נוסף לכך, פעולות רבות, דוגמת בדיקת תביעות החוב, נדחות ומתבצעות רק לאחר עובר זמן רב. ברקע ההנחיות אכן עמדה התפיסה כי המשך ההליך אינה משיאה מאוד את הפירעון לנושים, אך, מנגד, דוחקת את החייבים מחוץ למעגל התעסוקה והיזמות וכרוכה בעלויות ניכרות המוטלות על המערכת הציבורית, אשר תועלתן מוטלת בספק. לנוכח זאת, גיבש הכונס הרשמי הנחיות באשר לניהול הליכי פשיטת רגל הנפתחים על ידי החייבים, שתכליתן ייעול ההליכים לטובת כל הגורמים המעורבים בהליך. הנחיות אלה הופעלו במסגרת החקיקה הקיימת.

ההנחיות, אשר פורסמו לאחר התייעצות ושמיעת גופים רלוונטיים, כאיגוד הבנקים ולשכת עורכי הדין, שבמרבית המקרים, כיבדו ואימצו בתי המשפט, קבעו מתווה מעודכן ומובנה לניהול מערכתי, יעיל ומידתי של ההליך. לפי המתווה, הליך פשיטת רגל יהיה תחום בזמן ויסתיים בהפטר, תוך פרק זמן קצוב ומוגדר מראש (של 36 חודשים, אלא אם מתקיימות נסיבות המצדיקות קיצור או הארכת התוכנית), תוך מתן תמריץ חיובי לחייב למקסם את הכנסותיו ולסייע באיתור מהיר של רכוש, כל זאת תוך ביצוע האיוון הנדרש בין אינטרס החייב בשיקום כלכלי בדרך של הפטר מחובותיו וזכותו לקיום בסיסי הולם ולחיים בכבוד, לבין אינטרס הנושים לפירעון הוגן ושוויוני של החובות כלפיהם.

במסגרת המדיניות החדשה של הכונס הרשמי, החל מספטמבר 2013 מתנהל הליך פשיטת הרגל על פי העקרונות הבאים:

א. יצירת ודאות כלפי כולי עלמא בשלבי ההליך ותחיתתו בפרק זמן קצוב ומוגדר עד לסיומו במתן הפטר לחייב, בנסיבות המצדיקות סיום ההליך בהפטר.

ב. לימוד כלכלי מדוקדק של החייב במהלך 18 החודשים שמיום מתן צו הכינוס, לשם גיבוש תוכנית פירעון המתאימה ליכולותיו של החייב ומבוססת על מימוש רכושו ועל העמדת הכנסתו הפנויה לאחר ניכוי צורכי ביתו לשם פירעון חובות לנושיו, ובנסיבות המתאימות – המלצה על מתן הפטר לאלתר או על נקיטה בסנקציות ואמצעים אחרים כנגד פושט רגל.

ג. כחלק ממדיניות הכונס הרשמי, כאשר החייב נמצא בעל יכולת פירעון, יש לקבוע עבורו תוכנית פירעון שתוצג לאישור בית המשפט. תוכנית זו תותאם לחייב ותתבסס על יכולותיו הכלכליות – מימוש רכושו או קבלת שווי כספי בערכו של הרכוש; ומימוש הכנסתו הפנויה לאחר ניכוי צורכי ביתו, בדרך של קצבת תשלום חודשית. פרק הזמן לביצוע התשלומים על ידי החייב מוגבל לשלוש שנים ממועד אישור התוכנית (כארבע וחצי שנים ממועד צו הכינוס), ולא יתפרס על פני כל שנות כושר ייצור ההכנסות או ההשתכרות של החייב עד כדי החזר החוב המקורי. עמידה בתנאי תוכנית הפירעון האישית, כפי שגובשה לחייב, תזכה אותו בהפטר חלוט ותוביל אותו להתחלה כלכלית חדשה.

ד. בנסיבות מתאימות, כאשר עולה מהחקירות כי המשך ניהול הליכי פשיטת רגל לא יביא כל תועלת לנושים, ניתן להמליץ על מתן הפטר לאלתר מייד עם הכרזתו של החייב פושט רגל. בנסיבות מתאימות, גם ניתן יהיה לקצר את תוכנית הפירעון לתקופה קצרה מ-3 שנים.

עוד קבע הכונס הרשמי בנהליו, כי לצד התמריצים החיוביים יש לנקוט בגישה מחמירה כנגד חייבים המנצלים לרעה את ההליך ומבקשים להערים על הנושים, על בעל התפקיד, על הכונס הרשמי ועל בית המשפט. כנגד חייבים אלה יש לנקוט בגישה מחמירה ובצעדי אכיפה והרתעה. כך, למשל, חוסר שיתוף פעולה או הסתרת המידע מבעל התפקיד עשויים לסייג את מתן ההפטר, או לדחותו משמעותית. התנהגות, כאמור לעיל, עלולה אף להביא לביטול הליכי פשיטת הרגל ולהגשת כתב אישום פלילי בגין עבירות פשיטת רגל.

הגם שהרפורמה שיזם הכונס הרשמי בהליכי פשיטת רגל לא הביאה להבדלים דרמטיים במשכו של הליך פשיטת הרגל הממוצע או בשיעור פירעון החוב הממוצע לנושים, עצם הבניית הליך פשיטת הרגל וקביעת פרקי זמן מקסימליים לתוכנית פירעון, כמו גם האפשרות להוון את הסכומים שנקבעו בה כך שתאפשר סיום ההליך בתום התקופה הראשונה של 18 החודשים עד לגיבוש תוכנית הפירעון, הביאו לגידול ניכר בהיקף החייבים הפונים להליכי פשיטת רגל.

## חוק חדלות הפירעון

מובן שהשינוי החשוב והמקיף ביותר בהליך פשיטת רגל מעוגן בחוק חדלות הפירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018, אשר התקבל בכנסת ביום 5.3.2018 ועתיד להיכנס לתוקפו בחודש ספטמבר 2019, בתום תקופת המעבר והיערכות בת 18 חודשים.

חוק חדלות הפירעון מחיל רפורמה מקיפה בתחום חדלות הפירעון, במטרה לספק לכלכלה הישראלית חקיקה מודרנית בתחום זה ולהסדיר באופן מקיף ושלם את כלל דיני חדלות הפירעון, של יחידים ושל תאגידים, בחוק חדש ועדכני.

לצד הסדרת הדין המהותי, החוק עורך שינוי מבני ברשויות האמונות על יישום הדין – בתי המשפט, הכונס הרשמי ורשות האכיפה והגבייה, זאת, במטרה ליצור הליכים מהירים ועילים יותר ולצמצם את הבירוקרטיה הקיימת בתחום.

כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, לחוק שלוש מטרות עיקריות: הראשונה שבהן, להביא לשיקומו הכלכלי של החייב, שיקום המשרת את טובת הנושים, אך נועד גם למימוש תכליות רחבות יותר.

המטרה השנייה היא הגדלת שיעור החוב שייפרע לנושים, שהם הנפגעים העיקריים בהליכי חדלות פירעון והמטרה השלישית היא הגברת הוודאות והיציבות של הדין, קיצור הליכים והפחתת הנטל הבירוקרטי.

חידוש מרכזי בחוק נוגע לסמכות העניינית של בית המשפט בהליכי חדלות פירעון של יחידים. לפי הדין הקיים, כלל הליכי חדלות הפירעון, של תאגידים ושל יחידים, מתנהלים לפני בית המשפט המחוזי, אף כי מבחינה עניינית ברוב רובם המכריע של המקרים אין הצדקה אמתית לניהול ההליכים בבית המשפט המחוזי, והם מתאימים במהותם להכרעות של גורמים מנהליים וכלל אינם דורשים הכרעות שיפוטיות. מדובר בעיקר בהחלטות שתכליתן לנהל ולקפח על התנהלותו היומיומית של החייב במהלך ההליך ואינן דורשות הכרעות סבוכות. על אלה יש להוסיף גם את השינוי התפיסתי ולפיו, אירוע חדלות פירעון אינו עוולה או פגם מוסרי של החייב, אלא "רק הכרחי" כלשון דברי ההסבר להצעת החוק, הנובע מהתפתחותו ושכלולו של שוק האשראי. שינוי תפיסתי זה משליך גם על סיווגו של ההליך. על רקע זה הועברה הסמכות העניינית לניהול הליכי חדלות פירעון של יחידים מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום, כאשר הליכי חדלות פירעון של תאגידים יישארו בניהולו של בית המשפט המחוזי.

החלקים המנהליים של הליכי חדלות הפירעון הועברו לניהולו של הכונס הרשמי, או בשמו העדכני – הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי, אשר יהיה אחראי על ניהולם השוטף, בעוד ההכרעות בסכסוכים, שהן בעיקר הכרעות שיפוטיות, יהיו בסמכות של בית משפט השלום.

לצד השינוי בסמכות העניינית ביחס להליכי חדלות פירעון, נקבע כי הליכי חדלות פירעון בבקשות של חייבים בעלי חובות בהיקף נמוך (עד 150 אש"ח) יתנהלו במלואם לפני רשם ההוצאה לפועל ולא בבית המשפט. לגבי חייבים אלה, יחליף רשם ההוצאה לפועל הן את בית המשפט השלום והן את הממונה, והוא ינהל את כל הליכי חדלות הפירעון. על פי דברי ההסבר להצעת החוק, לשינוי מבני זה מספר תכליות נוספות:

ראשית, נועדה לפשט את הליכי חדלות הפירעון של בעלי חובות מוכים, אשר ברובם המכריע כבר נמצאים במערכת ההוצאה לפועל.

---

שנית, מדובר בכמות גדולה מאוד של חייבים, שכאמור, נגד מרביתם מתנהלים הליכי גבייה בהוצאה לפועל. העברת הטיפול בחייבים אלה בין המערכות השונות אינה צעד יעיל בנסיבות העניין, בעיקר לנוכח העובדה שכבר קיימת מערכת בעלת מאפיינים שיפוטיים המכירה את החייב וברוב המקרים טיפלה בו לאורך תקופה מסוימת.

שלישית, ההסדר המוצע ייצור איזון בין הליכי חדלות הפירעון המוצעים בתזכיר מוטי הפטר ושיקום לבין אינטרס הנושים לגביית חובם ומניעת שימוש וניצול לרעה בהליכי חדלות הפירעון. מערכת ההוצאה לפועל נתפסת כמערכת מוטת גבייה, ולכן הפקדתה על הליכי חדלות הפירעון של יחידים בעלי חובות נמוכים תסייע בשמירת אינטרס הנושים וסינונם של חייבים המבקשים לנצל לרעה את דיני חדלות הפירעון כדי להתחמק מתשלום חובותיהם.

רביעית, הדבר ישפר את יכולתה של המערכת ליישם את התיקון ולהתמודד עם העברתם של חלק גדול מההליכים המתנהלים כיום בבתי המשפט למערכת מנהלית. הפקדת הטיפול בחייבים הקטנים יחסית במערכת ההוצאה לפועל תחלק את נטל הטיפול בחדלי פירעון יחידים בין רשות האכיפה והגבייה לממונה ותייעל לאחרון להתמודד עם משימות כבדות המשקל, שהחוק המוצע מפקיד בידי. היא אף תאפשר לו להתמקד בטיפול הליכים מורכבים או בהיקף גדול.

## סיכום

לאורך השנים האחרונות עברו הליכי פשיטת הרגל תמורות משמעותיות, אשר שינו את תכלית ואופן ניהול ההליך ואשר יכולים להסביר את המגמה הנמשכת בהתמדה של גידול בהיקף הבקשות למתן צו כינוס והכרזת פשיטת רגל. חוק חדלות פירעון, אשר התקבל לאחרונה בכנסת ועתיד להיכנס לתוקפו בחודש ספטמבר 2019, ישנה לא רק את הדין המהותי, אלא גם את מבנה ההליך ואת הסמכות העניינית לדון בו.

# הסמכות המקומית כנקודת ממשק בין סדרי הדין האזרחי לדיני ההוצאה לפועל

כב' הרשם הבכיר ראמי נאסר\*

## א. מבוא

מאמר זה מוקדש לאחת מנקודות הממשק שבין סדרי הדין האזרחי לבין דיני ההוצאה לפועל והוא יעסוק בסוגיית הסמכות המקומית. חלקו הראשון של המאמר ידון בבחינת כללי הסמכות המקומית בהוצאה לפועל. בחלקו השני ייבחנו הכללים המחייבים בעת הגשת בקשה לביצוע שטר ובקשה לביצוע תביעה על סכום קצוב, וכן לאחר "העברת העניין" לבית המשפט בעקבות הגשת התנגדות לביצוע שטר והתנגדות לביצוע תביעה על סכום קצוב. בחלק השלישי והאחרון ייבחן הדין הראוי לעיצוב שאלת הסמכות המקומית, תוך שימת דגש על השינוי המבני של מוסד האכיפה והגבייה בעקבות הפרדתו ממערכת בתי המשפט.<sup>1</sup>

סמכות ערכאת שיפוט נקבעת בדין, ואין היא שואבת את מקורה מהסכמת הצדדים, אלא מן החוק עצמו, שראה להכיר בהסכמה כזו, בנסיבות מסוימות, מקור לסמכות הכרעה.<sup>2</sup> היקף סמכותה של ערכאת שיפוט בארץ מושגת על שני אדנים: סוג העניינים הנמסרים לטיפול, זו הסמכות העניינית; והשטח הגאוגרפי שבו השיפוט מוקנה לה ביחס אליו, וזו הסמכות המקומית. על פי התפישה הרווחת, הסמכות המקומית מבחינה בין ערכאות המצויות באותה מדרגה בסולם ההיררכיה השיפוטית, בעוד הסמכות העניינית מבדילה, לרוב, בין ערכאה אחת מזו המצויה בדרגה נמוכה או גבוהה ממנה.<sup>3</sup>

הדין מתייחס בכובד ראש לסוגיית הסמכות העניינית. הרציונל שבבסיסה נקשר, בראש ובראשונה, ברעיון הבירור שבין הערכאות, ומקורו במידת ההתמקצעות או בהיקפו של הניסיון השיפוטי, אשר נצבר בידי המכהנים בהן, כך שעניינים מורכבים, שאלות הדורשות מומחיות שיפוטית מיוחדת, או סוגיות שבהן ניכר הסיכון שבטעות שיפוטית, מן הראוי הוא, ככלל, שיונחו לפתחה של ערכאה, אשר לזכות שופטיה נזקף ניסיון משפטי רב יותר. על-כן, הסמכות העניינית יורדת לשורש פעולתם של בתי המשפט.<sup>4</sup>

\* רשם בכיר בבית משפט השלום בעכו, קודם למינויו כרשם בכיר בבתי המשפט כיהן נאסר כרשם הוצאה לפועל במחוז הצפון.

1 לפי החלטת הממשלה מס' 3487 מיום 11.05.2008, ולחוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29), התשס"ט-2008, הוקמה יחידה ארגונית נפרדת להוצאה לפועל ולמרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, בניהול נפרד מהנהלת בתי המשפט ובכפפות לשר המשפטים. כך בוטלה למעשה הזיקה בין מערכת בתי המשפט למערכת ההוצאה לפועל, אשר מעצם טיבה ומהותה שייכת לתחומה של הרשות המבצעת.

2 בבג"ץ 8638/03 סימה אמיר נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים [פורסם בנבו] (06.04.2006) נפסק, כי לכל ערכאת שיפוט ממלכתית "אין אלא את אותן סמכויות שיפוט שחוק המדינה העניק לה; החוק הוא שהקימה, הוא שהגדיר את סמכויותיה, והוא שייחדן לה. בעשותו כן, הניח החוק, כחלק מתפיסת יסוד בממשל דמוקרטי, כי במתן סמכויות שיפוט טמונות, בה בעת, גם מגבלות כח השיפוט. כל אשר לא ניתן לערכאה השיפוטית, מצוי מחוץ ומעבר לכוחה, ואל לה לחרוג מגדרי פעולתה המוכרים על עבר תחומים שלא הופקדו בידה, ובאחריותה. זהו עקרון החוקיות המאפיין את מבנה השלטון הדמוקרטי, עליו נשענת תפיסת מעמדן של רשויות השלטון, ומערכות השיפוט בכלל זה".

3 בבג"ץ 7067/07 חיים נתנאל בע"מ נ' שר המשפטים פרופ' דניאל פרידמן [פורסם בנבו] (30.08.2007).

4 ראו עניין חיים נתנאל לעיל.

להבדיל מהסמכות העניינית, הכללים בעניין הסמכות המקומית נועדו לשרת שתי מטרות: ניתוב תיקים בין בתי המשפט השונים לשם מניעת עומס יתר על בית משפט זה או אחר; וקידום נוחות הדיון. המטרה הראשונה, ניתוב תיקים, אינה קשורה בהכרח לקידום עניינם של הצדדים, אלא לקידום האינטרס של המערכת עצמה; לכן ספק עד כמה כללי הסמכות המקומית אכן מועילים להגשמת המטרה של חלוקה יעילה של התיקים בין בתי המשפט.<sup>5</sup> המטרה השנייה, קידום נוחות הדיון, מבוססת על ההנחה כי עדיף לקיים את הדיון בבית המשפט בעל הזיקות הגאוגרפיות הרבות ביותר לסכסוך נשוא התביעה, שכן אז תוקל הבאת העדים והראיות בפני בית המשפט, ותקודם נוחות הצדדים בניהול הדיון.<sup>6</sup> ואכן, מקובלת העמדה כי נטייתם של כללי הסמכות המקומית היא לטובת הנתבע ונוחיותו, כדי שלא יאלץ להתדיין הרחק ממקום מושבו.<sup>7</sup> ברם, בשנים האחרונות חל פיתוח במעמדה של הסמכות המקומית ככלי לקידום נוחותו של המתדיין. המרחק הגאוגרפי הקצר, שבין נקודות שונות על מפת הארץ, המעיט בנחיצותם של כללי הסמכות המקומית. בפסיקת בית המשפט העליון נקבע, כי "במדינה קטנה כמדינתנו אין לייחס משמעות מופרזת לשאלה אם תובענה פלונית מוגשת בתחום סמכותו המקומית של בית משפט זה או אחר".<sup>8</sup>

יש להוסיף, כי בניגוד לחוסר סמכות עניינית, חוסר סמכות מקומית נתפס כפגם "טכני", שאינו כרוך מטבעו בעיוות הדיון. עוצמת הפגם שבחוסר סמכות מקומית אינה לזו שבחוסר סמכות עניינית.<sup>9</sup> הסמכות המקומית אינה נתפסת כמצויה בליבה של סמכות השפיטה.<sup>10</sup> עם זאת, בל נשכח כי גם הטכני והפורמלי חשובים ובעלי משקל, ולא ניתן להתעלם מכללי הסמכות המקומית<sup>11</sup> ומטיעוני המתדיינים בשאלת הסמכות המקומית, שלעיתים מביאים אות להשקעת עלויות ניכרות בהתדיינות באשר להעברת תיק מבית משפט אחד לבית משפט אחר, וכך עלול להתבזבז זמן שיפוטי יקר.

לשכות ההוצאה לפועל קיימות ופועלות על פי החוק הכללי ובעיקר חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן: "חוק ההוצאה לפועל") והתקנות שהותקנו מכח החוק לרבות תקנות ההוצאה לפועל, התש"ם-1979 (להלן: "תקנות ההוצאה לפועל"), אשר מסדירים את תחומי סמכותן העניינית והמקומית של לשכות ההוצאה לפועל.

## ב. כללי הסמכות המקומית בהוצאה לפועל

חוק ההוצאה לפועל מקנה לזוכה בהליך משפטי אוטונומיה מלאה בבחירת המקום לפתיחת תיק ההוצאה לפועל, וכך נקבע בסעיף 6(א) לחוק ההוצאה לפועל: "הזוכה רשאי להגיש לכל לשכת הוצאה לפועל בקשה לביצוע פסק-דין".

לפי הוראות הסעיפים 81א ו-81א(1) לחוק ההוצאה לפועל, שטר חליפין, שטר חוב וצ'ק, כמשמעותם בפקודת השטרות, וכן תביעה על סכום קצוב, ניתנים לביצוע כמו פסק דין של בית משפט – קרי, בכל לשכת הוצאה לפועל (לפי בחירת הזוכה) המוקמת מכוח סעיף 2 לחוק ההוצאה לפועל, שלפיו שר המשפטים מוסמך להקים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, לשכות הוצאה לפועל בכל אחד

5 בהתאם לסעיף 78 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 נשיא בית המשפט העליון והמשנה לנשיא מוסמך להורות על העברתם של תיקים מערכאה אחת לרעותה, אפילו אם הדבר אינו מתיישב עם כללי הסמכות המקומית. כמו כן, סעיף 49 לחוק בתי המשפט קובע כוח דומה לנשיא של בתי משפט השלום, בתחומי המחוז שבאחריותו. סעיפים אלו נועדו לצורך יעילות פעולתה של המערכת, ויסות עומסי התיקים או זירוז הטיפול בהם.

6 ע"א 188/02 מפעל הפיס נ' אלי כהן ו-27 אח' [פורסם בנבו] (02.06.2003).

7 רע"א 11180/08 עיריית מודיעין-מכבים-רעות נ' ארד ד. הנדסה בע"מ [פורסם בנבו] (06.05.2009).

8 רע"א 6920/94 לוי נ' פולג ואח', פ"ד מט(2) 731, עמ' 734 (1995).

9 על"ע 1341/08 הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין נ' שמחה ניר [פורסם בנבו] (25.10.2010).

10 רע"א 11556/05 קמור רכב בע"מ נ' חיים חימו [פורסם בנבו] (27.02.2006).

11 על ההצדקה לקיומה של הסמכות המקומית ראו ספרו של יששכר רוזן-צבי ההליך האזרחי (2015), עמ' 350-352.

מהמחוזות במספר שלא יפחת מלשכה אחת בכל מחוז, ובהן רשמי הוצאה לפועל ומנהלי לשכות הוצאה לפועל, ולקבוע את מקום מושבן.

עולה, כי בקשה לביצוע פסק דין, כמו גם בקשה לביצוע שטר ובקשה לביצוע תביעה על סכום קצוב, אינן כפופות להוראת תקנה 3 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, אשר מסדירה את כללי הסמכות המקומית בהליכים אזרחיים.<sup>12</sup> עיון בלשון סעיף 6(א) לחוק ההוצאה לפועל מלמד כי המחוקק התכוון להשאיר בידי הזוכה את הבחירה באיזו לשכה יבוצע פסק הדין שניתן לטובתו.<sup>13</sup> המוסד של ההוצאה לפועל קיים בראש ובראשונה כמכשיר בידי הזוכה להוציא מידי החייב את אשר פסק בית המשפט כי עליו לתת לזוכה, ולכן מן הדין כי הזוכה יוכל לעשות את "הפעולות הדרושות לביצוע פסק הדין במקום הנראה לו כנוח לנקיטת ההליכים הדרושים".<sup>14</sup> מעבר לכך שמדובר בעדיפות שמקנה המחוקק לזכות הזוכה, הרי ניהול של תיק הוצאה לפועל, בשונה מניהול תיק בבית משפט, אינו מחייב דיונים בנוכחות צדדים ואינו מחייב הגעה פיזית של בעלי הדין ללשכת ההוצאה לפועל.<sup>15</sup>

עם זאת, המחוקק השאיר בידי רשם ההוצאה לפועל את הסמכות להעביר את ביצועו של פסק דין אל לשכה אחרת, וזאת, מכוח סעיף 11 לחוק ההוצאה לפועל, אשר קובע כי ניתן "להעביר ביצועו של פסק-הדין או הליך פלוני אל לשכת הוצאה לפועל אחרת, אם ראה [רשם ההוצאה לפועל] שהדבר מוצדק בנסיבות הענין". סעיף זה נועד להגן על החייב מפני שרירותו של הזוכה.<sup>16</sup>

החוק אינו קובע עקרונות להפעלת שיקול דעתו של רשם ההוצאה לפועל ואינו מגביל אותו בעת שימוש בסמכותו מכוח סעיף 11 לחוק ההוצאה לפועל. אולם נראה כי המחוקק מתכוון למקרים שבהם נוח, יעיל או רצוי לבצע את הפעולה על ידי לשכה הקרובה יותר למקום מגוריו או מקום עיסוקו של החייב. עם זאת, על הרשם להשתמש בסמכותו בזהירות רבה, ורק במקרים שבהם קיימות נסיבות כבדות משקל המצדיקות זאת, כיוון שהכלל המשפטי בהוצאה לפועל וההיגיון המעשי בדרך כלל מחייבים את העדפת הנוחות של הזוכה, שהותוותה בסעיף 6 לחוק ההוצאה לפועל.<sup>17</sup> בתקנות 18 ו-19 לתקנות ההוצאה לפועל הוסדר הנושא הפרוצדורלי של העברת ביצוע פסק דין או הליך מלשכה לאחרת.

בפסיקה נקבע עוד סייג, ולפיו בנסיבות שבהן קיים חשש למראית פני הצדק, לנשיא בית המשפט העליון נתונה הסמכות להורות על העברת הליך ללשכת הוצאה לפועל אחרת מכוח סעיף 24 לחוק בתי המשפט.<sup>18</sup>

יש לציין, כי קיימת סמכות ייחודית למנהל מערכת ההוצאה לפועל להעברת תיקים לשם ויסות עומס במסלול מזונות אך זאת לגבי התיקים של המוסד לביטוח לאומי בלבד, וכך קובע סעיף 20(ג) לחוק ההוצאה לפועל: "הגיש המוסד בקשה לביצוע במסלול מזונות, רשאי מנהל מערכת ההוצאה לפועל להעבירה ללשכת הוצאה לפועל אחרת שבה פועל מסלול מזונות, אם סבר כי הדבר נחוץ לשם ויסות העומס".

היבט נוסף של כללי הסמכות המקומית קיים בעת הגשת התנגדות לביצוע שטר או התנגדות לביצוע תביעה על סכום קצוב. יש לציין, כי נמצא שוני בין ביצוע פסק דין לבין ביצוע שטר או תביעה על סכום קצוב. פסק דין ניתן לאחר שבית המשפט דן והכריע במחלוקות בין הצדדים ופסק את זכויות הצדדים. דיני ההוצאה לפועל בהקשר לפסק דין עוסקים באופן ביצוע פסק הדין ובדרכי מימושו. חוק ההוצאה לפועל

12 ת"ט (עכו) 17-10-52323 מוחמד סלימאן נ' כמאל אבו סאלח [פורסם בנבו] (05.01.2018). יש לציין כי קיימות הוראות נוספות וייחודיות בעניין הסמכות המקומית בהוראות חקיקה שונות.

13 ראו ספרו של שחר קטוביץ סוגיות נבחרות בהוצאה לפועל (2009), עמ' 37-38.

14 המר' (ת"א) 12502/68 שיינברום נ' שטיינמן, פסקים מחוזיים (ס"ר) 132, עמ' 134..

15 רע"צ (ת"א) 12-03-16235 רם רמי שגיב נ' עיריית אילת [פורסם בנבו] (03.04.2012).

16 בסעיף 8 לחוק ההוצאה לפועל קיימת הוראה, המסמיכה את רשם ההוצאה לפועל להורות שהליך פלוני לא יינקט מחמת חוסר יעילות או חומרתו היתרה.

17 ד. בר אופיר ההוצאה לפועל הליכים והלכות, (פרק א', מהדורה שביעית, 2017), עמ' 79; בר"ע (ב"ש) 522/88 בנק המזרחי המאוחד נ' מושב דבורה ו-58 אחרים, פ"מ תשמ"ט(2) 221, עמ' 222.

18 בש"א 7482/01 היימן רלף נ' דרורי משה [פורסם בנבו] (21.11.2001).

אינו מאפשר הליך של התנגדות לביצוע פסק דין.<sup>19</sup> מנגד, ניתן להגיש "התנגדות" בשטרות ובתביעות על סכום קצוב, ואז יועבר העניין מלשכת ההוצאה לפועל שבה התיק נפתח לבית המשפט, וזאת, לצורך בירור טענות החייב שטרם ניתן לו יומו בבית המשפט, תוך שמירה על זכויותיו המהותיות והדיוניות, לרבות בכל הנוגע לסמכות המקומית.

למעשה, העברת העניין לבית המשפט משנה את אופיו, כך שהשטר או התביעה על סכום קצוב שביצועם מבוקש כבר אינם בגדר חוב פסוק, אלא עניינו של בית המשפט בתביעה שבבסיסה טענת זכות הדורשת בירור והכרעה שיפוטית, וזאת, במסגרת הדיונית של סדר הדין המקוצר.

בהתאמה, כשהעניין מועבר לבית המשפט, חלים כללי הסמכות המקומית החלים על תיקים הנדונים בו מלכתחילה, שכן דינו של התיק, שהחל את דרכו בלשכת ההוצאה לפועל ועבר לבית המשפט, כדין תיק בית משפט רגיל. לפיכך תקנה 103(7) לתקנות ההוצאה לפועל מטילה על הזוכה בהוצאה לפועל את החובה לכלול בבקשת הביצוע פירוט על "בית המשפט שלו הסמכות לדון במשפט מבחינת המקום, במקרה של הגשת התנגדות". אולם פשיטא כי הצבעה על בית משפט מסוים בבקשה לביצוע אינה בחינת כזה ראה וקדש, כזו שאין אחריה כלום. צריך שלבית משפט תהא סמכות מקומית לדון בהתנגדות, לפי תקנות סדר הדין האזרחי.

המחוקק הבחין בין הסמכות המקומית לגבי בקשה לביצוע שטר לבין הסמכות המקומית לגבי בקשה לביצוע תביעה על סכום קצוב, לאחר שמוגשת בהן התנגדות. כך, ככל שחייב, המגיש התנגדות לביצוע שטר, סבור כי בית המשפט, שבו נקב הזוכה בבקשת הביצוע, נעדר סמכות מקומית לדון בהתנגדות לפי כללי הסמכות המקומית שבתקנות סדר הדין האזרחי, רשאי להגיש בקשת רשות ערעור על החלטת רשם ההוצאה לפועל המורה על העברת הדיון בהתנגדות לאותו בית משפט, או לטעון להיעדר סמכות מקומית בפני בית המשפט שאליו הועבר הדיון בהתנגדות.<sup>20</sup> נוסף, כי גם במקום שבו מסורה סמכות מקומית לבית משפט מסוים, בידי החייב לעתור להעברת הדיון לבית משפט אחר לפי סעיף 78 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984;<sup>21</sup> ככל שחייב, המגיש התנגדות לביצוע תביעה, סבור כי בית המשפט שבו נקב הזוכה בבקשת הביצוע נעדר סמכות מקומית לדון בהתנגדות לפי כללי הסמכות המקומית שבתקנות סדר הדין האזרחי, פתוחה בפניו הדרך להגיש את ההתנגדות לביצוע התביעה ללשכת ההוצאה לפועל שליד בית המשפט, שהוא סבור כי הסמכות קנויה לו לפי תקנות סדר הדין האזרחי.

נפנה עתה לבחינת כללי הסמכות בעת הגשת התנגדות לביצוע שטר והתנגדות לביצוע תביעה על סכום קצוב.

## ג. בחינת הסמכות המקומית בעת הגשת התנגדות לביצוע שטר

סעיף 81א(ג) לחוק ההוצאה לפועל מורנו כך: "החייב רשאי להגיש התנגדות לביצוע הבקשה, שתהא נתמכת בתצהיר ובו יפורטו העובדות ונימוקי ההתנגדות, ומשהוגשה ההתנגדות יעכב רשם ההוצאה לפועל את הביצוע ויעביר את העניין לבית המשפט; לעניין הדיון בבית המשפט רואים את ההתנגדות כבקשת רשות להתגונן בדיון מקוצר לפי תקנות סדר הדין".

תקנה 108(א) לתקנות ההוצאה לפועל קובעת כך: "הוגשה התנגדות לפי תקנה 106, יצווה רשם ההוצאה לפועל לעכב את ביצוע השטר נגד המתנגד, ויעביר לבית המשפט המוסמך לדון בתביעה על פי השטר את כתב ההתנגדות וכל המצורפות אליו"; ותקנה 108(ב) לתקנות ההוצאה לפועל קובעת כי "משהועבר לבית המשפט כתב ההתנגדות כאמור בתקנת משנה (א) יהא דינה של בקשת ביצוע השטר ככתב תביעה

19 בדרך כלל חייב, המבקש להשיג על פסק הדין וביצועו, רשאי לפנות בבקשה מתאימה לערכאת הערעור, או בבקשה בטענת "פרעת" במקרים המתאימים לפי סעיף 19 לחוק ההוצאה לפועל.

20 ת"ט 22466-08 א.ג.ס אורות הגליל בע"מ נ' גוטמן [פורסם בנבו] (12.09.2016).

21 בש"א 9378/06 החברה של עמית לשיווק באילת בע"מ נ' אסתר גלבנד [פורסם בנבו] (28.11.2006).

בסדר דין מקוצר; בית המשפט ימציא למבקש עותק או העתק או תצלום אחד של כתב ההתנגדות ושל המצורפות אליו לפי תקנה 106(ב)."

מהוראות אלה עולה אפוא, כי משהוגשה התנגדות לביצוע השטר הוראות חוק ההוצאה לפועל ותקנותיו אינן חלות עוד, אלא חלות תקנות סדר הדין האזרחי.<sup>22</sup> לכן התובע מחויב להקפיד ולערוך את בקשת הביצוע כך שתמלא את כל התנאים הדרושים להראות עילת תביעה.<sup>23</sup>

במילים אחרות, הסמכות המקומית לדיון בהתנגדות לביצוע שטר מסורה לערכאה שמגיש הבקשה לביצוע שטר היה רשאי להגיש אליה תביעה בסדר דין מקוצר. זאת, להבדיל מהבקשה לביצוע שטר עצמה, שאינה כפופה לכללי הסמכות המקומית שבתקנות סדר הדין האזרחי. קביעת הסמכות המקומית, לפי תקנות סדר הדין האזרחי, מאפשרת בחינת הסמכות על פי הכללים המוסדרים בתקנות סדר הדין האזרחי.<sup>24</sup>

המבחן, שעל פיו נקבעת הסמכות המקומית, אינו כתובת מגוריו או עסקיו של זה שהגיש את ההתנגדות, אלא המקום שמבקש הביצוע רשאי להגיש "תביעה על פי השטר". כך, למשל, נקבע בפסיקה, כי כאשר יש יותר מחייב אחד ויותר מנתבע אחד, ניתן לקיים את הדיון בהתנגדות בהיבט של הסמכות המקומית, בכל אחד מבתי המשפט שבהם ניתן להגיש תביעה נגד כל אחד מהחייבים. זאת לאור תקנה 3(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, הקובעת כי: "היו נתבעים אחדים, יכול שתוגש התובענה לכל בית משפט שבו היה ניתן להגיש נגד אחד הנתבעים". בפסיקה נקבע כי במקרה של "ריבוי חייבים" ניתן לקיים את הדיון בהתנגדות בבית המשפט, שבו היה ניתן להגיש תביעה כנגד חייב פלוני, גם במקום שבו אותו חייב לא הגיש התנגדות.<sup>25</sup>

לפי תקנה 106(א) לתקנות ההוצאה לפועל, על החייב (הנתבע) להגיש את ההתנגדות לביצוע שטר ללשכת ההוצאה לפועל שבה הוגשה הבקשה לביצוע השטר, בעוד שלמגיש התנגדות לביצוע תביעה על סכום קצוב ניתנת הבחירה לפי תקנה 109ב לתקנות ההוצאה לפועל היכן להגיש את התנגדותו, כאשר בחירה זו אמורה להיעשות בהתאם לבית המשפט, שהוא סבור שיש לו את הסמכות המקומית: לבית המשפט שליד לשכת ההגשה, או לבית המשפט שהוא סבור כי קנויה לו הסמכות לפי תקנות סדר הדין האזרחי. למגיש התנגדות לביצוע שטר אין בחירה כאמור.<sup>26</sup>

ודוק, בהגשת ההתנגדות לביצוע שטר, כשלעצמה, אין הסכמה לסמכות מקומית של בית משפט שבאזור שיפוטו הוגשה הבקשה לביצוע, מאחר שלמגיש התנגדות לביצוע שטר אין, כאמור, בחירה אחרת. אולם ניתן לציין בה כי סמכות השיפוט מוקנית לבית משפט שלא נמצא ליד אותה לשכת הוצאה לפועל מקומית, וידונו בשאלת הסמכות לאחר מכן, לפי הכללים הקבועים בתקנות סדר הדין האזרחי.

זה המקום לציין, כי על פי תקנות ההוצאה לפועל וגם על פי תקנות סדר הדין האזרחי, על הזוכה/התובע מוטלת החובה לפרט בכתב התביעה/בקשת הביצוע את העובדות העיקריות המראות כי בית המשפט מוסמך לדון בתובענה מבחינת העניין ומבחינת המקום. לפי טופס הבקשה לביצוע שטר (טופס 11 ד (ק"ת 6798 (תשס"ט 1164)), על הזוכה לנמק מדוע הסמכות לדון בהתנגדות נתונה לבית משפט מסוים.

נטעים, כי כפי שמוטלת החובה על הנתבע להעלות את הטענה להיעדר סמכות מקומית ב"הזדמנות הראשונה",<sup>27</sup> מן הראוי להטיל חובה דומה שעל התובע לפרט את העובדות המקימות סמכות מקומית בכתב הטענות הראשון, ולא בשלב מאוחר יותר. בהקשר לתביעה אזרחית נפסק כי "שעה שלא נטען בכתב

22 רע"א 6861/17 בשותי זאהר בע"מ נ' בנק מזרחי טפחות בע"מ [פורסם בנבו] (08.02.2018); רע"א 7815/09 אופיר יונתן דוד נ' אקסלנס נשואה שרותי בורסה בע"מ [פורסם בנבו] (03.11.2009). באותם עניינים, הדברים נפסקו בהקשר של סעדים זמניים.

23 ע"א 146/85 ציון גמליאל נ' מנורה, חברה לביטוח בע"מ, פ"ד מא(3) 746, עמ' 751 (1987).

24 רע"א 8858/13 שרה צרפתי נ' אולמר אפאל תנורי חימום בע"מ [פורסם בנבו] (21.01.2014).

25 בר"ע (ב"ש) 116/95 בנק הפועלים בע"מ – סניף אפריר נ' טל גרניט בע"מ [פורסם בנבו] (17.07.1995).

26 רע"א 3633/10 ויטרום 88 (98) בע"מ נ' פ.ת. פאנת בע"מ [פורסם בנבו] (12.07.2010).

27 טענה לעניין היעדר סמכות מקומית יש להעלות בהזדמנות הראשונה. גם של היעדר סמכות מקומית מתרפא בשתיקה של בעלי הדין (ראו: בג"ץ 450/12 פלוגיט נ' בית הדין הרבני הגדול לים [פורסם בנבו] (05.02.2012)).

התביעה כי הסמכות המקומית היא לאור מקום ביצוע ההתחייבות, בהבדל מהמקום של יצירת ההתחייבות, מנוע המבקש לטעון בדיעבד כי מקום השיפוט הוא לפי מקום ביצוע ההתחייבות. אוסיף כי גם אין בכתב התביעה כל טענה לפיה מקום ביצוע ההתחייבות הוא במשרדו של כונס הנכסים הנמצא ברמת גן. סבורני כי לא ניתן להכשיר את החסר בדיעבד, באמצעות העלאת הטענות לראשונה רק במסגרת הבקשה, גם אם נתמכות בתצהיר של המבקש, לא כל שכן, לא התבקש תיקון התובענה.<sup>28</sup>

זוכה, אשר לא ציין בבקשת הביצוע את העובדות אשר מקימות סמכות מקומית לבית משפט, עלול להסתכן בדחיית טענותיו בשאלת הסמכות המקומית.

במקרה שבו כן ציין הזוכה בבקשת הביצוע את העובדות, אשר מקימות סמכות מקומית לבית משפט, אין מקום להעביר את הדיון ביוזמת רשם ההוצאה לפועל לבית משפט אחר. אם הרשם סבור כי יש מקום להעביר את הדיון לבית משפט אחר, שלא צוין בבקשת הביצוע, עליו להזמין את בעלי הדין לדיון בשאלת הסמכות ולברר במעמד מהי הערכאה הדיונית הנכונה.<sup>29</sup>

כפי שצוין לעיל, עם הגשת התנגדות לביצוע שטר בלשכת ההוצאה לפועל והעברת העניין לבית המשפט על ידי רשם ההוצאה לפועל, תיבחן בשנית שאלת הסמכות המקומית על פי כללי הסמכות המקומית שבתקנות סדר הדין האזרחי. ברי, כי מאמר זה אינו מתכוון להקיף ולנתח את כללי הסמכות המקומית בסדר דין אזרחי, אך ראינו לציין, כי בית משפט בוחן את שאלת הסמכות המקומית, בין היתר, לפי הוראות הדין המהותי ולפי הוראות סעיף 3(ד)(3) לפקודת השטרות [נוסח חדש]: "באין מקום פרעונו של השטר נקוב במפורש, יראו כמקום פרעונו את המקום שניקב כמקום עסקו של הנמשך, או כמקום מגוריו". לעניין זה נפסק כדלקמן: "כשמדובר בשיק, המקום שנועד לביצועו הוא מקום עסקו או מקום מגוריו של הנמשך (סעיף 3(ד)(3) לפקודת השטרות [נוסח חדש]; י' זוסמן, סדרי הדין האזרחי, מהדורה שביעית, 1995, סעיף 59, בעמ' 76). במקרה דנן, מקום עסקו של הנמשך הוא סניף בנק דיסקונט בקריית גת ולא ניתן לומר שהמקום שנועד לביצוע התחייבות הוא בכל סניף של כל בנק, גם אם, טכנית, ניתן להפקיד את השיק בסניפים שונים של בנקים שונים".<sup>30</sup>

## ד. בחינת הסמכות המקומית בעת הגשת התנגדות לביצוע תביעה על סכום קצוב

הוראת סעיף 1א81 לחוק ההוצאה לפועל מתווה את הדרך הדיונית לביצוע תביעה על סכום קצוב, והיא נוספה לחוק ההוצאה לפועל בשנת 2002 במסגרת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 24), התשס"ג-2002. ההוראה קובעת, כי בהתקיים תנאים מסוימים ניתן להגיש להוצאה לפועל – באופן ישיר – "תביעה על סכום קצוב", קרי תביעה בסכום של עד 75,000 ₪, העומדת בתנאים להגשת תביעה בסדר דין מקוצר, כפי שמגשים פסק דין של בית משפט.

בדברי ההסבר להצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 25) (תביעות בסדר דין מקוצר), התשס"ב-2002, ה"ח 715, נכתב: "אחד מהתפקידים הבסיסיים של מערכת המשפט הינו לאפשר לפרטים לממש את זכויותיהם, וכשמדובר בזכויות שטרם הגיעו לפסק-דין, ויש להוכיחן בבית משפט, לאפשר בירור נאות של תביעות. יחד עם זאת, הדין היום הוא כי תביעות בסדר דין מקוצר מתנהלות בהליך מקוצר. זאת, מאחר שבסוג זה

28 ה"פ (ת"א) 4452-03-12 ישראל בודה נ' פז חברת נפט בע"מ [פורסם בנבו] (24.06.2012). ראו גם: בש"א (י-ם) 5584/04 שלמה גבאי נ' בנק לאומי לישראל בע"מ [פורסם בנבו] (10.05.2001); ובש"א (י-ם) 4131/05 סורי דניאל נ' אסוס ז'קלין [פורסם בנבו] (17.08.2005), שם נפסק, כי "בחינת נושא הסמכות המקומית נעשית אך ורק על יסוד העובדות שנטענו בעניין זה בכתב התביעה".

29 בר"ע (י-ם) 529/93 טל-אור נ' מעין ציוני, פ"מ תשנ"ד(3) 43, עמ' 44.

30 בר"ע (י-ם) 611/05 בן זקן נ' בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ [פורסם בנבו] (14.04.2005); ראו גם: תא"מ (ת"א) 20911-02 יושר סמיון נ' ארקדי פוקסמן [פורסם בנבו] (13.09.2011).

של תביעות הניסיון מלמד שבדרך כלל ידו של התובע על העליונה ולנתבע אין עילת הגנה טובה. לפיכך, הנטל, לפי הדין הקיים, הוא על הנתבע להראות שיש לו הגנה טובה ... על מנת להביא לחסכון וליעילות בטיפול בתביעות מוצע כי תביעות בסדר דין מקוצר תוגשנה ישירות להוצאה לפועל לביצוע, בדומה לשטרות. אם יגיש המשיב התנגדות – יועבר הטיפול לבית משפט ... בהצעה מנגנונים שנועדו לשמור זכויות הנתבעים להליך הוגן ולהזדמנות לבידור תביעתם.

סעיף 1א81(ד) (2) לחוק ההוצאה לפועל קובע כי אם הוגשה התנגדות, "יעכב הרשם את ביצוע הבקשה ויעביר את התביעה וההתנגדות לבית המשפט; לעניין הדיון בבית המשפט יראו את ההתנגדות כבקשה למתן רשות להתגונן בסדר דין מקוצר". החוק קובע עוד, בסעיף 1א81(ז)(2), כי שר המשפטים מוסמך להתקין תקנות לביצוע סעיף זה, לרבות תקנות בדבר הסמכות המקומית, למרות הוראת הסמכות המקומית שבסעיף 6 לחוק.

ואכן, מכוחו של סעיף זה הותקן פרק ט' לתקנות ההוצאות לפועל. תקנה 109ב' לתקנות ההוצאה לפועל קובעת, כי לנתבע עומדת הבחירה האם להגיש את ההתנגדות לבית המשפט שליד לשכת ההוצאה לפועל, שבה הוגשה התביעה לסכום קצוב או לבית המשפט, שהוא סבור כי קנויה לו הסמכות לפי תקנות סדר הדין האזרחי. התקנות קובעות, כי במקרה האחרון הנתבע חייב לפרט בהתנגדותו את הטעמים שלפיהם לשכת ההוצאה לפועל האמורה היא הלשכה המוסמכת; אז, ובהתאם להוראת סעיף 1א81(ג) לחוק ההוצאה לפועל ולתקנה 109ט', תועבר הבקשה לבית משפט השלום שליד לשכת ההוצאה לפועל שאליה הוגשה ההתנגדות, ודינה כדין תביעה בסדר דין מקוצר. יודגש, כי מלשונה של תקנה 109ט' (א) עולה שהרשם מצווה להעביר את ההתנגדות כמות שהיא לבית המשפט שליד לשכת ההגשה, היינו, לבית המשפט שליד הלשכה שאליה בחר הנתבע להגיש את ההתנגדות. לכן לרשם ההוצאה לפועל אין סמכות לדון ולהכריע בטענת חוסר סמכות מקומית.

מכאן, כי בעוד שלמגיש התנגדות לתביעה לסכום קצוב נתונה הבחירה היכן להגיש אותה, כאשר בחירה זו אמורה להיעשות לפי בית המשפט שהוא סבור שיש לו סמכות מקומית, הרי למגיש התנגדות לביצוע שטר, כאמור, אין בחירה.

יש לציין, כי בהתנגדות לביצוע תביעה על סכום קצוב, ומשבחר המתנגד להגיש את התנגדותו ללשכת הוצאה לפועל מסוימת ולמעשה מימש את זכות הבחירה שלו בשלב הגשת ההתנגדות, והעניין הועבר לבית המשפט לבקשתו, הוא אינו יכול להישמע בטענה של היעדר סמכות מקומית לאותו בית משפט בשלב מאוחר יותר, מאחר שעצם הגשת התנגדותו ומימוש בחירתו של המתנגד מהווים ויתור ומחילה על טענות הסמכות המקומית. בהקשר לכך, נפסק בעניין טכנוקריט,<sup>31</sup> כדלקמן: "כאשר נתבע מעוניין לקיים את הדין בבימ"ש, אשר לשיטתו אליו צריך היה להגיש נגדו תובענה לפי התקסד"א, עליו להגיש את ההתנגדות ללשכה שליד בימ"ש זה. לעומת זאת, אם הנתבע יבחר להגיש את ההתנגדות ללשכה שבה פתח התובע בהליך, אזי הוא יראה כמי שמחל על טענת חוסר הסמכות המקומית וכמי שהסכים לסמכותו המקומית של בית המשפט שליד לשכה זו". ובהמשך נפסק: "מסקנה זו מתחייבת מתכליתו של ההסדר החקיקתי דנן, לסייע לתובע לממש את זכותו ביעילות תוך חסכון בזמן ובמשאבים. מתכלית זו נגזר הצורך להבטיח דיון מהיר ויעיל לגופה של ההתנגדות, תוך הימנעות מעיסוק עקר בטענות סף של הנתבע, מחד גיסא, ומניעת "נדידת" תיקים חסרת תכלית מבית משפט אחד למשנהו, מאידך גיסא. תוצאה, שלפיה הנתבע יכול לכפור בסמכות המקומית למרות שמחל על זכותו להגיש את ההתנגדות ללשכה שליד בית המשפט המוסמך, לטענתו, אינה מתיישבת עם תכלית החקיקה ואינה משרתת כל תכלית ראויה".

31 בר"ע (י-ם) 975/09 טכנוקריט (1992) בע"מ נ' כ.ס.מ. הנדסה ובניין בע"מ [פורסם בנבו] (19.07.2009). ראו עוד: רע"א (ת"א) 51394-06-14 גלילה מקונן נגד פלאפון תקשורת בע"מ [פורסם בנבו] (24.08.2014), וכן רע"א (מרכז) 1100-12-13 טוני אבו סינה נגד עיריית נצרת [פורסם בנבו] (02.12.2013).

ודוק, אין בהגשת ההתנגדות לביצוע תביעה על סכום קצוב ללשכה מסוימת לפי בחירת המתנגד, כמעשה שאין אחריו כלום.<sup>32</sup> בית המשפט צריך שתהיה סמכות מקומית כדי שתדון בבקשת תובע להעברת העניין לפי בית המשפט המוסמך, לפי תקנות סדר הדין האזרחי.<sup>33</sup> אומנם מפסיקת בית המשפט המחוזי בעניין טכנוקריט ניתן ללמוד כי לא ניתן לפתוח מחדש את סוגיית הסמכות המקומית ולאפשר לבית המשפט שליך הלשכה שבה נפתח ההליך לדון בבקשה להעברת מקום הדיון; עם זאת, ולטעמנו, הדברים נאמרו בהקשר לבקשה נוספת מטעם המתנגד להעברת מקום הדיון לפי סעיף 79 לחוק בתי המשפט, ולא כבקשה מטעם התובע להעברת מקום הדיון, ולכן יש מספר טעמים:

הטעם הראשון – הרעיון שעמד בבסיס סעיף הסמכות המקומית בתביעה על סכום קצוב היה כי אין להחיל את כללי הסמכות המקומית הרגילים, החלים בהוצאה לפועל בתביעות על סכום קצוב, היות שתביעה על סכום קצוב היא יצור כלאיים, שכן התובע עדיין אינו אוחד בפסק דין המאשר את תביעתו, ולכן לא ראוי להעניק לו את הזכות המוענקת לזוכה; כמו כן, זהו סוג של מנגנון שנועד לשמור על זכויות החייב להליך הוגן ולהזדמנות לבירור התביעה.

עם זאת, לא הוטלה בתקנות ההוצאה לפועל הגבלה כלשהי על האוטונומיה המלאה שיש לזוכה בבחירת המקום לפתיחת תיק ההוצאה לפועל גם במקרה של תביעה על סכום קצוב. כמו כן, לא הוכנס סייג לסעיף 6 לחוק ההוצאה לפועל; כך נשמרה המגמה המאפשרת לזוכה לפתוח בהליכי הוצאה לפועל למימוש זכויותיו בכל מקום שהזוכה יראה לנכון, גם במקרה של הגשת בקשה לביצוע תביעה על סכום קצוב, ולכן קשה להלום פרשנות כי זכות זו של התובע תיפגע לחלוטין בעת הגשת התנגדות לביצוע תביעה על סכום קצוב.

בהקשר לכך, נפנה לדברים הבאים שאמר בית המשפט בהערת אגב: "אכן, קשה להלום תוצאה לפיה מגיש ההתנגדות הוא בעל הזכות הבלעדית בקביעת מקום הסמכות המקומית, ועל פיו יישק דבר, ללא קשר לקביעות תקנות סדר הדין האזרחי בעניין הסמכות המקומית, ומבלי שלמגיש התובענה תהיה אמירה כלשהי בנדרן".<sup>34</sup>

הטעם השני – "חסימת" התובע מאפשרות של העלאת טענת חוסר סמכות מקומית תביא לפגיעה קשה בזכויות הדיניות של התובע, ותפגע אף בזכות הבחירה שיש לתובע לבחור את מקום השיפוט לפי החלופות הקבועות בתקנה 3 לתקנות סדר הדין האזרחי. "זכות הבחירה" העומדת למתנגד בבחירת הלשכה שבה הוא רשאי להגיש את התנגדותו, אין יכולה לשנות את תקנות סדר הדין האזרחי.

וכך נפסק על ידי בית המשפט: "לא ראיתי כל הצדקה הגיונית לכך שתובע בתביעה לסכום קצוב – כלומר: תובע שתביעתו מלכתחילה מבוססת יותר לכאורה, והדין התכוון להעניק לה "תנאי פתיחה" טובים יותר – ייאלץ להשלים עם בית המשפט שהנתבע בחר, כאשר התובע הגיש מלכתחילה את התביעה לפי תנאי הסמכות המקומית".<sup>35</sup>

הטעם השלישי – כאשר מגיש ההתנגדות בוחר להגיש את התנגדותו בלשכה אחרת מזו שהוגשה בה בקשת הביצוע, החלטת רשם ההוצאה לפועל להעביר את הדיון לבית המשפט שליך לשכת ההוצאה לפועל שלו הוגשה ההתנגדות היא החלטה טכנית, ולרשם ההוצאה לפועל אף אין שיקול דעת בעניין, ולכן אינה יכולה לשלול מהתובע את הזכות להעלות את טענותיו בעניין הסמכות המקומית, על מנת להכריע בהן מבחינת מהותן.

32 יש לציין כי בפסיקת בתי המשפט של הערכאה הראשונה קיימת מחלוקת לגבי יישומה של ההלכה שנקבעה בעניין "טכנוקריט", במקום שהתובע (ולא הנתבע) מעלה טענת חוסר סמכות מקומית, ובעיקר במקרים שבהם קיימת תנית שיפוט מקומית ייחודית.

33 ת"ת (עכו) 17229-02-17 עפרה וינגרטן נ' עמית תקשורת ואחזקות (פתרונות אבטחה מתקדמים) בע"מ [פורסם בנבו] (15.03.2017); ת"ת 57716-10-17 בנק אגוד לישראל בע"מ נ' בן שושן [פורסם בנבו] (10.12.2017).

34 ע"ד (חד') 62719-12-15 י.פ. מנופאים בע"מ נ' טופ 10 ייזום ובניה בע"מ [פורסם בנבו] (30.08.2016).

35 ת"ת (כ"ס) 35455-12-13 עין נטפים – מפעלי מים וביוב אילת בע"מ נ' אילון [פורסם בנבו] (16.03.2014).

**הטעם הרביעי** – בחוק ובתקנות ההוצאה לפועל אין אמירה מפורשת כי בית המשפט, שאליו הועבר העניין, כאמור, על ידי רשם ההוצאה לפועל "לא יעבירו עוד", וזאת, בדומה להוראת סעיף 79(ב) לחוק בתי המשפט. כאשר רצה המחוקק למנוע מבעל דין לשוב ולהעלות טענה בעניין הסמכות המקומית, הוא גילה את כוונתו מפורשות, מה שלא עשה המחוקק בעת קביעת כללי הסמכות המקומית בתביעה על סכום קצוב. בפסיקת בית המשפט נפסק כי הדיבור "לא יעבירו עוד" מקנה לבית המשפט הנעבר סמכות מקומית ועניינית כאחד, והיא בבחינת השתק בעניין הסמכות.<sup>36</sup>

**הטעם החמישי** – זכות הגישה לערכאות שהוכרה בפסיקה כזכות על חוקתית<sup>37</sup> מקימה חזקה פרשנית. כאשר דבר המחוקק סובל יותר מפירוש אחד, יעדיף בית המשפט את הפירוש העולה בקנה אחד עם זכות הגישה לערכאות. יש להעדיף את הפרשנות אשר אין בה כדי להגביל או להציב מכשול לפני מי שמבקש להביא את עניינו לביקורת שיפוטית.<sup>38</sup> יש לומר כי נדרשת לשון חקיקתית ברורה וחד משמעית כדי להביא למסקנה, כי המחוקק ביקש להגביל זכות זו בדרך של הכבדה על מימושה. ברוח זו עיצבה הפסיקה עיקרון פרשני, לפיו יש לפרש הוראות חוק באופן המקיים את סמכויות בית המשפט להידרש לסכסוכים.<sup>39</sup>

**הטעם השישי** – "זכות הבחירה" שיש למתנגד לבחירת הלשכה שבה תוגש התנגדותו כפופה לחובת הנתבע לפרט בהתנגדותו את הטעמים, שלפיהם לשכת ההוצאה לפועל האמורה היא הלשכה המוסמכת לפי כללי הסמכות המקומית שבסדר הדין האזרחי. ללמדך, כי המחוקק עמד על חשיבות קיומה של הסמכות המקומית לפי כללי סדר הדין האזרחי, ומן הראוי כי טענות הצד השני באותו עניין יישמעו והוא לא יהיה מושקע מהעלאת טענות של חוסר סמכות מקומית.

**הטעם השביעי** – "זכות הבחירה" שעומדת למתנגד בתביעה על סכום קצוב, לא להגיש את התנגדותו ללשכה שבה הוגשה בקשת הביצוע, לא נועדה ליצור מסלול עוקף לזכות התובע לבחור במחוז השיפוט את בית המשפט שבו תידון תביעתו, לרבות במקרה של קיומה של תניית שיפוט.<sup>40</sup> ברי גם, כי תקנות ההוצאה לפועל לא התיימרו לתת לחייב זכויות עודפות ולגבור על הוראות חוק בתי המשפט, המקנה לנשיא בתי משפט השלום את הזכות להעביר תביעות בתוך אותו מחוז שיפוט.<sup>41</sup>

**הטעם השמיני** – מפסיקת בית המשפט העליון ניתן ללמוד, כי בחירת המתנגד להגיש את התנגדותו ללשכת הוצאה לפועל לפי אחת החלופות שמקנים לו החוק והתקנות "אין בה כדי לסתום את הגולל בנוגע למקום הדיון בהתנגדות ואין בכך כדי למנוע מהמבקש להגיש בקשה להעברת הדיון לפי סעיף 78 לחוק בתי המשפט, משיקולים הקשורים בראש ובראשונה במאזן הנוחות בין הצדדים".<sup>42</sup>

מכל האמור עולה, כי המחוקק התווה הליך מיוחד בבקשה לביצוע תביעה על סכום קצוב בלשכות ההוצאה לפועל, וכי בניגוד לכלל, שלפיו הזוכה רשאי להגיש בקשה לביצוע בכל לשכה בארץ והחייב מחויב להגיש את כל בקשותיו רק בלשכה זו, אומנם המבקש להגיש תביעה על סכום קצוב רשאי לבחור בלשכת ההוצאה לפועל הנוחה לו (גם זו הנטולת סמכות מקומית בקריטריונים של סדר הדין האזרחי), ברם, לצד השני יש זכות להגיש את ההתנגדות בלשכה שליד בית המשפט שהוא סבור שהוא בעל הסמכות המקומית, ועליו אף לנמק מדוע יש לה סמכות.<sup>43</sup> הגשת התנגדות לביצוע תביעה על סכום קצוב בלשכה שבה הוגשה יוצרת השתק כלפי הנתבע ומונעת ממנו העלאת טענה של היעדר סמכות מקומית בשלב מאוחר יותר,

36 רע"א 5645/13 דוד צוקר ובניו חברה לבניין ולהשקעות נ' דוד צוקר [פורסם בנבו] (08.09.2013); רע"א 3319/00 שור נ' בן-יקר גת חברה להנדסה ובניין בע"מ פ"ד נה(2) 817 (2001).  
37 בג"ץ 2171/06 שני כהן נ' יו"ר הכנסת [פורסם בנבו] (29.08.2011).  
38 ראו ספרו של משה קשת על דיני הסמכות של בתי המשפט בעניינים אזרחיים (2015), עמ' 32.  
39 ע"א 3115/93 ראובן יעקב נ' מנהל מס שבח מקרקעין חיפה פ"ד נ(4) 549, 559-560 (1997).  
40 ת"ת (עכו) 45970-02-17 עיריית ירושלים נ' אסף קרון [פורסם בנבו] (03.04.2017).  
41 ת"ת (עכו) 4837-10-17 במרום הפקות 2004 בע"מ נ' אמג'ד חורי [פורסם בנבו] (29.10.2017).  
42 כש"א 5882/15 עלא סרור נ' נדיר תעשיות צבע (1996) בע"מ [פורסם בנבו] (07.09.2015).  
43 ע"ר (חי') 41453-11-10 רוז נ' כרטיסי אשראי לישראל בע"מ [פורסם בנבו] (14.05.2011).

אך אינה יוצרת מחסום בפני התובע ואינה מונעת ממנו העלאת טענות בעניין היעדר סמכות המקומית בפני בית המשפט שאליו הועברה ההתנגדות.

## ה. סיכום

חוק ההוצאה לפועל קובע העדפה ברורה לזוכה על פני החייב בעת הגשת בקשה לביצוע פסק דין. העדפה זו נעוצה בכך שהזוכה כבר זכה בדין, ולכן ראוי לאפשר לו להוציא את פסק הדין מן הכוח אל הפועל בנוחות ובדרך הנראית לו. בנוסף, ניהול תיק ההוצאה לפועל אינו מחייב הגעה פיזית ודיונים בנוכחות הצדדים, אלא במקרים מועטים.<sup>44</sup> גישה זו של העדפת בחירת הזוכה נשמרה לאחר תיקון חוק ההוצאה לפועל ומתן אפשרות להגשת בקשה לביצוע שטר ולהגשת בקשה לביצוע תביעה על סכום קצוב.

בעת בחינת כללי הסמכות המקומית בבקשה לביצוע שטר ובבקשה לביצוע תביעה על סכום קצוב, ראינו כי החוק קבע כלל שונה ביחס לתביעות על סכום קצוב. בעוד שלמגיש התנגדות לתביעה על סכום קצוב נתונה הבחירה – האם להגיש התנגדות ללשכה שבה נפתח התיק או בלשכה, שלדעת המתנגד היא בעלת הסמכות המקומית לדון בעניין לפי כללי הסמכות המקומית הקבועים בתקנות סדר הדין האזרחי – הרי שלמגיש התנגדות לביצוע שטר אין בחירה, כאמור, והוא יכול להעלות טענה, כאמור, רק לאחר הגשת ההתנגדות והעברתה לבית המשפט שליד לשכת ההוצאה לפועל שבה הוגשה הבקשה לביצוע השטר. ראינו גם, כי לאחר שהמתנגד בבקשה לביצוע תביעה על סכום קצוב מימש את "בחירתו", הוא מנוע ומושתק מהעלאת טענת חוסר סמכות מקומית בשלב מאוחר יותר.

בהתחשב בעמיתות המסוימת, אשר יכול להיות שיש בחוק ובתקנות ההוצאה לפועל, בבתי משפט קיימות פסיקות סותרות בשאלת הסמכות המקומית בבקשות לביצוע תביעה על סכום קצוב. ראינו כי פסיקת בית המשפט המחוזי המנחה בעניין טכנוקריט, אשר קבעה כי בעת בחירת המתנגד בלשכה שבה הגיש את התנגדותו, מנוע הוא מהעלאת טענת חוסר סמכות מקומית בשלב מאוחר יותר, פורשה על ידי בתי המשפט בארץ במובנים שונים בכל הנוגע לזכותו של התובע להעלות טענת חוסר סמכות מקומית.

דעתנו היא, כי ככלל ובגדרי השכל הישר – אף במובן המשפטי ולנוכח הוראות הדין ומדיניות משפטית ראויה, אין לנעול את הדלת בפני התובע בעת העלאת טענות בנושא הסמכות המקומית לאחר העברת העניין לבית משפט שבחר המתנגד לבקשה לביצוע תביעה על סכום קצוב.

אומנם טעמים פרגמטיים מצדיקים שיש להימנע ככל האפשר מלתת לבעלי-הדין "לטלטל" את ההליכים המתנהלים ביניהם מבית משפט אחד למשנהו, ולאחר מכן, שוב לבית משפט אחר; גם לדיונים בעניין הסמכות צריך להיות פעם סוף, על מנת שבעלי הדין ייכנסו מוקדם ככל האפשר לעובי הקורה של טענותיהם לגופו של העניין.<sup>45</sup> עם זאת, עמדנו במאמר על השיקולים והטעמים אשר מצדיקים את אי השתקתו של התובע בתביעה על סכום קצוב מהעלאת טענת חוסר סמכות מקומית, כל זאת בהתייחס למטרות חוק ההוצאה לפועל, אשר מהווה מכשיר בידי הזוכה למימוש זכויותיו – כמובן, תוך שמירה על זכויותיו החוקתיות של החייב.<sup>46</sup>

44 יצויין, כי עם העלאתה של מערכת חדשה בהוצאה לפועל, מערכת "כלים שלובים", הונחה למעשה תשתית טכנולוגית חדשה המאפשרת לחייב לקבל מידע באמצעות אתר האינטרנט ביחס להחלטות והליכים שנקטו בתיק. בנוסף, במקרים רבים מקבל החייב מענה שלם ומלא באמצעות המוקד הטלפוני.

45 רע"א 3319/00 שור נ' בן-יקר גת חברה להנדסה ובניין בע"מ, פ"ד נה(2) 817, עמ' 820 (2001). ראו גם דברי השופט ד"ר ש' לויין בספרו תורת הפרוצדורה האזרחית, מבוא ועקרונות יסוד (מהדורה 2, תשס"ח-2008), עמ' 122: "אין זה נדיר שבעלי הדין מקדישים מרץ וזמן רב גם לטיעונים בדבר הסמכות המקומית, לעתים לא פחות מאשר לענין הסמכות הפונקציונלית. זוהי אחת הדוגמאות הבולטות למקרים שבהם עשוי להתבזבז לשווא זמן שיפוטי יקר. במדינה קטנה כמדינתנו, שבה אפשר להגיע בקלות ובמהירות, כמעט מכל מקום לכל מקום, הולכת ופוחתת החשיבות שבנושא זה".

46 להרחבה ראו מאמרם של סלים גובראן וחגי קלעי על תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני, עיוני משפט לז, 2014, עמ' 195-234.

קיומו של מתווה שונה בין התנגדות לביצוע שטר לבין התנגדות לביצוע תביעה על סכום קצוב בכל הנוגע למקום הגשת ההתנגדות יצר, במובן מסוים, דין שונה בשאלת הסמכות המקומית בין שני המקרים. כמו כן, הדיון בשאלת הסמכות המקומית בהוצאה לפועל החל להעסיק את בתי המשפט ביתר שאת בשנים האחרונות, כך שאנו ערים לנפח הולך וגדל של בקשות ל"העברת העניין" לבית משפט בטענה של היעדר סמכות מקומית, במיוחד בעקבות תיקון מס' 24 לחוק ההוצאה לפועל והגשת בקשה לביצוע "תביעה על סכום קצוב".

יש לזכור, כי ההסדר בשאלת הסמכות המקומית בהקשר לשטרות נקבע לפני עשרות שנים, עם כניסתן של תקנות ההוצאה לפועל לתוקף בשנת 1979, בעוד שההסדר החקיקתי בהקשר לתביעה על סכום קצוב נקבע כ-25 שנה לאחר מכן. במהלך השנים בוצעו תיקונים לאיחוד שני המתווים. כך, למשל, בשני המתווים אוחד המועד להגשת התנגדות ל-30 יום. מן הראוי לאחד גם את ההסדרים בין שני המתווים גם בשאלת הסמכות המקומית, בהיעדר טעם מיוחד אשר מבדיל ביניהם.

יש לשקול הוספת הוראה לחוק ההוצאה לפועל בדומה להוראת סעיף 24 לחוק בתי המשפט, אשר תאפשר העברת תיק מלשכה אחת לאחרת מקום שרשם הוצאה לפועל הוא בעל דין בתיק; וכן להוסיף הוראה אשר תאפשר העברת תיקים מלשכה אחת לאחרת, כדי לאזן ולווסת עומס התיקים בין לשכות ההוצאה לפועל השונות, בדומה להוראה הקבועה בסעיף 20(ג) הרלוונטית רק לתיקי המוסד לביטוח לאומי במסלול מזונות.

זה המקום לציין, כי בשנים האחרונות הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – סמכות מקומית), התשע"ה-2015, שמטרתה לקבוע כי הזוכה בתיק הוצאה לפועל יוכל להגיש את בקשת הביצוע (בשטרות ובתביעות על סכום קצוב) בלשכת ההוצאה לפועל לפי כללי מקום השיפוט הקבועים בתקנות סדר הדין האזרחי, המחייבים זיקה בין מקום השיפוט (במקרה זה, מקום לשכת ההוצאה לפועל) לבין החייב או ההתחייבות שבגינה מוגשת הבקשה. בהצעת החוק נכתב כי לפי חוק ההוצאה לפועל, "זוכה רשאי להגיש בקשה לביצוע פסק דין נגד החייב בכל אחת מהלשכות בארץ, לפי נוחותו. המשמעות היא שזוכים רבים נוהגים לפתוח תיקי הוצאה לפועל בלשכות המרוחקות ממקום מגורי החייבים, לכן נגישות החייבים להוצאה לפועל נפגעת וגורמת לפגיעה כלכלית קשה בהם. הריחוק ממקום מגורי החייבים מקשה על ההתנהלות מול הוצאה לפועל וגורם לסרבול, קושי, עלויות ועיכובים רבים בהתנהלות התיק, מאחר שכל בקשה מחייבת את החייב לנסוע פיזית לשם הגשתה בלשכה. הדבר נכון גם לגבי התייצבות לדיונים בלשכות ההוצאה לפועל. לפיכך, ולנוכח העובדה כי מרבית החייבים בהוצאה לפועל מתמודדים עם חסרון כס, וכפועל יוצא גם עם היעדר ייצוג משפטי, יש מקום להחיל את כללי הסמכות המקומית כקבוע בסדר הדין האזרחי".<sup>47</sup>

ברי, כי בקשות רבות נוספות להעברת העניין נמצאו בדרך אל בתי המשפט, ואפשר שביחס לאותם קשיים, שעליהם עמדנו במאמר זה, יהיה ניתן לקבוע כללים ברורים יותר ואף מעשיים, אשר שומרים על האינטרסים של הזוכים ושל החייבים.

47 הצעת החוק הפרטית (מספר הצ"ח פ/674/20) עברה בקריאה טרומית, והועברה לוועדת החוקה, חוק ומשפט להכנה לקריאה ראשונה.



# Mortgage Contracts: Law, Economics and Psychology

**Prof. Oren Bar-Gill\***

## Abstract

Mortgage contracts, like other consumer contracts, are the product of an interaction between market forces and consumer psychology. Imperfectly informed and imperfectly rational borrowers fail to fully comprehend the costs and benefits of the mortgage contract. Moreover, sophisticated lenders design their contracts in response to consumer misperception. The resulting behavioral market failure hurts consumers and reduces efficiency. This Chapter uses the US mortgage market and, specifically, the subprime mortgage market before the financial crisis to illustrate the causes and effects of this behavioral market failure. Different legal policy responses are also considered.

## I. Introduction

For most people, the mortgage contract is among the most important contracts they will ever sign. Focusing on the US mortgage market before the financial crisis of 2008, this Chapter examines the subprime mortgage contract and its central design features. As we will see, for many borrowers these contractual design features were not welfare maximizing. In fact, to the extent that the design of subprime mortgage contracts contributed to the subprime crisis, this welfare loss to borrowers—substantial in itself—is compounded by much broader social costs. A better understanding of the market failure that produced these inefficient contracts should inform the ongoing debates on how to regulate the mortgage market in the US and beyond.

The underlying concern is that imperfectly informed and imperfectly rational consumers might fail to fully comprehend the costs and benefits associated with the mortgage contract. Sophisticated lenders then design their contracts in response to consumer misperception. Indeed, the design of mortgage contracts can best be viewed as the outcome of an interaction between market forces and the psychology of consumers.

---

\* William J. Friedman and Alicia Townsend Friedman Professor of Law and Economics, Harvard Law School. Email: [bargill@law.harvard.edu](mailto:bargill@law.harvard.edu). Address: 1525 Massachusetts Ave., Cambridge, MA 02138, USA. This chapter draws on my prior work, specifically: Bar-Gill, Oren (2012), *Seduction By Contract: Law, Economics and Psychology in Consumer Markets* (Oxford University Press); Bar-Gill, Oren (2014), *Consumer Transactions*, in Doron Teichman and Eyal Zamir (eds.), *Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, ch. 18 (Oxford University Press).

---

The remainder of this chapter is organized as follows. Part II conducts a positive, or descriptive, analysis of the subprime mortgage contract and of the subprime mortgage market more broadly. It shows how the interaction between market forces and consumer psychology results in a behavioral market failure. Part III explores the welfare implications of the behavioral market failure. Part IV discusses possible legal policy responses. Part V offers a brief conclusion.<sup>1</sup>

## II. Contractual Design in the US Subprime Mortgage Market

Mortgage contracts are an (important) example of the more general family of consumer contracts. We therefore start with a general theory of consumer contracts. Market forces demand that sellers be attentive to consumer psychology. Sellers who ignore consumer biases and misperceptions will lose business and forfeit revenue and profits. Over time, the sellers who remain in the market, profitably, will be the ones who have adapted their contracts and prices to respond, in the most optimal way, to the psychology of their customers. This general argument is developed in Section A below. In particular, the interaction between consumer psychology and market forces results in two common contract design features: complexity and cost deferral. Section B describes these features and how they manifested in the US subprime mortgage market. (For an excellent exposition of the economic theory literature on the topics addressed in Part II, see Spiegler 2011; Armstrong 2008.)

### A. Consumer Contracts: A Behavioral Economics Approach

#### 1. A behavioral market failure

When consumers are perfectly informed and perfectly rational, sellers design their contracts to maximize the net benefit to consumers. Otherwise they will lose business.<sup>2</sup> Specifically, sellers seek to maximize the actual (net) benefits to the consumer, which equals the actual benefit that the consumer gains from the product minus the actual price that the consumer pays for the product.

When consumers are imperfectly informed and imperfectly rational and, as a result, misperceive benefits and prices, sellers design their contracts to maximize the *perceived* (net) benefit to consumers, which equals the benefit that the consumer thinks she will gain from the product minus the price that the consumer thinks she will pay for the product.

It is not hard to see why contracts that are designed to maximize the perceived (net) benefit to consumers will generally look very different from contracts that are designed to maximize the actual (net) benefit. Consider, for example, a 5-year mortgage contract, with a prepayment option. A rational consumer realizes that the probability of prepayment is very low and thus prefers a mortgage with a fixed interest rate of, say, 5% for the entire 5-year period. An imperfectly rational consumer, on the other hand, overestimates the probability of prepayment. Specifically, this irrational consumer thinks that she will be able to prepay fully after 2 years (perhaps because she optimistically thinks that she will get a generous inheritance or that her credit rating will substantially improve such that she will be able to refinance with a more attractive loan). For this consumer a mortgage contract with an interest rate of 3% for the first 2 years and an interest rate

---

1 The analysis in this Chapter draws on the burgeoning field of Behavioral Industrial Organization. For an excellent recent textbook that summarizes and synthesizes this important literature, see Spiegler (2011). For an earlier survey of the economics literature, see Ellison (2006).

2 A monopolist will design efficient products and contracts that maximize the (gross) benefit enjoyed by the informed, rational consumer. The monopolist, however, will set higher prices to extract much of this benefit.

of 10% for the subsequent 3 years would be more attractive. Indeed, teaser rate contracts, with low interest rates for an initial, introductory period and higher long-term rates were common in the subprime mortgage market. They are also common in many other consumer markets.

## **2. The role of competition**

Sophisticated sellers design their consumer contracts in response to the cognitive biases and misperceptions of their customers. As we will see, when contract design responds to consumer psychology rather than sellers' cost structure, the resulting distortions reduce welfare and hurt consumers. Can enhanced competition ameliorate, or mitigate, this behavioral market failure?

The first-cut answer is no. Continuing with the previous example, assume that borrowers are generally optimistic and mistakenly believe that they will be able to prepay fully after 2 years. Consider two competing lenders – a high-road lender and a low-road lender. The high-road lender does not exploit the cognitive biases of its customers. It thus offers a 5% fixed-rate loan. The low-road lender, on the other hand, has no qualms about exploiting the cognitive biases of its customers. It thus offers the loan with a 3% introductory rate and a 10% long-term rate, which, in the eyes of the biased consumer, appears to be more attractive. If many consumers are imperfectly rational, the high-road lender will lose out to the low-road lender. These consumers will flock to the low-road lender and the high-road lender will go out of business.

Competition does not solve the behavioral market failure. The reason is straightforward: Competition forces sellers to maximize the perceived (net) consumer benefit. When consumers accurately perceive their benefits, competition will help consumers. But when consumers are imperfectly rational, competition will maximize the perceived (net) benefit at the expense of the actual (net) benefit. Focusing on price: When consumers are perfectly rational, sellers compete by offering a lower price. When consumers are imperfectly rational, sellers compete by designing pricing schemes that create an appearance of a lower price. The underlying problem is on the demand side of the market: imperfectly rational consumers generate biased demand. Competition forces sellers to cater to this biased demand.

## **3. Market correction**

The preceding analysis takes consumers' biases and misperceptions as exogenously given. With exogenous biases and misperceptions, competition does not ameliorate the behavioral market failure. Indeed, competition forces sellers to exploit the cognitive biases of their customers. But perceptions and misperceptions can be endogenous. In particular, sellers can influence consumer perceptions, e.g., through marketing. With endogenous perceptions, sellers, operating in a competitive market, might try to exacerbate biases that increase the perceived benefit and reduce the perceived price of their products (see, e.g., Glaeser, 2004). But seller may also offer superior, yet underappreciated products and contracts and try to compete by educating consumers and fighting misperception (see, e.g., Gillette 2004). It is not clear a-priori whether sellers will compete by exacerbating consumer biases (or simply taking them as given) or by trying to fight these biases. But, as I explain elsewhere, there are several forces working against the more optimistic bias-correction alternative (see Bar-Gill, 2012; Bar-Gill, 2014). We cannot always count on competition to ameliorate the behavioral market failure.

Before moving on, another market correction force – or set of market correction forces – should be mentioned. Consumers, even imperfectly rational consumers, learn from their mistakes, and from the mistakes of others. Such learning could, in principal, solve the behavioral market failure or, at least, mitigate it. Expert advice and seller reputation can further facilitate mistake correction. While clearly valuable, these market solutions are imperfect. Learning occurs more quickly in some contexts, but less quickly in others. And when the harm is substantial, e.g.,

---

when a consumer's home is foreclosed because she failed to fully understand the terms of her mortgage, learning may come too late. Expert advice can be helpful, but such advice is not always sought out and it is not always reliable. And reputation depends on the effective and accurate flow of information among consumers, which sometimes occurs, but not always. In many consumer markets, consumer misperception will persist and sellers will continue to design their products, contracts and prices in response to these misperceptions. (See Bar-Gill 2012 and references cited therein)

## **B. Common Contract Design Features**

Sellers design consumer contracts in response to the imperfect rationality of their customers. This behavioral market failure manifests in two common contract design features: complexity and deferred costs, with both features playing an important role in the US subprime mortgage market. (Complexity and deferred costs are also recurring themes in theoretical models of industrial organization with imperfectly rational consumers—see Spiegler 2011, ch. 12; see also Armstrong 2008.)

### **1. Complexity**

Consumer contracts are complex! Just look at your mortgage contract. Or, for that matter, at your credit card contract, cell phone contract, checking account contract, insurance contract, etc'. There is a heap of fine print, full of technical legal language, contributing to this complexity. Moreover, substantial complexity is observed on the non-fine print terms, most prominently the contract price. The pricing, in many consumer contracts, is multidimensional and complex. Indeed, complexity was a defining feature of the subprime mortgage contracts that contributed to the economic crises of 2008.

While the traditional FRM sets a single, constant interest rate, the typical subprime mortgage includes multiple interest rates, some of which are implicitly defined by nontrivial formulas that adjust rates from one period to the next. The typical subprime loan also features a host of fees, some applicable at different time periods during the loan term, some contingent on various exogenous changes or on borrower behavior. The numerous fees associated with a subprime loan fall under two categories:

- (1) Origination fees, including a credit check fee, an appraisal fee, a flood certification fee, a tax certification fee, an escrow analysis fee, an underwriting analysis fee, a document preparation fee, and separate fees for sending emails, faxes, and courier mail; and
- (2) Post-origination fees, including late fees, foreclosure fees, prepayment penalties, and dispute-resolution or arbitration fees. These fees can add up to thousands of dollars or up to 20 percent of the loan amount. The prepayment option, of special importance in the subprime market, further complicates the valuation of these contracts, as does the (implicit) default option.

Because a borrower must choose among many different, complex products, each with a different set of multidimensional prices and features, the complexity of the borrower's decision is exponentially greater than the already high level of complexity of a single contract.<sup>3</sup>

There are efficiency justifications for multidimensional pricing. The complex contract facilitates risk-based pricing and tailoring of optional services to heterogeneous consumer needs (see,

---

3 Truth in Lending, 73 Fed. Reg. 44,522, 44,524–25 (July 30, 2008) (codified at 12 C.F.R. pt. 226) (“[P]roducts in the subprime market tend to be complex, both relative to the prime market and in absolute terms . . .”).

e.g., Bar-Gill 2012, Bar-Gill and Bubb 2012) These efficiency benefits explain some of the complexity and multidimensionality observed in mortgage contracts. But they cannot explain all of the staggering complexity that consumers face. There is another, behavioral explanation. Complexity hides the true cost of the product from the imperfectly rational consumer. A rational consumer navigates complexity with ease. She assesses the probability of triggering each rate, fee, and penalty and calculates the expected cost associated with each price dimension. The rational consumer may have imperfect information, but she will form unbiased estimates given the information that she chose to collect. Accordingly, each price dimension will be afforded the appropriate weight in the overall evaluation of the product.

The imperfectly rational consumer, on the other hand, is incapable of such an accurate assessment. He is unable to calculate prices that are not directly specified. Even if he could perform this calculation, he would be unable to simultaneously consider multiple price dimensions. And even if he could recall all the price dimensions, he would be unable to calculate the impact of these prices on the total cost of the product. The imperfectly rational borrower deals with complexity by ignoring it. He simplifies his decision problem by overlooking nonsalient price dimensions (see Thaler 1999). And he approximates, rather than calculates, the impact of the salient dimensions that cannot be ignored. In particular, limited attention and limited memory result in the exclusion of certain price dimensions from consideration. Limited processing ability prevents borrowers from accurately aggregating the different price components into a single, total expected price that would serve as the basis for choosing the optimal product. While the rational consumer is unfazed by complexity, the imperfectly rational consumer might be misled by complexity. (See Bar-Gill 2012; Korobkin 2003)

As explained above, when consumers are imperfectly rational sellers design contracts in response to systematic biases and misperceptions. In particular, they reduce the total price as perceived by consumers by increasing non-salient prices and decreasing salient prices. This strategy depends on the existence of non-salient prices. In a simple contract, the one or two price dimensions will generally be salient. Only a complex contract will have both salient and non-salient price dimensions. Complexity thus serves as a tool for reducing the perceived total price.

A clarification is in order. In theory, an incomplete understanding of complex contracts is consistent with rational-choice theory. Facing a complex contract, a rational consumer would have to spend time reading the contract and deciphering its meaning. If the cost of attaining perfect information and perfect understanding of the contract is high, the rational borrower would stop short of this theoretical ideal. Imperfect rationality can be viewed as yet another cost of attaining more information and better understanding. When this cost component is added, the total cost of becoming informed goes up, and thus the consumer will end up with less information and a less complete understanding of the contract. Imperfect rationality, however, is not simply another cost component. A rational consumer who decides not to invest in reading and deciphering certain contractual provisions will not assume that these provisions are favorable to her. In fact, she will recognize that unread provisions will generally be pro-seller. In contrast, an imperfectly rational consumer will completely ignore the unread or forgotten terms or naively assume that they are favorable to him. Accordingly, a complex, unread term or a hidden fee would lead an imperfectly rational consumer—but not a rational consumer—to underestimate the total cost of the product. As a result, the incentive to increase complexity and hide fees will be stronger in a market with imperfectly rational consumers. The behavioral economics theory of contract design is an imperfect-rationality theory, not an imperfect-information theory.

---

## 2. Deferred Costs

Non-salient price dimensions and prices that impose underestimated costs create opportunities for sellers to reduce the perceived total price of their product. What makes a price non-salient? What leads consumers to underestimate the cost associated with a certain price dimension? While there is no simple answer to these questions, there is one factor that exerts substantial influence on salience and perception – time.

The basic claim is that, in many cases, non-contingent, short-run costs are accurately perceived, while contingent, long-run costs are underestimated. Take our mortgage example, with the low short-term, introductory interest rate and the high long-term rate. The short-term rate is to be paid for certain and soon. This cost will figure prominently, when the consumer chooses among competing loans. The long-term rate is to be paid in the future and only if the consumer does not prepay the mortgage. This cost will often be underestimated by the consumer. It is less likely to affect the consumer's choice between competing loan products choice. If costs in the present are accurately perceived and future costs are underestimated, market forces will produce deferred-cost contracts.

The importance of the temporal dimension of price and cost can often be traced back to two underlying forces: myopia and over-optimism. Myopic consumers care more about the present and not enough about the future. People are impatient – they prefer immediate benefits, even at the expense of future costs (see, e.g., Loewenstein and O'Donoghue 2004; O'Donoghue and Rabin 1999). Myopia is attributed to the triumph of the affective system, which is driven primarily by short-term payoffs, over the deliberative system, which cares about both short-term and longer-term payoffs. This understanding of myopia, and of intertemporal choice more generally, is consistent with findings from neuroscience (see Loewenstein and O'Donoghue 2004; McClure, Laibson, Loewenstein and Cohen 2004).

In addition, future costs are often underestimated, because consumers are over-optimistic. The prevalence of the optimism bias has been confirmed in multiple studies (see, e.g., Weinstein 1980; Svenson 1981). Borrowers might be optimistic about their future income. They might also optimistically underestimate the probability of an adverse contingency, such as job loss, accident, or illness, causing them financial hardship. As a result, borrowers might overestimate their ability to service a mortgage loan with high, deferred costs. In addition, borrowers might overestimate their ability to refinance the loan at an attractive rate and to avoid the high, long-term costs associated with a deferred-cost loan by doing so. Such overestimation may result from optimism about future home prices, future interest rates, and the borrower's future credit score.

A sophisticated seller facing imperfectly rational consumers will seek to reduce the perceived total price of her product without reducing the actual total price that consumers pay. When consumers are myopic or optimistic, this wedge between perceived and actual prices can be achieved by backloading costs onto long-term price dimensions. The result is deferred-cost contracts.

## III. Welfare Implications

Mortgage markets often suffer from a behavioral market failure. What are the welfare implications of this market failure? Specifically, what are the consequences of complexity and deferred costs – when responding to imperfect rationality – for consumers and for efficiency? <sup>4</sup>

---

4 The behavioral market failure and, specifically, the contractual design features highlighted above also have potentially important distributional implications (see Bar-Gill 2012).

### **A. Hindered Competition**

The excessive complexity of many mortgage contracts hurts competition to the detriment of consumers and the economy at large. For competition to work well, consumers must be able to compare the benefits and costs of different products and choose the one that provides the best value, given the consumer's tastes and needs. Gathering information on competing products is costly, and complexity – of the product or contract – increases this cost. When the cost of collecting information goes up, the consumer will collect less information. This is true for the rational consumer. It is even more true for the imperfectly rational consumer, who might be effectively paralyzed by the complexity.

Less information, and less comparison shopping, imply weaker competition. Lenders gain market power, increasing profits at the expense of consumers. Limited competition also imposes a welfare cost in the form of inefficient allocation, as consumers are not matched with the most efficient lender or with the mortgage product that best fits the consumer's needs. (A series of recent papers in industrial organization argue that firms introduce spurious complexity into tariff structures and by doing so inhibit competition and reduce welfare. See, e.g., Ellison 2005; Gabaix and Laibson 2006; Spiegler 2006; Ellison and Ellison 2009. For a discussion of additional welfare implications of complex contract, see Gilo and Porat 2006.)

### **B. Distorted Competition**

Complexity weakens the forces of competition. But even if sellers vigorously competed for consumers, biases and misperceptions on the demand side of the market would distort these competitive efforts, leading to suboptimal outcomes for consumers and reducing social welfare. Focusing on price, sellers facing rational consumers will try to minimize the total price of their product. Competition would operate on the total-price level. Imperfectly rational consumers, on the other hand, choose products based on a few salient price dimensions. Competition will thus focus on those salient prices, driving them down, while non-salient prices, free from competitive pressure, increase. And when salience is a function of time – when short-term prices are salient and long-term prices are not – competition will drive short-term prices below cost, recouping losses through high long-term prices.

Such pricing entails several efficiency costs. First, product-use decisions will be distorted. Prices affect product-use decisions. For example, a high prepayment penalty will inefficiently deter borrowers from refinancing their mortgage loans. Second, deferred-cost features of the common subprime mortgage are correlated with increased levels of delinquency and foreclosure, which impose significant costs not only on borrowers but also on surrounding communities, lenders, loan purchasers, and the economy at large.

Finally, salience-based pricing inefficiently increases the demand for mortgage products: Lenders reduce salient prices and increase non-salient prices in order to minimize the total price as perceived by the imperfectly rational consumer. Since the perceived total price will be lower than the actual total price, biased consumers may take-out a loan that costs more than it is worth to them. This inefficiency exists even with optimal pricing: the non-salient price dimensions will be ignored or underestimated, reducing the perceived total price. Distorted contract design exacerbates the problem by back-loading more of the total price onto the non-salient, underestimated dimensions. Bias and misperception result in artificially inflated demand. Distorted contract design adds air to the demand balloon. Loading a loan's cost onto less salient or underappreciated price dimensions artificially inflates the demand for mortgage financing and, indirectly, for residential real estate. The proposed theory thus establishes a causal link between contractual design and the subprime

---

expansion and real estate boom. Accordingly, the subprime meltdown that followed this expansion can also be attributed, at least in part, to the identified contractual design features.

## **IV. Policy Implications**

The identification of a market failure – the behavioral market failure – that results in possibly substantial welfare costs opens the door for considering the potential role of legal policy. What can the law do to help consumers and enhance efficiency in the mortgage market? Several main legal tools or regulatory techniques are discussed below – starting with hard paternalistic policies, in Section A, and then focusing on soft paternalistic policies in the remaining sections – disclosure regulation in Section B, default rules and safe harbors in Section C, and the right to withdraw from the transaction in Section D. (On the range of policy choices, and their normative evaluation, see Bar-Gill and Ben-Shahar 2013.)

### **A. Mandatory Rules**

When a feature of a consumer contract – a feature designed in response to bias or misperception – is found to hurt consumers and reduce social welfare, a natural response would be to ban the feature, i.e., to prohibit lenders from using the specific contract term or practice. There are many examples of such prohibitions. In the US, the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010 substantially curtailed the use of prepayment penalties in mortgage contracts, essentially imposing a cap on this price dimension.

There is, however, a major concern about such price caps. When price is multidimensional, a cap on one price can trigger an increase in another, unregulated price. This market response can prevent the legal intervention from achieving its goal. (See Bar-Gill 2015) An even more basic concern is that a well-meaning but imperfectly informed lawmaker would set the price cap too low, below the efficient level. Price caps, and other one-size-fits-all mandatory rules, are especially problematic given consumer heterogeneity. In particular, a mandatory rule that helps less sophisticated consumers might harm more sophisticated consumers.

These concerns about mandatory rules have led to the increasing focus on alternative modes of legal intervention, which collectively fall under the heading of “soft paternalism.” These regulatory techniques aim to minimize any interference with consumer autonomy and market forces. They strive to help the less sophisticated consumer, while imposing minimal costs on the more sophisticated consumer. (See Thaler and Sunstein 2008; Sunstein and Thaler 2003; Thaler and Sunstein 2003; Camerer et al. 2003.)

### **B. Disclosure Regulation**

One of the central tools in the soft paternalism arsenal is disclosure regulation. Disclosure mandates can be an effective response to imperfect information when consumers are perfectly rational. Disclosure regulation can be similarly important, and perhaps even more important, when consumers are imperfectly rational. Moreover, the optimal design of disclosure mandates must take into account the imperfect rationality of consumers, as detailed below.<sup>5</sup>

---

5 Disclosure mandates that are not optimally designed can be ineffective and even harmful. See Ben-Shahar and Schneider (2014).

In the mortgage market, one of the most important disclosure mandates is the one requiring sellers to disclose the APR. The importance of the APR, and of total-cost-of-credit measures more generally, has been reaffirmed by recent laws and regulations. The Mortgage Reform and Anti-Predatory Lending Act, enacted as Title XIV of the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010, requires disclosure of total-cost information. And the new disclosure forms developed by the Consumer Financial Protection Bureau (CFPB), the result of a direct Congressional mandate in the Dodd-Frank Act, secure an important place for the APR.<sup>6</sup> The APR disclosure has the potential to undo the adverse effects of imperfect rationality, including the identified contractual design features and the welfare costs they impose.

The APR disclosure was the most important innovation of the Truth in Lending Act (TILA) of 1968.<sup>7</sup> A normalized total-cost-of-credit measure, the APR was designed to assist borrowers in comparing different loan products. In theory, the APR should solve—or at least mitigate—both the complexity and cost-deferral problems. Complexity and multidimensionality pose a problem if they hide the true cost of the loan. The APR responds to this concern by folding the multiple price dimensions into a single measure. The APR should similarly help short-sighted borrowers grasp the full cost of deferred-cost loans, as the APR calculation assigns proper weight to the long-term price dimensions. Moreover, since the APR—in theory—strips away any competitive advantage of excessive complexity and cost deferral, lenders will have no reason to offer loan contracts with these design features.<sup>8</sup>

### C. Default Rules and Safe Harbors

A second set of policy tools in the soft-paternalism toolkit includes default rules and safe harbors. While mandatory rules say what terms and practices can and cannot be part of a consumer transaction, default rules are more like suggestions – they apply unless the parties opt-out. Default rules are becoming increasingly popular. Indeed, Cass Sunstein, in his prior role as Administrator of the Office of Information and Regulatory Affairs, encouraged the heads of all Executive Branch Agencies to consider the use of default rules as a regulatory tool (Sunstein 2010).

In many contexts default rules can be a powerful instrument. There are several important examples of default rules that affected major changes in behavior and outcomes. When default rules are sticky and few individuals opt-out, a default rule can be almost as effective as a mandatory rule, while avoiding the strong paternalism objection. The classic examples include rules that default driver's-license applicants into being organ donors (Johnson and Goldstein 2003) and rules that automatically enroll employees in their employers 401(k) retirement savings plan (Madrian and Shea 2001). (See also Thaler and Sunstein 2008; Korobkin 1998)

There is a concern that default rules would be less effective in the context of consumer transactions. If policymakers set pro-consumer defaults, so the argument goes, sellers could easily opt-out in the fine-print of their standard form contracts, without allowing the consumer any meaningful opportunity to object (or demand compensation for the opt-out). (See Barr, Mullainathan and Shafir 2009) While there is valid reason for concern, there is also evidence of effective default

---

6 See Dodd-Frank Act, Sec. 1419 (requiring disclosure of total cost information) and Sec. 1032(f) (directing the CFPB to develop a new disclosure form). See also CFPB, Know Before You Owe Initiative (<http://www.consumerfinance.gov/knowbeforeyouowe/>).

7 Truth in Lending Act, Pub. L. No. 90-321, § 107, 82 Stat. 146, 149 (1968) (codified as amended at 15 U.S.C. § 1606 (2006)) (defining the APR); Truth in Lending Act, Pub. L. No. 90-321, §§ 121–31, 82 Stat. 146, 152–57 (1968) (codified as amended at 15 U.S.C. §§ 1631–49 (2006)) (requiring disclosure of the APR).

8 In practice, the APR disclosure, while important, has not lived up to its potential as a decisive response to the behavioral market failure. See Bar-Gill (2012).

---

rules – defaults that were not subject to wholesale opt-out – in the consumer transaction area.<sup>9</sup> Moreover, if wholesale, fine-print opt-out is a real concern, policymakers can take steps to increase the stickiness of the pro-consumer default. For example, policymakers can require explicit, separate consent, by the consumer, to such opt-out. The opt-out process, and its regulation, provides a range of possibilities for policymakers.<sup>10</sup> (See Ayres 2012; Zamir 1997)

Safe harbors can be viewed as a type of sticky default. It is not uncommon for the legislator to set a vague standard. The regulator can then step-in and define a safe harbor – a course of action that would presumptively satisfy the legislative standard. Firms are not required to use the safe harbor; they are free to adopt other practices. But this de facto opt-out from the de facto default rule, the safe harbor, comes at a price – the price of enhanced regulatory scrutiny (as the practice would need to be evaluated against the vague standard). This enhanced regulatory scrutiny can be viewed as the price of opt-out; it is what makes the default rule sticky.

The qualified mortgage, included in the Dodd-Frank Act and defined by the CFPB, offers an example of the safe harbor strategy. Under the Dodd-Frank Act, lenders must consider the ability-to-repay of a potential borrower before extending a mortgage loan. The ability-to-repay rules impose a significant regulatory burden on lenders. Enter the qualified mortgage. If a lender offers a qualified mortgage – a mortgage that satisfies a predefined set of criteria and is free of some of the riskier product features discussed above, this lender will not be subject to the ability-to-repay rules.<sup>11</sup>

## V. Conclusion

The design of consumer contracts generally, and mortgage contracts specifically, can be understood as the product of an interaction between market forces and consumer psychology. When consumers make persistent mistakes in evaluating the costs and benefits of a product or service, this interaction results in a market failure – a behavioral market failure – that can substantially hurt consumers and reduce social welfare. When this happens, legal intervention should be considered. While mandatory rules, including bans on certain terms or practices, may sometimes be justified, there is good reason to first try soft paternalistic policies – disclosure regulation, default rules and safe harbors.

---

9 See CFPB, CARD Act Factsheet, <http://www.consumerfinance.gov/credit-cards/credit-card-act/feb2011-factsheet/>. See also Johnson et al (1993) (documenting limited opt-out of default rules specifying insurance coverage).

10 A sticky default has been proposed, in the mortgage context, by Barr, Mullainathan and Shafir (2009).

11 CFPB, Ability to Repay and Qualified Mortgage Standards under the Truth in Lending Act (Regulation Z) (<http://www.consumerfinance.gov/regulations/ability-to-repay-and-qualified-mortgage-standards-under-the-truth-in-lending-act-regulation-z/>).

## REFERENCES

- Armstrong, M. (2008). Interactions between competition and consumer policy. *Competition Policy International* 4:97–147.
- Ayres, I. (2012). Regulating opt-out: an economic theory of altering rules. *Yale Law Journal* 121:2032–116.
- Bar-Gill, O. (2012). *Seduction by contract: law, economics and psychology in consumer markets*. New York: Oxford University Press.
- Bar-Gill, O., and O. Ben-Shahar. (2013). Regulatory techniques in consumer protection: a critique of European consumer contract law. *Common Market Law Review* 50:1–18.
- Bar-Gill, O., and R. Bubb (2012). Credit card pricing: the CARD Act and beyond. *Cornell Law Review* 97:967–1018.
- Barr, M. S., S. Mullainathan, and E. Shafir. (2009). The case for behaviorally informed regulation. In *New perspectives on regulation*, D. Moss and J. Cistrenino. (eds.). Cambridge: The Tobin Project, 25–61.
- Ben-Shahar, O., and C. Schneider. (2014). *More than you wanted to know*. Princeton University Press.
- Camerer, C. et al. (2003). Regulation for conservatives: behavioral economics and the case for “asymmetric paternalism”. *University of Pennsylvania Law Review* 151:1211–54.
- Ellison, G. (2005). A model of add-on pricing. *Quarterly Journal of Economics* 120:585–637.
- Ellison, G. (2006). Bounded rationality in industrial organization. In *Advances in economics and econometrics: theory and applications, ninth world congress, vol. II*, R. Blundell, Newey, W. K., and Persson, T. (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, ch. 5.
- Ellison, G., and S. F. Ellison. (2009). Search, obfuscation, and price elasticities on the internet. *Econometrica* 77:427–52.
- Gabaix, X., and D. Laibson. (2006). Shrouded attributes, consumer myopia, and information suppression in competitive markets. *Quarterly Journal of Economics* 121:505–40.
- Gilo, D., and A. Porat. (2006). The hidden roles of boilerplate and standard-form contracts: strategic imposition of transaction costs, segmentation of consumers, and anticompetitive effects. *Michigan Law Review* 104:983–1031.
- Gillette, C. (2004). Rolling contracts as an agency problem. *Wisconsin Law Review* 2004:679–722.
- Glaeser, E. L. (2004). Psychology and the market. *The American Economic Review* 94:408–13.
- Johnson, E. J., J. C. Hershey, J. Meszaros, and H.C. Kunreuther. (1993). Framing, probability distortions, and insurance decisions. *Journal of Risk and Uncertainty* 7:35–51.
- Johnson, E. J., and D. G. Goldstein. (2003). Do defaults save lives? *Science* 302:1338–39.
- Korobkin, R. (1998). The status quo bias and contract default rules. *Cornell Law Review* 83:608–87.
- Korobkin, R. (2003). Bounded rationality, standard form contracts, and unconscionability. *University of Chicago Law Review* 70:1203–95.
- Loewenstein, G., and T. O'Donoghue. (2004). Animal spirits: affective and deliberative processes in economic behavior. (available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=539843>).

- 
- Madrian, B. C., and D. F. Shea. (2001). The power of suggestion: inertia in 401(k) participation and savings behavior. *Quarterly Journal of Economics* 116:1149–87.
- McClure, S., D. Laibson, G. Loewenstein, and J. Cohen. (2004). Separate neural systems value immediate and delayed monetary rewards. *Science* 306:503–07.
- O'Donoghue, T., and M. Rabin. (1999). Doing it now or later. *American Economic Review* 89:103–24.
- Spiegler, R. (2006). Competition over agents with boundedly rational expectations. *Theoretical Economics* 1:207–31.
- Spiegler, R. (2011). *Bounded rationality and industrial organization*. New York: Oxford University Press.
- Sunstein, C. R. (2010). Disclosure and simplification as regulatory tools, memorandum for the heads of executive departments and agencies. (available at [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/disclosure\\_principles.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/disclosure_principles.pdf)).
- Sunstein, C. R. and R. H. Thaler. (2003). Libertarian paternalism is not an oxymoron. *University of Chicago Law Review* 70:1159–202.
- Svenson, O. (1981). Are we all less risky and more skillful than our fellow drivers? *Acta Psychologica* 47:143–48.
- Thaler, R. H. (1999). Mental accounting matters. *Journal of Behavioral Decision Making* 12:183–206.
- Thaler, R. H., and Sunstein, C. R. (2003). Libertarian paternalism. *American Economic Review* 92(2):175–79.
- Thaler, R. H., and Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. New Haven and London: Yale University Press.
- Weinstein, N. D. (1980). Unrealistic optimism about future life events. *Journal of Personality & Social Psychology* 39:806–20.
- Zamir, E. (1997). The inverted hierarchy of contract interpretation and supplementation. *Columbia Law Review* 97:1710–803.

# ערעורים ועררים בהוצאה לפועל

עו"ד יוסף ויצמן\*

בראשית דבריי אברך את רשות האכיפה והגבייה במלאות לה עשור.

אם אשאל וכי על מה החגיגה? מה הטעם לשמחה? אשיב על כך בקצרה.

אין ולו אחד שהיה רוצה לחזור עשור שנים לתקופה שבה ההוצאה לפועל הייתה החצר האחורית (תרתי משמע) של עולם המשפט, שבה הייתה מערכת מיושנת רבת שגיאיות ורשמי ההוצל"פ תפקדו בבוקר במשך שעות ספורות כרשמי הוצל"פ ומשעה מסוימת נהפכו לרשמי בית משפט, כאילו מדובר בנתיב של תחבורה ציבורית שמתחלף בשעות כאלו ואחרות.

תיקון 29 לחוק יצר את עולם ההוצאה לפועל החדש והפך אותו ליחידת סמך נוספת וחשובה של משרד המשפטים, וכך נתן לו כבוד משלו. הליכים רבים וחשובים נוספו למערכת ההוצאה לפועל לצד הסרת הליכים דורסניים מדי כדוגמת צווי מאסר. המערכת זכתה למערך מחשוב חדש ועדכני בתוך לשכות ההוצל"פ המפוארות והחדשניות.

חשוב לזכור, הוצאה לפועל חזקה היא ערובה לשלטון החוק ולכיבוד פסקי דין שקדמו להליכי ההוצל"פ, ולכן יש לתת לכך את הכבוד המשפטי הראוי כפי שנעשה בשנים האחרונות.

ובמה אברך את המערכת? שתהיה חזקה מקצועית ויסודית, תאזן נכון בין זכויות הנושים לחמלה לחייבים שאין באפשרותם לשלם את החוב ושלרגע לא נשכח שאנו עוסקים בדיני נפשות.

בחרתי לכתוב על הערעורים והעררים בתוך מערכת ההוצאה לפועל כדי להדגיש את מעמדה של ההוצאה לפועל בתוך מערכת בתי המשפט וכיצד המערכות נושקות אחת לרעותיה.

(א) כללי

חוק ההוצאה לפועל קובע דרכים מספר שבאמצעותן ניתן להשיג ולערער. מדובר כמובן לא רק בערעור על החלטות של רשם ההוצאה לפועל אלא גם על החלטות שהתקבלו על ידי מנהל לשכת ההוצאה לפועל או על ידי עובד הלשכה. לעיתים הערעור הוא בזכות, ולעיתים הוא דורש משוכה נוספת של בקשה לרשות ערעור.

סעיף 80(ב) לחוק ההוצאה לפועל קובע:

"צווים והחלטות של רשם ההוצאה לפועל, לרבות החלטות בערר לפי סעיף קטן (א), ניתנים לערעור, ברשות שופט בית משפט השלום לפני בית משפט השלום; אולם ערעור על החלטה לפי סעיפים 13, 14, 19, 25, 38(א), 48, 58, 66(א) ו-67(2), 66(א), 66(ג), 69(ב), 70(א) ו-74(א), יהא בזכות".

לגישה שרואה במערכת ההוצאה לפועל ערכאה מממשת ומבצעת, יש תפקיד חשוב בעיצוב סדרי דין בענייני השגות על החלטות שהתקבלו על ידי רשמי ההוצאה לפועל. ואכן, במרבית המקרים, הערעור על

\* משנה לראש לשכת עורכי הדין וראש פורום ההוצאה לפועל.

החלטת רשם ההוצאה לפועל יהיה ברשות בלבד. יש כמה חריגים שמאפשרים ערעור בזכות אשר ניתן לחלקם לשלוש קבוצות-משנה. לכל תת-קבוצה יש הצדקות ונימוקים משלה.

להלן המקרים שבהם ערעור הוצאה לפועל יתאפשר בזכות:

- סעיף 13 – מעצר למניעת הפרעה לביצוע ההוצאה לפועל.
- סעיף 14 – עיכוב יציאה מהארץ.
- סעיף 19 – טענת "פרעתי".
- סעיף 25 – חיוב נאמן.
- סעיף 38(א) – פינוי דירת מגורים.
- סעיף 48 – חיוב צד שלישי בחוב פסוק.
- סעיף 58 – חיוב כונס נכסים.
- סעיפים 66א(1) ו-66א(2) – הגבלה מקבלת דרכון ועיכוב יציאה מהארץ על חייב המשתמט מחובותיו.
- סעיף 66ה(א) – רישום פרטי חייב במרשם חייבים מוגבלים באמצעים.
- סעיף 66ז(ג)(2) – רישום חוזר של פרטי חייב במרשם חייבים משתמטים מחובותיהם.
- סעיף 69ב(א) – צו הבאה לחייב.
- סעיפים 70(א) ו-74(א) – צו מאסר בגין חוב מזונות.

#### (ב) בין ערעור בזכות לערעור ברשות

הקבוצה הראשונה המונה החלטות של רשמי הוצאה לפועל אשר ניתן לערער עליהן ללא צורך בבקשת רשות מתייחסת להחלטות העוסקות בעניינים משפטיים, כמו חיובים חדשים או ביטולם. מדובר על סמכות שיפוטית (ולא מינהלית) של רשם ההוצאה לפועל, אשר תפקידו במערכת הוא להוציא את פסק הדין אל הפועל ולא לקבוע או לשלול זכויות או חובות של הצדדים. אולם, גם מערכת ההוצאה לפועל נדרשת מעת לעת להחלטות משפטיות שמקיימות או שמהינות זכויות או חובות של הצדדים בהליכי גבייה שננקטים בה.

לדוגמה, ערעור על קבלה או על דחייה של טענת "פרעתי", הטלת חיוב על צד שלישי מעקל, חיובים כלפי כונס נכסים וכדומה. המחוקק מצא לנכון להעניק לקבוצת החריגים הזו זכות ערעור משום שמדובר על החלטות שיפוטיות שקובעות זכויות מהותיות של הצדדים המעורבים (לחיוב או לשלילה).

למשל, קבלתה של טענת "פרעתי" עלולה לאיין את זכויותיו של הזוכה לביצוע פסק דין או לחיוב כונס נכסים בגין נזקים שנגרמו כתוצאה מפעולתו היוצרת חיובים חדשים (הן לכונס הנכסים שמוצא עצמו בנעלי החייב והן לניזוק). החוק קובע כי השגה על החלטות אלה יש להגיש לבית המשפט כערעור רגיל, משל היו אלה החלטות שיפוטיות של בית משפט.

קבוצת החריגים השנייה היא קבוצה שמשתייכות אליה החלטות שעלולות לגרום לפגיעה קשה בזכויותיו של החייב. לדוגמה, צו עיכוב יציאה מהארץ המערער לחלוטין את חירותו של החייב המוקנית לפי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. בדומה לקבוצה הראשונה, על החלטות אלה מוקנית זכות ערעור גם כאשר הן שוללות את הענקת הסעד הביצועי המבוקש. המחוקק מצא לנכון לאפשר ערעור בזכות במקרים אלה, שכן החלטותיהם של רשמים בתחומים מסוימים עוסקות באיזון העדין שבין זכויות גרעיניות וחוקתיות של הצדדים המעורבים (הזוכה מכאן והחייב מכאן). כלומר, אין מדובר על החלטות מינהליות או ביצועיות גרידא, שמטרתן אך ורק תשלום החוב בהקדם.

הקבוצה השלישית נוגעת להחלטות העוסקות בדיני משפחה. לדוגמה, מזונות ילדים, ירושה, הסכמי ממון, וכו'. כידוע, הוצאה לפועל של פסקי דין בענייני משפחה עלולה להיות לא פשוטה בעליל. זאת,

הן לצדדים המעורבים, הן לגורמים נוספים במעגל השלישי (כמו ילדים או בני משפחה), והן למערכת ההוצאה לפועל. תיקי משפחה גורמים לאנשי ההוצאה לפועל להיות מעורבים בלב ליבם של סכסוכים משפחתיים קשים ועקובים מדם של כתבי בי-דין ודיונים. לנוכח העובדה שהוצאה לפועל של תיקים בדיני משפחה עלולה להימשך שנים ארוכות, מצא המחוקק לנכון "לסייע" בנותנו אפשרות להגיש ערעור בזכות. הערכאה אשר מוסמכת לדרון בערעורים על החלטותיהם של רשמי הוצאה לפועל בתיקי משפחה היא בית המשפט לענייני משפחה.

#### לסיכום:

שלא כמו בסדרי דין אזרחיים שבהם ערכאות שהצדדים מבקשים לערער על החלטותיהן אינן רשאיות לתת רשות ערעור, במערכת ההוצאה לפועל – הדברים שונים. רשמי הוצאה לפועל רשאים להעניק לצדדים אפשרות לערער על החלטותיהם והערעור הוא ברשות. במקרים רבים זכאים הצדדים להגיש ערעור ישיר, בזכות.

#### (ג) כיצד ומתי מגישים ערעור בזכות?

לא אחת, צדדים בהליכי הוצאה לפועל מבקשים לערער על החלטות רשמים. הגשת ערעור על החלטותיהם של רשמי ההוצאה לפועל יכול שתהא ברשות או בזכות. במקרים הבאים, הגשת הערעור היא בזכות ואינה דורשת רשות קודם לדיון בערעור.

1. החלטות הנוגעות לטענת "פרעתי".

2. כל החלטה של רשם הוצאה לפועל אשר התקבלה בענייני משפחה.

3. עיכוב יציאה מהארץ לפי סעיף 14 לחוק או עיכוב יציאה מהארץ אשר הוטל על חייב משתמט מחובותיו לפי סעיף 66א(2) לחוק. הגבלות על דרכון החייב לפי סעיף 66א(1).

4. מעצר בגין מניעת הפרעה ביצוע הליכי ההוצאה לפועל.

5. חיוב צד שלישי בתשלום חוב פסוק בגין אי מסירת מעוקלים שברשותו או אי הוצאת נכסים אלה מידיו, בניגוד להחלטה של רשם ההוצאה לפועל.

6. צו הבאה לפי סעיף 69ב(א) לחוק או צווי מאסר לפי סעיפים 70(א) או 74(א).

7. חיוב נאמן מכוח סעיף 25 לחוק וחיוב כונס נכסים בפיצוי על פי סעיף 58.

8. מכירה או פינוי של דירת מגוריו של חייב (לרבות מימוש משכנתא), בהתאם לסעיף 38(א) לחוק.

ערעור על החלטותיהם של רשמי הוצאה לפועל מוגש לבית משפט השלום. אם הערעור נוגע להחלטה או לצו שעניינם בדיני משפחה, יש להגיש אותו לבית המשפט לענייני משפחה אשר נתן את פסק הדין מושא ההחלטה. במקרים שבהם מוגש הערעור על החלטה שעוסקת בדיני משפחה אך פסק הדין לגביה לא ניתן בבית משפט לענייני משפחה – כגון בית דין רבני או בית משפט המחוזי – יש לפנות לבית המשפט לענייני משפחה שלשכת ההוצאה לפועל היא בתחום שיפוטו.

מבחינת מועדים, ניתן להגיש ערעור על החלטות רשם ההוצאה לפועל בתוך 15 ימים בתיקי משפחה, ובתוך 20 ימים בכל תיק אחר. כאשר המערער היה נוכח בעת מתן ההחלטה, מניין הימים מתחיל לרוץ ממועד קבלת ההחלטה. ככל שההחלטה ניתנה שלא בנוכחות המערער, מניין הימים מתחיל לרוץ עם המצאתה לידי המערער.

ערעור מוגש בעותקים מספר – עותק אחד לבית המשפט ועותק לכל אחד מהמשיבים. בערעור יש לפרוש את מלוא הנימוקים המשפטיים והעובדתיים וכן לצרף מסמכים רלוונטיים, כמו:

1. העתק מאושר של ההחלטה או של הצו מושא הערעור (צילום עם חותמת "נאמן למקור" של לשכת ההוצאה לפועל).

2. תצהיר לאימות העובדות שביסוד הערעור.

3. העתק של כל מסמך אשר הערעור מסתמך עליו.

המשיב בהליכי ערעור הוא הצד אשר היה הצד שכנגד בהליך שעליו מוגש הערעור. בית המשפט רשאי להורות על צירוף אדם אחר כמשיב לערעור.

#### (ד) כיצד מתנהל דיון בערעור?

עם קבלת הודעה בנוגע להגשת הערעור, רשאי המשיב להגיש תצהיר תשובה, בצירוף מסמכים שעליהם הוא מסתמך. כך או כך, בית המשפט רשאי לאשר את הצו או את ההחלטה מושא הערעור וכן לשנותם או לבטלם. ככל שבית המשפט רואה לנכון, הוא רשאי להורות למערער להפקיד ערובה לטובת הבטחתן של הוצאות המשיב. אי הפקדת ערובה תהיה עילה לדחיית הערעור.

#### (ה) האם קיימת חובה לקיים דיון במעמד הצדדים?

בתי המשפט של ערכאת הערעור נוטים להכריע בערעור על סמך המסמכים והתצהירים שהצדדים הגישו, ואינם מזמנים את הצדדים לדיון. זאת, מתוך תפישה שהמסמכים שהוגשו מציגים תמונה מלאה ויש לחסוך את זמנם היקר של בית המשפט ושל הצדדים. ברע"א 406/15 קורץ נ' מפעלי תחנות בע"מ<sup>1</sup>, בית המשפט העליון נדרש לסוגיה אם יש חובת דיון. נקבע כי שעה שהצדדים הגישו תצהירים מטעמם יש לאפשר לבעלי הדין לחקור את המצהירים על עדותם, ואין לתת החלטה בלי לקיים דיון במעמד הצדדים.

#### (ו) בירור עובדתי וקבלת ראיות חדשות בערכאת הערעור בערעורי הוצאה לפועל

ככלל, לא ניתן להביא לפני ערכאת הערעור ראיות חדשות שלא הוגשו בערכאה הראשונה, הדיונית. המשטר המשפטי שנקבע בתקנות סדר הדין האזרחי דוחה את גישת ה"ערכאה הכפולה" המקובלת במשפט הקונסטיטנטי ומגביל את מידת ההתערבות של בית משפט של ערעור בפסק דינה של הערכאה המבררת, ואת שיקול דעתו בקבלת ראיות חדשות<sup>2</sup>. עם זאת, במערכות שיפוטיות שבהן התקנות הנ"ל אינן חלות, כגון הוצאה לפועל, חל הכלל בדבר קיום הערכאה הכפולה. קרי, בעלי הדין רשאים להציג מחדש את ראיותיהם ואף להביא ראיות חדשות.

כך, גם בערעור על החלטתו של רשם הוצאה לפועל, מתקיימת "שמיעה מחדש" של טענות עובדתיות, כפי שניתן ללמוד מהחובה בדבר הגשת התצהירים. עקרון "הערכאה הכפולה" חל על ערעורי לפני רשם ההוצאה לפועל, ועל כן למערער קמה זכות כי עניינו "יישמע מחדש" בערכאת הערעור.

נפקותו של מתן סמכות לבית משפט של הערעור לשמיעה מחדש אינה קיום ההליך הדיוני מתחילתו, משל לא התקיים הליך קודם. זכותו של המערער לשמיעה מחדש מחייבת את בית המשפט לשמוע טענות עובדתיות ולקבל ראיות חדשות רק ככל שעולה הצורך בכך בנסיבות הערעור, ובמידה שהדבר נדרש לצורך בירור עובדתי – ובלשונו של סעיף 9 לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995:

"לבית משפט הדן בערעור על פסק דין או על החלטה של בית משפט לענייני משפחה, יהיו הסמכויות הנתונות, לפי חוק זה, לבית המשפט לענייני משפחה, לרבות שמיעת עדויות או הבאת ראיות נוספות, אם הוא סבור שהדבר דרוש לבירור הערעור".

דברים אלה, בהתאמה הנדרשת, יפים גם לעניין הבאת עדויות וראיות מחדש בערעור על החלטת רשם ההוצאה לפועל. יש להעיר כאן כי צד שמעוניין להביא ראיות חדשות בערעור (על פי חוק בית המשפט לענייני משפחה) מתמודד עם הגבלה נוספת, והיא שעליו להראות כי הוא השקיע "מאמץ סביר" להביא

1 רע"א 406/15 קורץ נ' מפעלי תחנות בע"מ (4.8.2015).

2 שלמה לויין תורת הפרוצדורה האזרחית – מבוא ועקרונות יסוד 219 (מהדורה שנייה, 2008).

את הראיות לפני הערכאה הראשונה<sup>3</sup>. בערעוירים על החלטות רשם ההוצאה לפועל, לעומת זאת, צד אשר מעוניין בכך רשאי להביא ראיה חדשה ללא דרישה להוכיח כי נבצר ממנו להביא ראיה זו לפני הערכאה הראשונה<sup>4</sup>.

#### (ז) ערעור בגלגול שלישי

צד אשר אינו משלים עם פסיקת בית המשפט בהליך הערעור, וסבור שפסק הדין או ההחלטה ניתנו בטעות, רשאי להגיש בקשה לרשות ערעור על פסק הדין לבית המשפט המחוזי.

#### (ח) בקשה לרשות ערעור על החלטתו של רשם ההוצאה לפועל

בקשה לרשות ערעור על החלטה של רשם ההוצאה לפועל רשאי להגיש מי שחש כי נפגע מהחלטה או מצו ואינו זכאי לערעור בזכות. בקשה לרשות ערעור מוגשת לבית משפט השלום בתוך 20 ימים מהמועד שבו ניתנה החלטה או בתוך 20 ימים מהמועד שבו ההחלטה הומצאה למערער (אם הוא לא היה נוכח בדין). לעיתים, רשם ההוצאה לפועל מתיר בבקשתו את הזכות לערער, ואז אין על המערער להגיש את בקשת הרשות, אלא הוא רשאי לפנות ישירות לבית המשפט ולהגיש ערעור בזכות.

בקשה לרשות ערעור מוגשת בצירוף המסמכים הבאים:

1. העתק מאושר מההחלטה או הצו מושא הבקשה לרשות הערעור (צילום הנושא חותמת "נאמן למקור" של לשכת ההוצאה לפועל).
2. בקשה לרשות ערעור מפורטת.
3. הערעור עצמו.
4. העתקים מכל מסמך אשר מבסס את הבקשה.
5. תצהיר לאימות עובדות.

בקשת הרשות לערער מוגשת בהעתקים מספר – לבית המשפט ולמשיבים. סדר הדין בבקשה מתקיים באופן הבא:

1. בית המשפט מעיין בבקשה ומחליט אם היא מצריכה תשובה מטעם הצדדים האחרים, אם לאו. אם קובע בית המשפט שהבקשה אינה מצריכה תשובה, תידחה הבקשה לאלתר.
2. ככל שבית המשפט מצא לנכון לדון בבקשה, נדרשים הצדדים להשיב, ונקבע מועד לדיון בנוכחות הצדדים המעורבים.
3. במקרים מסוימים, יודיע בית המשפט לצדדים להגיש את סיכום טענותיהם בעל פה או בכתב וייתן החלטתו על בסיס סיכומים אלה.

בית המשפט רשאי לדחות בקשה לרשות ערעור או לקבל אותה ולדון בה כאילו ניתנה הרשות וערעור הוגש לפי רשות זו. הצדדים יקבלו הזדמנות להשמיע את טענותיהם. דרך נוספת הנתונה לבית המשפט היא לקבל את הבקשה אך לא לדון בערעור אלא לתת למערער 20 ימים להגיש את הערעור.

בדומה לכל החלטה שיפוטית, גם על דחייה או על קבלה של בקשה לרשות ערעור ניתן לערער לערכאה גבוהה יותר. בענייננו, מדובר על ערעור לבית המשפט המחוזי. ערעור על פסק דין בבקשת רשות ערעור הוא תמיד ערעור ברשות.

3 בע"מ 1913/05 פלונית נ' פלוני (16.10.2015); בע"מ 6489/13 פלוני נ' פלוני (15.10.2013).

4 קורץ נ' מפעלי תחנות בע"מ, לעיל ה"ש 214.

מעניין לציין בעניין זה פסק דין שניתן בבית המשפט העליון (השופט ס' ג'ובראן). השופט ג'ובראן התייחס לטיב הפרדתו של מערך הגבייה והאכיפה של ההוצאה לפועל ממערכת המשפט והפיכתו לגוף "מעין שיפוטי", ולא עוד ערכאה שיפוטית רגילה. נקבע כי בבחינת בקשות לרשות ערעור על החלטות רשמי הוצאה לפועל, על בית המשפט לנקוט גישה מרוככת מעט ביחס לבקשות לרשות ערעור על פסקי דין שהתקבלו בערכאות שיפוטיות. הדברים נכונים הן לגבי בקשה לרשות ערעור על החלטת רשם הוצאה לפועל והן לגבי בקשה לרשות ערעור על פסק דין בערעור ("גלגול שלישי")<sup>5</sup>.

#### (ט) עיכוב הליכים בהגשת ערעור

הגשת ערעור על החלטתו של רשם הוצאה לפועל מבוססת על טענה שלפיה אחד הצדדים חש שהוא נפגע מההחלטה. נשאלת השאלה אם במקרים שבהם מדובר על ערעור המוגש על ידי חייב נגד הליך מסוים, יש בהגשת הערעור (או בקשה לרשות לערער) כדי לעכב הליכים. למשל, חייב שנפסק כי הוא חייב לפנות את המושכר מערער על ביצוע הפינוי ומעוניין לעכב את הפינוי עד להחלטה בערעור.

חוק ההוצאה לפועל קובע כי הליכים לא יעוכבו עם הגשת ערר, ערעור או בקשה לרשות ערעור. עם זאת, מקנה החוק לרשם הוצאה לפועל סמכות להורות על עיכוב או על השהיה של ההליכים. במקרים רבים, יורה רשם הוצאה לפועל על עיכוב הליכים רק כפוף למתן ערובה להנחת דעתו.

#### (י) כיצד מוגשת בקשה לעיכוב הליכים?

עיכוב הליכים בעקבות הגשת ערר, ערעור או בקשה לרשות ערעור מתבקש על ידי בקשה נפרדת המוגשת במקביל. בקשה לעיכוב הליכים מוגשת לרשם הוצאה לפועל או לבית משפט השלום. הבקשה מוגשת עם בקשת הערעור או רשות הערעור, ובה נימוקים מפורטים בהמשך כתב הבקשה. המבקש חייב לצרף תצהיר לאימות עובדות שנערך ונחתם לפני עורך דין, שופט, עובד בית משפט, עובד לשכת הוצאה לפועל או רשם הוצאה לפועל. יש לצרף את ההחלטה המקורית או העתק של ההחלטה המקורית ובה חותמת "נאמן למקור".

#### (יא) השיקולים לעיכוב הליך בגין הגשת ערעור

סעיף 80(ג) לחוק ההוצאה לפועל קובע כי רשם הוצאה לפועל או בית משפט רשאים להורות על השהיה או על עיכוב ביצוע של החלטה ולהתנות אותם בהפקדת ערובה. ההלכות אשר נקבעו לגבי עיכוב ביצוע פסק דין עם הגשת ערעור יפות גם לענייננו בעת הגשת בקשה לעיכוב הליכים מכוח ערעור<sup>6</sup>. זאת, לפי תקנה 470(1) לתקנות סדר הדין האזרחי. תקנה זו קובעת כי עיכוב ביצוע לעניין זה הוא "עיכוב הוצאה לפועל לפי חוק ההוצאה לפועל". הלכה היא כי הפרשנות שניתנה להגדרה היא במובן הרחב של המושג וכוללת "כל דרך של הוצאה לפועל של ההחלטה עליה הוגש הערעור"<sup>7</sup>.

שני שיקולים עיקריים עומדים על הפרק במקרה זה:

1. האם סיכויי ההצלחה בערעור גבוהים או נמוכים?
2. האם ביצוע ההחלטה עלול לגרום למצב שבו יהיה קשה או בלתי אפשרי להשיב את המצב לקדמותו עם קבלת הערעור?

#### (יב) ערר על החלטת עובד או מנהל של לשכת הוצאה לפועל

קיימים לא מעט מקרים שבהם אדם חש שהוא נפגע מהחלטתו של עובד הוצאה לפועל או של מנהל לשכת הוצאה לפועל. בנסיבות אלה ניתן להגיש, במישרין, ערר על ההחלטה לרשם הוצאה לפועל. לדוגמה, ערר על החלטת עובד שלא לקבל מסמכים מסוימים או השגה על החלטה להוציא מעוקלים חלף רישומם. ערר

5 רע"א 411/13 מפעלי מתכת ש. כהן בע"מ נ' מנורה מבטחים ביטוח בע"מ (20.5.2013).

6 עש"א (שלום צפת) 4577-06-15 שושני נ' אורון, (26.6.2015).

7 שם.

זה הוא למעשה "אחיו הקטן" של הערעור, שכן הוא מוגש "בתוך המערכת פנימה". לצורך הגשת ערר יש לדרוש מהפקיד את הסירוב לביצוע פעולה, בכתב ועם נימוקים. ללא החלטה בכתב לא ניתן להגיש ערר.

#### (יג) כיצד מוגש ערר בהוצאה לפועל?

ערר על החלטה או על פעולה של עובד או של מנהל לשכת ההוצאה לפועל יש להגיש לרשם ההוצאה לפועל בתוך שלושה ימי עבודה שבהם הלשכה פעילה. מניין שלושת הימים הללו מתחיל לרוץ עם קבלת ההודעה על ההחלטה או הפעולה מושא הערר.

ערר, בדומה לערעור, מוגש בכמה העתקים. עותק אחד מוגש לרשם ההוצאה לפועל ועותקים נוספים לצדדים המעורבים בתיק. הערר יכול שיוגש בידי החייב, הזוכה או צדדים שלישיים. החלטתו של רשם ההוצאה לפועל יכול שתתקבל אך ורק על סמך כתב הערר, אך פעמים רבות הרשם יבקש לברר את הנושא לעומק. אם הרשם מחליט לבחון את הערר לעומקם של דברים, הוא רשאי להורות על המצאת העתקים לכל צדדים הנוגעים בדבר כדי שישמיעו לפניו את טענותיהם בעל פה או בכתב.

החלטתו של רשם ההוצאה לפועל בערר ניתנת בכתב ובליוי נימוקים. ההחלטה תומצא לצדדים אשר לא היו נוכחים בעת נתינתה. צד שאינו משלים עם החלטת הרשם רשאי להגיש עליה ערעור לבית המשפט. אם ההחלטה מושא הערר נוגעת לענייני משפחה, יוגש ערעור ישירות בתוך 15 ימים לבית המשפט לענייני משפחה. ככל שההחלטה אינה עוסקת בדיני משפחה, יש לבקש בקשה לרשות ערעור, בתוך 20 ימים, לבית משפט השלום. יודגש כי מלבד תיקי משפחה יש החלטות נוספות המאפשרות הגשת ערעור בזכות לבית משפט השלום.



# מיהו עני? חובות בחברה החרדית

## היבטים שונים של עוני ודרכי התנהלות פיננסית

### בקרב הציבור החרדי

ניצה (קלינר) קסיר\*

#### תקציר\*\*

על פי המדר הרשמי של המוסד לביטוח לאומי, שיעור העוני בחברה החרדית בישראל גבוה ועומד על יותר מחמישים אחוז. מרבית מהחרדים, גם אלה שאינם מוגדרים כעניים, שייכים למעמד כלכלי נמוך.

אנשים החיים בעוני הם האוכלוסייה המועדת ביותר לכניסה למצבי חוב. ואולם, למרות שיעורי העוני הגבוהים בחברה החרדית, שיעור החרדים הנמצאים בחובות או אלה המשתמשים בחסכונות לכיסוי ההוצאות נמוך מהמצופה לנוכח רמת ההכנסות, וגם שיעור החוסכים גבוה מהמצופה. כמו כן, בעוד שבחברה כולה נמצא מתאם גבוה ושלילי בין המצב החברתי-כלכלי לשיעור חייבי ההוצאה לפועל, כאשר מדובר בחברה החרדית קשר זה אינו קיים. נוסף לכך, ברשויות החרדיות, השייכות לאשכול חברתי-כלכלי נמוך במיוחד, שיעור בני ה-20 ומעלה, שיש להם תיקים בהוצאה לפועל, והשיעור של אלו, שנפתח להם תיק, נמוכים מאוד.

לרוב העוני בחברה החרדית נובע מבחירה מודעת באורח חיים (כלימוד תורה על פני יציאה לעבודה), שאומנם מתבטאת ברמת הכנסות נמוכה ובעוני, אך מעלה את רמת התועלת האישית עקב סדרי עדיפויות שונים ופונקציית תועלת ייחודית ושונה. מאחר שמדובר בעוני שאינו נובע מכשלים, אין זה מפתיע שרבים מהחרדים מתנהלים בניהול כלכלי ואחראי ומתאימים את רמת ההוצאות להכנסות. התנהלות זו נתמכת גם בכלים שמעניקה הקהילה החרדית, כמו רכישות מרוכזות המביאות לניצול כוח הקנייה הקהילתי תוך צמצום רמת הרווח הקמעונאי על מוצרי יסוד. נוסף לכך, המכנה הקהילתי של החברה החרדית תומך ומסייע לנזקקים – מתן תרומות וסיוע של מתנדבים. ולכן שיעור החייבים בציבור החרדי נמוך מהמצופה מרמת הכנסותיהם. לרוב הנזקקים להלוואות יכולים לקבלת הלוואות נוחות ללא ריבית.

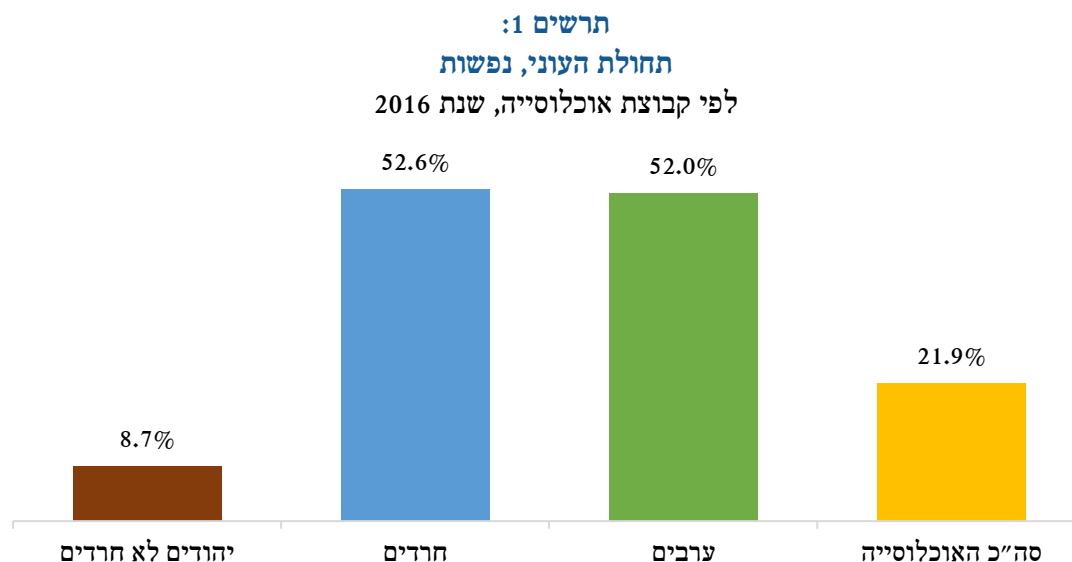
מאחר שלרוב ההלוואות ניתנות בחברה עצמה, גם שיעור ההחזרים גבוה במיוחד, ולכן הם אינם זקוקים לסיוע של הוצאה לפועל לצורך החזרת החובות. כמו כן, החברה החרדית, המתנהלת כחברה סגורה עם כללים משלה, נוטה לפנות פחות לרשויות לצורך הסדרת מחלוקות בה ובכלל זה גם לרשות האכיפה והגבייה.

\* המשנה ליו"ר, המכון החרדי למחקרי מדיניות. דוא"ל: [nitsa@machon.org.il](mailto:nitsa@machon.org.il).

\*\* חלקים מנייר זה מבוססים על ניירות קודמים, ובפרט: קסיר (קלינר) וצחור-שי, 2017; קסיר (קלינר) ורומנוב, 2017. קסיר (קלינר) וצחור-שי, 2016; קסיר (קלינר), לויץ וצחור-שי, 2017.

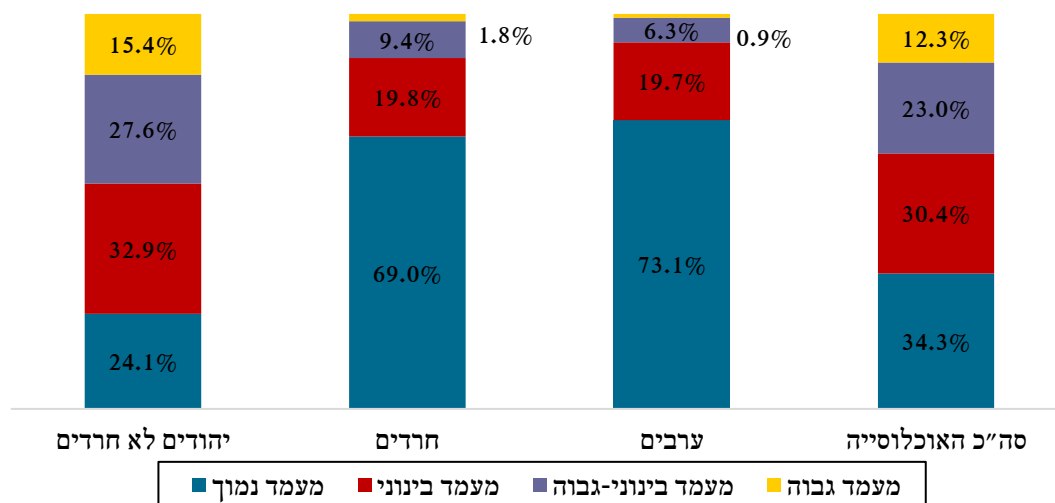
## א.מבוא

על פי המדר הרשמי של המוסד לביטוח לאומי, שיעור העוני בחברה החרדית בישראל גבוה ועומד על 52.6 אחוזים, לעומת 8.7 אחוזים בקרב יהודים לא חרדים (תרשים 1).



מקור: קסיר (קלינר) וצחור שי, 2017 (עדכון נתונים לשנת 2016). עיבודים לסקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016. בנוסף לשיעור הגבוה של העניים בציבור החרדי, העוני בקרב מתמשך ופרמננטי. יתרה מזו, עוצמת העוני בקרב החרדים העניים גבוהה יחסית – הפער הממוצע בין ההכנסה הפנויה של משק בית עני לקו העוני ("עומק העוני") בקרב החרדים עומד על 33.5 אחוזים בהשוואה ל-29.8 אחוזים בקרב יהודים שאינם חרדים. פער זה משמעו שהכנסתם של משקי בית עניים חרדים נמוכה במאות שקלים לעומת משקי בית עניים יהודים שאינם חרדיים (עם מספר נפשות זהה).

**תרשים 2:**  
**התפלגות המעמדות הכלכליים (לפי רמות הכנסה), נפשות**  
**לפי קבוצת אוכלוסייה, שנת 2016**



נתונים: עיבודים לסקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016.  
\* מעמד נמוך: משקי הבית שהכנסתם נמוכה מ-75% מההכנסה החציונית (לנפש סטנדרטית).  
מעמד בינוני: משקי הבית שהכנסתם גבוהה מ-75% מההכנסה החציונית ונמוכה מ-125% (לנפש סטנדרטית).  
מעמד בינוני-גבוה: משקי הבית שהכנסתם גבוהה מ-125% מההכנסה החציונית ונמוכה מ-200% (לנפש סטנדרטית).  
מעמד גבוה: משקי הבית שהכנסתם גבוהה מ-200% מההכנסה החציונית (לנפש סטנדרטית).

כמו כן, חלוקה של האוכלוסיות השונות למעמדות כלכליים לפי רמות הכנסה מלמדת על רמת ההכנסות הנמוכה בחברה החרדית – 69 אחוז מהאוכלוסייה החרדית משתייכים למעמד הכלכלי הנמוך, יחסית ל-24.1 אחוזים בחברה היהודית הלא חרדית (תרשים 2). שיעור החרדים המשתייך למעמד הכלכלי הגבוה נמוך במיוחד (כ-2 אחוזים). ראוי לציין כי הן שיעורי העוני והן ההתפלגות של המעמדות הכלכליים בחברה החרדית דומים מאוד לאלה שבחברה הערבית, ושונים מהותית מהאוכלוסייה היהודית הלא חרדית.

מדד העוני הרשמי בישראל, שהוא מדד יחסי (בהשוואה לכלל האוכלוסייה בישראל) והמתבסס רק על הכנסות, מציג היבט אחד בלבד של העוני. העוני הוא תופעה רב ממדית המתבטאת לא רק בהכנסה נמוכה, אלא גם בממדים נוספים רבים, כמו אי-ביטחון תזונתי, בריאות לקויה, רמת חינוך ירודה, השתייכות לשוליים חברתיים וערך עצמי נמוך. כמו כן, מדד העוני הרשמי אינו משקף תפיסת עוני או רמת רווחה נמוכה דווקא. הבנה נכונה של העוני ועיצוב כלי מדיניות לסיוע להיחלצות מעוני דורשים בחינה והבנה של כלל ההיבטים. הדבר מתבטא ב אוכלוסייה בכללותה, אך במיוחד כשמדובר בחברה כמו החברה החרדית סגורה ובעלת מאפיינים ייחודיים – דמוגרפיים, תרבותיים ועוד.

אחד המאפיינים של העניים הוא נטייתם לחוות מצבי חוב. מדובר במעגל המזין את עצמו, שכן לעיתים לקיחת הלוואות יוצרת סחרור של חובות (Ben Galim and Lanning, 2010), מקשה על ההיחלצות ממנו ואף מעמיקה אותו. כמו כן, משליכה גם על ממדים נוספים של העוני (קרמר-נבו, גורודזיסקי וסער-הימן, 2014; Sweet et al., 2013): בהיבטים של ביטחון תזונתי (Keese and Shmitz, 2013), היבטים נפשיים (Fitch et al., 2009), היבטים פיזיים (Drentea and Lavrakas, 2000), היבטים משפחתיים (Dew, 2011) וכו' (Goode, 2012).

מאמר זה בוחן את העוני ואת החובות בחברה החרדית. כמו כן, עוסק בדרכי ההתמודדות הייחודיים של החברה הזו, אשר לעיתים קרובות מובילות לאיזון כלכלי למרות רמת ההכנסות הנמוכה הקיימת בה; וסוקר את השפעת ההכנסות ודרכי ההתמודדות על ההתנהלות הכלכלית היומיומית של משקי הבית בחברה

החרדית, תוך מתן דגש על הפתרונות בהם מסייעים משקי הבית בחברה זו, המסייעים להם בהתנהלות הכלכלית-פיננסית, ובכלל זה על תופעת הגמ"חים הרווחת בחברה החרדית.

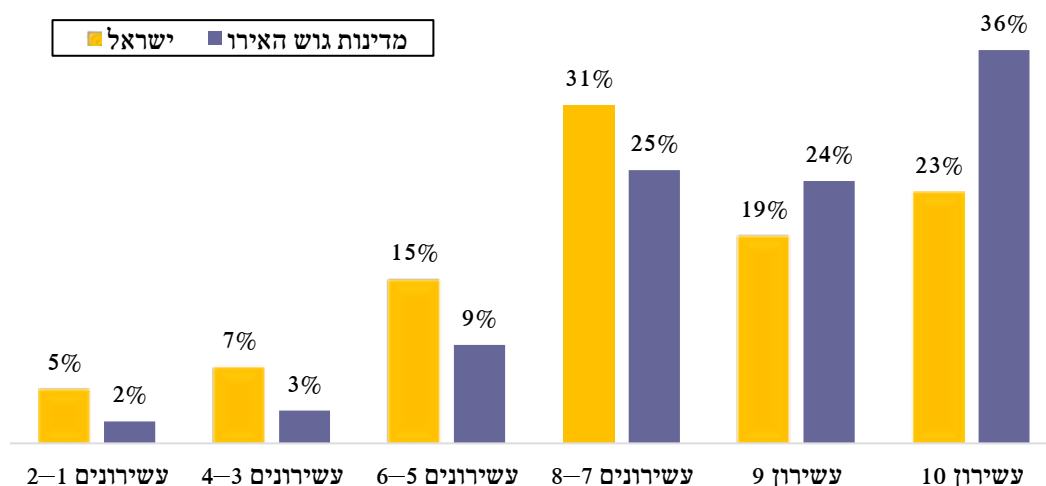
מבנה הנייר הוא כלהלן: סעיף ב' מציג את הקשר שבין מצב חברתי-כלכלי נמוך לחובות (כולל התייחסות לתיקים ברשות האכיפה והגבייה); סעיף ג' בוחן את העוני בחברה החרדית – הסיבות, הממדים השונים ותפיסת העוני; סעיף ד' עוסק בבעלי חוב בחברה החרדית; סעיף ה' מנתח את דרכי ההתמודדות עם רמת ההכנסות הנמוכה בחברה החרדית; ולסיכום, בסעיף ו' נקשר בין הדברים ונסביר איך ההתנהלות הפיננסית של רבים מהחרדים אחראית ושיעור הנמצאים בחובות (ושנפתח כנגדם תיק בשירות האכיפה והגבייה) נמוך מהמצופה לנוכח רמת הכנסותיהם, למרות שיעורי העוני הגבוהים.

## ב. מצב כלכלי-חברתי נמוך וחובות

השוואה בינלאומית של רמת החוב יחסית לתוצר (המינוף) מלמדת שהיקפי החוב בישראל, ברמת המקרו, סבירים ואף נמוכים יחסית.<sup>1</sup> שיעור החוב של משקי הבית, יחסית לתוצר בשנת 2016, עומד על 41 אחוזים, נמוך בהרבה מהשיעור החציוני ומהשיעור הממוצע ב-OECD, 59 אחוזים ו-64 אחוזים בהתאמה (בר, 2018).

### תרשים 3:

התפלגות החוב בין עשירונים ההכנסה, ישראל ומדינות גוש האירו

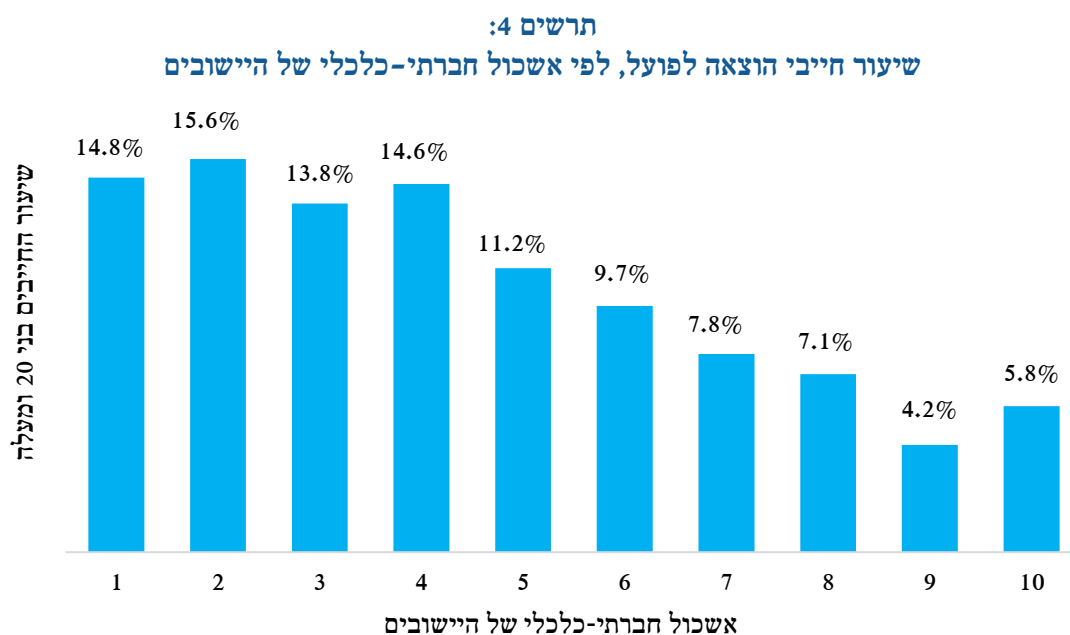


נתונים: בר, 2018: ישראל – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; מדינות גוש האירו – ECB, Eurosystem Household Finance and Consumption Survey, second wave.

אולם אין די בתמונת המקרו כדי להבין את רמת הסיכון הגלומה בהיקף החוב בישראל. מחקרים שונים מראים כי השכבות הפגיעות ביותר לחובות הן השכבות החלשות בחברה (לסקירת מחקרים בנושא, ראו: קרמר-נבו, גורודזיסקי וסער-הימן, 2014). כאשר בוחנים את התפלגות החוב בין עשירונים ההכנסה, עולה ריכוז חוב גבוה בעשירונים הנמוכים – חלקם של העשירונים הנמוכים בחוב בישראל גבוה משמעותית מזה שבמדינות גוש האירו, ואף כפול ממנו (תרשים 3). המינוף, החוב ביחס להכנסה הפנויה, בעשירונים הנמוכים גבוה יחסית. כך, למשל, בעשירון התחתון יחס החוב להכנסה הפנויה עומד על כ-4 אחוזים, פי ארבע מהיחס בעשירון העליון (פלוג, 2018). משקי בית עניים רבים מסתככים במינוף יתר ולוקחים הלוואה גבוהה יחסית להכנסתם, או יחסית לכושר ההחזר שלהם.

1 עם זאת, בעשור האחרון ניכרת מגמת עלייה ביחסי חוב משקי הבית לתוצר.

מאפיין מרכזי של משפחות הנמצאות במצבי חוב הוא ההשתייכות למעמד חברתי-כלכלי (Ben Galim and Lanning, 2010). אין זה מפתיע שביישובים באשכול חברתי-כלכלי נמוך, שיעור בני ה-20 ומעלה, שהם חייבי הוצאה לפועל, גבוה מהשיעור ביישובים בדירוג גבוה (תרשים 4). גולן (2018) מצא שמקדם המתאם בין דירוג שיעור החייבים בהוצאה לפועל ("חייבי מלאי") לדירוג המדר החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות גבוה מאוד ומובהק, ועומד על -0.74; ומקדם המתאם בין דירוג שיעור החייבים שנפתח להם תיק ("חייבי זרם") לדירוג המדר החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות עומד על -0.71.



מקור: גולן, 2018. מבוסס על נתוני רשות האכיפה והגבייה, לחייבים בני 20 ומעלה שיש להם תיקים בהוצאה לפועל, שנת 2016.

## ג. חייבים בחברה החרדית<sup>2</sup>

איזון בין הכנסות להוצאות של משק הבית יכול להיעשות בשלוש דרכים: הגדלת ההכנסות שתאפשר לספק צרכים חומריים גבוהים; ריסון הוצאות כדי להתאימן להכנסות נתונות; וכניסה לחובות או שימוש בחסכונות שנצברו בעבר. רווחה ומצב פיננסי של משק בית מבטאים את הצעדים הננקטים הלכה למעשה בכיוונים אלה.

הסתכלות מצרפית על הפער בין הכנסות להוצאות יכולה לתת תשובה עקיפה גם לשאלה "מיהו עני", שהרי אם משק בית שומר על איזון תקציבי ואף חוסך חלק מהכנסותיו כנראה אינו שרוי במצוקה כלכלית. סקר אומן הצרכנים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציג מדר מסכם ל"יציבות פיננסית" של משקי בית. בסקר זה הפרטים מתבקשים להשוות את ההוצאות וההכנסות של משק הבית שלהם ולאפיין אותו באמצעות בחירה בין חמש תשובות, שקיבצנו לשלושת המצבים שלהלן: משק הבית נמצא ב"פלוס" (חוסכים הרבה או חוסכים מעט), במצב מאוזן (ההכנסה מספיקה רק כדי לכסות את ההוצאות), או ב"מינוס" (נאלצים להשתמש בחסכונות כדי לכסות את ההוצאות או נמצאים בחובות).

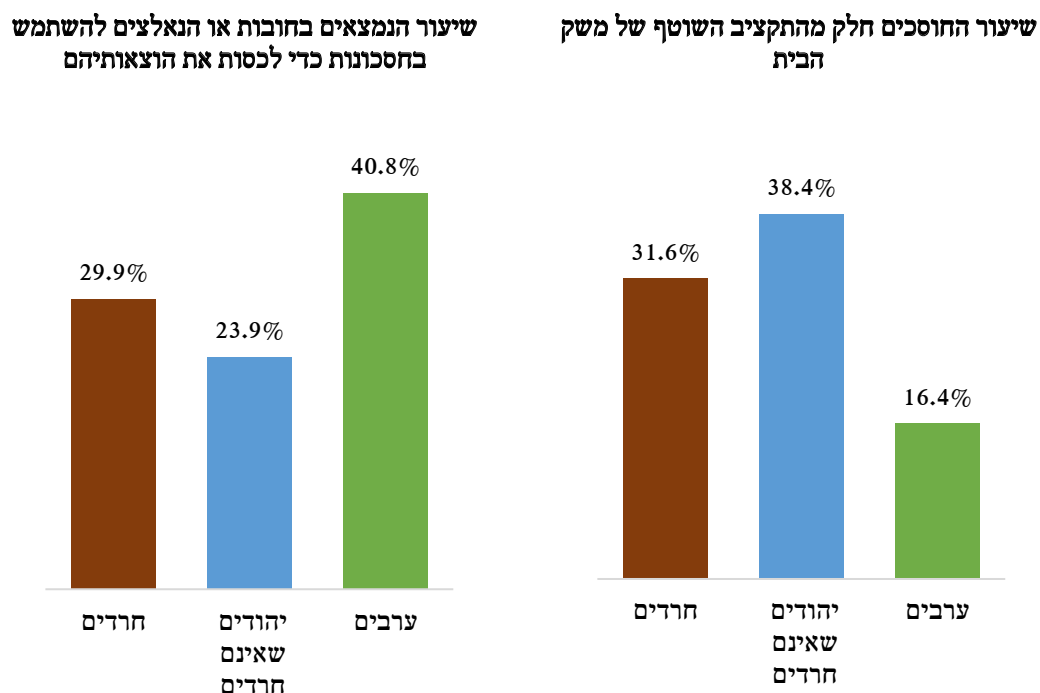
2 סעיף זה מבוסס ברובו על: קסיר (קלינר) ורומנוב, 2017.

הממצאים העולים מסקר זה מעלים כי למרות רמות ההכנסה הנמוכות בחברה החרדית רבות מהמשפחות בה מתנהלות באחריות כלכלית. שיעור החרדים הנמצאים בחובות או הנאלצים להשתמש בחסכונות, כדי לכסות את הוצאותיהם, עומד על כ-30 אחוז, שיעור הדומה יותר לשיעור אצל היהודים הלא חרדים – 24 אחוז – מאשר לשיעור בקרב הערבים (שגם בקרבם כמחצית מהאוכלוסייה ענייה) העומד על 41 אחוז (תרשים 5). התנהלות זו בחברה החרדית מבטאת את רוח משנתו של הרמב"ם ב"משנה תורה" (הלכות דעות, ה, כ): "תלמיד חכם, מכלכל דבריו במשפט, אוכל ושותה וזן את אנשי ביתו כפי ממונו והצלחתו".

עדות נוספת להתנהלות כלכלית אחראית היא שיעור החוסכים חלק מהכנסתם. החיסכון יוצר רשת ביטחון כלכלית לעתיד, וכך מקטין את הסיכון להיקלע לחובות או לצמצום (Sherraden et al., 2003). מהנתונים עולה כי למרות רמת ההכנסה הנמוכה, החיסכון הוא מרכיב משמעותי בכלכלת משק הבית החרדי. שיעור בני 21 ומעלה, החוסכים חלק מהכנסתם, עומד על 31.6 אחוזים, רק 7 נקודות אחוז פחות מהשיעור בקרב יהודים לא חרדים, וכמעט כפול מהשיעור בקרב ערבים.

## תרשים 5

### התנהלות כלכלית בקרב בני 21 ומעלה



מתוך: קסיר (קלינר) ורומנוב, 2017.

נתונים: עיבודים מיוחדים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסקר אמוץ צרכנים, 2016.

תודעת החיסכון ונחיצותו שלובת באורח החיים הצנוע של קיום חיי תורה מתוך הדחק. גורם מעודד חיסכון הוא הנורמה הרווחת בחלקים נרחבים בציבור החרדי, שלפיה חלק ניכר מעלויות כדי להשיא את הצאצאים מוטלות על כתפי ההורים. במקביל, הדעה המקובלת בקרב הפוסקים<sup>3</sup> היא כי אפשר לחסוך את כספי המעשר ולהשתמש בהם כדי להשיא את הילדים. כיוון שהפרשת מעשר מההכנסות לצדקה נהוגה בכל מקרה, האפשרות לחסוך כספים אלו (למשל, בהפקדה בקופת גמ"ח) כדי להשיא את הילדים בעתיד היא תמריץ נוסף לחיסכון.

3 סאוויץ, התשס"ד; ילקוט יוסף, מהדורת תשס"ה, (שובע שמחות, חלק א, פרק א סעיף ל, ובהערה שם).

שיעור החזר החובות של החרדים דרך גמ"חים גבוה מאוד. על פי דיווחי המנהלים של קופות הגמ"חים, שיעור החובות האבודים נמוך במיוחד וכמעט אינו קיים. המבנה הקהילתי, בו ניתנות הלוואות על בסיס הון אישי הן של הלווה והן של הערבים, מבטיח את המאמץ המיוחד שמושקע בהחזר החובות, ובכלל זה נטילת הלוואה מגמ"ח אחר לצורך החזר ההלוואה. נוסף לכך, מתן הלוואה ללא ריבית יוצר תחושת מחויבות עמוקה להחזיר אותה ולא לגמול רעה תחת טובה.

גם בקרב חייבי ההוצאה לפועל, שיעור חייבי האוכלוסייה החרדית נמוך, הן בהשוואה לאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית והן בהשוואה לאוכלוסייה הערבית, וזאת, אף שמרבית מהאוכלוסייה החרדית נמצאת במצב חברתי-כלכלי נמוך. לפי ממצאיו של גולן (2018) במרבית היישובים החרדיים שיעור "חייבי המלאי" נמוך אף מהממוצע של שיעור החייבים בכלל האוכלוסייה, ואף באוכלוסייה היהודית (העומד על כ-9 אחוזים). כך, למשל, ברשויות המקומיות החרדיות באשכול 1, מודיעין עילית וביתר עילית, שיעור החייבים (בני 20 ומעלה) עומד רק על 3 אחוזים ו-6 אחוזים, בהתאמה; במרבית הרשויות המקומיות החרדיות באשכול 2 – רכסים, אלעד ובני ברק – השיעור עומד על 6 אחוזים.<sup>4</sup> עוד נמצא במחקר של גולן, שגם שיעור "חייבי הזרם" ברשויות אלה נמוך במיוחד.

## ד. העוני בחברה החרדית – סיבות, ממדים שונים ותפיסה<sup>5</sup>

לפי מדד העוני הרשמי בישראל – המגדיר משק בית כעני אם הכנסתו נמוכה מ-50 אחוז מההכנסה החצינית במשק, בתקנון לגודל המשפחה – החברה החרדית היא מהחברות העניות ביותר במשק. אחד מכל שני אנשים בחברה החרדית הוא עני, לעומת אחד מכל חמישה בכלל האוכלוסייה (תרשים 1). ואולם מדד זה לעוני אינו נותן תמונה מלאה של המצב הכלכלי והרווחתי של האוכלוסייה. לצורך הערכה של הרווחה הכלכלית והחברתית, יש להשלים את התמונה במאפיינים נוספים, ובכלל זה הסיבות לעוני, ההתייחסות לסדרי העדיפויות של האוכלוסייה ולגורמים המשפיעים על תועלתה, ולדרכי התמודדות עם רמת ההכנסות הנמוכות. האמור נכון בכל אוכלוסייה, אך בעיקר כשדנים באוכלוסייה, כמו האוכלוסייה החרדית, בעלת מאפיינים תרבותיים כה ייחודיים.

### 11. הסיבות לעוני הגבוה בחברה החרדית

לפי המדד הרשמי בישראל, שיעורי העוני הגבוהים בציבור החרדי הם תולדה של כמה גורמים, והמרכזי ביניהם נובע משוק העבודה: שיעור התעסוקה בקרב הגברים החרדים, העומד על כחמישים אחוז, נמוך מהותית ביחס לכלל האוכלוסייה, ולכן במשקי בית רבים יש מפרנס יחיד. נוסף לכך, המפרנסים במשקי הבית החרדיים משתכרים בממוצע שכר נמוך יותר, תוצאה של מחסור בהשכלה רלוונטית לצורכי שוק העבודה – בעיקר בקרב הגברים אך גם בקרב הנשים (דהן, 1998; מלחי, כהן וקאופמן, 2008; Berman and Klinov, 1997).

יתרה מזו, מספר הילדים הממוצע במשק בית חרדי גדול מאשר במשק בית יהודי שאינו חרדי, ומכאן שההכנסה של משק הבית החרדי אמורה לכלכל מספר גדול יותר של נפשות. הצירוף של הכנסה נמוכה של משק הבית ומספר הנפשות הגדול מביא לשיעורי העוני הגבוהים בחברה החרדית (גוטליב וקסיר (קלינר), 2004 ו-2008; גוטליב, 2007ב; לוי, 2009; תמיר, 2010; דוח העוני, שנים שונות).

מידת השפעתם הרבה של הגורמים שפורטו לעיל על ההסתברות של משק הבית להימצא מתחת לקו העוני עולה מניתוח אקונומטרי, בשימוש בגרסיה הסתברותית (Logit).<sup>6</sup> כך, למשל, נמצא שקיומו של מפרנס

4 רשות חרדית נוספת הנמצאת באשכול חברתי-כלכלי 2 היא עמנואל. שיעור חייבי הוצאה לפועל ברשות זו אינו מפורט במחקר, אך מהגרף המופיע בנייר ניתן לראות שהשיעור בה גבוה יותר, אך נמוך בהשוואה לרשויות אחרות באשכול.

5 חלק זה מבוסס על: קסיר (קלינר) וצחור-שי, 2017.

6 מודל גרסיה זה מתבסס על המתודולוגיה במחקר של Flug and Kasir (Kalinier), 2003.

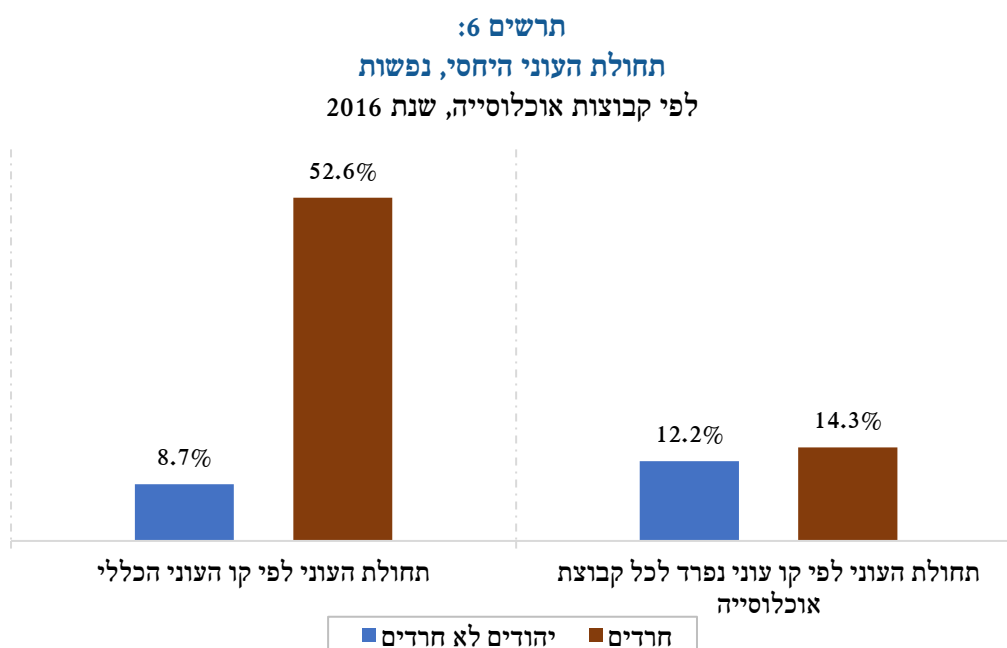
אחד במשק בית חרדי מקטין את יחס ההסתברות (Odds Ratio לעוני פי 2.5, וקיומם של שני מפרנסים ויותר מקטין את היחס פי 11.6. מאחר שבמשק בית חרדי יש מיעוט מפרנסים, גורם זה משפיע מאוד על שיעורי העוני בו. עוד עולה מהניתוח, כי במשקי בית, שבהם חיים 4-5 ילדים, שהם כחמישית ממשקי הבית החרדיים, יחס ההסתברות לעוני גדול פי שלוש וארבע מאשר במשקי בית חרדיים ללא ילדים, ועבור משק בית חרדי עם 6-7 ילדים (כשמינית ממשקי הבית החרדיים) יחס ההסתברות גבוה פי שמונה-תשעה יחסית למשק בית חרדי ללא ילדים. הניתוח מעלה שגידול במספר שנות הלימודים מקטין את ההסתברות להיות עני, אך נמצא כי להשכלה שנרכשה בישיבה אין כלל השפעה על יחס ההסתברות לעוני (להרחבה ולפירוט של כל התוצאות, ראו: קסיר-קלינר וצחור-שי, 2017).

כאמור, מספר המפרנסים, תכני ההשכלה ומספר הילדים במשק הבית הם הגורמים המרכזיים המסבירים את הימצאותה של משפחה חרדית מתחת לקו העוני ואת שיעורי העוני הגבוהים בחברה זו. עם זאת, חשוב לזכור שבחברה החרדית, הבחירה בלימודי תורה על פני לימודים אחרים ועל פני עבודה, והקמת משפחה גדולה, ואף גדולה ככל האפשר, הם ערכים מרכזיים והגורמים הדומיננטיים להעלאת רמת רווחתה, לפי פונקציית הרווחה הייחודית של משק בית חרדי (הרחבה בסעיף ד3).

## ד2. עוני יחסי מנקודת מבטה של החברה החרדית

מדד העוני הרשמי בישראל הוא, כאמור, מדד יחסי הבוחן את מצבו של כל משק בית ביחס למצבה הכלכלי של כלל האוכלוסייה. מדידת עוני באופן יחסי היא השיטה המקובלת במרבית מדינות המערב. דפוסי חייו והשקפתו של כל אדם קשורים לחברה בה הוא חי, ולכן חשוב למדוד את יכולותיו הכלכליות ביחס אליה. ואולם אחד המאפיינים המובהקים של הציבור החרדי הוא ההתבדלות וההסתגרות מהחברה שאינה חרדית. רוב חייהם של החרדים מתנהלים בחברה החרדית בנייתוק מהחברה הכללית, שבא לידי ביטוי בכל תחומי החיים – מגורים בשכונות ובערים נפרדות, מערכות חינוך שונות ועוד. ההתבדלות נעשית מתוך בחירה מודעת ומכוונת כדי לשמור על הצביון החרדי של החברה. לפיכך מנקודת מבטו של האדם החרדי, קבוצת הייחוס הרלוונטית להשוואה היא החברה החרדית הסובבת אותו ולא החברה הכללית בישראל. ממדי העוני נמוכים הרבה יותר מאשר בהשוואה לכלל האוכלוסייה יחסית לחברה החרדית בלבד – 14.3 אחוזים לעומת 52.6 אחוזים (תרשים 6).<sup>7</sup>

7 חשוב להדגיש כי בחינה פנים-חרדית זו של שיעור העוני מספקת היבט נוסף ואינה אמורה להחליף את בחינת שיעורי העוני בחברה החרדית ביחס לכלל החברה, שהיא המדד הרלוונטי מנקודת מבט כלכלית-חברתית של המדינה.



מקור: קסיר (קלינר) וצחור-שי, 2017. (נתונים מעורכנים לשנת 2016)  
נתונים: סקר הוצאות משקי בית לשנת 2016 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

### 3. רב-ממדיות העוני והקשר בין חיי דלות חומרית לאושר ולסיפוק

עוני הוא תופעה רב-ממדית שלעיתים קרובות המתאפיינת גם בבריאות לקויה ובהשקעה נמוכה בחינוך, ובמקרים מסוימים אף מובילה להתנהגות עבריינית. לרוב העוני מלווה גם בהשלכות שליליות – חברתיות ופסיכולוגיות. הסוציולוג אוסקר לואיס טבע את המושג "תרבות העוני", על מנת לתאר בצורה רב-ממדית זו את חוויית החיים הכוללת של אנשים רבים השרויים במצב עוני (Lewis, 1971). מחסור בהכנסות הוא מאפיין מרכזי אחד מעשרות מאפיינים אחרים של אנשים הנמצאים ב"תרבות העוני". מאפיינים מרכזיים נוספים הם תחושות של שוליים חברתיים, של תלות גדולה באחרים ושל חוסר השתייכות לחברה. אנשים בתרבות העוני חשים נחיתות חברתית וערך עצמי נמוך. נוסף לכך, תרבות העוני מאופיינת בהענקת מרב תשומת הלב לבעיות ההווה ולמצב העניינים הנוכחי בסביבה הקרובה.

רב-הממדיות של העוני, שתוארה לעיל, ו"תרבות העוני" אינן מאפיינות את העוני בחברה החרדית. להבדיל מאוכלוסיות עניות אחרות בישראל, שבהן העוני נובע בעיקר מכשלים, חסמים ונכפה על העניים, בחברה החרדית לרוב נובע מבחירה אישית-משפחתית-קהילתית (גוטליב, 2007; דהן, 2012; Berman, 2000) ומהגשמה של ערכים הבאה על חשבון הכנסה גבוהה יותר. במקרים רבים העוני בחברה החרדית אינו בא לידי ביטוי במאפיינים נפוצים של חיי עוני, כמו בריאות לקויה וחינוך ירוד. כך, לדוגמה, למרות רמות ההכנסה הנמוכות בחברה החרדית, ההשקעה הכספית בחינוך הילדים גבוהה, בשל החשיבות הרבה המיוחסת לו. ואכן, מספר שנות הלימוד של הגברים החרדים הוא רמה הגבוהה ביותר במדינה (קסיר-קלינר ורומנוב, 2018).

כמו כן, תוחלת החיים ביישובים בעלי ריכוז גבוה של חרדים, גבוהה וטובה מהצפוי ביחס לסיווג החברתי-כלכלי שבהם (למ"ס, 2015). ממצא זה קשור להשפעה של אמונה דתית על הבריאות (Kark et al., 1996) (Levin, 1994; ולהון החברתי הגבוה (Scheffler and Brown, 2008), המאפיין חברה סגורה זו ומשפיע "בעיקר דרך תמיכה פסיכו-סוציאלית המפחיתה מתח נפשי, ובאמצעות עזרה קהילתית" (צ'רניחובסקי ושרוני, 2015).

מעבר לכך, לימוד התורה הוא אתוס מכונן של הציבור החרדי וערך עליון המהווה את הייעוד העיקרי של האברך, לפי הציווי ההלכתי "וְתִלְמֹד תּוֹרָה כְּנֶגֶד פְּלִים" (משנה, פאה א, א). אף על פי שלימוד התורה מלווה במחיר של ויתור על הכנסה, אברכים זוכים למעמד חברתי גבוה, שלעיתים משפיע גם על הקבלה של ילדיהם למוסדות חינוך מבוקשים ועל מציאת "שידוך טוב" לילדים. יתרה מזו, גברים חרדים, שהקדישו את עצמם ללימודי קודש והפכו לתלמידים חכמים, זוכים ליוקרה חברתית ולמעמד חברתי גבוה, משום שהם יכולים להימצא בצמתי קבלת החלטות ולייעץ לאחרים בענייני הלכות (זיכרמן, 2014; מלאך, כהן וזיכרמן, 2016).

זאת ועוד, בחברה החרדית קיימת אידאולוגיה של בחירה בחיי צניעות וברמת חיים נמוכה, בדגש על אי-חומריות, לפי תפיסה של "פֶת בְּמִלַח תֹּאכֵל וּמִים בְּמִשְׁוֹה תִּשְׁתֶּה" (משנה, אבות ו, ד). ההסתפקות במועט מאפשרת לציבור החרדי להתקיים ברמת הכנסה נמוכה, ובכלל זה בהכנסה הממקמת משקי בית רבים מתחת לקו העוני.

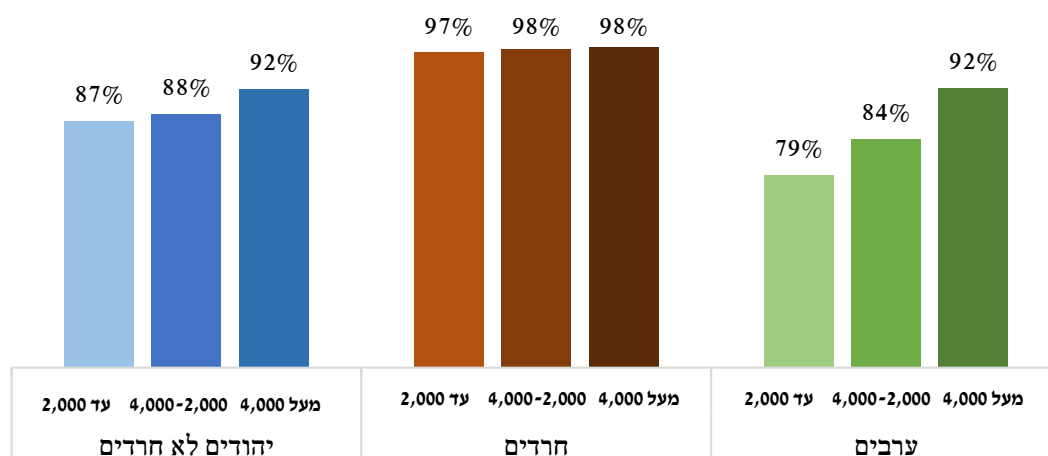
זווית נוספת לבחינת העוני היא בגישת ההעדפה הנגלית (פרנקל, סויפר ומישר, 2003). לפי גישה זו, יש לבחון את העוני (ואי-השוויון) לפי ההכנסה הפוטנציאלית, הנקבעת לפי הנגישות למשאבים היכולים ליצור אותה, כמו נגישות להשכלה, במקום לבחון את העוני לפי הכנסה בפועל. הכנסה נמוכה מההכנסה הפוטנציאלית משקפת העדפה להשקעה בפעילויות אחרות על פני הגדלתה. גישה זו של אומדן ההכנסה הפוטנציאלית מתייחסת להעדפות הפרטים, בין שמדובר בבחירה בעיסוקים שאינם עבודה, כמו לימוד, ובין שמדובר בעבודה שאינה במסגרת שוק העבודה, כמו עבודות משק בית.

פרל (2003) מבחין בין עוני במובן הקלסי לבין עוני שחברה מאמצת, המתייחס לבחירה רצונית בהכנסה נמוכה כ"עוני מבחירה". הבחירה בחיי דלות חומרית בחברה החרדית אינה נוגדת חיים של אושר וסיפוק, אלא להפך. ההכנסות הנמוכות הן תוצאה של בחירה בחיים של לימודי קודש ושל הקמת משפחה גדולה, לפי תפיסה בקרב הציבור החרדי שחיים אלו מסבים אושר וסיפוק, ולא חיי עושר ורמת חיים חומרית גבוהה; זאת, בניגוד לתפיסה הרווחת בחברה היהודית שאינה חרדית (דהן, 2006).

לאחרונה, אושר ורווחה תופסים מקום משמעותי במחקר הכלכלי-חברתי ובקרב קובעי המדיניות (Clark and Oswald, 1996; Frey and Stutzer, 2002; Benjamin et al., 2012). גישה זו מדגישה, בין היתר, את החשיבות של בחינת שביעות הרצון הכללית מהחיים. שיעור המרוצים מהחיים בקרב החרדים בישראל גבוה מאוד. זאת ועוד, בפילוח לפי גובה ההכנסה לנפש של משק הבית, עולה כי שביעות זו אינה משתנה לפי רמת הכנסותיהם, להבדיל מהקשר הקיים בין רמת ההכנסה ושביעות הרצון מהחיים באוכלוסייה היהודית שאינה חרדית, וביתר שאת באוכלוסייה הערבית (תרשים 7). ממצא זה מבהיר את ההבדלים בין תפיסת העוני בחברה החרדית לבין התפיסה בחברה הכללית, שבה רמת חיים חומרית נמוכה אינה חלק מדרך החיים הנבחרת. מעניין לציין שגם תחושת העוני בחברה החרדית נמוכה – רק 7.7 אחוזים חוו עוני בשנת 2016, בדומה לשיעור של החברה היהודית הלא חרדית (7.3 אחוזים).

## תרשים 7:

### שיעור המרוצים מהחיים לפי רמת הכנסה לנפש ברוטו לפי קבוצות אוכלוסייה, שנת 2016



מקור: קסיר (קלינר) וצחור-שי, 2017, המכון החרדי למחקרי מדיניות. נתונים מעודכנים לשנת 2016. נתונים: סקר הוצאות משקי בית לשנת 2016 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

במחקר, שפרסם ארגון ה-OECD (2015) על ישראל, נמצא כי חרדים בעלי שביעות רצון גבוהה מהממוצע בישראל בתחומים העומדים בראש סדר עדיפויותיהם, כמו קשרים חברתיים ובריאות. לעומת זאת, הם פחות שבעי רצון מהממוצע בישראל מתחום ההכנסה, אך זה מתיישב עם חשיבות נמוכה במיוחד הניתנת להכנסה בסדר העדיפויות שלהם, כפי שנאמד מהשפעת שביעות הרצון בכל תחום על שביעות הרצון הכללית. ממצאים אלה מדגישים את הקשר החלש שיש בחברה החרדית בין רווחה חומרית לאושר ולסיפוק.

## ה. דרכי ההתמודדות עם רמת ההכנסות הנמוכה<sup>8</sup>

נשאלת השאלה, האם ההכנסה הכספית של משק בית חרדי מספיקה כדי לצרכים החיוניים ולכלכל אותו? החברה החרדית מגשרת על ההכנסה הנמוכה בכמה דרכים, והעיקריות שבהן הן צמצום הוצאות על תצרוכת, סיוע הדדי וקהילתי, ובכלל זה שימוש בכלים פיננסיים הייחודיים לקהילה הניתנים במודל של גמ"חים, אשר משמשים להלוואות, לתרומות ולהפקדות.

### ה1. צמצום הוצאות על תצרוכת

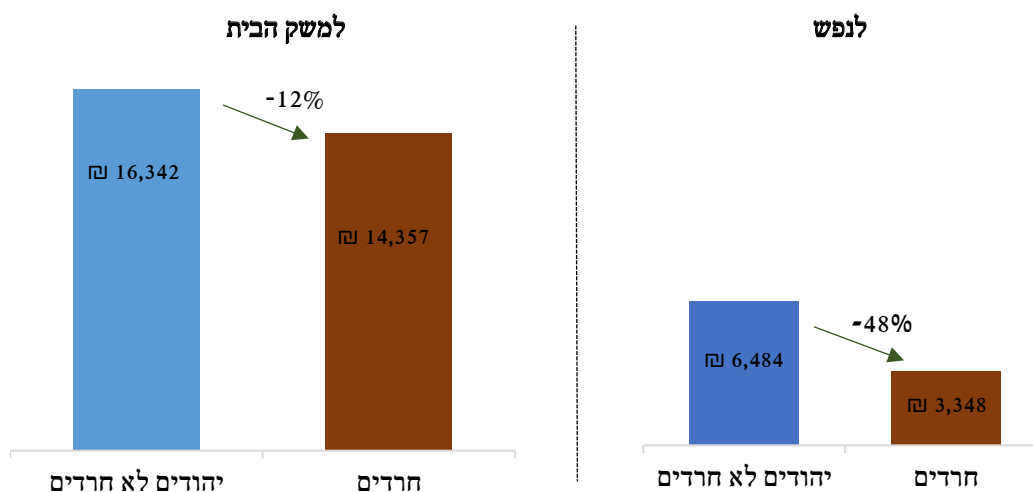
ההתמודדות עם רמת ההכנסות הנמוכה מתבצעת, בין היתר, באמצעות צמצום הצריכה והתאמתה למציאות הכלכלית של משק הבית<sup>9</sup> ולנורמות החברתיות הדוגלות ברוחניות על פני חומריות. ואכן, ההוצאה החודשית לתצרוכת לנפש במשק בית חרדי נמוכה בכ-48 אחוזים מההוצאה במשק בית יהודי שאינו חרדי (תרשים 8). יתרה מזו, ההוצאה הכוללת במשק בית חרדי נמוכה בכ-12 אחוז מהסכום שמוציא משק בית יהודי לא חרדי, וזאת, אף שמספר הנפשות הממוצע המתגורר (ברגע נתון) במשק בית חרדי עומד על 5.13 ובמשק בית יהודי שאינו חרדי – על 2.93<sup>10</sup>.

8 חלק זה מבוסס על: קסיר (קלינר) וצחור-שי, 2017.

9 עיבודים מהסקר החברתי של הלמ"ס מלמדים כי חרדים מדווחים על ויתורים בשל קשיים כלכליים, אך פחות מהמצופה לפי רמת הכנסותיהם.

10 עיבודים מסקר כוח אדם של הלמ"ס לשנת 2015.

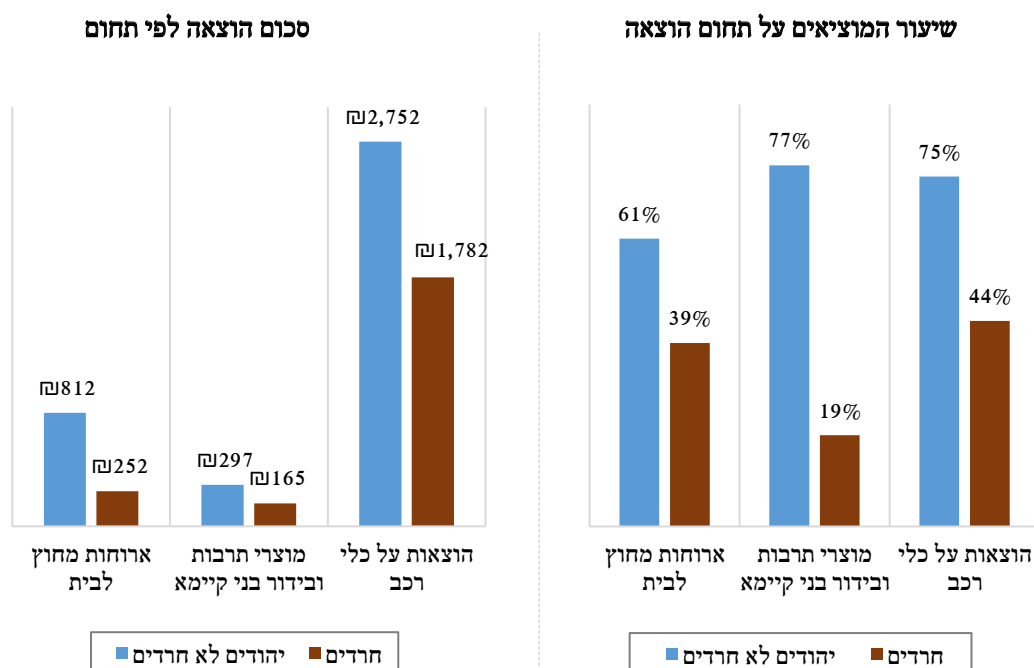
**תרשים 8:**  
**הוצאות חודשיות לתצרוכת**  
**לפי קבוצת אוכלוסייה, שנת 2016**



מקור: קסיר (קלינר) וצחור-שי, 2017, המכון החרדי למחקרי מדיניות. נתונים מעודכנים לשנת 2016.  
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית לשנת 2016 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

רמת ההוצאות הנמוכה יותר של משקי הבית החרדיים מתאפשרת בזכות הפחתה בצריכה ורמת מחירים נמוכה מזו המקובלת בחברה היהודית שאינה חרדית.

**תרשים 9:**  
**הוצאות על סעיפים שונים**  
**לפי קבוצת אוכלוסייה, שנת 2016**



מקור: קסיר (קלינר) וצחור-שי, 2017, המכון החרדי למחקרי מדיניות. נתונים מעודכנים לשנת 2016.  
 נתונים: סקר הוצאות משקי בית לשנת 2016 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרבות הצריכה המערבית הנפוצה בחברה הכללית, שבמסגרתה רווחת צריכת מוצרי מותרות ו"קנייה לשם קנייה", אינה רווחת בחברה החרדית. משפחות חרדיות רבות אינן מחזיקות כלי רכב, ממעטות בארוחות מחוץ לבית ואינן צורכות מוצרי תרבות ובידור בני קיימא, כמו טלוויזיה, חיבור לכבלים ומערכות אודיו. ואכן, מהשוואת סעיפי ההוצאה של חרדים ושל יהודים לא חרדים עולה הבדל ניכר בהוצאה על סעיפים שונים, כמו תרבות, נופש ופנאי, ותחבורה ותקשורת (תרשים 9). שיעור גבוה יותר מהחרדים כלל אינו צורך מוצרים אלו. יתרה מזו, משקי בית חרדיים, הצורכים "מותרות", עושים זאת בהיקפים קטנים משמעותית ממשקי בית יהודיים שאינם חרדים. בולטים במיוחד פערים בהוצאות על נסיעות לחוץ לארץ, נופש, טיולים וארוחות מחוץ לבית (עבור משקי בית המוציאים על סעיפי צריכה אלו). כך, למשל, נופש של משפחה חרדית יהיה בעיקר בארץ, לא פעם בהחלפת דירות עם קרובי משפחה (זיכרון, 2014). ההבדלים הללו, כפי שהם משתקפים בצריכה של מוצרים ושירותים שונים, מצביעים על שונות תרבותית רבה בין החברה החרדית לחברה היהודית שאינה חרדית. תרבות הצריכה השונה מתבטאת גם בכך שבמשק הבית החרדי נהוג להעביר בגדים ומוצרים אחרים במשפחה ובין משפחות.

ההוצאה הנמוכה לצריכה במשקי הבית החרדיים אינה רק תוצאה של הימנעות מצריכה. הסבר נוסף הוא רמת המחירים הנמוכה ברחוב החרדי ביחס לרמת המחירים בחברה הכללית, ובחלק מהמוצרים אף באופן ניכר. המחירים הנמוכים הם תוצאה של שיווי משקל שונה בין ביקוש להיצע, המושפע מביקוש נמוך יותר בחברה החרדית עקב תרבות הצריכה המוגבלת. לעיתים מחירים נמוכים הם גם תוצאה של קנייה קולקטיבית המנצלת את הכוח הצרכני הרב של הקהילה. הרכישה נעשית הן בישיבות והן ברמה הקהילתית-שכונתית, דרך התארגנויות מקומיות ודרך ארגוני חסד הפועלים ללא מטרות רווח המבצעים קניות קולקטיביות, כמו "מכירה לקהילה" ו"חסדי יוסף". בהתארגנויות הללו הקונים מעבירים מראש רשימות של המוצרים הנחוצים להם ומצטיידים בכמויות גדולות של מוצרים שיספיקו לתקופה ארוכה.

## 2. סיוע הדדי וקהילתי

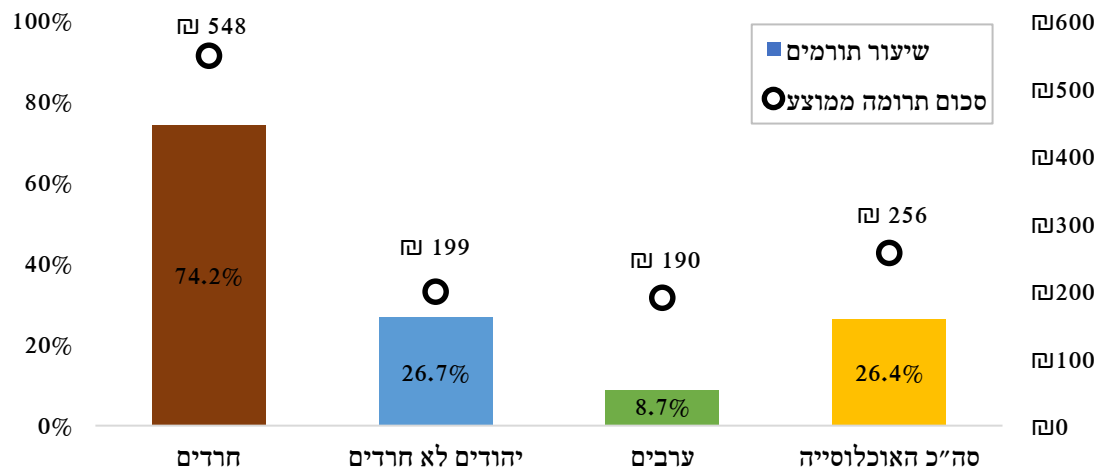
לסיוע ההדדי תפקיד חשוב בחברה החרדית, המתנהל באופן פרטי או באמצעות ארגוני חסד. הסיוע ההדדי משפיע רבות על יכולתה של המשפחה החרדית להתקיים בכבוד, וכולל תרומות כספיות ותרומות של מוצרים, עזרה הדדית שאינה כספית ומערכת הלוואות ללא ריבית.

### תרומות<sup>11</sup>

התרומות הן חלק בלתי נפרד מהחיים הקהילתיים, החברתיים והכלכליים בחברה החרדית. מצוות הצדקה היא אחת ממצוות "עשה" ונתפסת ביהדות כחשובה במיוחד, כאשר קיימת חובה הלכתית למתן תרומה, כמצווה בתורה: "עֲשֹׂר תַעֲשֹׂר אֶת כָּל תְּבוּאַת יִרְעָךָ..." (דברים יד, כב). לפי התפיסה ההלכתית התורם אינו חסר מהתרומה: "כשם שמזונותיו של אדם קצובין לו מראש השנה כך חסרונותיו של אדם קצובין לו מראש השנה זכה הלא פרוס לרעב לחמך לא זכה ועניים מרודים תביא בית" (בבא בתרא, דף י' עמ' א). פרט לחובה ההלכתית קיימים מניעים נוספים למתן תרומה המושפעים גם מהנורמות הקהילתיות המאפיינות חברה סגורה, וכחלק מכך, התורם אף זוכה ליחס של כבוד ויוקרה.

11 מבוסס על קסיר (קלינר) וצחור-שי, 2016 (תוך עדכון הנתונים ל-2016).

**תרשים 10:**  
**שיעור משקי הבית הנותנים תרומות וגובה התרומות**  
**שנת 2016**



מקור: קסיר (קלינר) וצחור-שי, 2016. נתונים מעודכנים לשנת 2016. עיבודים לסקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016.

נכון לשנת 2016, למעלה מ-74 אחוז ממשקי הבית החרדיים תורמים כספים לארגוני חסד וצדקה או לאנשים פרטיים, כשסכום התרומה הממוצע של משק בית חרדי פי 2.7 ממשקי בית יהודיים שאינם חרדיים (תרשים 10). משק בית חרדי תורם כ-4.6 אחוזים מהכנסתו לעומת כ-1.2 אחוזים מההכנסה במשק בית יהודי שאינו חרדי. בחינה של משקי בית המקבלים תרומות, מעלה כי ביחס למשקי בית יהודים שאינם חרדיים, שיעור גבוה מאוד ממשקי הבית החרדיים מקבלים תרומות, בין שאלה תרומות כספיות או תרומות של מוצרי צריכה (לוח 1). ממצאים אלה מדגישים את מרכזיות התרומות בחברה החרדית ואת היותן דרך התמודדות נפוצה עם רמת ההכנסות הנמוכה של משקי בית רבים.

**לוח 1**  
**שיעור משקי הבית המקבלים תרומות, שנת 2013**

| יהודים לא חרדים | חרדים |               |
|-----------------|-------|---------------|
| 1%              | 12%   | תרומות כסף    |
| 2%              | 14%   | תרומות מוצרים |

מקור: קסיר (קלינר) וצחור-שי, 2016. עיבודים לסקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013.

התרומות בחברה החרדית מופנות למטרות שונות: תרומות לעניים באופן ישיר ודרך קופות צדקה ומוסדות שונים, תרומות לעמותות המסייעות לאנשים שנקלעו לצרה או למצוקה זמנית, ותרומות המיועדות לתמיכה בלומדי תורה ובמוסדות דת ציבוריים, כמו בתי כנסת של הקהילה. ההלכה מחייבת נתינת צדקה לעניים באשר הם, אך לפי גישת "עניי עירך קודמים" (שולחן ערוך, חושן משפט, צו, א) חלק מהותי מהתרומות מופנה לנזקקים בחברה החרדית. תרומות אלה מסייעות למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה להגדיל את ההכנסות ולחסוך בהוצאות, וכן להתמודד עם סיפוק צורכי המשפחה תוך הישענות על תמיכה קהילתית. ראוי לציין כי גם התרומות המופנות למוסדות חינוך מסייעות בצמצום ההוצאות של משקי בית חרדיים על חינוך, כפי שתרומות אחרות מצמצמות הוצאות בתחומים אחרים.

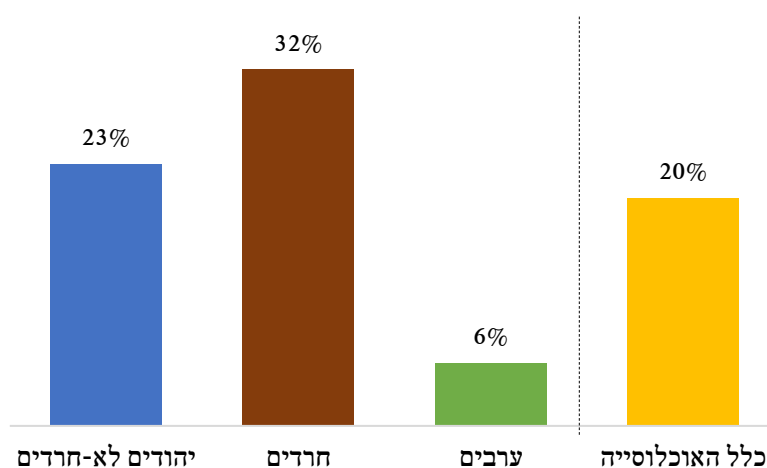
## התנדרבות<sup>12</sup>

סיוע של חברי הקהילה זה לזה הוא חלק מהמאפיינים היסודיים של החברה החרדית ונפוץ בקרבה הרבה יותר מאשר בכלל האוכלוסייה (תרשים 11).<sup>13</sup> הושטת יד מסוג זה יכולה להיות, למשל, עזרה לשכנים מבוגרים או סיוע לאישה שילדה לא מזמן. התנדרבות יכולה גם להיעשות במסגרת פורמלית יותר, כמו ישיבה שמתארגנת על מנת לסייע לנזקקים בקהילה וכדומה. תרבות זו של התנדרבות חוסכת בעלויות של שירותים שבדרך כלל מסופקים בתשלום, וניתנים כסיוע של חברי הקהילה זה לזה, כמאמר הפסוק "אִישׁ אֶת רֵעֵהוּ יִעְזְרוּ וְלֹאֲחֵיו יֵאמֶר חֵזֶק" (ישעיהו מא, ו). כך, לסיוע שאינו כספי יכולה להיות תרומה חשובה למשקי בית המוגדרים עניים מבחינה כלכלית.

### תרשים 11:

#### שיעור המתנדרבים

בני 20 ומעלה, שנת 2016



מקור: קסיר (קלינר), לויץ וצחור-שי, 2017. עיבודים לסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016.

## הלוואות ללא ריבית<sup>14</sup>

מוסדות הגמ"ח (גמילות חסדים) מאפשרים ללוות כספים ללא ריבית ולהחזירם בפריסת תשלומים ארוכת טווח. ההלוואות מסייעות למשקי בית שנקלעו למצוקה כלכלית "לעמוד על הרגליים" ולפרוע את התשלומים ללא ריבית, לפי יכולתם הכלכלית. גם אירועים גדולים ומשמעותיים בחיים, כמו רכישת בית, חגיגת בר מצווה וחיתון הילדים ממומנים פעמים רבות באמצעות הלוואות מגמ"חים. החשיבות של קיומן של הלוואות זמינות וזולות רבה במיוחד באוכלוסיות שרמת הכנסתן נמוכה, ושגישתן לקבלת הלוואות מבנקים מוגבלת. אחרת, ייתכן שהיו נאלצים לקחת הלוואות יקרות מגורמים בשוק האפור, וכך יכלו להיות בסחרור של חובות.

ההלוואות וההפקדות בגמ"חים אינן נושאות ריבית, לפי האיסור ההלכתי "אל-תקח מאתו נשך ותתן ריבית, ויראת מאלהיה; וחי אחיה, עמך" (ויקרא כה, לו), והמפקידים יכולים למשוך את הפיקדון כשיזדקקו לו. הכספים בקופת הגמ"ח מגיעים הן מהקהילה והן מאנשים אמידים מהארץ ומחוץ לארץ.

12 מבוסס על קסיר (קלינר), לויץ וצחור-שי, 2017.

13 בהגדרה זו של החברה החרדית יכולות להיכלל פעילויות שלא יענו להגדרת ההתנדרבות בחברה הכללית, דוגמת עזרה לקרוב משפחה.

14 להרחבה ראו מרגליות, 2018. תודה רבה לאליהו ברקוביץ על סיועו ועל חלקו בכתיבת סעיף זה.

התמריץ להפקיד ולתרום כספים בגמ"ח קהילתי והלכתי, ומקורו במצוות מעשר ובמצוות הלוואה, שמהותה הלוואת כספים למעוטי יכולת על מנת שיוכלו לכלכל עצמם באופן עצמאי. מפקידי הכספים בקופות הגמ"ח מקיימים מצווה, כאשר הגמ"ח מלווה את כספם ללא ריבית. כמו כן, לעיתים תרומות או הפקדות בגמ"ח מקנות גם זכויות לקבלת הלוואות עתידיות.

ניתן לחלק את הגמ"ח לשלושה סוגים עיקריים, לפי מקורות המימון שעליהם מבוססים: גמ"ח המבוסס על תרומות והון עצמי; גמ"ח המבוסס גם על פיקדונות (גמ"ח מסוג זה הוא השכיח ביותר); וגמ"ח חברים, שבו יש דרישה לתשלום דמי חבר המקנה זכאות לשירותים עתידיים של הגמ"ח, דוגמה לגמ"ח חברים היא "הגמ"ח המרכזי" – גמ"ח המזכה בהלוואה גבוהה לצורך נישואי הילדים אם הלווה הצטרף כשילדו היה מתחת לגיל 3, ותרם במשך שנים רבות סכום חודשי שנקבע. ההלוואה תהיה בערך פי 10 מגובה התרומה, ולאחר שיסתיים הפירעון, יוחזר חצי מגובה התרומה.

אופן פעילותם של הגמ"ח משתנה בין הקהילות השונות בחברה החרדית. בחברה החסידית, המתאפיינת בקהילות דומיננטיות, ובהנהגה ריכוזית הנוטלת על שכמה את סיפוק כלל צרכיהם של חברי הקהילה, פעילות הגמ"ח קשורה לפעילות הקהילתית, ובמקרים מסוימים אף מותנה בה (למשל התניית הלוואה לדיוור, ברכישת הדירה בפרויקט שהקהילה יוזמת). בחברה הליטאית הגמ"ח משמשים רק להלוואות ולהפקדות. פעילות הגמ"ח בחברה הליטאית מתבססת על מספר גמ"ח חברים גדולים ומרכזיים בבני ברק ובירושלים ועל קופות קטנות ורבות הפרוסות בשכונות החרדיות ומשמשות את חברי הקהילה המקומיים. במקרים רבים קופות אלה קשורות לקופות הגמ"ח המרכזיות ומסתמכות עליהן בתקופות לחץ, בהן גובר הביקוש למזומנים, ולחלופין, מסייעות להן כאשר קופת ההפקדות עולה על הביקוש להלוואות.

קיימים גמ"ח חברים בגדלים שונים. יש גמ"ח חברים קטנים שהסכום הכולל של הכסף הנמצא בהם צנוע, ובדרך כלל הם פרי יוזמתם של אנשים פרטיים אשר מעוניינים לעסוק במצוות גמילות חסד. לעיתים קרובות, היוזמה להקמת הגמ"ח נובעת מרצון להנציח ולפעול לטובת קרוב משפחה שנפטר (על פי האמונה אדם יכול לדאוג לרווחת נשמות הנפטרים בעולם הבא באמצעות עשיית מצוות לעילוי נשמתם), והיוזמים מקצים לגמ"ח סכום כסף כהלוואה, או כ"הקדש" שלא עתיד לחזור (ה"הקדשות" נעשים בדרך כלל במקרים של גמ"ח הנצחה ועילוי נשמה). גמ"ח חברים כאלה אינם מתפרסמים ובדרך כלל הידיעה עליהם היא נחלת הקרובים והידידים. לרוב, הגמ"ח חברים הקטנים אינם רשומים כעמותה או בדרך אחרת. ההתנהלות תלויה לחלוטין בשיקול הדעת של בעל הגמ"ח. ההלוואות ניתנות על בסיס היכרות אישית של הלווה; הסכומים הניתנים, תנאי ההשבה של ההלוואות והביטחונות, אשר נדרש הלווה להעמיד, משתנים לפי שיקול דעתו של בעל הגמ"ח. כיוון שההלוואות ניתנות על סמך היכרות אישית לחוג משפחה וידידים, בדרך כלל הלווה אינו נדרש להעמיד ביטחונות. הגמ"ח חברים הבינוניים והגדולים, לעומת זאת, הם מוסדות מאורגנים ומוסדרים, ההלוואות ניתנות בהם רק לפי מדדים ברורים. לכל גמ"ח וגמ"ח תקנות משלו, והלוואות מועמדות רק כנגד ערבים המקובלים על הנהלת הגמ"ח. בדרך כלל הגמ"ח חברים הבינוניים שייכים למסגרת קהילתית ייחודית מובהקת, כמו 'בית כנסת מסוים', או 'בוגרי ישיבה מסוימת', או 'תושבי שכונה מסוימת' או 'השתייכות לחסידות מסוימת'. במקביל להלוואות הניתנות דרך גמ"ח חברים, בחברה החרדית בולט גם מתן הלוואות ללא ריבית המתבצעת ישירות בין אנשים, ללא תיווך של גוף כלשהו.

## 1. סיכום

למרות שיעורי העוני הגבוהים בקרב החרדים ורמת ההכנסה הנמוכה, רבים מהם מתנהלים באחריות כלכלית ומתאימים את רמת ההוצאות להכנסות. התנהלות זו מתבססת על כלים שונים המסייעים לה, ובין היתר, על התנהלות כלכלית שמבוססת על רכישות מרוכזות המביאות לניצול כוח הקנייה הקהילתי תוך צמצום רמת הרווח הקמעונאי על מוצרי יסוד, והן אף מביאות ליצירת נורמות חברתיות נמוכות של צריכה המסייעות לשמירה על איזון בהוצאות משק בית. נוסף לכך, המבנה הקהילתי של החברה החרדית

מהווה כר פורה להתבססותם ולהתפתחותם של ארגונים בתחומים שונים, המסייעים אף הם לשמירה על האיוון הכלכלי, ביניהם ניתן למנות: ארגוני "עזר לילדות" לסיוע לנשים לאחר לידה, ארגוני חינוך שונים לסיוע לתלמידים מתקשים וארגוני סיוע כלכלי במודלים שונים (גמ"ח הלוואות, מתן צדקה בדמות מענקים ושוברי קנייה, ייעוץ כלכלי ועוד), אשר מסייעים למשפחות מהחתך הנמוך של האוכלוסייה המתמודדת עם קשיים כלכליים.

לאור זאת, אין זה מפתיע שלמרות שיעורי העוני הגבוהים, שיעור הנמצאים בחובות או המשתמשים בחסכונות לכיסוי ההוצאות בחברה החרדית נמוך מהמצופה לנוכח רמת ההכנסות, ושיעור החוסכים גבוה מהמצופה. בשני מאפיינים אלו אף ניכר שיפור בשנים האחרונות: שיעור המתקשים לכסות את הוצאותיהם (נמצאים בחובות או משתמשים בחסכונות לכיסוי ההוצאות) ירד בחברה החרדית מכ-37 אחוז ב-2011 לכ-30 אחוז ב-2016. בשנים אלה ירד שיעור זה אצל יהודים לא חרדים מכ-31 אחוז לכ-24 אחוז, ואצל הערבים עלה מכ-36 אחוז לכ-41 אחוז. במקביל, עלה שיעור החוסכים בשנים אלו בחברה החרדית מכ-20 אחוז לכ-32 אחוז (עלייה של למעלה מ-50 אחוז), ואילו בחברה היהודית הלא חרדית עלה מכ-31 אחוז לכ-38 אחוז, ובחברה הערבית – מכ-14 אחוז לכ-16 אחוז. במקביל, רק שיעור נמוך מאוד של חרדים מגיע למצב שהם חייבי הוצאה לפועל.

השיעור הנמוך של חרדים בקרב חייבי הוצאה לפועל נובע ממספר גורמים, שנובעים מאופני ההתנהלות של החברה החרדית:

1. למרות רמת ההכנסות הנמוכה, העוני אינו נובע מכשלים, אלא מבחירה באורח חיים המותאם לכך, ולכן לעיתים קרובות אינו מלווה בהתנהלות לא אחראית ואינו מביא לשיעור גבוה של נוטלי הלוואות וחייבים דווקא.
2. התנהלות פיננסית מאוזנת וזהירה, המתאימה את סל ההוצאות לגובה ההכנסות של משק הבית, מפחיתה את שיעור החובות בכלל ואת החובות בהוצאה לפועל בפרט.
3. גם במקרים של קושי בהתנהלות הכלכלית, יש אפיקים נוספים שניתן לפנות אליהם חוץ מהלוואות. ניתן להיעזר בארגוני חסד, במתנדבים מתחומים שונים, במוסדות קהילתיים ועוד.
4. נגישות גבוהה להלוואות זולות. הלוואות אלו ניתנות, כאמור, ללא ריבית ובפריסה נוחה, שמטרתה להקל על הלווים ולאפשר להם להתקיים בכבוד, תוך החזר הדרגתי של חובותיהם. חשוב לציין כי גם אם חייב מתקשה לעמוד בתשלומי הלוואה, במקרים רבים מערכת הגמ"ח מאפשרת לקחת הלוואה על מנת להחזיר חובות ישנים (גלגול חובות).
5. במקרה של חייב שאינו עומד בהחזר הלוואותיו, בין לפרטים ובין לגמ"ח, הנושים פונים לאפיקים רלוונטיים בקהילה על מנת שייסעו להם בכך, כגון: ערבים ובני משפחה, רבני הקהילה ומוסדותיה, לחץ חברתי מהקהילה עצמה, דין תורה ועוד. הדומיננטיות של הרתיעה מהפנייה לרשויות משפיעה גם על תחום זה, ומהווה גורם נוסף לכך ששיעור חייבי הוצאה לפועל נמוך.

## רשימת מקורות

- בר, חדוה, 2018. "אשראי – מגמות וסיכונים בסביבה משתנה", מצגת מכנס הפיקוח על הבנקים, מיום 12.3.2018, בנק ישראל, נצפה באתר בנק ישראל בתאריך 15.3.2018.
- גוטליב, דניאל, 2007א. "אין קמח, יש תורה", פנים – תרבות חברה וחינוך, גיליון 41, עמ' 90-99.
- גוטליב, דניאל, 2007ב. "העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית", סדרת מחקרי מדיניות, מחקר מדיניות 4, התכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים.
- גוטליב, דניאל וניצה (קלינר) קסיר, 2004. "העוני בישראל ואסטרטגיה מוצעת לצמצומו: הרחבת תעסוקה ושינויים במערכת הרווחה", בנק ישראל.
- גוטליב, דניאל וניצה (קלינר) קסיר, 2008. "העוני בישראל: תמונת מצב והשפעות דמוגרפיות", בתוך: "חלון פתוח לרווחה", יוזמת זכרון יעקב, עמ' 109-129.
- גולן, רפי, 2018 (בקרו). "אפיון החייבים של הוצאה לפועל לפי המעמד החברתי-כלכלי של מקום מגוריהם", רשות האכיפה והגבייה.
- דהן, מומי, 1998. "האוכלוסייה החרדית והרשות המקומית. חלק א': התחלקות ההכנסות בירושלים", מכון ירושלים לחקר ישראל.
- דהן מומי (ראש הצוות), 2006. "מדוע יש יותר עניים בישראל?", פורום קיסריה ה-14 להתוויית מדיניות כלכלית לאומית, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דהן, מומי, 2012. "האם יש הצדקה לנכות עניים ממדידת העוני?", האוניברסיטה העברית, נובמבר.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015. "פרופיל בריאותי-חברתי של היישובים בישראל 2005-2009", פרסום מס' 1580.
- המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות, דוח העוני.
- זיכרמן, חיים, 2014. "שחור כחול לבן – מסע אל תוך החברה החרדית בישראל", ידיעות אחרונות, ספרי חמד.
- ילקוט יוסף, תשס"ה. שובע שמחות, חלק א.
- לוי, חגי, 2009. "המגזר החרדי בישראל: העצמה תוך שילוב בתעסוקה", המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה.
- מלאך גלעד, דורון כהן וחיים זיכרמן (עורכים), 2016. "מכניסה לתעסוקה לתעסוקה מכניסה – תכנית אב לתעסוקת חרדים", מחקר מדיניות 111, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מלחי אסף, בצלאל כהן ודן קאופמן, 2008. "חרדים לעתידם – עמדות וחסמים ביחס ללימודים גבוהים במגזר החרדי", מכון ירושלים לחקר ישראל.
- מרגליות יורם, 2018 (טרם פורסם). "על גמ"חים: מוסדות קהילה המעניקים הלוואות ללא ריבית", (שם זמני), המכון החרדי למחקרי מדיניות (נייר עבודה).
- סאוויץ, הרב מנחם, התשס"ד. ישמח לב, (עמ' א-ב), הוצאת המחבר, לייקווד.
- פלוג, קרנית, 2018. "מגמות בפעילות האשראי במשק הישראלי", מצגת מכנס הפיקוח על הבנקים, מיום 12.3.2018, בנק ישראל, נצפה באתר בנק ישראל בתאריך 15.3.2018.
- פרל, משה, 2003. "בעיניים פקוחות: מנגנון ההרס העצמי של הכלכלה הישראלית – הסיפור האמיתי", כתר.

- פרנקל, אלונה, פבל סויפר, ויורם מישור, 2003. "הכנסה פוטנציאלית כמדד להערכת העוני בישראל", המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- צ'רניחובסקי, דב וחן שרונאי, 2015. "הקשר בין הון חברתי לבריאות בקרב חרדים", דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2015, עמ' 383–409, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קסיר (קלינר) ניצה, חדוה לויץ, ואסף צחור-שי, 2017. "מתנדבים בחברה החרדית: תפיסת ההתנדבות, היקפיה ודפוסייה", המכון החרדי למחקרי מדיניות.
- קסיר (קלינר) ניצה, ואסף צחור-שי, 2016. "מתן תרומות כספיות בחברה החרדית", המכון החרדי למחקרי מדיניות.
- קסיר (קלינר) ניצה, ואסף צחור-שי, 2017. "על תרבות ועוני בחברה החרדית – היבטים שונים של עוני בחברה החרדית", המכון החרדי למחקרי מדיניות.
- קסיר (קלינר) ניצה, ודמיטרי רומנוב, 2017. "רווחה ויציבות פיננסית בחברה החרדית: עניים אך חוסכים", המכון החרדי למחקרי מדיניות.
- קסיר (קלינר) ניצה, ודמיטרי רומנוב, 2018 (בקרוב). "איכות החיים של אוכלוסיות בחברה הישראלית – מבט השוואתי" (שם זמני), המכון החרדי למחקרי מדיניות.
- קרמר נבו, מיכל, אנסטסיה גורודזייסקי ויובל סער-הימן, 2014. "חובות, עוני והדרה כלכלית", ביטחון סוציאלי 95, עמ' 11–38.
- תמיר, יוסי (ראש הצוות), 2010. "התעסוקה במגזר החרדי", פורום קיסריה ה-18 להתוויית מדיניות כלכלית לאומית, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Ben-Galim, Dalia and Lanning, Tess, 2010. "Strength against Shocks: Low income families and debt". London: IPPR.
- Benjamin Daniel J., Ori Heffetz, Miles S. Kimball and Nichole Szembrot, 2012. "Beyond Happiness and Satisfaction: Toward Well-Being Indices Based on Stated Preference", NBER Working Paper Series, Working Paper No. 18374, *National Bureau of Economic Research*.
- Berman, Eli, 2000. "Sect, Subsidy, and Sacrifice: An Economist's View of Ultra-Orthodox Jews", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, No. 3, pp. 905-953.
- Berman Eli and Ruth Klinov, 1997. "Human Capital Investment and Nonparticipation: Evidence from a Sample with Infinite Horizons (Or: Jewish Father Stops Going to Work)", Discussion Paper No. 97.05, *The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel*.
- Clark Andrew E. and Andrew J. Oswald, 1996. "Satisfaction and Comparison Income", *Journal of Public Economics*, Vol. 61, No. 3, pp. 359-381.
- Dew, Jeffrey, 2011. "The Association between Consumer Debt and the Likelihood of Divorce". *Journal of Family and Economic Issues*, 32 (4), 554-565.
- Dretna, Patricia and Lavrakas, Paul J., 2000. "Over the Limit: The Association among Health, Race and Debt". *Social Science and Medicine*, 50 (4), 517-529.
- Fitch, Chris, Hamilton, Sarah, Bassett, Paul and Davey, Ryan, 2011. "The Relationship between Personal Debt and Mental Health: A Systematic Review". *Mental Health Review Journal*, 16 (4), 153-166.

---

Flug Karnit and Nitsa (Kaliner) Kasir, 2003. "Poverty and Employment, and the Gulf Between Them", *Israel Economic Review*, Vol. 1, pp. 55-80.

Frey Bruno S. and Alois Stutzer, 2002. "What Can Economists Learn from Happiness Research?" *Journal of Economic literature*, Vol. 40, No. 2, pp. 402-435.

Goode, Jackie, 2012. "Brothers are Doing it for themselves? Men's Experiences of Getting into and Getting out of Debt". *The Journal of SocioEconomics*, 41 (3), 327-335.

Lewis Oscar, 1971. "The Culture of Poverty", *Poor Americans: How the White Poor Live*, *Transaction*, pp. 20-26.

OECD, 2015. "Measuring and Assessing Well-being in Israel", *OECD Publishing*.

Kark Jeremy D., Galia Shemi, Yechiel Friedlander, Oz Martin, Orly Manor and Solomon Hillel Blondheim, 1996. "Does Religious Observance Promote Health? Mortality in Secular vs. Religious Kibbutzim in Israel", *American Journal of Public Health*, 86, No. 3, pp. 341-346.

Keese, Matthias and Schmitz, Hendrik, 2013. "Broke, Ill, and Obese: Is there an Effect of Household Debt on Health?" *Review of Income and Wealth*, doi: 10.1111/roiw.12002.

Levin Jeffrey S., 1994. "Religion and Health: Is There an Association, is it Valid, and is it Causal?" *Social Science and Medicine*, Vol. 38, No. 11, pp. 1475-1482.

Scheffler Richard M. and Brown T. Timothy, 2008. "Social Capital, Economics, and Health: New Evidence", *Health Economics, Policy and Law*, Vol. 3, No. 4, pp. 321-331.

Sherraden, Micharl, Schreiner, Mark and Beverly, Sondra, 2003. "Income, institutions, and saving performance in individual development accounts". *Economic Development Quarterly*, 17 (1), 95-112.

Sweet, Elizabeth, Nandi, Arijit, Adam, K. Emma and McDade, Thomas W., 2013. "The High Price of Debt: Household Financial Debt and its Impact on Mental and Physical Health". *Social Science and Medicine*, 91, 94-100.

# עשור לפעילות הרשות – סקירת נתוני מערכת ההוצאה לפועל<sup>1</sup>

רבקה אהרוני\*

רשות האכיפה והגבייה הוקמה בינואר 2009 כחלק מרפורמה מקיפה שנעשתה במסגרת תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל, שבה גם הפרידו את מערכת האכיפה והגבייה ממערכת בתי המשפט. הרשות הוקמה כיחידת סמך במשרד המשפטים ומטרתה לאכוף חיובים והחלטות שיפוטיות וכן לגבות חובות וקנסות.

הרשות אחראית על מערכת ההוצאה לפועל שבה נגבים פסקי דין או החלטות אחרות של בתי המשפט בעניינים אזרחיים. בנוסף נגבים בהוצאה לפועל חיובים אחרים שדינם כדין פסק דין, כמו למשל, תובענות, מזונות, שטרות, משכון ומשכנתאות, וזאת כשאוכפים חיובים שבין אדם לחברו, אם כי לעתים גם גופי המדינה נעזרים בהוצאה לפועל כדי לאכוף חיובים.

רשות האכיפה והגבייה אחראית גם על גביית תשלומים בעבור המדינה, כמו אגרות, קנסות והוצאות, וכן על גביית פיצויים בהליכים פליליים והעברתם לקורבנות העבירה. הגבייה של חובות אלו נעשית במרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות.

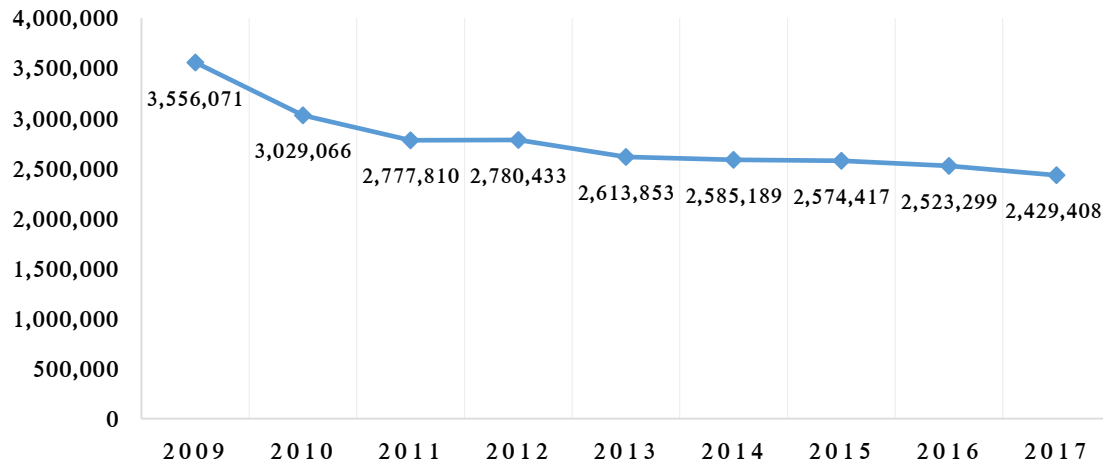
סקירה זו עוסקת בנתונים נבחרים שנלקחו בעשור האחרון רק ממערכת ההוצאה לפועל.

עת הוקמה רשות האכיפה והגבייה ומערכת ההוצאה לפועל הופרדה ממערכת בתי המשפט היו 3.5 מיליון תיקים פתוחים בהוצאה לפועל! הכמות הגדולה הזו של תיקים חייבה את רשות האכיפה והגבייה לבחון באלו דרכים אפשר לצמצם את מלאי התיקים הישנים. כלל ידוע הוא שככל שתיק ההוצאה לפועל ישן, הסיכוי לגבותו נמוך. אף שמערכת ההוצאה לפועל היא מנגנון אדברסרי, שאותו יוזמים הצדדים, נעשו בעשור פעולות שונות ברשות שמטרתן להניע את תהליך הגבייה בתיקים ולסגור תיקים ישנים שאין בהם פעילות.

\* ראש האגף לתכנון ומדיניות ברשות האכיפה והגבייה

1 סקירה זו עוסקת בנתונים שנלקחו רק ממערכת ההוצאה לפועל. הרשות אחראית גם על המרכז לגביית קנסות והוצאות.

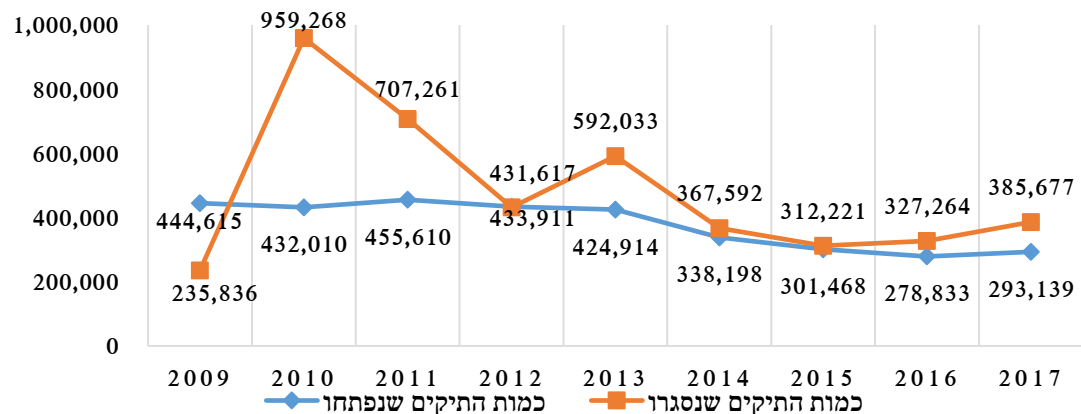
לוח 1: מלאי תיקים פתוחים בין השנים 2009–2017 (כולל תיקי איחוד)



הפעולה הראשונה נעשתה בהוראת שעה כדי לצמצם את מלאי התיקים בשנת 2010, במסגרתה נקבע כי תיקים שנפתחו עד לשנת 2002 ושלא הייתה בהם כל פעילות עד לסוף שנת 2005 ייסגרו.<sup>2</sup> ההסבר להחלטה להתקנת הוראה זו היה כי תיקים שאין בהם פעילות זה שנים ונראה כי הזוכים ויתרו על חובם, אין סיבה שיישארו פתוחים במערכת. פעולה זו גרמה ליותר מ-700,000 תיקים להיסגר. בשנת 2013 הופעלה תקנה 126 שסגרה תיקים מחוסר פעילות, ומאז מופעלת תקנה זו באופן שוטף. הרשות אף יזמה עם נושים מוסדיים (בעיקר עם בנקים וחברות תקשורת) מבצעי גבייה שנועדו לסייע לזוכים לגבות חובות ישנים ואף להעניק הנחות משמעותיות לחייבים, במסגרת המבצעים הללו נסגרו תיקים ישנים רבים.

פתיחת התיקים במערכת ההוצאה לפועל אף היא ידעה שינויים במהלך העשור. בשנותיה הראשונות של הרשות נפתחו כ-450,000 תיקים מדי שנה, אך כמות זו הלכה ופחתה עם השנים. מבדיקה שעשה האגף לתכנון ומדיניות עולה כי הירידה בפתיחת התיקים נראתה אצל כלל הזוכים בהוצאה לפועל, אך עיקר הירידה בפתיחת התיקים נבעה מסגירת רשות השידור<sup>3</sup>, שפתחה מדי שנה עד לשנת 2014 כ-50,000 תיקים חדשים, ומירידה בפתיחות התיקים של בתי החולים וכן של חברות התקשורת.

לוח 2: פתיחה וסגירה של תיקים שנפתחו בין השנים 2009–2017

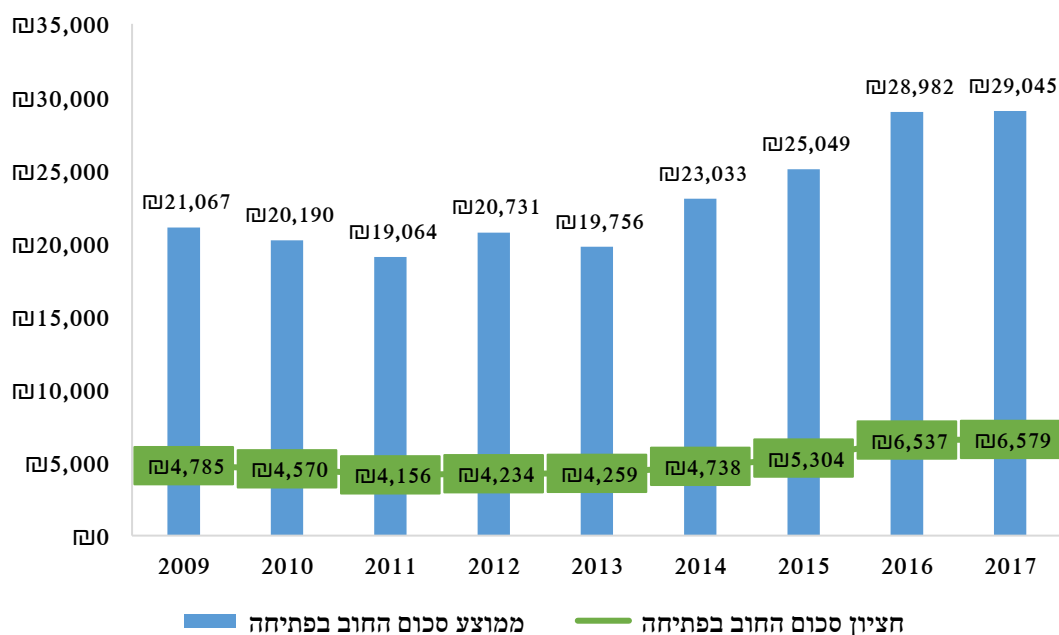


2 הוראת השעה נחתמה ע"י שר המשפטים דאז יעקב נאמן ונכנסה לתוקפה ביום 27.5.2010

3 בשנת 2013 פתחה רשות השידור 61,163 תיקים חדשים, בשנת 2014 רק 12,443 תיקים ובשנת 2015 לא נפתחו תיקים חדשים ע"י רשות השידור

מחצית מהחובות הנפתחים בהוצאה לפועל אינם חובות גבוהים (בשנת 2017 במחצית מהחובות הסכום בפתיחה נמוך מ-6500 ש"ח), אם כי חלה עלייה עם השנים. בשנותיה הראשונות של הרשות מחצית מהחובות שנפתחו היו נמוכים מ-5,000 ₪. לעומת זאת, ממוצע החובות בפתיחה גבוה יותר, וזאת משום שהממוצע כולל גם חובות גבוהים, וגם כאן אפשר לראות שהחוב הממוצע בפתיחה עלה מכ-21,000 ₪ עם הקמת הרשות עד לסכום חוב ממוצע של כ-29,000 ₪.

לוח 3: פתיחת תיקים<sup>4</sup> – ממוצע וחציון של סכום החוב בפתיחה<sup>5</sup>

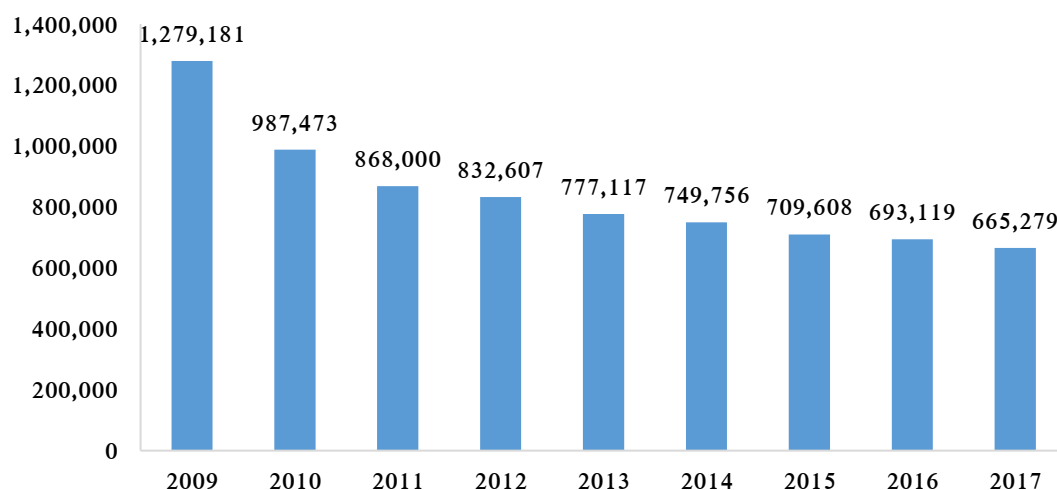


4 בלי תיקי איחוד ותיקי מזונות.

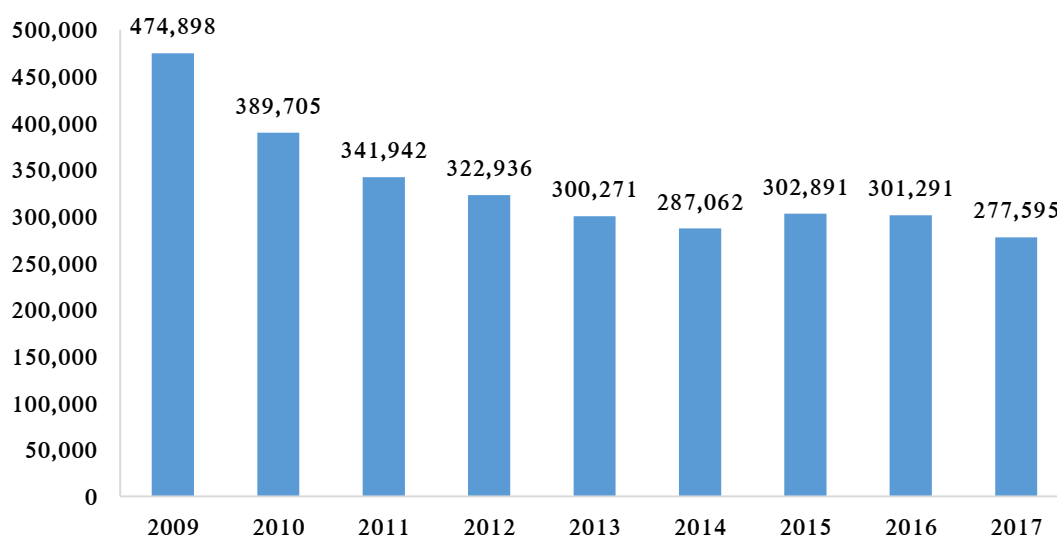
5 סכום החוב בפתיחה כולל את קרן החוב, את אגרת הפתיחה ושכר טרחה א.

כמות החייבים הלכה ופחתה עם השנים<sup>6</sup>. בשנת 2009, עם הקמת הרשות, מספר החייבים היה כ-1.3 מיליון, ואילו בשנת 2017 ירד מספרם עד לפחות מ-700,000. עם הירידה במספר התיקים במלאי הצטמצם מספר החייבים, אך עם הקמת הרשות נמצאה כמות לא מבוטלת של חייבים ששמו אינו זהה לפרטים המופיעים במרשם האוכלוסין ומספרי תעודות זהות שגויים של חייבים וזוכים. הפרטים תוקנו לאחר בדיקה עם הצדדים. מספר החייבים הפרטיים שאינם חברות הוא הגדול ביותר, ובמשך השנים היה כ-90% מסך החייבים. כך למשל, בשנת 2017 מתוך 665,279 חייבים בתיקי המלאי, מספר החייבים הפרטיים שאינם חברות היה 593,340.

לוח 4: מספר החייבים בתיקי המלאי



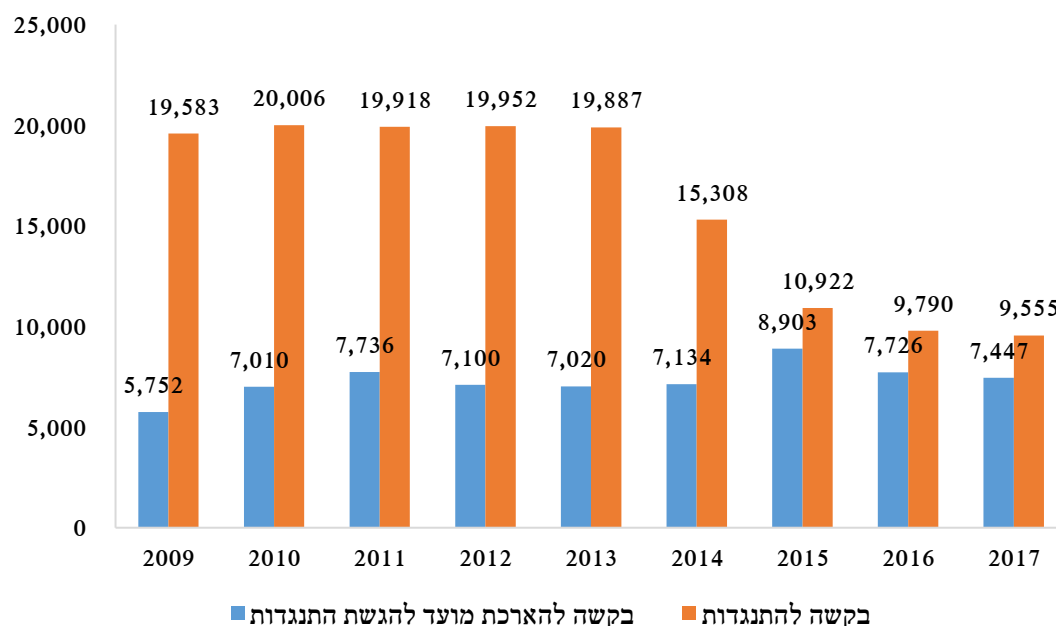
לוח 5: מספר הזוכים בתיקי המלאי



גם כמות הזוכים ירדה עם השנים בתיקי המלאי, ירידה זו נובעת אף היא מהצמצום במלאי התיקים ובטיוב הנתונים שנעשה בתיקים במשך השנים.

6 הכוונה לחייבים פרטיים ולחברות.

לוח 6: בקשות להתנגדות ובקשות להארכת מועד ההתנגדות

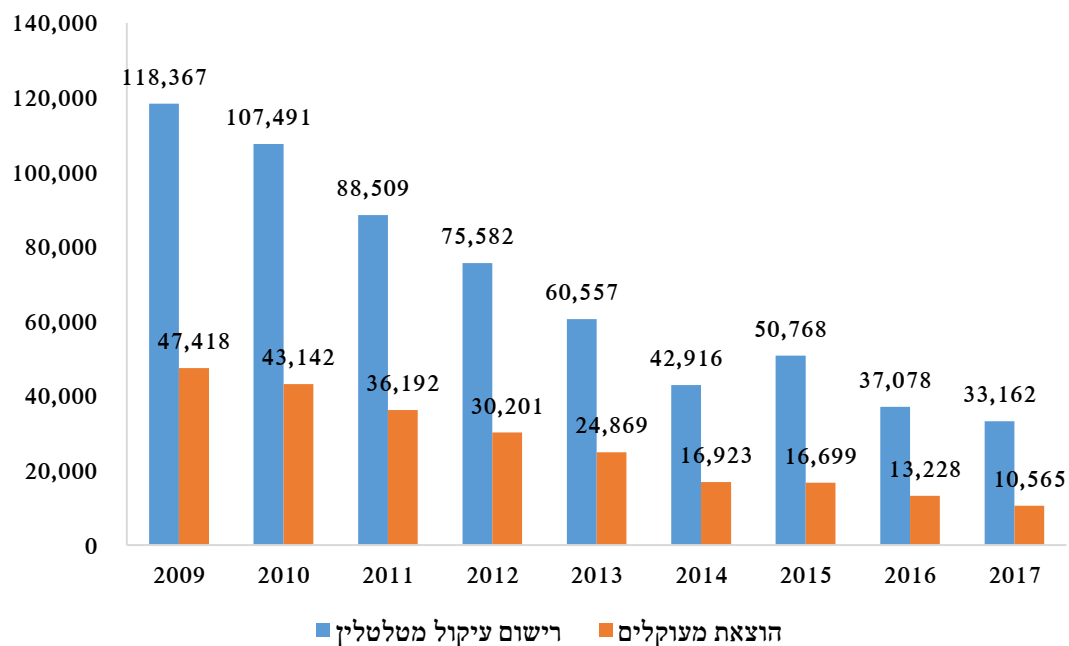


ההתנגדות מוגשת על פי הוראות סעיף 81א. (ג) לחוק ההוצאה לפועל: החייב רשאי להגיש התנגדות לביצוע הבקשה הנתמכת בתצהיר ובו פירוט של העובדות ונימוקי ההתנגדות. על החייב להגיש את ההתנגדות תוך 30 יום מהמצאת האזהרה, ומשהוגשה ההתנגדות יעכב רשם ההוצאה לפועל את הביצוע ויעביר את העניין לבית המשפט. אם חלף מועד האזהרה תוגש ההתנגדות ובקשה להאריך את המועד להגשת ההתנגדות, אך במקרים אלו ההליכים אינם מעוכבים אוטומטית.

אף שההתנגדות היא אמצעי שבעזרתו יכול החייב להתנגד לקיומו של החוב (כ-75% מהתיקים הנפתחים, שטורות ותובענות מוגשים לביצוע בהוצאה לפועל בלי לקיים הליך שיפוטי מקדים), עדיין ישנה כמות קטנה מאוד של בקשות (פחות מ-10% מסך התיקים הנפתחים מדי שנה). הירידה בכמות הבקשות להתנגדות עם השנים נובעת בעיקר מהירידה בפתירת התיקים.

השינוי הגדול שהתחיל עם תיקון 29 להוצאה לפועל<sup>7</sup> ונכנס לתוקפו בשנת 2009 אפשר הטלת הגבלות על החייבים ואפשר לקבל מידע על נכסי החייב והכנסותיו, וזאת כדי לכפות על החייב להגיע להסדר חובותיו. שינוי זה צמצם משמעותית את כמות הבקשות להליכים מבצעיים, כמו עיקולי מיטלטלין, בשל העובדה כי בדרך כלל המכירה של המעוקלים אינה עוזרת לצמצם את החוב.

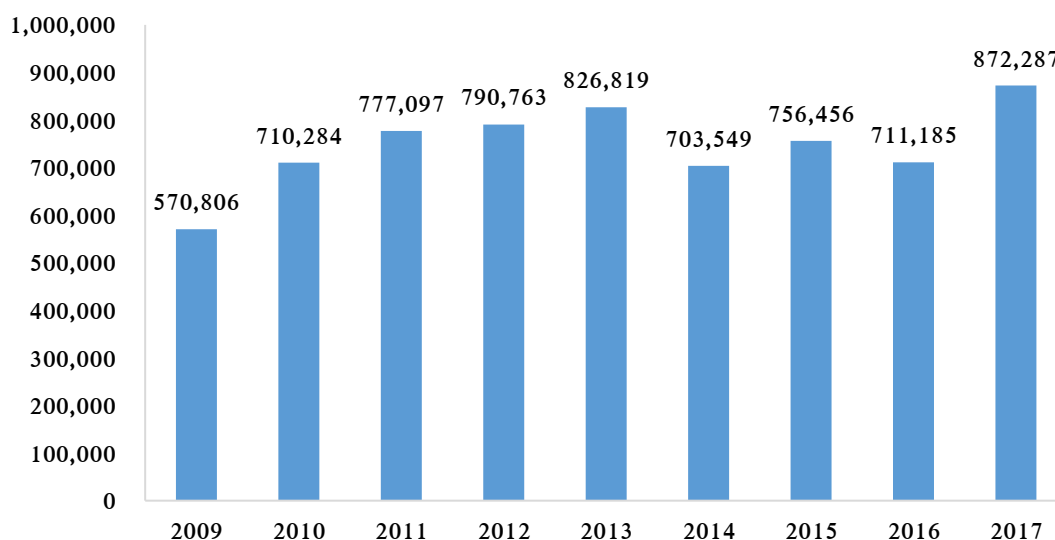
לוח 7: רישום עיקול מיטלטלין והוצאת מעוקלים



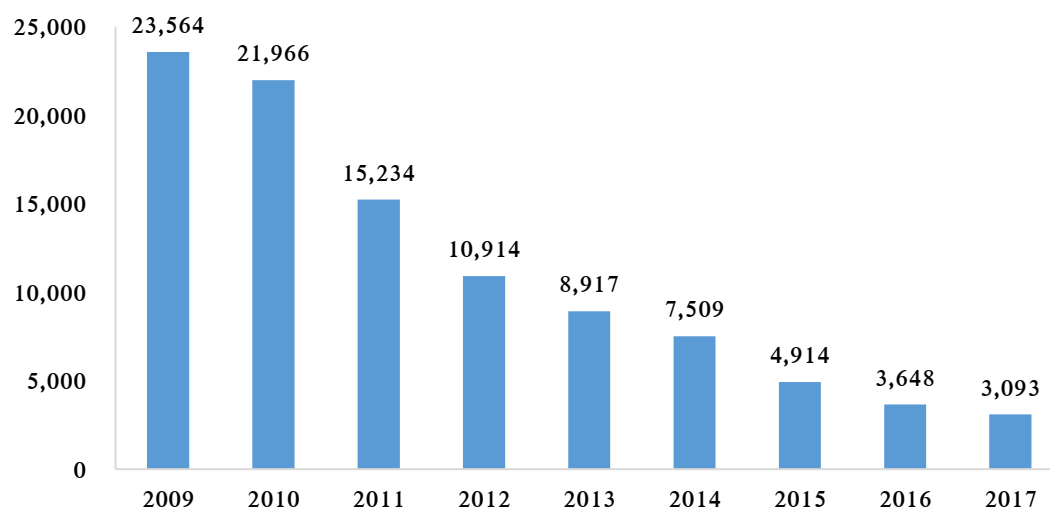
7 חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29) התשס"ט 2008.

לצד צמצום השימוש בהליכי עיקול המיטלטלין גבר השימוש בהליכי רישום העיקול על רכבים. העלייה בשימוש בהליך זה נובעת מהעובדה שהזוכים המשתמשים בהליך זה אינם צריכים לשלם תמורתו, ובמקרים מסוימים הליך זה מניע את החייבים להגיע להסדר. זאת ועוד, החובה לנהל את התיק ולפעול בו הביאה זוכים רבים לעשות שימוש רב בהליך העיקול ברישום על רכבים.

לוח 8: רישום עיקול על רכבים<sup>8</sup>



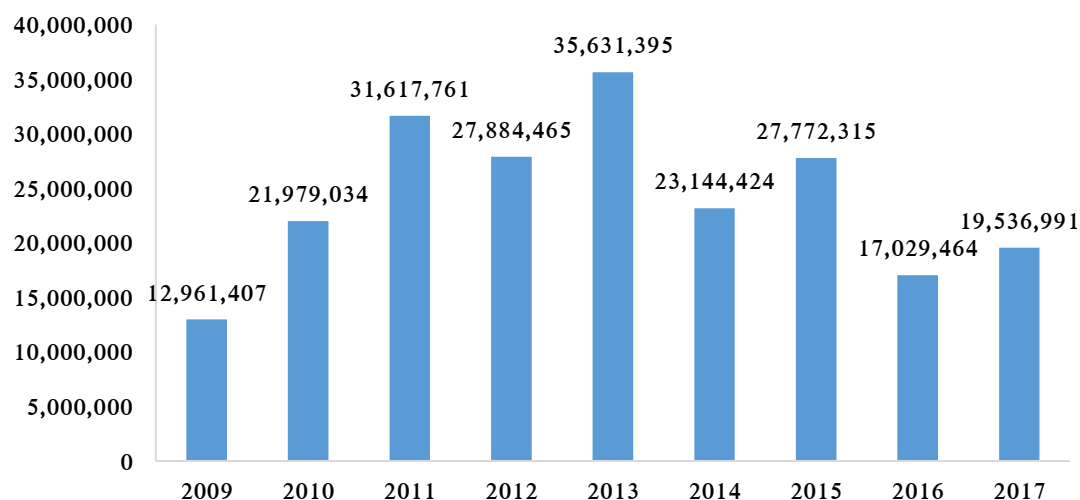
לוח 9: כמות הליכי תפיסת רכב



למרות הגידול ברישום העיקול על רכבים, כמות התיקים שבהם אושרה תפיסת רכבים היא קטנה מאוד. נתונים אלו מעידים במידה מסוימת על יעילותו של הליך רישום הרכב כמעוקל במשרד הרישוי.

8 הכמות מתייחסת לתיקים שבהם נרשם עיקול על הרכב.

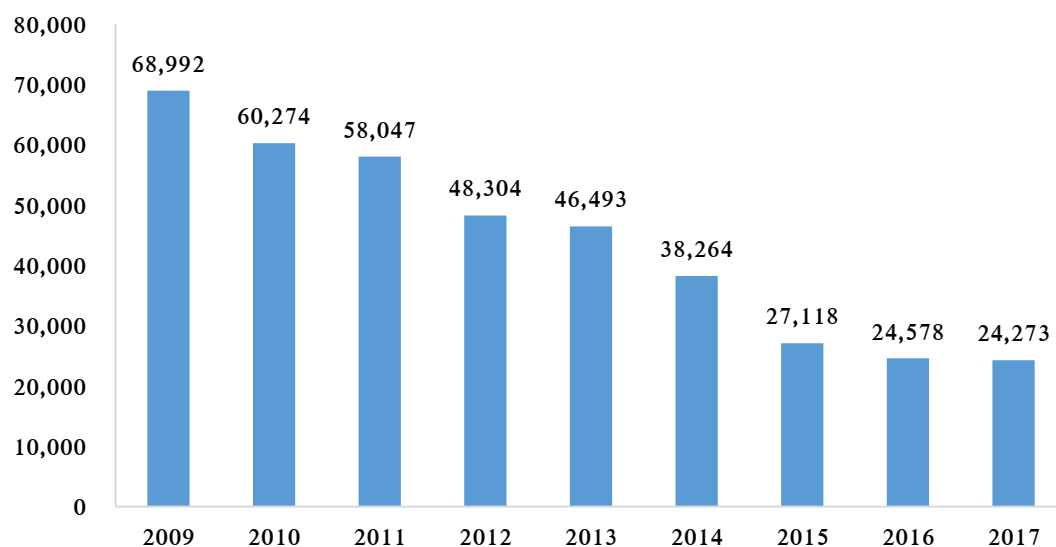
### לוח 10: כמות הליכי עיקול צד ג



עיקולי צד ג נובעים בעיקרם מבקשות הזוכים, אך גם מפעולות הנעשות במסלולים האקטיביים.<sup>9</sup> מדובר בהליך ממוחשב המתבצע בלי מגע ישיר עם החייב, והוא נחשב לפחות פוגעני מהליך עיקול המיטלטלין. ברוב התיקים זהו ההליך הראשון המבוקש לאחר סיום תקופת האזהרה.

עיכוב יציאה מהארץ תקף רק לשנה אחת, בשונה מהגבלת חייב ביציאה מהארץ שהיא קבועה עד לביטולה.<sup>10</sup> עם כניסתן של ההגבלות לשימוש בתיקי ההוצאה לפועל ירד משמעותית מספרם של הליכי עיכוב היציאה מהארץ.

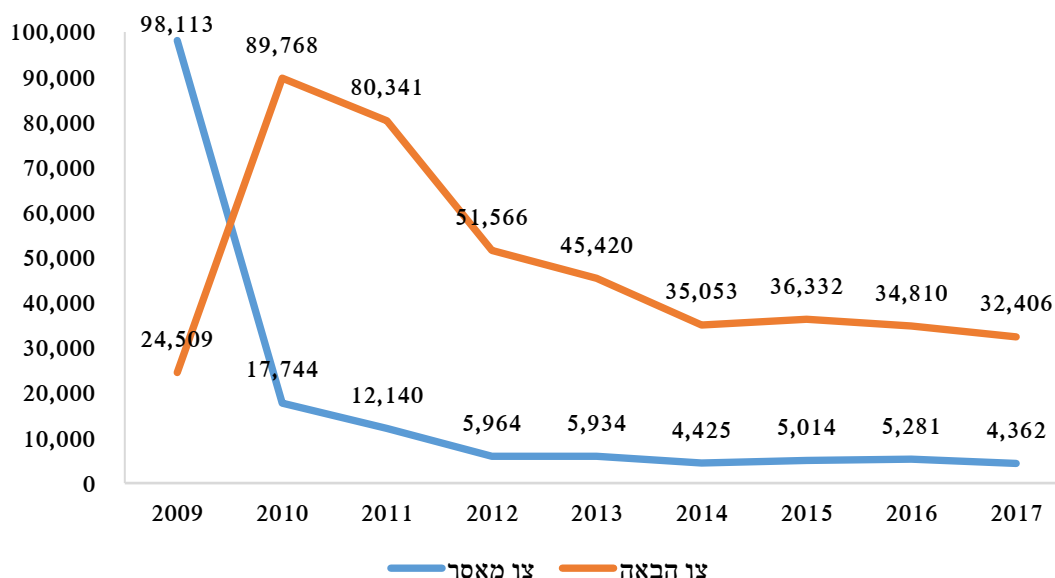
### לוח 11: כמות הליכי עיכוב יציאה מהארץ



9 המסלול המקוצר ומסלול המזונות האיש.

10 עיכובי היציאה מהארץ תקפים לשנה אחת בכל התיקים חוץ מבתקי מזונות ובתיקי איחוד.

לוח 12: כמות ההליכים לפקודת מאסר וצווי הבאה



אחד מעקרונות תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל אפשר להגדיל את יכולת הגבייה מנכסיו של החייב, ועם זאת לצמצם את הפגיעה בחירותו.<sup>11</sup> לכן, צומצמה אפשרות השימוש במאסרים כנגד חייבים שאינם חייבים במזונות, ואף ניתנה האפשרות להטיל הגבלות שונות על חייבים, שפגיעתן קטנה מזו של עונש מאסר, ונקבעו בו האמצעים שבאמצעותם אפשר לקבל מידע על נכסי החייב ושמאם אפשר לגבות את החוב.

במסגרת תיקון זה נקבעה הוראת שעה, שתקפה לשנתיים, שמבטלת לחלוטין האפשרות לאסור חייב בהליכי ההוצאה לפועל, חוץ ממאסרים שיוטלו על חייבים במזונות. הוראת השעה הוארכה בשנה נוספת במסגרת חוק ההוצאה לפועל, ולבסוף בוטל כליל השימוש במאסרים ככלי לגבייה אזורית חוץ מבתיקי מזונות.<sup>12</sup> עם הקמת רשות האכיפה והגבייה ניתנו כ-100,000 פקודות מאסר בתיקי ההוצאה לפועל. כיום מספרם של פקודות המאסר הוא פחות מ-5,000 בשנה בתיקי מזונות. עם הצמצום במאסרים עלתה דרסטית כמות צווי ההבאה שניתנו בתיקי ההוצאה לפועל, הדבר הגיע לשיא בשנת 2010 עם ביטול האפשרות לאשר מאסרים, אולם גם כמות צווי ההבאה הלכה וירדה עם השנים.

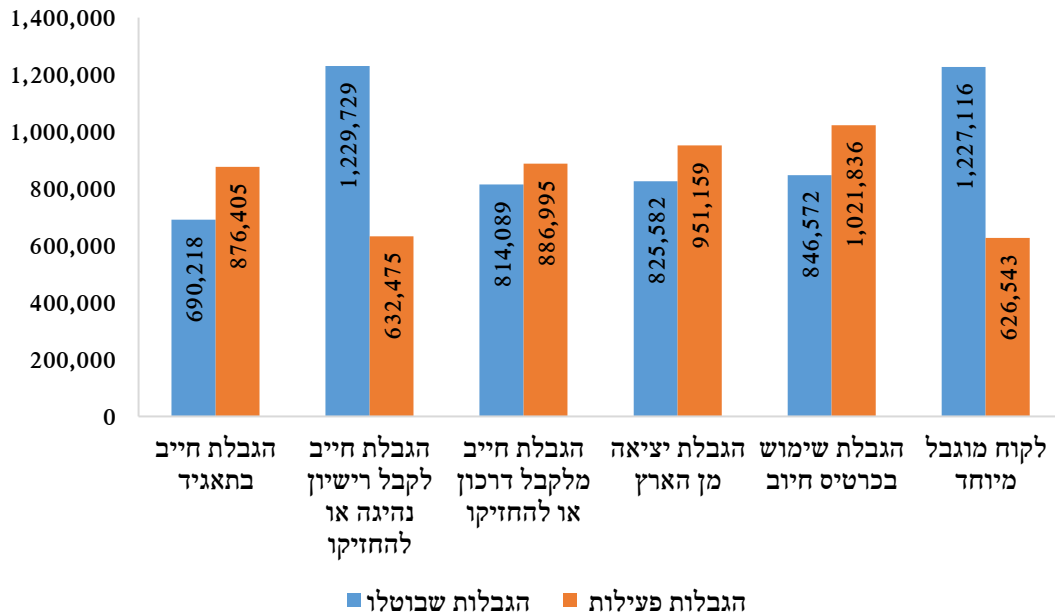
כאמור, תיקון 29 אפשר לזוכים להגיש בקשה להטיל הגבלות על חייב המשתמט מתשלום חובותיו, וזאת כדי לכפות על החייב שיסדיר את חובותיו. מאז 2009 הוטלו בתיקי החייבים הגבלות בהיקפים גדולים מאוד שייעלו את מערכת האכיפה והגבייה.<sup>13</sup> כשבוחנים את ההגבלות שהוטלו רואים כי ההגבלה היעילה ביותר היא הגבלת החייב מלקבל רישיון נהיגה או להחזיקו, שכן כמות ההגבלות שבוטלו היא הגבוהה ביותר וברוב המקרים ההגבלה התבטלה עם תשלום החוב או הגעה להסדר.

11 חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29), התשס"ט 2008.

12 ביטול האפשרות למאסר בתיקי ההוצאה לפועל במסגרת תיקון מס' 43, התשע"ד 2014.

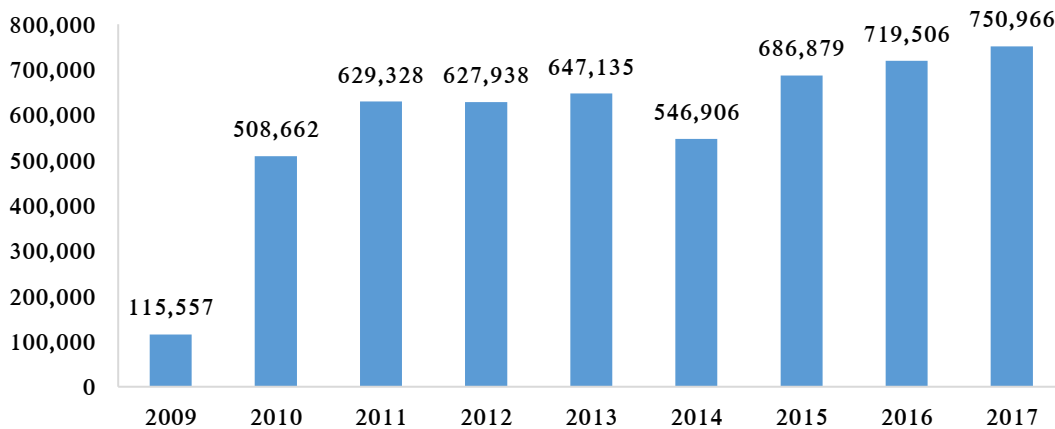
13 ההגבלות מוטלות בתיקי ההוצאה לפועל, ייתכן כי לחייב הגבלות שונות בכמה תיקים.

לוח 13: מלאי הגבלות בתיקים



גם הצווים שניתנו כדי לקבל מידע על נכסי החייבים הם חלק מתיקון 29 שנועד לייעל את מערכת האכיפה והגבייה. עם השנים גדלה כמות הצווים שאותם אישר רשם ההוצאה לפועל. רוב הצווים (כ-50%) הם צווים שניתנים כדי לקבל מידע על מקורות הכנסה.

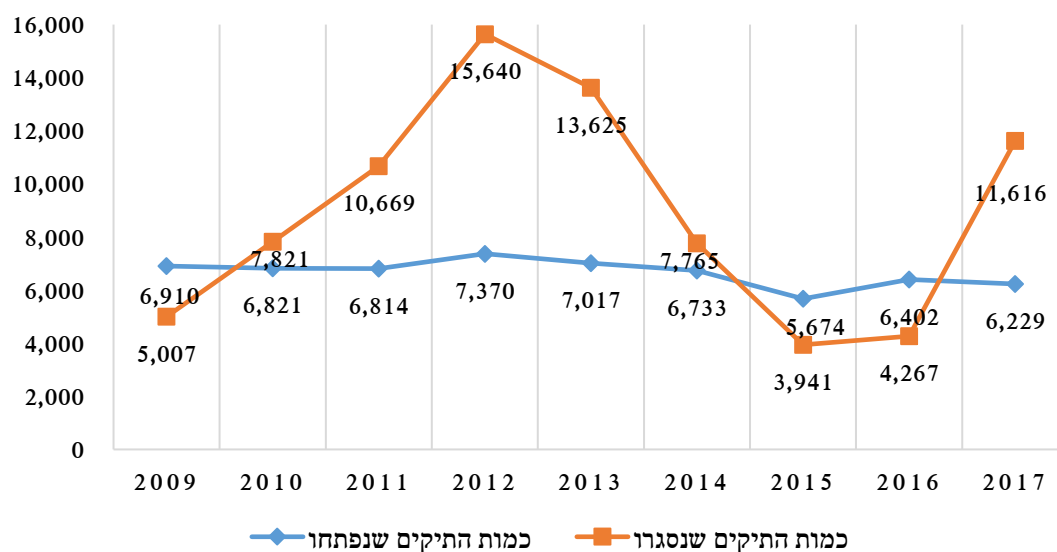
לוח 14: משלוח צווים לקבלת מידע



כמות תיקי המזונות הנפתחת מדי שנה היא כ-6,000 תיקים חדשים מדי שנה. עם הקמת הרשות היו במלאי כ-100,000 תיקי מזונות פתוחים. בתיקי המלאי נעשו פעולות טיוב ואף עודכנו הפרטים, אלה צמצמו משמעותית את מלאי התיקים הפתוחים עד שהוקם מסלול המזונות האישי בשנת 2012.<sup>14</sup> בשנת 2017 הופעלה תקנה 126 שמטרתה לסגור תיקים שאין בהם פעילות ובכללם גם תיקי המזונות, פעולה זו צמצמה אף היא את תיקי המזונות הישנים שבמלאי.

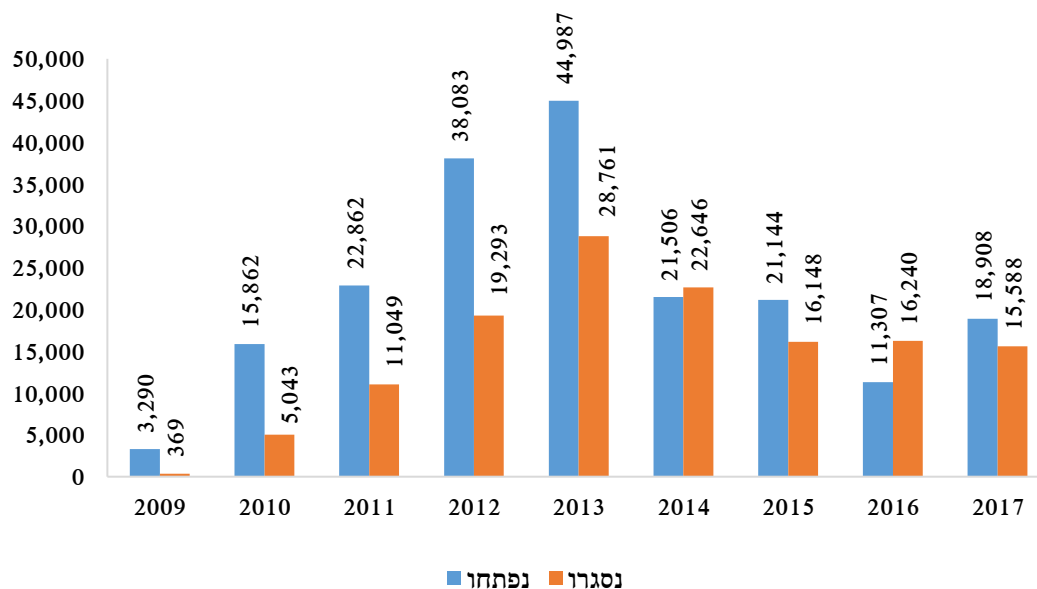
14 מסלול המזונות האישי הוסדר באמצעות תיקון 42 לחוק ההוצאה לפועל. במסלול זה פועלת לשכת המסלול באופן אקטיבי לגביית פסק הדין למזונות.

לוח 15: פתיחה וסגירה של תיקי מזונות

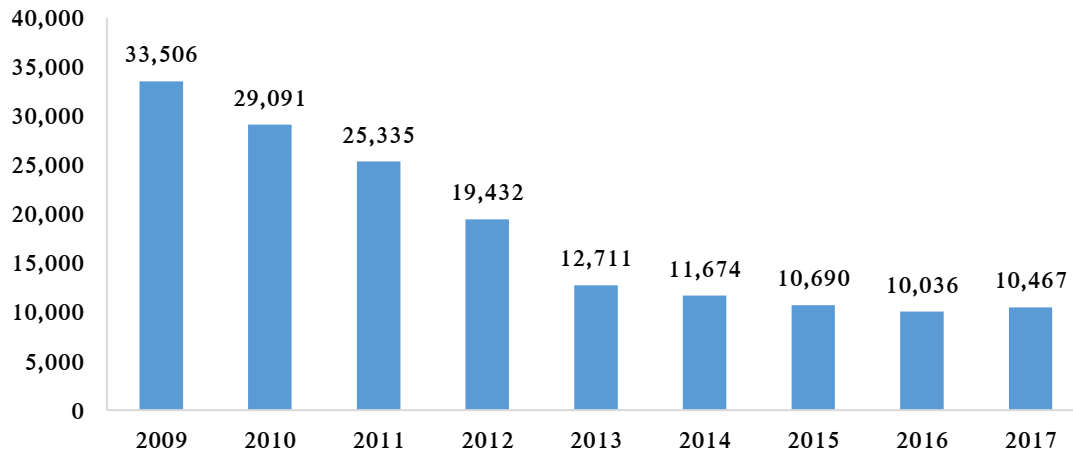


המסלול המקוצר בהוצאה לפועל הוקם גם הוא כחלק מהרפורמה בחוק ההוצאה לפועל במסגרת תיקון 29 לחוק, והוא שונה במהותו מיחידות אחרות במערכת ההוצאה לפועל, מאחר שזו יחידה אקטיבית הגובה חובות לזוכים בדומה ללשכת מסלול המזונות האישי.<sup>15</sup> הקמת המסלול אפשרה לזוכים פרטיים לפעול ולגבות חובות קטנים שסכומם עד 10,000 ₪ ובהמשך גם עד 25,000 ₪ באמצעות לשכת ההוצאה לפועל ובזמן קצוב של עד 8 חודשים. משנת 2009 השימוש במסלול זה גבר וכמות התיקים הנסגרים במסלול דומה לכמות התיקים הנפתחים.

לוח 16: פתיחה וסגירה של תיקים במסלול המקוצר



### לוח 17: מלאי תיקי כינוס נכסים



גם בתיקי כינוס הנכסים נעשו פעולות טיוב באמצעות המחלקות המקצועיות לכינוס נכסים שהוקמו עם הקמת הרשות. בין 2010 ל-2012 נעשו פעולות של בירור וטיוב פרטי התיק, פעולות אלה גרמו לסגירת תיקים ישנים שנשארו פתוחים גם לאחר תשלום החוב.

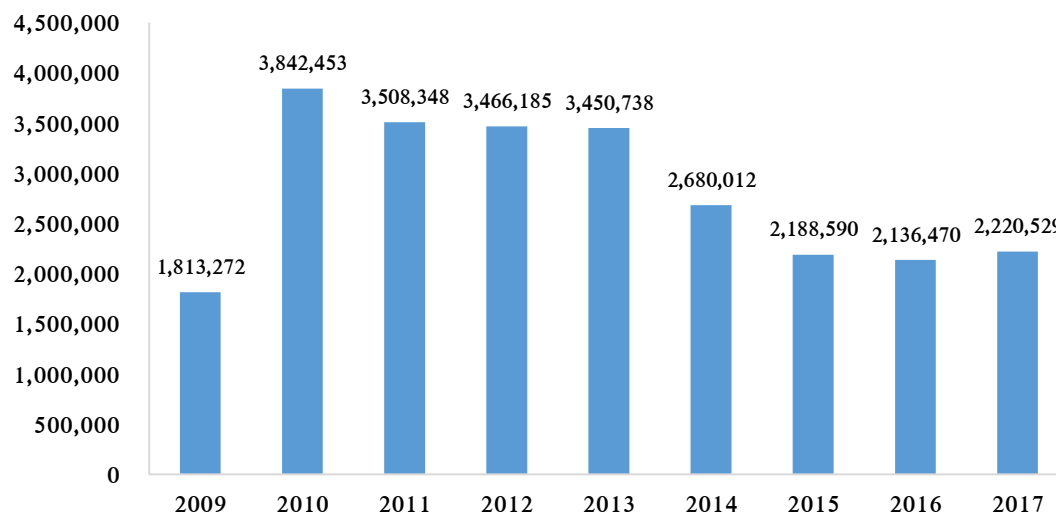
עד שמערכת הוצאה לפועל הופרדה מבית המשפט כיהנו רשמי בית משפט השלום ולעתים אף שופטי שלום הן כרשמי בית המשפט והן כרשמי הוצאה לפועל. תיקון 33 לחוק ההוצאה לפועל הסדיר מחדש את אופן מינויים של רשמים במערכת ההוצאה לפועל והכפיפם לרשות המבצעת כעובדי מדינה.<sup>16</sup> עד לתיקון זה רשמים שדנו בתיקי ההוצאה לפועל מונו בבית המשפט והיו כפופים בעבודתם למערכת זו.

רשמי ההוצאה לפועל הם גורם שיפוטי במערכת ההוצאה לפועל ונושאים בסמכויות שיפוטיות ומעין שיפוטיות. סוגי הבקשות וההכרעות שבהם מטפל רשם ההוצאה לפועל רבות ומגוונות. רשם ההוצאה לפועל דן גם בבקשות למסור מידע, בבקשות להטיל הגבלות על חייבים המשתמטים מתשלום חובם, בבקשות לבצע צווי הבאה ובבקשות לצווי מאסר נגד חייבים מזונות. הרשם נדרש גם להכריע בטענות "פרעתי", לחקור יכולת ובקשות לאחד תיקים ולבצע ולפקח על הליכי כינוס נכסים ומימוש משכוננים ומשכנתאות. לרשם ההוצאה לפועל סמכות לתת במקרים מסוימים הפטר מחובות החייבים, כשאלה מתאימים לתנאי הסף שנקבעו בחוק ולאחר הדיון בבקשה.

כמות ההחלטות שהרשמים מעניקים עלתה עם האפשרות לבקש להטיל הגבלות על חייבים המשתמטים מתשלום חובותיהם ועם האפשרות לקבל מידע על חייבים ממקורות מידע שונים. עם השנים ירד מספרם של ההחלטות הניתנות על ידי רשמי ההוצאה לפועל, מאחר שמספר התיקים שנפתחו קטן ומאחר שמוצו האפשרות להשתמש בהגבלות ובמידע על החייבים.

16 חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 33) התשע"ה 2011.

לוח 18: כמות ההחלטות שניתנו על ידי רשמי ההוצאה לפועל



## סיכום:

בסקירה זו הוצגו מעט מהתמורות שהתרחשו במערכת ההוצאה לפועל מהרגע שזו הופרדה ממערכת בתי המשפט. נתוני הרשות בעשור האחרון מעידים על התייעלות בכל הנוגע לאכיפת חיובים ולאכיפת החלטות שיפוטיות. כניסתם של ההגבלות והאפשרות לקבל מידע על נכסי החייב צמצמו משמעותית את ההליכים האגרסיביים שהופעלו על חייבים לפני הרפורמה בהוצאה לפועל, שהתרחשה עם חקיקת תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל. זאת ועוד, נעשו ברשות שינויים משמעותיים נוספים שייעלו אף יותר את המערכת. בין הבולטים שבהם הוא החלפת מערכת המחשוב הישנה של ההוצאה לפועל במערכת המחשוב "כלים שלובים", שמאפשרת לצדדים לנהל את תיק ההוצאה מרחוק. שינוי זה חולל מהפכה במערכת ההוצאה לפועל, והוא אף צמצם משמעותית את הצורך להגיע ללשכת ההוצאה לפועל. שינוי בולט נוסף שראוי לציין הוא הרחבת ערוצי הקשר עם הרשות לצדדים המנהלים את התיקים במערכת. סקירה זו אינה עוסקת בשינויים אלו ובהשפעתן על תיקי ההוצאה לפועל.



# פרופיל החייב ברשות האכיפה והגבייה

שנת 2017

יולנדה גולן\*

## מבוא

זהו מחקר המשך של "פרופיל החייב ברשות האכיפה והגבייה שנת 2015" (גולן, י. 2016), אשר מטרתו העיקרית לספק מידע על מצבם הסוציו-דמוגרפי של החייבים ולסייע בניתוח וקבלת החלטות מטעם הממשלה, המגזר הפרטי, המגזר השלישי, האקדמיה והקהילה בכלל. הצורך לבצע מחקר זה מדי שנתיים נובע בעיקר מהתנודתיות הקיימת בקרב אוכלוסיית החייבים. אוכלוסיית החייבים היא אוכלוסייה דינמית שמשתנה ומושפעת מגורמים שונים, כגון: שינויי חקיקה, החלטות כלכליות במשק, שינויי מדיניות של חברה מסוימת וכדומה.

המחקר בוצע באמצעות מדרג סטטיסטי, שכן המידע על חייבים לא נאסף באופן פורמלי על ידי רשות האכיפה והגבייה, אלא נאסף בעיקר מתוך תיקיהם של החייבים וממסמכים שהוגשו בהם. לפיכך יש מחסור במאפיינים דמוגרפיים נוספים, אשר לא ניתן היה לאתרם מהתיקים. אבל המחסור העיקרי הוא במאפיינים כלכליים, כדוגמת הכנסה חודשית ברוטו ונטו, הוצאה חודשית, וכדומה. המידע שנאסף רלוונטי לנקודת הזמן הנוכחית, והוא באספקט של החייבים.<sup>1</sup>

הפרופיל של החייבים לשנת 2017 מכיל לוחות מידע על מיפויים לפי אזורים גאוגרפיים, התפלגות גילאי החייבים, מגדר, מצב משפחתי, תעסוקה, כמות התיקים לחייב, הגבלות לחייב וכדומה. מבנה העבודה הוא כדלקמן: פרק המתודולוגיה, המסביר על הדגימה של המחקר הזה; ופרק הממצאים, המחולק לשלושה חלקים: ממצאי מדרג החייבים במערכת ההוצאה לפועל, ממצאי מדרג החייבים במרכז לגביית קנסות, והחלק השלישי מתמקד בחייבים שיש להם חוב בשתי היחידות של הרשות.

## מתודולוגיה

אוכלוסיית המחקר מתחלקת לשתיים, לפי יחידות המרכיבות את רשות האכיפה והגבייה ובשל האופי השונה של סוגי החוב:

- אוכלוסיית החייבים הפרטיים במערכת ההוצאה לפועל, אשר סוג הזיהוי שלהם הוא ברמת תעודת זהות ודרכון. מערכת ההוצאה לפועל מונה 671,940 חייבים ייחודיים נכון לתאריך 30 ביוני 2017,

\* מנהלת תחום המחקר באגף לתכנון ומדיניות ברשות האכיפה והגבייה.

1 המידע במחקר זה משלים את הפרסום השנתי של דוח הפעילות של רשות האכיפה והגבייה.

כאשר המדגם מייצג 552,889 חייבים פרטיים מהם הנמצאים בחיים, המהווים כ-82% מכלל החייבים.<sup>2</sup>  
תת האוכלוסייה שנבחרה היא החייבים המוגבלים באמצעים, ובה 73,447 חייבים פרטיים.<sup>3</sup>

- אוכלוסיית החייבים הפרטיים במרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, אשר סוג הזיהוי שלהם הוא ברמת תעודת זהות ודרכון. במרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות יש 445,373 חייבים ייחודיים נכון לתאריך 30 ליוני 2017, כאשר המדגם מייצג 357,431 חייבים פרטיים מהם, המהווים כ-80% מכלל החייבים.<sup>4</sup>

המחסור במידע רשמי ברשות האכיפה והגבייה מהווה מגבלה למחקר של כלל אוכלוסיית החייבים. האפשרות הקיימת היום היא איסוף המידע מהתיקים, פעולה מורכבת מאוד הדורשת משאבים רבים ויקרים, ובעיקר אורכת זמן רב. לכן, לצורכי התייעלות, המחקר נבנה ממדגם סטטיסטי המבוסס על אוכלוסיית החייבים בתיקים.

גודל המדגם עבור שתי האוכלוסיות נקבע לפי רווח בר סמך של 95% ומרווח הטעות של 4%.

- רווח בר סמך נמדד באחוזים, ומשמעותו היא "תדירות הניסוי", כלומר: ברווח בר סמך של 95% מהניסויים, אם נחזור על הניסוי עוד עשרות פעמים (כל פעם עם מדגם חדש), נצפה לקבל תוצאות דומות ולהסיק את אותן המסקנות.

- מרווח הטעות הוא אחוז הטעות המרבי שעשוי להיות בתוצאות המדגם. לדוגמה אם מרווח הטעות הוא  $\pm 4\%$ , ואם נניח כי 80% מהחייבים במדגם נמצאו בעלי תיק אחד במערכת ההוצאה לפועל, אזי, בהסקה על אוכלוסיית החייבים כולה, נשער כי אחוז בעלי תיק אחד ינוע בין 76%-84% (אבל לא מחוץ לטווח הזה).

המדגם עבור שתי האוכלוסיות בוצע בשיטת דגימת שכבות, אשר הינה דגימה הסתברותית, כאשר לכל פרט מהשכבה יש הסתברות שווה להיכלל במדגם (דגימה אקראית). במדגם שכבות עושים שימוש בחלוקת האוכלוסייה לתתי אוכלוסיות ("שכבות") כדי להבטיח ייצוג במדגם של תת-אוכלוסיות קטנות, אשר אינן באות לידי ביטוי בדגימה אקראית פשוטה. גודל המדגם, שהופק עבור שתי קבוצות האוכלוסייה, הינו 700 פרטים. לכל נדגם נקבע משקל הסתברותי, המייצג את משקלו באוכלוסיית החייבים.

לצורך זה, המדגמים השונים נבנו על סמך השכבות הבאות:

- א. אזור גאוגרפי של החייב בתיק (ברמת הנפה)<sup>5</sup> – האוכלוסייה חולקה ל-16 נפות, כפי שמוגדר בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועוד נפה שהוגדרה מחוץ למדינת ישראל, בסך הכול 17 נפות;
- ב. כמות תיקים לחייב – עבור אוכלוסיית החייבים במערכת ההוצאה לפועל, המאפיין חולק לחמש קטגוריות: בעל תיק אחד, בעל שני תיקים, בעל 3-5 תיקים, בעל 6-10 תיקים ובעל 11 תיקים ומעלה. עבור אוכלוסיית החייבים במרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, המאפיין חולק לארבע קטגוריות: בעל תיק אחד, בעל שני תיקים, בעל 3-5 תיקים ובעל 6 תיקים ומעלה.
- ג. החייב מוגבל/לא מוגבל באמצעים (רק עבור מערכת ההוצאה לפועל).

2 בהוצאה לפועל כ-46.4 אלף חייבים הוחרגו בשל פטירה ו/או "לא אותרו" בשל מחסור במידע בתיק ו/או מידע שגוי ו/או נפל של דגימה באזורים קטנים.

3 כ-5.6 אלף חייבים הוחרגו בשל מידע שגוי ו/או "לא אותרו" בשל מחסור במידע בתיק ו/או מידע שגוי ו/או נפל של דגימה באזורים קטנים.

4 במרכז לגביית קנסות כ-25.6 אלף חייבים הוחרגו בשל פטירה ו/או "לא אותרו" בשל מחסור במידע בתיק ו/או מידע שגוי ו/או נפל של דגימה באזורים קטנים.

5 ראו שנתון סטטיסטי לישראל 2015, טבלה 2.7.

## מאפיינים סוציו-דמוגרפיים

הוצאה לפועל – כללי

לוח 1 מציג השוואה של מאפיינים דמוגרפיים בין האוכלוסייה בישראל, לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ממוצע 2016,<sup>6</sup> לבין אוכלוסיית החייבים במערכת ההוצאה לפועל לשנת 2015<sup>7</sup> ולשנת 2017.<sup>8</sup>

לוח 1: השוואה בין אוכלוסיות

| אוכלוסיית החייבים<br>2017 | אוכלוסיית החייבים<br>2015 | סה"כ אוכלוסייה<br>ממוצע 2016 |
|---------------------------|---------------------------|------------------------------|
| <b>מגדר</b>               |                           |                              |
| גברים                     | 61%                       | 49%                          |
| נשים                      | 39%                       | 51%                          |
| <b>גילאים</b>             |                           |                              |
| 15-24 <sup>9</sup>        | 5%                        | 4%                           |
| 25-29                     | 8%                        | 7%                           |
| 30-34                     | 10%                       | 8%                           |
| 35-44                     | 22%                       | 21%                          |
| 45-54                     | 24%                       | 24%                          |
| 55-64                     | 19%                       | 19%                          |
| 65+                       | 12%                       | 17%                          |
| <b>מצב משפחתי</b>         |                           |                              |
| רווק/ה                    | 18%                       | 16%                          |
| נשוי/אה                   | 53%                       | 55%                          |
| גרוש/ה                    | 24%                       | 24%                          |
| אלמן/נה                   | 5%                        | 6%                           |
| <b>קבוצות אוכלוסייה</b>   |                           |                              |
| יהודי                     | 60%                       | 61%                          |
| לא יהודי                  | 40%                       | 39%                          |
| סך הכול (אלפים)           | 552.9                     | 629.2                        |
|                           |                           | 6,130.4                      |

6 מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה הוגדרה כבני 15 ומעלה.

7 אוכלוסיית החייבים הפרטיים, נכון לתאריך 30 בנובמבר 2015.

8 אוכלוסיית החייבים הפרטיים, נכון לתאריך 30 ביוני 2017.

9 הגיל המינימלי לפתיחת תיקים בהוצאה לפועל הינו 18.

אוכלוסיית ישראל מעל גיל 15 הינה 6,130.4 אלף איש. אוכלוסיית החייבים מונה 552.9 אלף איש, המהווים כ-9% מהאוכלוסייה בישראל. בשנת 2017 הייתה ירידה של כ-76 אלף חייבים ביחס לשנת 2015.

- **מגדר** – אחוז הגברים החייבים הינו כ-61%, שגדול מחלקם היחסי באוכלוסייה, 49%.
- **גיל** – אחוז החייבים בטווח הגילאים 35-64 הינו 65% (יחסיות דומה נצפתה גם בשנת 2015), והוא גדול מחלקם היחסי באוכלוסייה, 45%. בהשוואה בין השנים 2015 ל-2017 נמצא כי בגילאי 65+ היה הבדל שהוא מעבר למרווח הטעות של 4%.
- **מצב משפחתי** – אחוז החייבים בסטטוס משפחתי גרוש/ה גדול מחלקם היחסי באוכלוסייה, אך אחוז החייבים הרווקים קטן מחלקם היחסי באוכלוסייה.
- **קבוצות אוכלוסייה** – אחוז החייבים הלא יהודים גדול מחלקם היחסי באוכלוסייה.

## הוצאה לפועל – התפלגות גילאים

לוח 2 מציג השוואה לפי מגדר בין האוכלוסייה בישראל<sup>10</sup> לבין אוכלוסיית החייבים במערכת ההוצאה לפועל.<sup>11</sup>

לוח 2: התפלגות גילאי החייבים בהשוואה לכלל האוכלוסייה לפי מגדר

| נשים            |                   | גברים           |                   |            |            | גיל   |
|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|------------|------------|-------|
| סה"כ האוכלוסייה | אוכלוסיית החייבות | סה"כ האוכלוסייה | אוכלוסיית החייבים | ממוצע 2016 | ממוצע 2017 |       |
| ממוצע 2016      | 2015              | 2017            | ממוצע 2016        | 2015       | 2017       |       |
| 20%             | 5%                | 4%              | 22%               | 4%         | 6%         | 15-24 |
| 10%             | 8%                | 11%             | 10%               | 7%         | 6%         | 25-29 |
| 9%              | 11%               | 9%              | 10%               | 7%         | 10%        | 30-34 |
| 18%             | 22%               | 19%             | 18%               | 20%        | 23%        | 35-44 |
| 14%             | 21%               | 25%             | 14%               | 27%        | 24%        | 45-54 |
| 13%             | 16%               | 20%             | 12%               | 20%        | 18%        | 55-64 |
| 17%             | 17%               | 11%             | 14%               | 16%        | 13%        | 65+   |

בחלוקה של טווח הגילאים לשלוש קבוצות: צעירים (15-34), גיל הביניים (35-64) ומבוגרים (65 ומעלה), נראה כי:

- **צעירים (15-34)** – אחוז החייבים והחייבות בטווח הגילאים הזה נמוך מאשר חלקם היחסי באוכלוסייה.
- **גיל הביניים (35-64)** – עבור הגברים, חלקם היחסי בקרב החייבים בטווח גילאים זה הינו 65%, לעומת 44% באוכלוסייה; עבור הנשים, חלקן היחסי בקרב החייבות הוא 64%, לעומת 45% באוכלוסייה.

10 מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה הוגדרה כבני 15 ומעלה.

11 אוכלוסיית החייבים הפרטיים, נכון לתאריך 30 ביוני 2017.

- מבוגרים (65 ומעלה) – עבור הגברים, חלקם היחסי באוכלוסיית החייבים זהה לחלקם היחסי באוכלוסייה; עבור הנשים, חלקן היחסי באוכלוסיית החייבות קטן מאשר באוכלוסייה, ובהשוואה לשנת 2015 ניתן לומר שחלקן היחסי הצטמצם (הפער גדול ממרווח הטעות של 4%).

## הוצאה לפועל – מצב משפחתי

לוח 3 מציג השוואה לפי מגדר בין האוכלוסייה בישראל<sup>12</sup> לבין אוכלוסיית החייבים במערכת ההוצאה לפועל.<sup>13</sup>

לוח 3: התפלגות מצבם המשפחתי של החייבים בהשוואה לכלל האוכלוסייה לפי מגדר

| נשים            |                   |                 | גברים             |                 |                   | מצב משפחתי |
|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|------------|
| סה"כ האוכלוסייה | אוכלוסיית החייבות | סה"כ האוכלוסייה | אוכלוסיית החייבים | סה"כ האוכלוסייה | אוכלוסיית החייבים |            |
| ממוצע 2016      | 2015              | 2017            | ממוצע 2016        | 2015            | 2017              |            |
| 28%             | 14%               | 17%             | 35%               | 17%             | 18%               | רווק/ה     |
| 55%             | 49%               | 51%             | 57%               | 59%             | 55%               | נשוי/אה    |
| 9%              | 26%               | 22%             | 6%                | 22%             | 25%               | גרוש/ה     |
| 8%              | 11%               | 11%             | 2%                | 2%              | 2%                | אלמן/נה    |

- רווקים – אחוז החייבים והחייבות במצב משפחתי זה נמוך מחלקם היחסי בכלל האוכלוסייה.
- נשואים – אחוז החייבים והחייבות במצב משפחתי זה דומה לחלקם היחסי באוכלוסייה.
- גרושים – אחוז החייבים והחייבות במצב משפחתי זה גבוה מאוד מחלקם היחסי באוכלוסייה.
- אלמנים – אחוז החייבים (גברים) זהה לחלקם היחסי באוכלוסייה, אך אחוז החייבות (נשים) גבוה מעט מחלקן היחסי באוכלוסייה.

לוח 4 מציג את החייבים לפי קבוצות אוכלוסייה עם תלויים (כלומר: ילדים מתחת לגיל 18) ובלי תלויים (כולל: ללא ילדים, ילדים מעל גיל 18). לצורך כך, הופרדו החייבים לפי מצב משפחתי: זוגות (כלומר: הנשואים) אל מול היחיד (כולל: רווק/ה, גרוש/ה או אלמן/נה).

12 מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה הוגדרה כבני 15 ומעלה.

13 אוכלוסיית החייבים הפרטיים, נכון לתאריך 30 ביוני 2017.

לוח 4: התפלגות מצב משפחתי של החייבים בהשוואה  
לפי קבוצות אוכלוסייה

| לא יהודי                      | יהודי |      |
|-------------------------------|-------|------|
| <b>עם תלויים מתחת לגיל 18</b> |       |      |
| 47%                           | 25%   | זוג  |
| 5%                            | 21%   | יחיד |
| <b>כלי תלויים</b>             |       |      |
| 17%                           | 21%   | זוג  |
| 31%                           | 33%   | יחיד |

ניתן לראות כי בקרב החייבים היהודים, אחוז החייבים (הן זוג והן יחיד עם ילדים מתחת לגיל 18) הינו 46%, לעומת 54% חייבים ללא תלויים.

בקרב החייבים הלא יהודים, אחוז החייבים עם תלויים הוא 52%, לעומת 48% ללא תלויים. בולטת העובדה כי אחוז החייבים שנמצאים במערכת זוגית הוא 47% – פי 1.8 מאשר בקרב החייבים היהודים.

## הוצאה לפועל – אזור גאוגרפי

לוח 5 מציג את התפלגות החייבים לפי כתובת מגוריהם בהשוואה לכלל האוכלוסייה, על פי חלוקה גאוגרפית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לנפות ולמחוזות.<sup>14</sup>

לוח 5: יחסם של החייבים מכלל האוכלוסייה לפי מחוז ונפה (אלפים)

| יחס  | אוכלוסיית החייבים <sup>15</sup> | סה"כ האוכלוסייה <sup>14</sup><br>ממוצע 2016 |                    |
|------|---------------------------------|---------------------------------------------|--------------------|
| 1:11 | 62.3                            | 699.8                                       | מחוז ירושלים       |
|      |                                 |                                             | מחוז צפון          |
| 1:12 | 7.0                             | 82.7                                        | נפת צפת            |
| 1:10 | 8.4                             | 83.5                                        | נפת כנרת           |
| 1:08 | 46.0                            | 355.9                                       | נפת יזרעאל         |
| 1:07 | 60.8                            | 448.1                                       | נפת עכו            |
| 1:13 | 2.5                             | 34.1                                        | נפת גולן           |
|      |                                 |                                             | מחוז חיפה          |
| 1:10 | 43.5                            | 450.8                                       | נפת חיפה           |
| 1:09 | 33.7                            | 299.2                                       | נפת חדרה           |
|      |                                 |                                             | מחוז המרכז         |
| 1:09 | 30.2                            | 337                                         | נפת השרון          |
| 1:18 | 28.7                            | 514.8                                       | נפת פתח תקווה      |
| 1:12 | 19.6                            | 236.7                                       | נפת רמלה           |
| 1:17 | 26.1                            | 440.2                                       | נפת רחובות         |
| 1:13 | 80.8                            | 1,062.9                                     | מחוז תל-אביב       |
|      |                                 |                                             | מחוז הדרום         |
| 1:11 | 36.3                            | 387.4                                       | נפת אשקלון         |
| 1:08 | 56.2                            | 472.9                                       | נפת באר שבע        |
| 1:22 | 10.2                            | 224.5                                       | אזור יהודה ושומרון |
| 1:11 | 552.4                           | 6,130.4                                     | סך הכול            |

יחס החייבים הארצי הינו חייב אחד על כל אחד-עשר אנשים באוכלוסייה (הייתה ירידה לעומת שנת 2015, שבה היחס היה חייב אחד על כל תשעה אנשים). ניתן לראות כי נפת עכו בעלת יחס החייבים הגבוה ביותר

14 כתובת המגורים כמצוינת בתיק החייב.

15 מקור: השנתון הסטטיסטי 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה הוגדרה כבני 15 ומעלה.

16 אוכלוסיית החייבים הפרטיים, נכון לתאריך 30 ביוני 2017, לא כולל חייבים שכתובת מגוריהם היא חוץ לארץ.

(חייב אחד על כל שבעה אנשים), ואילו אזור יהודה ושומרון בעל יחס החייבים הנמוך ביותר (חייב אחד על כל 22 אנשים).

## חייבים מוגבלים באמצעים הוצאה לפועל – כללי

לוח 6 מציג השוואה של מאפיינים דמוגרפיים, בין האוכלוסייה בישראל לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ממוצע 2016<sup>17</sup> לבין תת אוכלוסייה בקרב החייבים במערכת ההוצאה לפועל – החייבים המוגבלים באמצעים, לשנת 2015<sup>18</sup> ולשנת 2017.<sup>19</sup>

לוח 6: השוואה בין תתי אוכלוסיות

| סה"כ האוכלוסייה         | חייבים מוגבלים באמצעים |      |       |
|-------------------------|------------------------|------|-------|
|                         | 2015                   | 2017 |       |
| ממוצע 2016              |                        |      |       |
| <b>מגדר</b>             |                        |      |       |
| גברים                   | 61%                    | 47%  | 49%   |
| נשים                    | 39%                    | 53%  | 51%   |
| <b>גילאים</b>           |                        |      |       |
| 15-24                   | 3%                     | 4%   | 21%   |
| 25-29                   | 1%                     | 7%   | 10%   |
| 30-34                   | 7%                     | 5%   | 10%   |
| 35-44                   | 24%                    | 21%  | 18%   |
| 45-54                   | 20%                    | 20%  | 14%   |
| 55-64                   | 18%                    | 24%  | 12%   |
| 65+                     | 27%                    | 19%  | 15%   |
| <b>מצב משפחתי</b>       |                        |      |       |
| רווק/ה                  | 8%                     | 7%   | 31%   |
| נשוי/אה                 | 64%                    | 59%  | 56%   |
| גרוש/ה                  | 23%                    | 25%  | 8%    |
| אלמן/נה                 | 4%                     | 9%   | 5%    |
| <b>קבוצות אוכלוסייה</b> |                        |      |       |
| יהודי                   | 64%                    | 68%  | 75%   |
| לא יהודי                | 36%                    | 32%  | 25%   |
| סך הכול (אלפים)         | 74.4                   | 73.4 | 6,130 |

17 מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה הוגדרה כבני 15 ומעלה.

18 אוכלוסיית החייבים הפרטיים, נכון לתאריך 30 בנובמבר 2015.

19 אוכלוסיית החייבים הפרטיים, נכון לתאריך 30 ביוני 2017.

אוכלוסיית החייבים המוגבלים באמצעים במערכת ההוצאה לפועל מונה 73.4 אלף איש, המהווים כ-1% מסך האוכלוסייה בישראל.

- **מגדר** – אחוז הגברים החייבים הינו כ-47%, שדומה מאוד לחלקו היחסי באוכלוסייה, 49%. בהשוואה בין השנים 2015 ל-2017, יש שינוי משמעותי בחלקם היחסי של החייבים והחייבות.
- **גיל** – אחוז החייבים בטווח הגילאים 35-64 הינו 65% (יחסיות דומה נצפתה גם בשנת 2015), והוא גדול מחלקם היחסי באוכלוסייה, 45%. בהשוואה בין השנים 2015 ל-2017 נמצא כי בשלוש קבוצות גיל: 25-29, 55-64 וגילאי 65+ נמצא הבדל שהוא מעבר למרווח הטעות של 4%.
- **מצב משפחתי** – אחוז החייבים בסטטוס משפחתי גרוש/ה גדול מחלקם היחסי באוכלוסייה, אך אחוז החייבים הרווקים קטן מחלקם היחסי באוכלוסייה.
- **קבוצות אוכלוסייה** – אחוז החייבים הלא יהודים גדול מחלקם היחסי באוכלוסייה.

## הוצאה לפועל – תעסוקה

לוח 7 מציג את אחוז החייבים שעבדו במצית השנה האחרונה שקדמה להפקת מידע זה.<sup>20</sup>

לוח 7: תעסוקה בחצי שנה האחרונה בקרב החייבים

| לא עבד בחצי שנה אחרונה | עבד בחצי שנה האחרונה |                         |
|------------------------|----------------------|-------------------------|
|                        |                      | <b>מגדר</b>             |
| 54%                    | 46%                  | גברים                   |
| 61%                    | 39%                  | נשים                    |
|                        |                      | <b>קבוצות אוכלוסייה</b> |
| 57%                    | 43%                  | יהודי                   |
| 57%                    | 43%                  | לא יהודי                |
| 57%                    | 43%                  | סה"כ                    |

ניתן לראות כי 46% מהגברים עובדים, לעומת 54% שאינם עובדים. אחוז הגברים שעבדו גבוה יותר מאשר אחוז הנשים שעבדו (46% לעומת 39%, בהתאמה). אין הבדל בחלקם היחסי של החייבים העובדים בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

לוח 8 מציג את אחוז החייבים המוגבלים באמצעים שעבדו בחצי שנה האחרונה שקדמה להפקת מידע זה.<sup>21</sup>

20 המידע נאסף בסוף ספטמבר 2017, ולכן התעסוקה נקבעה אם עבד החייב עד מחצית הראשונה של 2017.

21 ראו שם.

**לוח 8: תעסוקה בחצי שנה האחרונה בקרב החייבים המוגבלים באמצעים**

| מגדר             | עבד בחצי שנה האחרונה | לא עבד בחצי שנה אחרונה |
|------------------|----------------------|------------------------|
| גברים            | 40%                  | 60%                    |
| נשים             | 37%                  | 63%                    |
| קבוצות אוכלוסייה |                      |                        |
| יהודי            | 36%                  | 64%                    |
| לא יהודי         | 43%                  | 57%                    |
| סה"כ             | 38%                  | 62%                    |

אחוז הגברים שעבדו גבוה יותר מאשר אחוז הנשים שעבדו, ואחוז הלא יהודים שעבדו גבוה מאחוז היהודים שעבדו.

לוח 9 מציג את אחוז החייבים השכירים מול אחוז החייבים העצמאים שעבדו במחצית השנה האחרונה שקדמה להפקת מידע זה.<sup>22</sup>

**לוח 9: התפלגות החייבים העובדים לפי אופן תעסוקתם**

| שכיר  | עצמאי |                              |
|-------|-------|------------------------------|
| 186.5 | 51.5  | סך כולל (אלפים)              |
| 78%   | 22%   | אחוז החייבים                 |
| 23.8  | 4.3   | סך כולל (אלפים)              |
| 85%   | 15%   | אחוז החייבים מוגבלים באמצעים |

מתוך החייבים העובדים, 78% הינם שכירים. בקרב החייבים המוגבלים באמצעים העובדים, 85% הינם שכירים.

לוח 10: אפיון תעסוקת החייבים השכירים לפי ענף כלכלי<sup>23</sup>

| ענף כלכלי                                                 | אחוז החייבים | אחוז החייבים המוגבלים |
|-----------------------------------------------------------|--------------|-----------------------|
| מסחר סיטוני וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים      | 18%          | 18%                   |
| בינוי                                                     | 15%          | 14%                   |
| שירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד                          | 10%          | 13%                   |
| שירותי ניהול ותמיכה                                       | 9%           | 15%                   |
| תעשייה וחרושת                                             | 9%           |                       |
| שירותי אירוח ואוכל                                        | 8%           | 7%                    |
| שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים                          | 5%           | 8%                    |
| שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות                        | 5%           | 4%                    |
| חינוך                                                     | 4%           | 10%                   |
| מנהל מקומי, מנהל ציבורי וביטחון; ביטוח לאומי חובה         | 4%           |                       |
| מידע ותקשורת                                              | 3%           | 3%                    |
| שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח                            | 2%           |                       |
| אומנות, בידור ופנאי                                       | 2%           |                       |
| משקי בית המייצרים מגוון טובין ושירותים לשימוש עצמי        | 2%           |                       |
| שירותים אחרים                                             | 2%           | 4%                    |
| חקלאות, ייעור ודיג                                        | 1%           |                       |
| ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים                               | 0.5%         | 4%                    |
| אספקת מים; שירותי ביוב, טיפול באשפה ובפסולת ושירותי טיהור | 0.5%         |                       |
| סך הכול (אלפים)                                           | 185.7        | 23.8                  |

אחוז החייבים הגבוה נמצא בענף הכלכלי מסחר סיטוני וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים.

23 בהתאם להגדרות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## הוצאה לפועל – תיקים

לוח 11 מציג את התפלגות החייבים לפי כמות התיקים הפתוחים במלאי, כאשר תחת כל קטגוריה של חייבים יש חלוקה פנימית נוספת המפרטת את כמות התיקים הסגורים של החייב.

לוח 11: התפלגות החייבים לפי כמות התיקים הפתוחים והסגורים

| מספר החייבים (אלפים) | אחוז החייבים |                                       |
|----------------------|--------------|---------------------------------------|
| 250.4                | 45.3%        | חייב בעל תיק אחד פתוח מתוכם,          |
| 88.2                 | 35.2%        | ללא תיקים סגורים                      |
| 162.2                | 64.8%        | לפחות תיק אחד סגור                    |
| 76.1                 | 13.8%        | חייב בעל שני תיקים פתוחים מתוכם,      |
| 13.2                 | 17.3%        | ללא תיקים סגורים                      |
| 62.9                 | 82.7%        | לפחות תיק אחד סגור                    |
| 97.1                 | 17.6%        | חייב בעל 3-5 תיקים פתוחים מתוכם,      |
| 13.3                 | 13.7%        | ללא תיקים סגורים                      |
| 83.8                 | 86.3%        | לפחות תיק אחד סגור                    |
| 71.7                 | 13.0%        | חייב בעל 6-10 תיקים פתוחים מתוכם,     |
| 5.2                  | 7.3%         | ללא תיקים סגורים                      |
| 66.6                 | 92.9%        | לפחות תיק אחד סגור                    |
| 57.6                 | 10.4%        | חייב בעל 11 תיקים פתוחים ומעלה מתוכם, |
| 3.5                  | 6.1%         | ללא תיקים סגורים                      |
| 54.1                 | 93.9%        | לפחות תיק אחד סגור                    |
| 552.9                | 100%         | סך הכול (אלפים)                       |

כך, למשל, מספר החייבים בעלי תיק פתוח אחד בלבד הוא 250.4 אלף, והם מהווים כ-45% מכלל החייבים. מתוכם, ל-88.2 אלף חייבים, המהווים כ-35% מכלל החייבים בעלי תיק אחד, אין תיקים סגורים כלל; המשמעות היא שזה התיק היחיד שלהם במערכת ההוצאה לפועל. ואילו 162.2 אלף חייבים, המהווים כ-65% מבעלי החייבים בעלי תיק אחד בלבד, בעלי לפחות עוד תיק נוסף בסטטוס סגור במלאי התיקים. מספר החייבים בעלי 11 תיקים ומעלה שאין להם אף תיק סגור הוא 3.5 אלף; המשמעות היא, שלאורך השנים החייבים הללו אינם מגיעים להסדר כלשהו בתיקיהם.

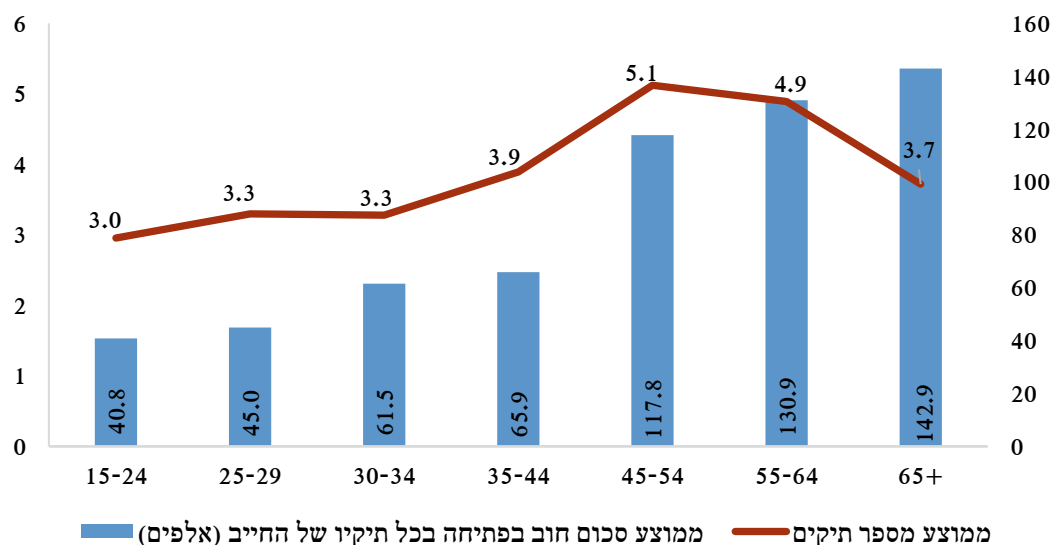
לוח 12 מציג את ממוצע מספר התיקים לחייב וממוצע סכום החוב בפתיחה בכל תיקיו של החייב.

**לוח 12: ממוצע מספר התיקים וממוצע סכום חוב בפתיחה בכל תיקיו של החייב**

| ממוצע מספר תיקים | ממוצע סכום חוב בפתיחה בכל תיקיו של החייב (באלפים) |       |
|------------------|---------------------------------------------------|-------|
| <b>גברים</b>     |                                                   |       |
| יהודי            | 4.2                                               | 123.8 |
| לא יהודי         | 3.8                                               | 97.2  |
| <b>נשים</b>      |                                                   |       |
| יהודי            | 5.3                                               | 79.0  |
| לא יהודי         | 3.1                                               | 56.9  |

ניתן לראות כי לנשים במגזר היהודי יש יותר תיקים בממוצע; ולפי ממוצע של סכום החוב בפתיחה בכל תיקיו של החייב, הגברים במגזר היהודי הם הקבוצה עם הסכום הגבוה יותר.

**גרף 1: ממוצע מספר התיקים וממוצע סכום חוב בפתיחה בכל תיקיו של החייב לפי גילאים**



ממוצע מספר התיקים של החייב עולה עם הגיל עד קבוצת הגיל 45-54, ואז יש ירידה; ואילו ממוצע סכום החוב בפתיחה בכל תיקיו של החייב עולה עם הגיל.

לוח 13: התפלגות ההגבלות לפי קטגוריות שונות

| סך הכול (אלפים)         | ללא הגבלה | לפחות הגבלה אחת |                         |
|-------------------------|-----------|-----------------|-------------------------|
| 552.9                   | 287.7     | 265.2           | סכום כולל (אלפים)       |
| <b>כמות תיקים</b>       |           |                 |                         |
| 250.4                   | 86%       | 14%             | חייב בעל תיק אחד        |
| 76.1                    | 53%       | 47%             | חייב בעל שני תיקים      |
| 97.1                    | 22%       | 78%             | חייב בעל 3-5 תיקים      |
| 71.7                    | 14%       | 86%             | חייב בעל 6-10 תיקים     |
| 57.5                    | 0%        | 100%            | חייב בעל 11 תיקים ומעלה |
| <b>מגדר</b>             |           |                 |                         |
| 340.0                   | 54%       | 46%             | גברים                   |
| 212.9                   | 49%       | 51%             | נשים                    |
| <b>קבוצות אוכלוסייה</b> |           |                 |                         |
| 329.1                   | 47%       | 53%             | יהודים                  |
| 223.8                   | 49%       | 51%             | לא יהודים               |

- **כמות תיקים** – אחוז החייבים שיש להם לפחות הגבלה אחת עולה עם כמות התיקים. ככל שלחייב יש יותר תיקים, כך הסיכוי שלו להיות בעל הגבלה אחת לפחות גדל.
- **מגדר** – אחוז החייבות שיש להן לפחות הגבלה אחת גבוה מאשר אחוז הגברים שיש להם לפחות הגבלה אחת.
- **קבוצות אוכלוסייה** – חלקם היחסי של החייבים באוכלוסיית היהודים בעלי הגבלה אחת כמעט זהה לזה של אוכלוסיית הלא יהודים.

## מרכז לגביית קנסות – כללי

לוח 1 מציג השוואה של מאפיינים דמוגרפיים, בין כלל האוכלוסייה בישראל ממוצע 2016<sup>24</sup> לבין אוכלוסיית החייבים במרכז לגביית קנסות לשנת 2015<sup>25</sup> ולשנת 2017.<sup>26</sup>

לוח 1: השוואה בין אוכלוסיות

| אוכלוסיית החייבים<br>2017 | אוכלוסיית החייבים<br>2015 | כלל האוכלוסייה<br>ממוצע 2016 |              |
|---------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------|
| <b>מגדר</b>               |                           |                              |              |
| 79%                       | 80%                       | 49%                          | גברים        |
| 21%                       | 20%                       | 51%                          | נשים         |
| <b>גילאים</b>             |                           |                              |              |
| 8%                        | 9%                        | 21%                          | 15-24        |
| 12%                       | 12%                       | 10%                          | 25-29        |
| 13%                       | 17%                       | 10%                          | 30-34        |
| 25%                       | 25%                       | 18%                          | 35-44        |
| 21%                       | 18%                       | 14%                          | 45-54        |
| 14%                       | 13%                       | 12%                          | 55-64        |
| 6%                        | 6%                        | 15%                          | 65+          |
| <b>מצב משפחתי</b>         |                           |                              |              |
| 27%                       | 29%                       | 31%                          | רווק/ה       |
| 58%                       | 54%                       | 56%                          | נשוי/אה      |
| 13%                       | 17%                       | 8%                           | גרוש/ה       |
| 1%                        | 1%                        | 5%                           | אלמן/נה      |
| <b>קבוצות אוכלוסייה</b>   |                           |                              |              |
| 56%                       | 53%                       | 76%                          | יהודי        |
| 44%                       | 47%                       | 24%                          | לא יהודי     |
| 357.4                     | 244.2                     | 6,130.40                     | סה"כ (אלפים) |

אוכלוסיית ישראל מעל גיל 15 הינה 6,130.4 אלף איש. אוכלוסיית החייבים מונה 357.4 אלף איש, המהווים כ-6% מכלל האוכלוסייה בישראל. יש עלייה של כ-113 אלף חייבים ביחס לשנת 2015.

24 מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה הוגדרה כבני 15 ומעלה.

25 אוכלוסיית החייבים הפרטיים נכון לתאריך 29 לפברואר 2016.

26 אוכלוסיית החייבים הפרטיים נכון לתאריך 30 ליוני 2017.

- **מגדר** – אחוז הגברים החייבים הינו כ-79%, שגרול מחלקם היחסי בכלל האוכלוסייה (49%).
- **גיל** – אחוז החייבים בטווח הגילאים 35-64 הינו 60%, והוא גדול מחלקם היחסי בכלל האוכלוסייה, 45%. גם בשנת 2015 נצפתה יחסיות דומה.
- **מצב משפחתי** – אחוז החייבים כסטטוס משפחתי גרוש/ה גדול מעט מיחסם בכלל האוכלוסייה.
- **קבוצות אוכלוסייה** – אחוז החייבים הלא יהודים גדול מחלקם היחסי בכלל האוכלוסייה.

## מרכז לגביית קנסות – התפלגות גילאים

לוח 2 מציג השוואה לפי מגדר, בין כלל האוכלוסייה בישראל<sup>27</sup> לבין אוכלוסיית החייבים במרכז לגביית קנסות.<sup>28</sup>

לוח 2: התפלגות גילאי החייבים בהשוואה לכלל האוכלוסייה לפי מגדר

| גברים |                   |            | נשים              |            |                 |
|-------|-------------------|------------|-------------------|------------|-----------------|
| גיל   | אוכלוסיית החייבים |            | אוכלוסיית החייבות |            | סה"כ האוכלוסייה |
|       | 2017              | 2015       | 2017              | 2015       | ממוצע 2016      |
|       | ממוצע 2016        | ממוצע 2016 | ממוצע 2016        | ממוצע 2016 | ממוצע 2016      |
| 15-24 | 9%                | 10%        | 5%                | 5%         | 20%             |
| 25-29 | 12%               | 11%        | 13%               | 14%        | 10%             |
| 30-34 | 14%               | 18%        | 11%               | 12%        | 9%              |
| 35-44 | 25%               | 22%        | 26%               | 35%        | 18%             |
| 45-54 | 21%               | 18%        | 21%               | 19%        | 14%             |
| 55-64 | 14%               | 13%        | 15%               | 10%        | 13%             |
| 65+   | 4%                | 7%         | 11%               | 6%         | 17%             |

בחלוקה של טווח הגילאים לארבע קבוצות: צעירים מאוד (15-34), צעירים (25-34), גיל הביניים (35-64) ומבוגרים (65 ומעלה), נראה כי:

- **צעירים מאוד (15-24)** – אחוז החייבים והחייבות בטווח הגילאים הזה נמוך מאשר חלקם היחסי באוכלוסייה.
- **צעירים (25-34)** – אחוז החייבים והחייבות בטווח הגילאים הזה גבוה מעט מאשר חלקם היחסי באוכלוסייה. בהשוואה לחייבים לשנת 2015, ניתן לומר שחלקם היחסי הצטמצם מעט.
- **גיל הביניים (35-64)** – עבור הגברים, חלקם היחסי בקרב החייבים בטווח גילאים זה הוא 60%, לעומת 44% באוכלוסייה. עבור הנשים, בטווח גילאים זה הן מהוות 62% בקרב החייבות לעומת 45% באוכלוסייה.

27 מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה הוגדרה כבני 15 ומעלה.

28 אוכלוסיית החייבים הפרטיים, נכון לתאריך 30 ביוני 2017.

- מבוגרים (65 ומעלה) – אחוז החייבים והחייבות בטווח הגילאים הזה נמוך מאשר חלקם היחסי באוכלוסייה. בהשוואה לשנת 2015, אחוז החייבות עלה בעוד שאחוז החייבים ירד.

## מרכז לגביית קנסות – מצב משפחתי

לוח 3 מציג השוואה לפי מגדר, בין האוכלוסייה בישראל<sup>29</sup> לבין אוכלוסיית החייבים מרכז לגביית קנסות.<sup>30</sup>

לוח 3: התפלגות מצבם המשפחתי של החייבים בהשוואה  
לכלל האוכלוסייה לפי מגדר

| גברים             |      |                 | נשים              |      |                 | מצב משפחתי |
|-------------------|------|-----------------|-------------------|------|-----------------|------------|
| אוכלוסיית החייבים |      | סה"כ האוכלוסייה | אוכלוסיית החייבות |      | סה"כ האוכלוסייה |            |
| 2017              | 2015 | ממוצע 2016      | 2017              | 2015 | ממוצע 2016      |            |
| 29%               | 31%  | 35%             | 19%               | 22%  | 28%             | רווק/ה     |
| 57%               | 54%  | 57%             | 60%               | 54%  | 55%             | נשוי/אה    |
| 12%               | 15%  | 6%              | 18%               | 24%  | 9%              | גרוש/ה     |
| 1%                | 1%   | 2%              | 3%                | 1%   | 8%              | אלמן/נה    |

- רווקים – אחוז החייבים והחייבות במצב משפחתי זה נמוך מחלקם היחסי בכלל האוכלוסייה. בהשוואה לאוכלוסיית החייבות לשנת 2015, יש שינוי מועט.
  - נשואים – אחוז החייבים במצב משפחתי זה זהה לחלקם היחסי באוכלוסייה, אך חלקן היחסי של החייבות גבוה מעט מחלקן היחסי באוכלוסייה.
  - גרושים – אחוז החייבים והחייבות במצב משפחתי זה גבוה בהשוואה לחלקם בכלל האוכלוסייה. ניתן לראות שאחוז החייבות הצטמצם מעט בהשוואה לשנת 2015 (ירידה מ-24% ל-18%).
  - אלמנים – אחוז החייבים (גברים) זהה לחלקם היחסי באוכלוסייה; אחוז החייבות (נשים) עלה מעט ביחס לשנת 2015.
- לוח 4 מציג את החייבים לפי קבוצות אוכלוסייה עם תלויים (כלומר: ילדים מתחת לגיל 18) ובלי תלויים (כולל: ללא ילדים, ילדים מעל גיל 18). לצורך כך, הופרדו החייבים לפי מצב משפחתי: זוגות (כלומר: הנשואים) אל מול היחיד (כולל: רווק/ה, גרוש/ה או אלמן/נה).

29 מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה הוגדרה כבני 15 ומעלה.

30 אוכלוסיית החייבים הפרטיים, נכון לתאריך 30 ביוני 2017.

לוח 4: התפלגות מצבכם המשפחתי של החייבים בהשוואה  
לפי קבוצות אוכלוסייה

| לא יהודי                      | יהודי |      |
|-------------------------------|-------|------|
| <b>עם תלויים מתחת לגיל 18</b> |       |      |
| 53%                           | 32%   | זוג  |
| 4%                            | 14%   | יחיד |
| <b>כלי תלויים</b>             |       |      |
| 14%                           | 19%   | זוג  |
| 29%                           | 35%   | יחיד |

ניתן לראות כי בקרב החייבים היהודים, אחוז החייבים עם ילדים מתחת לגיל 18 הינו 46% לעומת 54% חייבים ללא תלויים.

בקרב החייבים הלא יהודים, אחוז החייבים עם תלויים הוא 57%, לעומת 43% ללא תלויים. כולטת העובדה כי אחוז החייבים שהם במערכת זוגית הוא 53% – פי 1.6 מאשר בקרב החייבים היהודים.

## מרכז לגביית קנסות – אזור גאוגרפי

לוח 5 מציג את התפלגות החייבים לפי כתובת מגוריהם<sup>31</sup> בהשוואה לכלל האוכלוסייה, על פי חלוקה גאוגרפית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לנפות ולמחוזות.

לוח 5: יחסם של החייבים מכלל האוכלוסייה לפי מחוז ונפה (אלפים)

| יחס  | אוכלוסיית החייבים <sup>33</sup> | סה"כ האוכלוסייה <sup>32</sup><br>ממוצע 2016 |                    |
|------|---------------------------------|---------------------------------------------|--------------------|
| 1:19 | 37.8                            | 699.8                                       | מחוז ירושלים       |
|      |                                 |                                             | מחוז צפון          |
| 1:17 | 4.8                             | 82.7                                        | נפת צפת            |
| 1:15 | 5.4                             | 83.5                                        | נפת כנרת           |
| 1:13 | 27.1                            | 355.9                                       | נפת יזרעאל         |
| 1:13 | 35.8                            | 448.1                                       | נפת עכו            |
| 1:24 | 1.4                             | 34.1                                        | נפת גולן           |
|      |                                 |                                             | מחוז חיפה          |
| 1:21 | 21                              | 450.8                                       | נפת חיפה           |
| 1:13 | 22.5                            | 299.2                                       | נפת חדרה           |
|      |                                 |                                             | מחוז המרכז         |
| 1:17 | 20.1                            | 337                                         | נפת השרון          |
| 1:26 | 19.6                            | 514.8                                       | נפת פתח תקווה      |
| 1:16 | 15.1                            | 236.7                                       | נפת רמלה           |
| 1:26 | 17.2                            | 440.2                                       | נפת רחובות         |
| 1:21 | 49.6                            | 1,062.9                                     | מחוז תל אביב       |
|      |                                 |                                             | מחוז הדרום         |
| 1:19 | 20.6                            | 387.4                                       | נפת אשקלון         |
| 1:13 | 36.3                            | 472.9                                       | נפת באר שבע        |
| 1:32 | 7                               | 224.5                                       | אזור יהודה ושומרון |
| 1:18 | 341.3                           | 6,130.4                                     | סך הכול            |

יחס החייבים הארצי הינו חייב אחד על כל שמונה עשר אנשים באוכלוסייה. ניתן לראות כי נפות עכו, יזרעאל, חדרה ובאר שבע הן בעלות יחס החייבים הגבוה ביותר (חייב אחד על כל שלושה עשר אנשים), ואילו אזור יהודה ושומרון הוא בעל יחס החייבים הנמוך ביותר (חייב אחד על כל 32 אנשים).

31 כתובת המגורים כפי שמצוינת בתיק החייב.

32 מקור: השנתון הסטטיסטי 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה הוגדרה כבני 15 ומעלה.

33 אוכלוסיית החייבים הפרטיים, נכון לתאריך 30 ביוני 2017, לא כוללת חייבים שכתובת מגוריהם היא חוץ לארץ.

## מרכז לגביית קנסות – תעסוקה

לוח 6 מציג את אחוז החייבים שעבדו בחצי שנה האחרונה שקדמה להפקת מידע זה.<sup>34</sup>

### לוח 6: תעסוקה בחצי שנה האחרונה בקרב החייבים

| מגדר             | עבד בחצי שנה האחרונה | לא עבד בחצי שנה אחרונה |
|------------------|----------------------|------------------------|
| גברים            | 39%                  | 61%                    |
| נשים             | 54%                  | 46%                    |
| קבוצות אוכלוסייה |                      |                        |
| יהודי            | 43%                  | 57%                    |
| לא יהודי         | 63%                  | 37%                    |
| סה"כ             | 40%                  | 60%                    |

בקרב אוכלוסיית החייבים, אחוז הנשים שעבדו גבוה יותר מאשר אחוז הגברים שעבדו (54% לעומת 39%, בהתאמה). אחוז החייבים העובדים בקרב אוכלוסיית הלא יהודים גבוה מאשר אחוז החייבים העובדים בקרב המגזר היהודי.

לוח 7 מציג את אחוז החייבים השכירים לעומת אחוז החייבים העצמאים שנמצאו עובדים במחצית השנה האחרונה שקדמה להפקת מידע זה.<sup>35</sup>

### לוח 7: התפלגות החייבים העובדים לפי אופן תעסוקתם

| שכיר            | עצמאי |
|-----------------|-------|
| סך כולל (אלפים) | 99.9  |
| 44.7            |       |
| אחוז החייבים    | 69%   |
| 31%             |       |

מתוך החייבים העובדים, 69% מהחייבים הינם שכירים.

34 המידע נאסף בסוף ספטמבר 2017, ולכן התעסוקה נקבעה אם עבד החייב עד המחצית הראשונה של שנת 2017.

35 ראו שם.

לוח 8: אפיון תעסוקת החייבים השכירים לפי ענף כלכלי<sup>36</sup>

| ענף כלכלי                                                 | אחוז החייבים |
|-----------------------------------------------------------|--------------|
| מסחר סיטוני וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים      | 19.4%        |
| שירותי ניהול ותמיכה                                       | 11.3%        |
| תעשייה                                                    | 11.2%        |
| בינוי                                                     | 10.2%        |
| שירותי אירוח ואוכל                                        | 8.7%         |
| שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות                        | 8.6%         |
| מידע ותקשורת                                              | 6.1%         |
| מנהל מקומי, מנהל ציבורי וביטחון; ביטוח לאומי חובה         | 5.1%         |
| חינוך                                                     | 5.1%         |
| שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים                          | 3.1%         |
| שירותי בריאות, רווחה וסעד                                 | 2.6%         |
| שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח                            | 2.0%         |
| שירותים אחרים                                             | 2.0%         |
| אספקת מים; שירותי ביוב, טיפול באשפה ובפסולת ושירותי טיהור | 1.5%         |
| אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג אוויר                        | 1.5%         |
| חקלאות, ייעור ודיג                                        | 1.1%         |
| אמנות, בידור ופנאי                                        | 1.0%         |
| <b>סך כולל (אלפים)</b>                                    | <b>99.9</b>  |

הענף הכלכלי שבו נמצאים הכי הרבה חייבים הינו מסחר סיטוני וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים.

36 בהתאם להגדרות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## מרכז לגביית קנסות – תיקים

לוח 7 מציג את התפלגות כמות התיקים לפי חייבים.

לוח 7: התפלגות כמות התיקים לפי חייבים לפי שנים

| אוכלוסיית החייבים |      |                        |
|-------------------|------|------------------------|
| 2017              | 2015 |                        |
| <b>כמות תיקים</b> |      |                        |
| 61%               | 53%  | חייב בעל תיק אחד       |
| 14%               | 22%  | חייב בעל שני תיקים     |
| 13%               | 17%  | חייב בעל 3-5 תיקים     |
| 12%               | 8%   | חייב בעל 6 תיקים ומעלה |

ניתן לראות שינוי מהותי מאוד בהתפלגות התיקים בין שנת 2015 לבין שנת 2017.

## מאפייני החייבים הפרטיים הכפולים ברשות האכיפה

פרק זה עוסק בסוגיית החייבים הפרטיים שיש להם חובות בהוצאה לפועל וגם במרכז לגביית קנסות (קרי, החייבים הכפולים). פרק זה, להבדיל משני קודמיו, מציג את נתוני האוכלוסייה של החייבים הכפולים ולא את נתוני המדגם. כמו כן, מתמקד בחייבים הפרטיים בעלי חוב כפול.

נכון לתאריך 31 בדצמבר 2017, במערכת ההוצאה לפועל יש 593,340 חייבים פרטיים ייחודיים, ובמרכז לגביית קנסות 289,261 חייבים פרטיים ייחודיים. יש 167,135 חייבים כפולים, בעלי חוב בהוצאה לפועל ובמרכז לגביית קנסות, והם מהווים 28% מהחייבים הפרטים בהוצאה לפועל; לחלופין, הם מהווים 57% מהחייבים הפרטיים במרכז לגביית קנסות.<sup>37</sup>

לוח 1 מציג את חלוקת התיקים של החייבים הכפולים למערכת ההוצאה לפועל ולמרכז לגביית קנסות. הציר האופקי מציג את חלוקת התיקים של החייבים במערכת ההוצאה לפועל, ואילו הציר האנכי מציג את חלוקת התיקים של החייבים במרכז לגביית קנסות.

37 החייבים הכפולים מהווים כ-25% מכלל החייבים במערכת ההוצאה לפועל וכ-44% מכלל החייבים במרכז לגביית קנסות.

## לוח 1: התפלגות התיקים לחייבים הכפולים הפרטיים

| סך הכול | כמות תיקים לחייב בהוצאה לפועל |                       |                       |                     |                              |                                        |
|---------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|------------------------------|----------------------------------------|
|         | חייב בעל<br>6 ומעלה<br>תיקים  | חייב בעל<br>3-5 תיקים | חייב בעל<br>שני תיקים | חייב בעל<br>תיק אחד |                              |                                        |
| 65,043  | 17,256                        | 14,035                | 9,692                 | 24,060              | חייב בעל<br>תיק אחד          | כמות תיקים לחייב במרכז לגביית<br>קנסות |
| 39%     | 10%                           | 8%                    | 6%                    | 14%                 |                              |                                        |
| 28,577  | 9,500                         | 6,839                 | 4,081                 | 8,157               | חייב בעל<br>שני תיקים        |                                        |
| 17%     | 6%                            | 4%                    | 2%                    | 5%                  |                              |                                        |
| 35,389  | 14,709                        | 8,853                 | 4,553                 | 7,274               | חייב בעל<br>3-5 תיקים        |                                        |
| 21%     | 9%                            | 5%                    | 3%                    | 4%                  |                              |                                        |
| 38,126  | 22,797                        | 8,094                 | 3,069                 | 4,166               | חייב בעל<br>6 ומעלה<br>תיקים | סך הכול                                |
| 23%     | 14%                           | 5%                    | 2%                    | 2%                  |                              |                                        |
| 167,135 | 64,262                        | 37,821                | 21,395                | 43,657              |                              |                                        |
| 100%    | 38%                           | 23%                   | 13%                   | 26%                 |                              |                                        |

בהתייחס להתפלגות התיקים רק למערכת ההוצאה לפועל, בעמודה של סך הכול ניתן לראות כי מרבית החייבים הכפולים בעלי 6 תיקים ומעלה; מספרם הוא 64,262 חייבים, המהווים 38% מכלל החייבים הכפולים. מאידך, בהתייחס להתפלגות התיקים רק למרכז לגביית קנסות, ניתן לראות כי 65,043 חייבים, המהווים 39% מהחייבים הכפולים, בעלי תיק אחד בלבד. כמו כן, ניתן לראות כי יש 24,060 חייבים, המהווים 14% מכלל החייבים הכפולים, גם בעלי תיק אחד בהוצאה לפועל וגם בעלי תיק אחד במרכז לגביית קנסות. בקצה השני, מספר החייבים בעלי 6 תיקים ומעלה גם בהוצאה לפועל וגם במרכז לגביית קנסות הינו 22,797, המהווים 14% מכלל החייבים הכפולים.

לוח 2 מציג את מספר החייבים הכפולים לפי סכום החוב בפתחה של התיקים של הוצאה לפועל ושל המרכז לגביית קנסות. כלומר סכומי החוב בפתחה לשתי היחידות השונות של רשות האכיפה והגבייה אוחדו וסוכמו לכדי חוב אחד.

לוח 2: התפלגות החייבים הכפולים לפי סכום החוב בפתיחה

| מספר החייבים                | אחוז |         |
|-----------------------------|------|---------|
| עד 5,000 ₪                  | 7%   | 12,395  |
| בין 5,001 ₪ ל- 10,000 ₪     | 8%   | 12,843  |
| בין 10,001 ₪ ל 50,000 ₪     | 31%  | 51,579  |
| בין 50,001 ₪ ל 100,000 ₪    | 18%  | 30,523  |
| בין 100,001 ₪ ל 500,000 ₪   | 28%  | 46,984  |
| בין 500,001 ₪ ל 1,000,000 ₪ | 4%   | 7,467   |
| מעל 1,000,000 ₪             | 3%   | 5,344   |
| סך הכול                     | 100% | 167,135 |

ניתן לראות כי חובותיהם של כ-49% מהחייבים הכפולים נעים בין 10,001 ל-50,000 שקל.

לוח 3 מציג את התפלגות החייבים הפרטיים הכפולים לפי קטגוריות גיל שונות.<sup>38</sup>

לוח 3: התפלגות החייבים הפרטיים הכפולים לפי גיל

| גיל     | מספר חייבים | אחוז |
|---------|-------------|------|
| 15-24   | 7,572       | 5%   |
| 25-29   | 16,295      | 10%  |
| 30-34   | 19,765      | 12%  |
| 35-44   | 45,031      | 28%  |
| 45-54   | 39,065      | 24%  |
| 55-64   | 24,419      | 15%  |
| 65-74   | 8,638       | 5%   |
| 75+     | 1,882       | 1%   |
| סך הכול | 162,667     | 100% |

מרבית החייבים הכפולים נמצאים בטווח הגילאים 35-54.

38 ישנם 4,468 חייבים אשר אין להם תאריך לידה, או לחילופין יש תאריך פטירה.

# אפיון החייבים של הוצאה לפועל לפי המעמד החברתי-כלכלי של מקום מגוריהם

רפי גולן\*

## תקציר

העבודה מתמקדת בחייבי הוצאה לפועל, ומטרתה העיקרית לבחון את הפרופיל החברתי-כלכלי של החייבים באמצעות שימוש בנתונים מנהליים הקיימים ברשות האכיפה והגבייה והקבלתם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; וזאת, על מנת לספק תובנות עיקריות ולאפיין את החייבים ברשות האכיפה והגבייה. המשמעויות של תובנות אלו לגבי אוכלוסיית החייבים יכולות בראש ובראשונה לסייע לקובעי המדיניות בתכנון מדיניות ואסטרטגיה בנושאים שונים של אכיפה וגבייה.

העבודה מתבססת על נתונים מנהליים אשר כוללים את כלל אוכלוסיית החייבים הפרטיים. באמצעות שימוש בכתובת מגורי החייב, ניתן היה להקביל את יישוב בו מתגורר החייב לנתונים המפורסמים לציבור הרחב על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לאור ממצאי העבודה, עולה כי יש שוני במאפיינים החברתיים-כלכליים של החייבים באוכלוסיות שונות במדינת ישראל, וכי ניתן להפיק תובנות מנתונים מנהליים על האוכלוסיות השונות.

מילות מפתח: רשות האכיפה והגבייה, מערכת הוצאה לפועל, המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חייב.

ברצוני להודות לגברת רבקה אהרוני, מנהלת האגף לתכנון ומדיניות, על הנחייתה והכוונתה בכתבת עבודה זו.

---

\* מנהל תחום סטטיסטיקה באגף לתכנון ומדיניות ברשות האכיפה והגבייה

## הקדמה

העבודה עוסקת באפיון החייבים במערכת ההוצאה לפועל במטרה לספק תובנות – האם ניתן לאפיין את החייבים מההיבט החברתי-כלכלי באמצעות שימוש בקבצים מנהליים, המצויים ברשות האכיפה והגבייה, והקבלתם לקבצים מנהליים אגרגטיביים, המצויים במשרדי הממשלה השונים. התמקדנו בחייבי המלאי (חייבים שיש להם תיקים במלאי התיקים הפתוחים, נכון לתאריך 31.12.2016) ובחייבי הזרם (חייבים שנפתח להם תיק בהוצאה לפועל בשנת 2013). העבודה נועדה בראש ובראשונה לאפיין את החייבים ולספק תובנות לממשלה, למגזר הפרטי, למגזר השלישי, לאקדמיה ולקהילה בכלל.

העבודה השתמשה בנתוני פרט המצויים ברשות האכיפה והגבייה אודות החייבים, כגון: כתובת החייב, סכום החוב בפתיחת התיק, סוג התיק ועוד. באמצעות יישוב החייב היה ניתן להשתמש בנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, במטרה לקבל תובנות – האם ניתן לאפיין את החייבים השונים בחתכים של מאפיינים חברתיים-כלכליים, וזאת, על מנת להבין האם יש סוגי חייבים שונים והאם ניתן לזהות דפוסים שונים ביניהם.

אפיון החייבים בוצע על החייבים הפרטיים הקיימים בהוצאה לפועל. נבחנו שכיחות החייבים, גילם, גובה החוב שלהם, סוגי התיקים שלהם, ההגבלות שהושטו עליהם, שכיחותם של אלה שקיימים נגדם תיקים, הן בהוצאה לפועל והן במרכז לגביית קנסות – כל זאת באמצעות פילוח לרמה החברתית-כלכלית של היישוב שבו הם גרים ולמגזר היישוב שבו הם גרים.

עבודה זו יכולה לשמש להרחבה של המידע עבור הדוח השנתי על פעילותה של רשות האכיפה והגבייה, המתפרסם מדי שנה. המידע המפורסם בדוח השנתי הוא בהיבט של התיקים ושל הפעילות הנעשית בהם; המידע המובא בעבודה זו הוא באספקט של החייבים.

מבנה העבודה הוא כדלקמן: פרק המתודולוגיה – מסביר על הנתונים המנהליים שמעובדים לצורך העבודה; פרק הסקירה הספרותית – מציג את המדד החברתי-כלכלי והשימוש בו במשרדי ממשלה אחרים; פרק הממצאים – מציג את הממצאים על החייבים בפילוחים שונים; ופרק המסקנות – מסכם את הממצאים.

## מתודולוגיה

העבודה מתבססת על אוכלוסיית החייבים הפרטיים במערכת ההוצאה לפועל, אשר סוג הזיהוי שלהם הוא ברמת תעודת זהות ודרכון.

מיקוד העבודה:

- **חייבי המלאי** – החייבים הפרטיים שיש להם תיקים פתוחים במלאי התיקים הקיימים במערכת ההוצאה לפועל, נכון לתאריך 31.12.2016. מספר החייבים הפרטיים שיש להם תיקים במלאי הינו 619,421, ובניכוי החייבים שנפטרו יש 582,371 חייבים פרטיים במלאי.<sup>2</sup> חייבים אלה נבחרו במטרה לתת את התמונה הערכנית ביותר אודות החייבים.
- **חייבי הזרם** – כלל החייבים הפרטיים<sup>3</sup> אשר נפתח נגדם תיק במערכת ההוצאה לפועל בשנת 2013. שנה זו נבחרה בתור תקופה מייצגת, כיוון שהמדד החברתי-כלכלי, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מתבסס על נתוני שנת 2013. קיימים 300,436 חייבים פרטיים שנפתח נגדם תיק בשנת 2013.<sup>4</sup>

באמצעות הנתונים הקיימים על החייבים במערכת 'כלים שלובים', המרכזת את פרטי החייב והתיקים התלויים נגדו במערכת ההוצאה לפועל, ניתן היה להפיק נתונים על גובה החוב של החייבים, כמות וסוגי התיקים שלהם, כתובת המגורים שלהם ועוד. כתובת המגורים של החייבים שימשה אותנו לשיוכם ליישובים במדינת ישראל.

השתמשנו בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אשר מפרסמת את המדד החברתי-כלכלי ונתונים דמוגרפיים נוספים על היישובים בישראל (גודל אוכלוסייה, דת היישוב ועוד), על מנת לאפיין את החייבים באמצעות היישוב שבו הם גרים.

## סקירת ספרות

עבודות ומחקרים דנו בקשר שבין המדד החברתי-כלכלי של האוכלוסייה (בשמו: "אפיון רשויות מקומיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה"<sup>5</sup>) לבין אפיון ובחינת קשרים בתחומים שונים. חלק מהמחקרים בדקו גם את ההשפעה של המגזר היהודי מול המגזר הלא יהודי בתחומים השונים.

בתחום הבריאות, חטיבת המחקר של בנק ישראל<sup>6</sup> בדקה ומצאה כי שיעורי התמותה והתחלואה ביישובים בעלי מצב חברתי-כלכלי נמוך גבוהים יותר מאשר ביישובים בעלי מצב חברתי-כלכלי גבוה. המחקר הבחין בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא יהודית.

בתחום הרווחה, מחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הרווחה (צבע ואחרים, 2008) העלה כי נמצא הבדל בהתפלגויות הנזקקות של מטופלי משרד הרווחה בין מטופלים השייכים לאשכול חברתי-כלכלי נמוך למטופלים השייכים לאשכול חברתי-כלכלי גבוה.

בתחום החינוך, מחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה העלה כי נמצאה שונות גדולה בפריסת איכות המורים במערכת החינוך, אשר מרביתה מוסברת בהבדלים במגזר וברקע החברתי-כלכלי של התלמידים.

2 כיוון שהשוונו בעבודה לאוכלוסיית היישוב החיה נכון לתאריך 31.12.2016, "סינון" מהעיבוד את החייבים שנפטרו.

3 ההנחה היא כי כיוון שנפתח נגד החייב תיק בשנת 2013, היה בחיים באותה שנה.

4 ייתכן כי היו חייבים שנפתח נגדם תיק בהוצאה לפועל לפני שנת 2013.

5 [http://www.cbs.gov.il/www1/skarim/stat\\_an.htm](http://www.cbs.gov.il/www1/skarim/stat_an.htm)

6 <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents>

מהניתוח עולה כי מורים בעלי ציון פסיכומטרי גבוה יותר נוטים ללמד בבתי ספר בהם לומדים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק יותר (מעגן, 2017).

בעולם ניתן למצוא כמה דוגמאות למדינות המפרסמות מידע אודות חייבים (כולל מדינת ישראל):

#### א. אוסטרליה

אוסטרליה מפרסמת מדי שנתיים מידע סוציו-אקונומי רחב היקף על החייבים שלה. הפרסום מחולק לפי השתייכותם לסוגי חדלי הפירעון<sup>7</sup> הקיימים באוסטרליה. הדוח מפרט את המידע בדבר: גיל, מין, הכנסה, מקצוע, היקף החובות, מצב משפחתי, תעסוקה, סיבות שהובילו לחוב, ביטוח בריאות וכו'.<sup>8</sup>

#### ב. ניו זילנד

המידע על החייבים מפורסם מדי שנה, החל משנת 2005/6. הדוח מפרט את המידע בדבר: גיל, מין, תעסוקה, מוצא אתני, היקף החובות וכו'.<sup>9</sup>

#### ג. קנדה

מידע על החייבים מפורסם ברמה חודשית, רבעונית ושנתית באתר הממשלתי Innovation, Science and Economic Development Canada.<sup>10</sup> המידע מפורסם החל משנת 2010, והוא כולל מידע בדבר גיל, אזור גאוגרפי, סכום החוב וכו'. באתר מופיעים גם מחקרים אקדמיים כלכליים המבוססים על מידע על חייבים.<sup>11</sup>

#### ד. ארה"ב

באתר של The United State — Department of Justice, הפרסום מוצג כמחקר על חייבים בטווח של שנים לפי פרק 7 — ללא נכסים.<sup>12</sup> המידע המפורסם כולל: גיל, מין, הכנסה, סכום החוב, גודל המשפחה וכו'.

#### ה. ישראל

באתר רשות האכיפה והגבייה<sup>13</sup> מפורסם מחקר על פרופיל החייב במערכות רשות האכיפה והגבייה, בהוצאה לפועל ובמרכז לגביית קנסות (גולן, 2015). במחקר נבדקים, בין היתר: גיל, מין, אזור גאוגרפי, מגזר, מצב משפחתי ועוד. המחקר מצא כי החייבים הם בעיקר גברים בגילאי הביניים, רובם מהפריפריה (בדגש על הצפון). כ-50% מהחייבים עובדים. חלקם של הלא יהודים באוכלוסיית החייבים גדול מחלקם היחסי באוכלוסייה.

7 חייבים פושטי רגל, חייבים עם הסכם חדלות פירעון אישי וחייבים עם הסכמי חוב.

8 האתר של אוסטרליה: <https://www.afsa.gov.au/resources/statistics/profiles-of-debtors>

9 האתר של ניו זילנד: <http://www.insolvency.govt.nz/cms/site-tools/about-us/statistics/statistical-data-reports/its-statistical-data-report-2013-2014.pdf>

10 האתר של קנדה: [https://www.ic.gc.ca/eic/site/bsf-osb.nsf/eng/h\\_br01011.html](https://www.ic.gc.ca/eic/site/bsf-osb.nsf/eng/h_br01011.html)

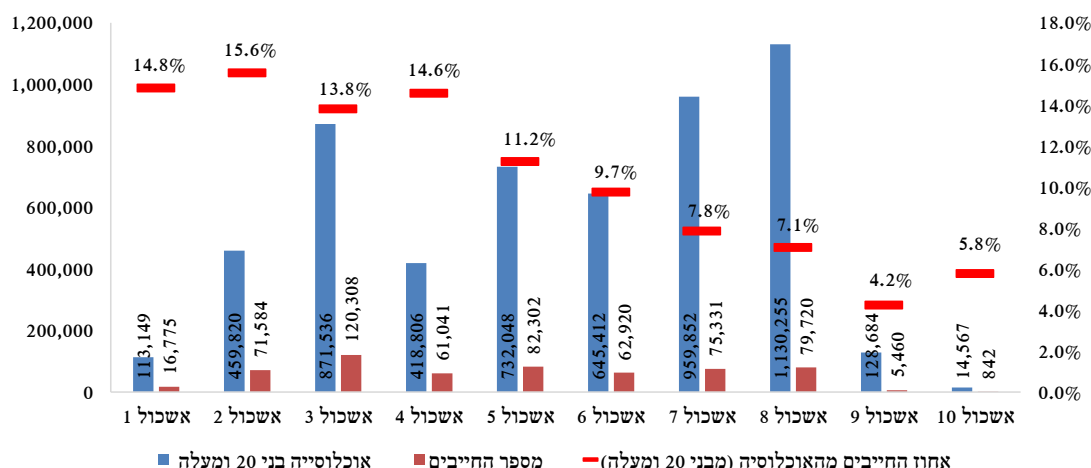
11 האתר של קנדה: <https://www.ic.gc.ca/eic/site/bsf-osb.nsf/eng/br03117.html>

12 האתר של ארה"ב: <https://www.justice.gov/ust/bankruptcy-data-statistics>

13 <https://www.eca.gov.il/index2.php?id=417&lang=HEB>

## ממצאים

### גרף 1 | מספר ושיעור החייבים באוכלוסייה (בני 20 ומעלה) שיש להם תיקים במלאי בשנת 2016 לפי האשכול חברתי-כלכלי של היישובים



בגרף מספר 1 מוצגים נתונים על מספר ואחוז החייבים הפרטיים<sup>14</sup> (על פי סוג זיהוי ת.ז. ודרכון) שיש נגדם תיק במערכת ההוצאה לפועל, נכון לסוף שנת 2016. כיוון שלחייב יכולים להיות מספר תיקים במלאי, היישוב שבו הוא מתגורר נקבע לפי הכתובת האחרונה מכלל התיקים הפתוחים נגדו.

שיעור כלל החייבים הפרטיים מתוך האוכלוסייה (מבני 20 ומעלה) הוא לפי האשכול החברתי-כלכלי של מקום מגוריהם (בני 20 ומעלה באוכלוסייה חושבו ע"ס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>15</sup>).

אשכול 1 מעיד על אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי נמוך של היישוב, ואשכול 10 מעיד על אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי גבוה של היישוב. לצורך העבודה, השתמשנו באשכול החברתי-כלכלי עבור עיריות, מועצות מקומיות ויישובים במועצות האזוריות.<sup>16</sup>

מגרף 1 עולה, כי באופן כללי יש קשר בין האשכול החברתי-כלכלי לבין אחוז החייבים שבו: ככל שהאשכול החברתי-כלכלי חזק יותר, כך אחוז החייבים שבו נמוך יותר. באשכולות 1-4 אחוז החייבים מבני 20 ומעלה הוא כ-14% — זהו שיעור הגבוה פי 3 מן האשכולות 9 ו-10, ששם אחוז החייבים מבני 20 ומעלה הוא 4.2%-5.8%, בהתאמה.

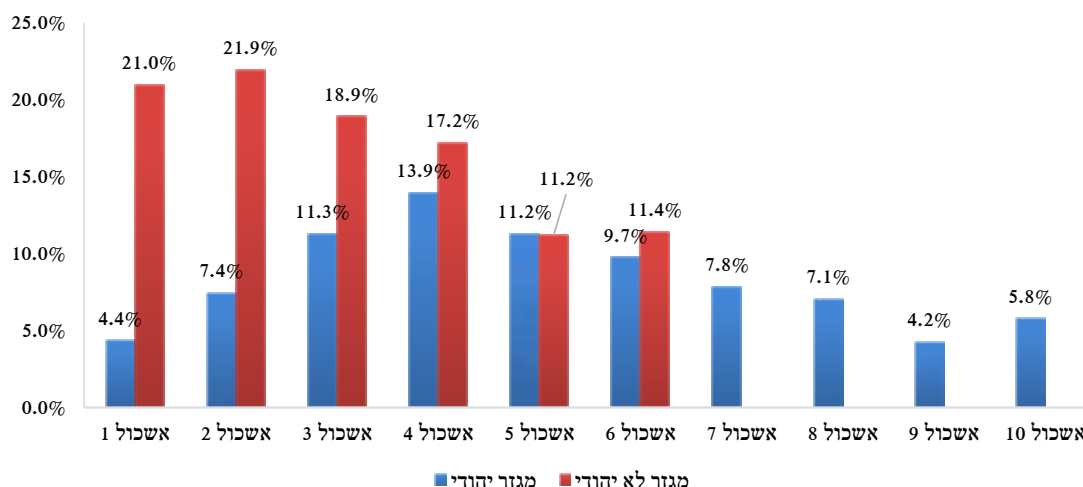
נדגיש, כי הגרף מציג 576,283 חייבים פרטיים. בנוסף להם, יש 6,088 חייבים שאין להם שיוך לאשכול חברתי-כלכלי, מאחר שהם מתגוררים ביישובים לא מוכרים (רובם בפזורה הבדואית).

14 בניכוי חייבים שנפטרו.

15 [http://www.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw\\_usr\\_view\\_SHTML&ID=807](http://www.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=807)

16 האשכול החברתי-כלכלי נקבע ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לצורך העבודה השתמשנו באשכול החברתי-כלכלי המעודכן ביותר בעת כתיבת העבודה (ע"ס נתוני 2013): [http://www.cbs.gov.il/www1/skarim/stat\\_an.htm](http://www.cbs.gov.il/www1/skarim/stat_an.htm)

גרף 2 | שיעור החייבים באוכלוסייה (בני 20 ומעלה) שיש להם תיקים במלאי בשנת 2016 לפי אשכול חברתי-כלכלי של היישובים ומגזר



שיוך היישובים למגזר נעשה ע"ס קובץ היישובים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.<sup>17</sup> ביישובים מעורבים, המגזר נקבע לפי רוב התושבים ביישוב השייכים למגזר מסוים.

מגרף מספר 2 עולה תמונה מעניינת: ראשית, בכל אשכול חברתי-כלכלי אחוז החייבים במגזר הלא יהודי גבוה יותר מאחוז החייבים במגזר היהודי. לדוגמה באשכול 1 אחוז החייבים במגזר הלא יהודי גבוה פי 5 מאשר במגזר היהודי.

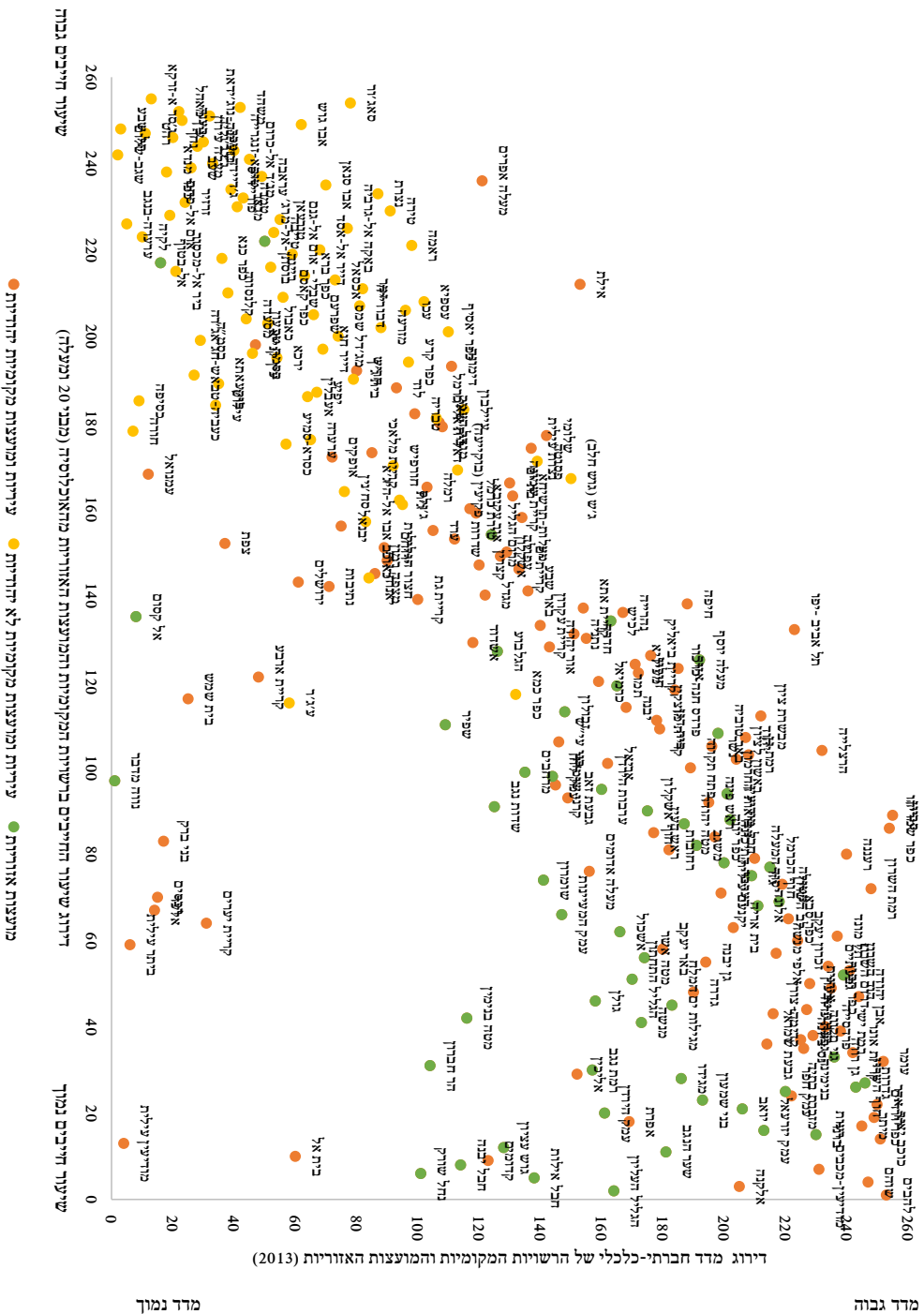
כמו כן, במגזר הלא יהודי יש קשר בין אחוז החייבים לבין האשכול החברתי-כלכלי: ככל שהאשכול החברתי-כלכלי חזק יותר, כך אחוז החייבים נמוך יותר.

במגזר היהודי אין התאמה בין הרמה החברתית-כלכלית לבין אחוז החייבים. לדוגמה: אחוז החייבים באשכול 1 (4.4%) דומה לאחוז החייבים באשכול 9 (4.2%), ואחוז החייבים באשכול 2 (7.4%) דומה לאחוז החייבים באשכול 8 (7.1%).

מניתוח הרכב האוכלוסייה באשכולות 1-2 עולה כי יש בהם ייצוג מוגבר של יישובים בעלי צביון חרדי לעומת אשכולות אחרים. ביישובים אלו התגלה אחוז חייבים נמוך יחסית לאוכלוסייה הכללית: ביישובים מודיעין עילית וביתר עילית, הנמצאים באשכול 1, אחוז החייבים עומד על 3% ו-6%, בהתאמה; ברכסים, אלעד ובני ברק, הנמצאים באשכול 2, אחוז החייבים עומד על 6% – וזאת, לעומת אחוז החייבים באוכלוסייה היהודית הכללית, העומד על כ-9%. קסיר ורומנוב (2017) מצאו כי אף שגם המגזר החרדי וגם המגזר הערבי מצויים בקשיים כלכליים, רבים מהאוכלוסייה החרדית מתנהלים באחריות כלכלית ומתאימים את רמת ההוצאות להכנסות, בהשוואה לאוכלוסייה הערבית.

[http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuvim\\_main.htm](http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuvim_main.htm) 17

עיריית רשויות מקומיות ומועצות אזוריות

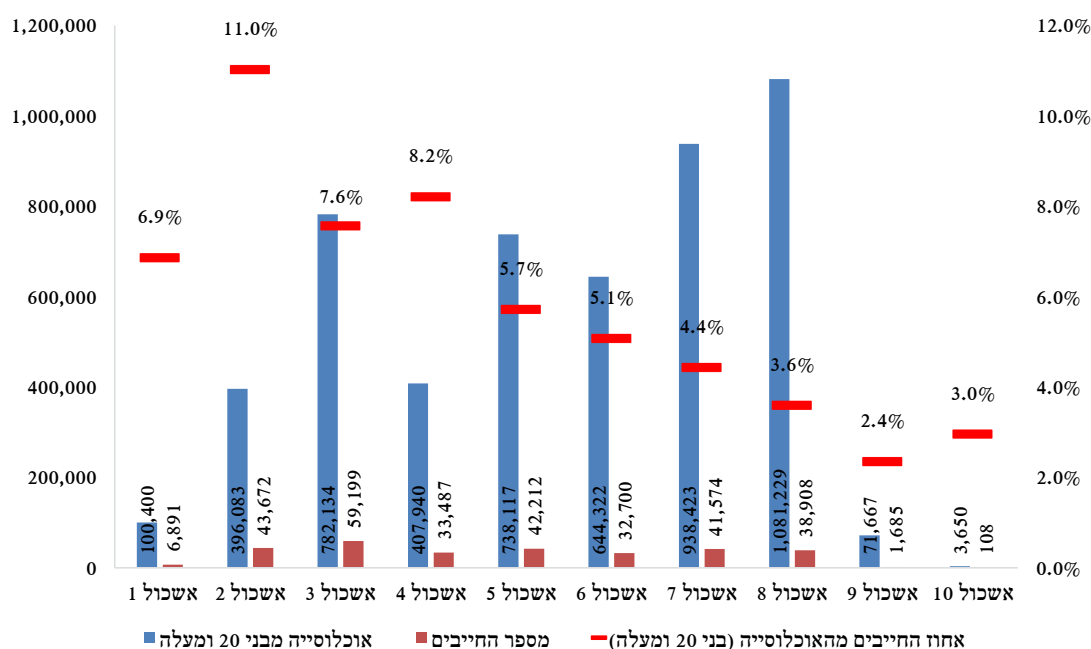


מקדם המתאם פירסון בין דירוג שיעור החייבים בהוצאה לפועל לדירוג המדרד חברתי-כלכלי של 255 הרשויות המקומיות הוא  $-0.74$ .

מגרף הפיזור עולה כי:

- רוב המועצות האזוריות מתאפיינות בשיעור חייבים נמוך יחסית (לרובן גם דירוג גבוה יחסית של המדרד חברתי-כלכלי).
- לעומת זאת, בעיריות והרשויות המקומיות הלא יהודיות דירוג שיעור החייבים גבוה יחסית (וכן דירוג המדרד חברתי-כלכלי שלהם נמוך יחסית).
- לגבי העיריות והרשויות המקומיות היהודיות עולה, כי היישובים המדורגים נמוך יחסית ברמה החברתית-כלכלית מתאפיינים לרוב בשיעור חייבים נמוך יחסית. רוב הרשויות המקומיות האלה בעלות צביון חרדי (לדוגמה: מודיעין עילית, בית אל, ביתר עילית, אלעד, רכסים ובני ברק).

#### גרף 4 | מספר ושיעור החייבים באוכלוסייה (בני 20 ומעלה) שנפתח להם תיק בהוצאה לפועל בשנת 2013 לפי אשכול חברתי – כלכלי עיריות רשויות מקומיות ומועצות אזוריות<sup>18</sup>

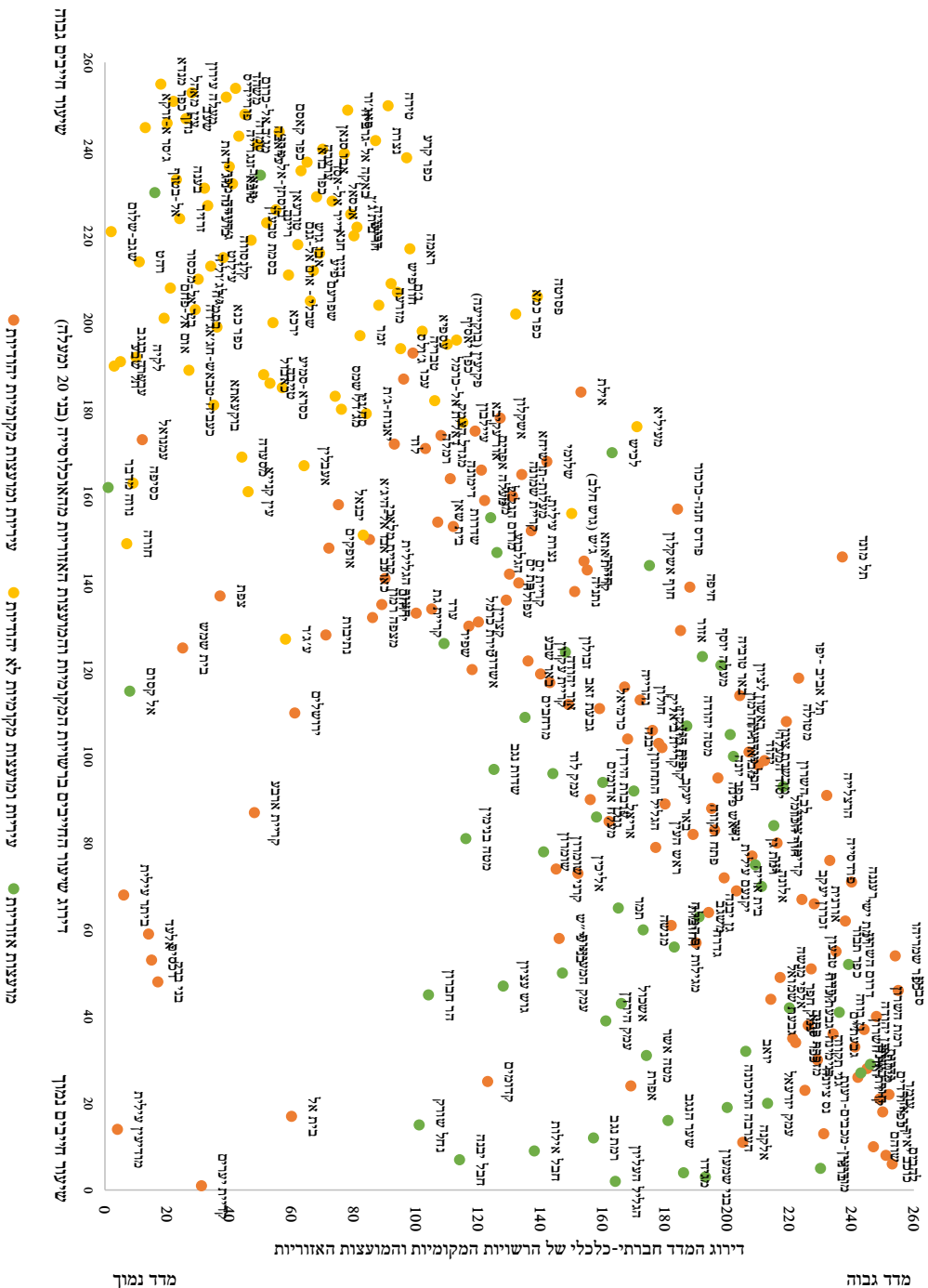


בגרף מוצגים מספר ואחוז החייבים הפרטיים שנפתח נגדם תיק במערכת ההוצאה לפועל בשנת 2013. כיוון שיתכן כי לחייב נפתחו כמה תיקים בשנה קלנדרית אחת, היישוב שהחייב שויך אליו הינו זה הרשום בתיק האחרון, שנפתח נגדו באותה שנה. שנת 2013 נבחרה, הואיל והמדרד החברתי-כלכלי העדכני ביותר מבוסס על נתוני שנת 2013.

כמו בגרף 1, המתייחס לחייבים במלאי, גם בגרף 4 נמצא קשר בין האשכול החברתי-כלכלי לבין אחוז החייבים; אולם באשכול 1 אחוז החייבים נמוך יותר מאחוז החייבים באשכול 2, ואחוז החייבים באשכול 3 נמוך יותר מאחוז החייבים באשכול 4.

18 החישוב עבור גרף 3 נעשה עבור עיריות רשויות מקומיות ומועצות אזוריות, בעוד החישוב עבור גרף 1 נעשה עבור כלל היישובים.

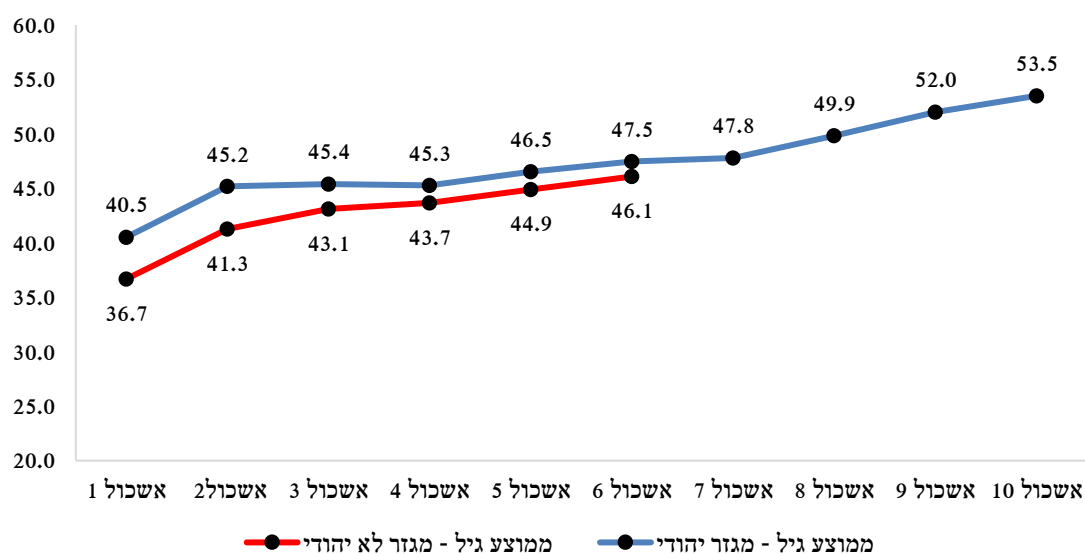
גרף 5 | גרף פיזור של דירוג שיעור החייבים באוכלוסייה שנפתח להם תיק הוצאה לפועל בשנת 2013 (כני 20 ומעלה) ביחס לדירוג המדרד חברתי-כלכלי (2013)  
עצירות רשויות מקומיות ומועצות אזוריות



מקדם המתאם פירסון בין דירוג שיעור החייבים בהוצאה לפועל לבין דירוג המדרד חברתי-כלכלי של 255 הרשויות המקומיות הוא -0.71.

מגרף הפיזור, שבוחן את חייבי הזרם, עולה תמונה דומה לגרף 3, הבוחן את חייבי המלאי. באופן כללי, עד כה הממצאים העלו כי ככל שהרמה החברתית-כלכלית גבוהה כך אחוז החייבים נמוך יותר. יוצאים מהכלל הם היישובים בעלי הצביון החרדי, המתאפיינים באחוז חייבים נמוך, אף שהם נמצאים באשכולות נמוכים מבחינת הרמה החברתית-כלכלית.

#### גרף 6 | ממוצע הגילאים לפי אשכול חברתי-כלכלי לחייבים שנפתח נגדם תיק הוצאה לפועל בשנת 2013



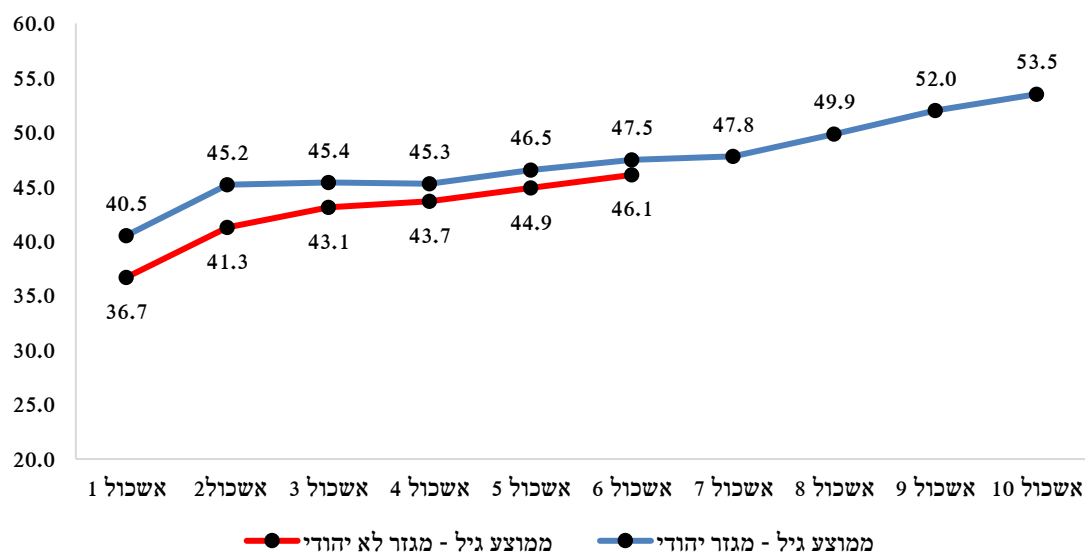
מגרף 6 עולה כי בכל אשכול חברתי-כלכלי הגיל הממוצע של חייבים מהמגזר הלא יהודי נמוך יותר מהגיל הממוצע במגזר היהודי.

כמו כן, ככל שהאשכול החברתי-כלכלי חזק יותר, כך עולה גיל החייבים שנפתח נגדם תיק בשנת 2013. נתון זה נכון גם עבור המגזר הלא יהודי וגם עבור המגזר היהודי.

ממוצע גיל החייבים נע בין גיל 33 ומעלה באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים לגיל 42 ומעלה באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים.

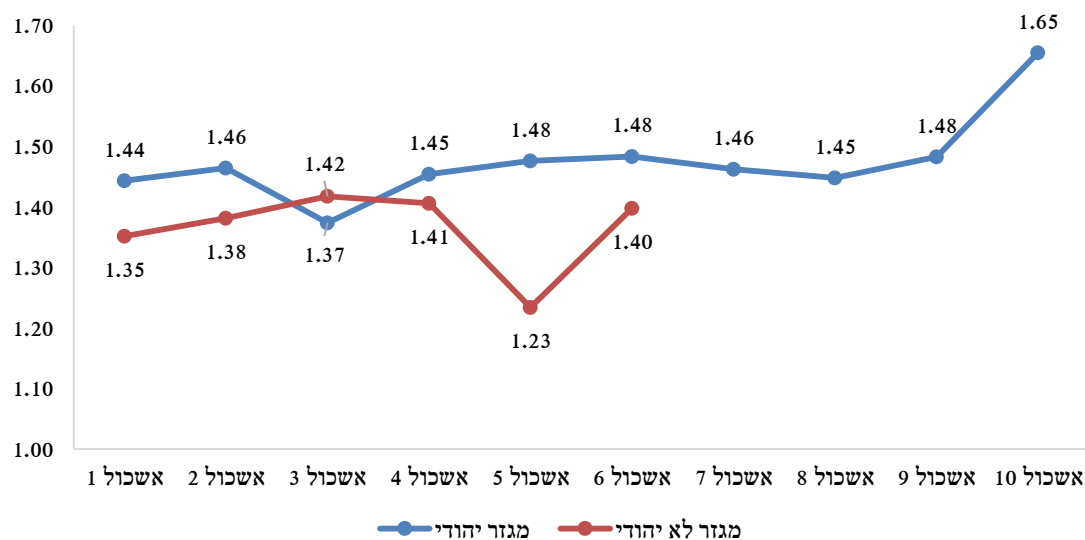
נציין כי ממוצע טווח הגילאים מעיד שהחייבים נמצאים בגילאי עבודה, דבר המתיישב עם המחקר מיהו חייב (גולן, 2015). שיעורם של החייבים במלאי התיקים בגילאים 35-64 גבוה מחלקם היחסי באוכלוסייה.

גרף 7 | ממוצע הגילאים לפי אשכול חברתי-כלכלי לחייבים שיש להם תיקים במלאי



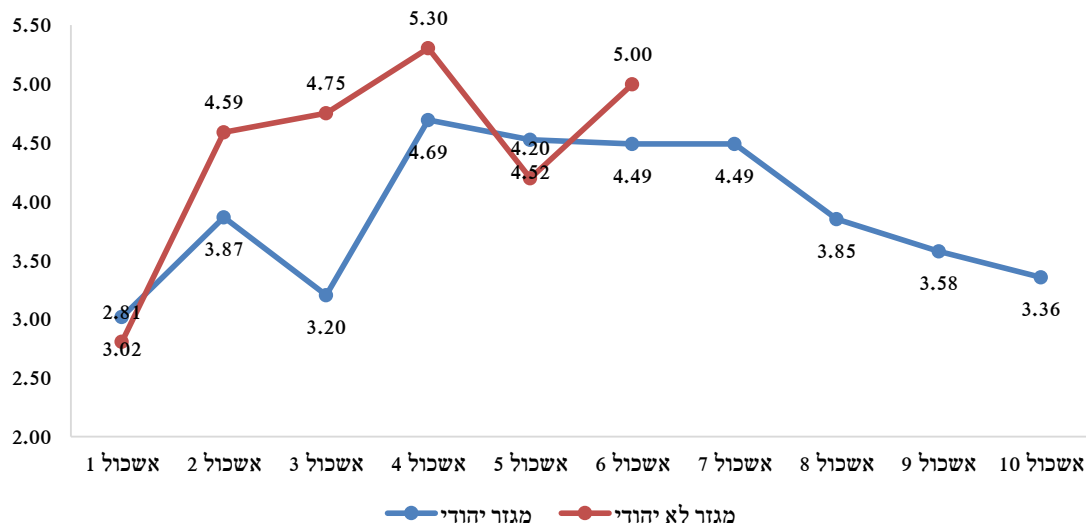
גרף 7 מראה תמונה הדומה לגרף 6.

גרף 8 | ממוצע התיקים לחייב שנפתחו בשנת 2013 לפי מגזר ולפי אשכול חברתי-כלכלי



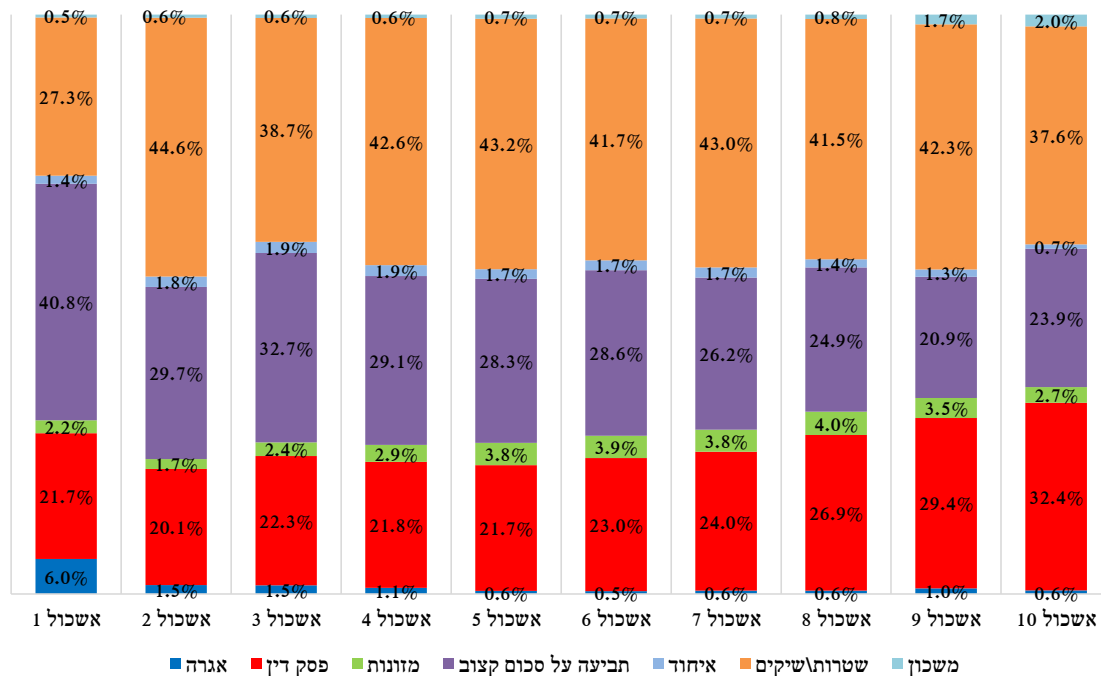
מהגרף עולה כי למעט אשכול 3, בכל האשכולות ממוצע התיקים לחייב, שנפתחו בשנת 2013, גבוה יותר באוכלוסייה היהודית לעומת האוכלוסייה הלא יהודית. כמו כן, לא ניתן להצביע על מגמה מסוימת של ממוצע תיקים לחייב לפי אשכולות.

### גרף 9 | ממוצע תיקים לחייב שבמלאי לפי מגזר ולפי אשכול חברתי-כלכלי



מגרף 9 עולה תמונה מעט שונה מזו שבגרף 8. ראשית, ברוב האשכולות ממוצע התיקים לחייב באוכלוסייה הלא יהודית גבוה יותר מאשר באוכלוסייה היהודית. כמו כן, נראה כי באוכלוסייה היהודית ממוצע התיקים לחייב באשכולות הנמוכים (1-3) ובאשכולות החזקים (8-10) נמוך יחסית לעומת אשכולות 4-7.

### גרף 10 | התפלגות סוגי התיקים<sup>19</sup> במלאי של שנת 2016 לפי אשכול חברתי-כלכלי

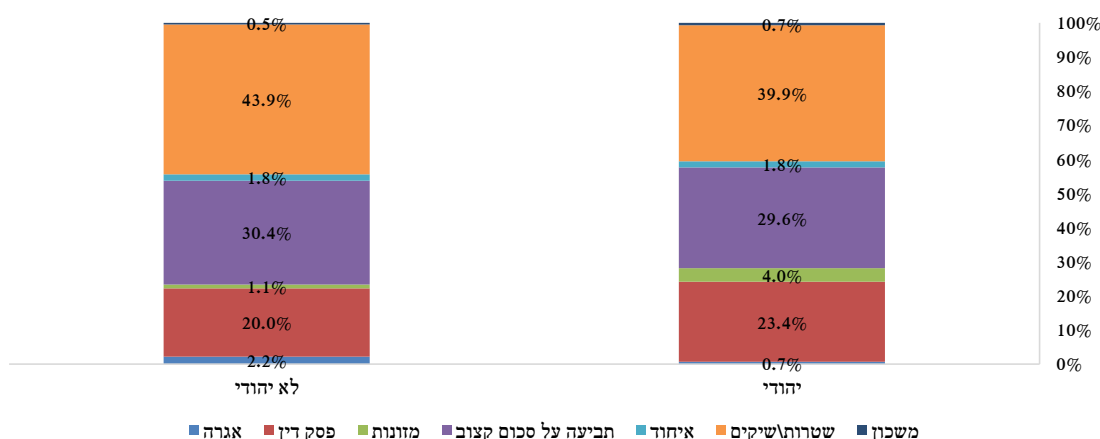


בגרף מוצגת התפלגות סוגי התיקים במלאי נכון לסוף שנת 2016 לפי אשכול חברתי-כלכלי של החייב (ייתכן כי לחייב יש כמה תיקים במלאי). ניתן לראות כי:

19 פירוט באשר לסוגי התיקים נמצא בנספח למאמר זה.

- בהשוואה לשאר האשכולות, באשכול 1 יש ייצוג גבוה יחסית של תיקי אגרה (6% לעומת 1%-2%).
- באופן כללי, ככל שהאשכול החברתי-כלכלי חזק יותר, כך אחוז תיקי פסק דין גבוה יותר.
- ככל שהאשכול החברתי-כלכלי חזק יותר, כך אחוז תיקי המשכון גבוה יותר.
- לא נמצא קשר בין אחוז תיקי האיחוד לבין האשכול החברתי-כלכלי.
- ככל שהאשכול החברתי-כלכלי חזק יותר, כך אחוז תיקי סכום קצוב נמוך יותר.
- אחוז תיקי המזונות נמוך יותר באשכולות הנמוכים (1-3) והגבוהים (9,10) לעומת אשכולות 5-8.

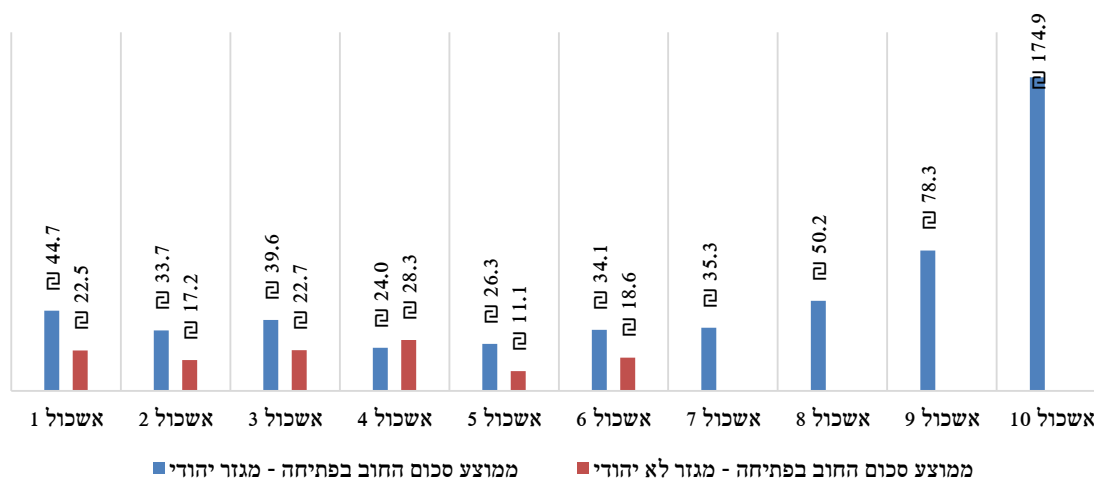
גרף 11 | התפלגות סוגי התיקים במלאי לפי אשכול חברתי כלכלי



בגרף מוצגת התפלגות סוגי התיקים במלאי נכון לסוף שנת 2016 לפי המגזר של היישוב של החייב (ייתכן כי לחייב יש כמה תיקים במלאי). ניתן לראות כי:

- אחוז תיקי המשכון גבוה יותר במגזר היהודי מאשר במגזר הלא יהודי.
- אחוז תיקי צ'קים/שטרות גבוה יותר במגזר הלא יהודי מאשר במגזר היהודי.
- בתיקי האיחוד, אין הבדל בין המגזרים.
- בתיקי סכום קצוב, אין הבדל משמעותי בין המגזרים.
- אחוז תיקי המזונות גבוה יותר במגזר היהודי מאשר במגזר הלא יהודי.
- אחוז תיקי פסק דין גבוה יותר במגזר היהודי מאשר במגזר הלא יהודי.
- אחוז תיקי אגרה גבוה יותר במגזר הלא יהודי מאשר במגזר היהודי.

גרף 12 | ממוצע סכום החוב בפתיחה<sup>20</sup> לפי אשכול חברתי-כלכלי עבור כלל תיקי החייב שנפתחו בשנת 2013 באלפי ש"ח.



ממוצע סכום החוב בפתיחה מתייחס לכלל תיקיהם של החייבים הפרטיים אשר נפתח נגדם תיק בהוצאה לפועל בשנת 2013 (אם לחייב נפתחו כמה תיקים בשנה קלנדרית אחת ביישובים שונים, סך הסכום בהם נזקף ליישוב העדכני ביותר בהם), חלקי מספר החייבים באשכול החברתי-כלכלי.

ממוצע החוב בפתיחה במגזר היהודי, לעומת המגזר הלא יהודי (ללא התחשבות באשכול החברתי-כלכלי), הינו 36.3 ₪ (כ-36 אלף ₪) לעומת 20.9 ₪ (כ-21 אלף ₪) בהתאמה עם זאת, בבדיקת חציון החוב נמצא כי מחצית מהחייבים הן במגזר היהודי וגם במגזר הלא יהודי עומד על כ-5,000 ₪<sup>21</sup>.

מגזר 12 עולה כי למעט אשכול 4, ממוצע החוב בפתיחה במגזר הלא יהודי נמוך יותר מממוצע החוב בפתיחה במגזר היהודי.

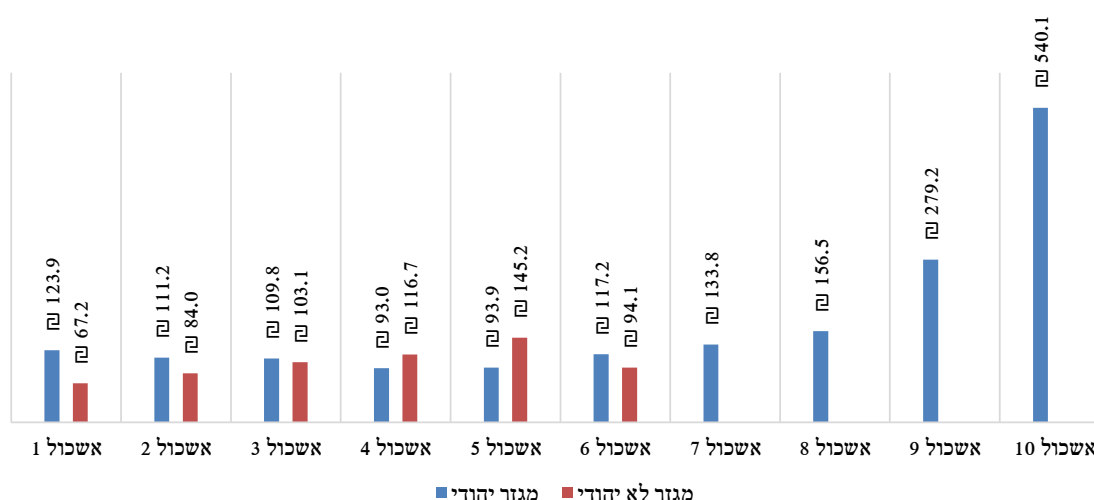
במגזר הלא יהודי נראה כי אין קשר בין ממוצע סכום החוב בפתיחה לבין האשכול החברתי-כלכלי. לעומת זאת, במגזר היהודי נראה כי החל מאשכול 4, ככל שהרמה החברתית-כלכלית חזקה יותר, כך יש עלייה בממוצע סכום החוב בפתיחה.

בנוסף, באשכול 1, שבו הרמה החברתית-כלכלית היא הנמוכה ביותר והמאופיין ביישובים מהמגזר היהודי בעלי אופי חרדי, סכום החוב בפתיחה גבוה ביחס לסכום החוב בפתיחה של האוכלוסייה הכללית במגזר היהודי.

20 סכום החוב בפתיחה כולל את קרן החוב, אגרת פתיחת תיק ושכר טרחה א'.

21 חציון החוב במגזר היהודי עומד על 4,975 ₪ ובמגזר הלא יהודי עומד על 4,948 ₪.

גרף 13 | ממוצע סכום החוב בפתיחה<sup>22</sup> לפי אשכול חברתי-כלכלי עבור כלל תיקי החייב שקיימים במלאי בסוף שנת 2016 באלפי ש"ח



ממוצע סכום החוב בפתיחה מתייחס לכלל תיקיהם הפתוחים של החייבים הפרטיים, שקיים נגדם תיק פתוח במלאי (בנטרול תיקי איחוד) בהוצאה לפועל בסוף שנת 2016 (אם לחייב קיימים כמה תיקים פתוחים ביישובים שונים, סך הסכום בהם נזקף עבור היישוב העדכני ביותר בתיקיו), חלקי מספר החייבים באשכול החברתי-כלכלי.

מגרף 13 עולה כי למעט אשכולות 4 ו-5, ממוצע סכום החוב בפתיחה במגזר הלא יהודי נמוך יותר מאשר במגזר היהודי: ממוצע החוב בפתיחה במגזר היהודי (ללא התחשבות באשכול החברתי-כלכלי) הינו 121.8 ₪ (כ-122 אלף ₪), לעומת 93 ₪ (כ-93 אלף ₪) במגזר הלא יהודי, עם זאת, בבדיקת חציון החוב נמצא כי מחצית מהחייבים הן במגזר היהודי וגם במגזר הלא יהודי עומד על כ-25 אלף ₪<sup>23</sup>.

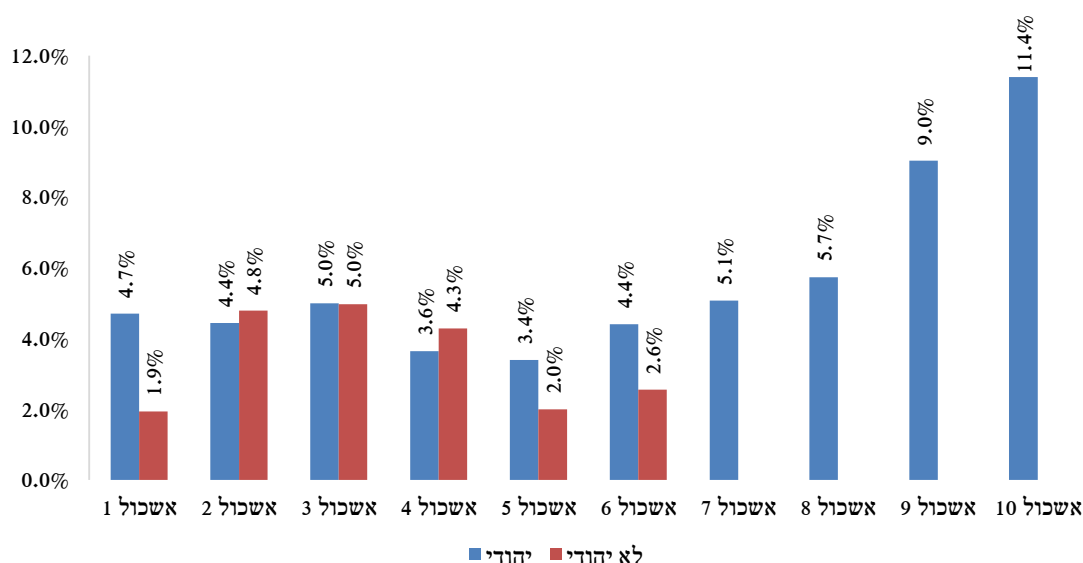
במגזר הלא יהודי נמצא קשר בין ממוצע סכום החוב בפתיחה לבין האשכול החברתי-כלכלי: ככל שהאשכול החברתי-כלכלי גבוה יותר, כך יש עלייה בממוצע סכום החוב בפתיחה (למעט אשכול 6).

באשר למגזר היהודי, עולה כי החל מאשכול 4, ככל שהרמה החברתית-כלכלית עולה כך יש עלייה בממוצע סכום החוב בפתיחה.

22 סכום החוב בפתיחה כולל את קרן החוב, אגרת פתיחת תיק ושכר טרחה א'.

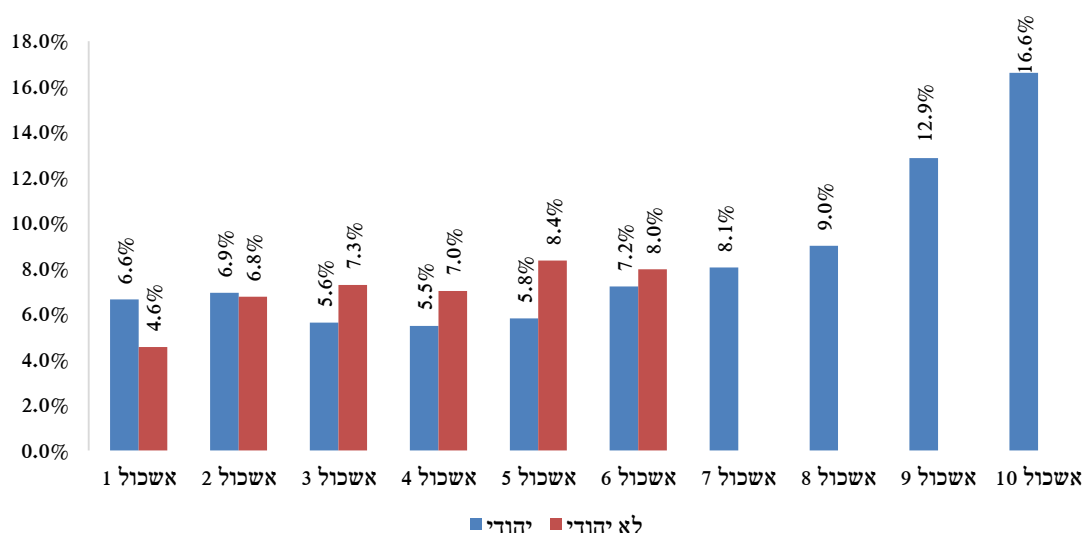
23 חציון החוב במגזר היהודי עומד על 24,972 ₪ ובמגזר הלא יהודי עומד על 24,564 ₪.

**גרף 14 | שיעור החייבים שנפתח להם תיק<sup>24</sup> בשנת 2013 אשר מיוצג באמצעות עורכי דין מכלל חייבי האשכול חברתי-כלכלי**



מהגרף עולה כי אחוז החייבים, שעורכי דין מייצגים את התיקים שלהם, דומה יחסית בשתי האוכלוסיות, היהודית והלא יהודית. נציין כי באשכול 1, אחוז החייבים באוכלוסייה הלא יהודית שעורכי דין מייצגים את תיקיהם, נמוך יחסית לשאר האשכולות, וכי האוכלוסייה הלא יהודית באשכול זה היא בעיקרה בדואית. כמו כן, מהגרף עולה כי אחוז החייבים, שעורכי דין מייצגים את תיקיהם, גבוה באופן יחסי באשכולות 10-9 לעומת אשכולות 1-8.

**גרף 15 | אחוז החייבים שקיים להם תיק במלאי והתיק שלהם מיוצג באמצעות עורך-דין<sup>25</sup>**

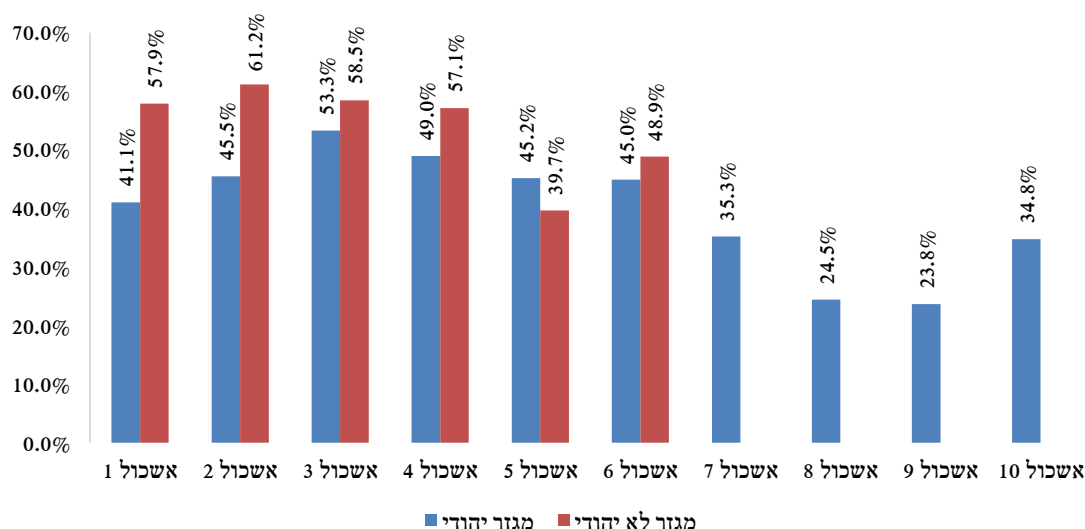


24 נכון לחייבים שיש נגדם תיק במלאי לתאריך 31.12.2016. במקרה שלחייב יש כמה תיקים שנפתחו בשנת 2013, הברדיקה נעשתה על התיק האחרון שנפתח לאותו חייב בשנה זו.

25 העיבוד בוצע לחייבי המלאי, במקרה ולחייב יש כמה תיקים נבחר התיק האחרון שנפתח לאותו חייב.

אין הבדל גדול בין חייבי הזרם למלאי, מהגרף עולה כי אחוז החייבים המיוצגים באוכלוסייה הלא יהודית גבוה ברוב האשכולות מהאוכלוסייה היהודית, כמו כן אשכולות 1 ו-2 באוכלוסייה היהודית המתאפיינים באוכלוסייה חרדית אחוז הייצוג באמצעות עורך-דין גבוה יותר מאשכולות 3-5, יישנה עלייה באחוז הייצוג באוכלוסייה היהודית החל מאשכול 4 ככל שהאשכול החברתי כלכלי חזק יותר

גרף 16 | אחוז החייבים שיש להם תיק במלאי התיקים הפתוחים בסוף שנת 2016 ושיש להם הגבלה פעילה לפי אשכול חברתי-כלכלי



על החייבים ניתן להטיל הגבלות מהסוגים:

- א. לקבל, להחזיק או לחדש רישיון נהיגה;
- ב. לקבל, להחזיק או לחדש דרכון;
- ג. לשמש בעל עניין בתאגיד;
- ד. לצאת מהארץ;
- ה. הגבלה כלקוח מוגבל מיוחד בבנק ישראל;
- ו. שימוש בכרטיסי אשראי.

בגרף 16 מוצג אחוז החייבים, שקיימת נגדם לפחות הגבלה פעילה אחת, מכלל החייבים באשכול החברתי-כלכלי, וזאת, עבור החייבים שיש להם תיק במלאי התיקים הפתוחים נכון לסוף שנת 2016.

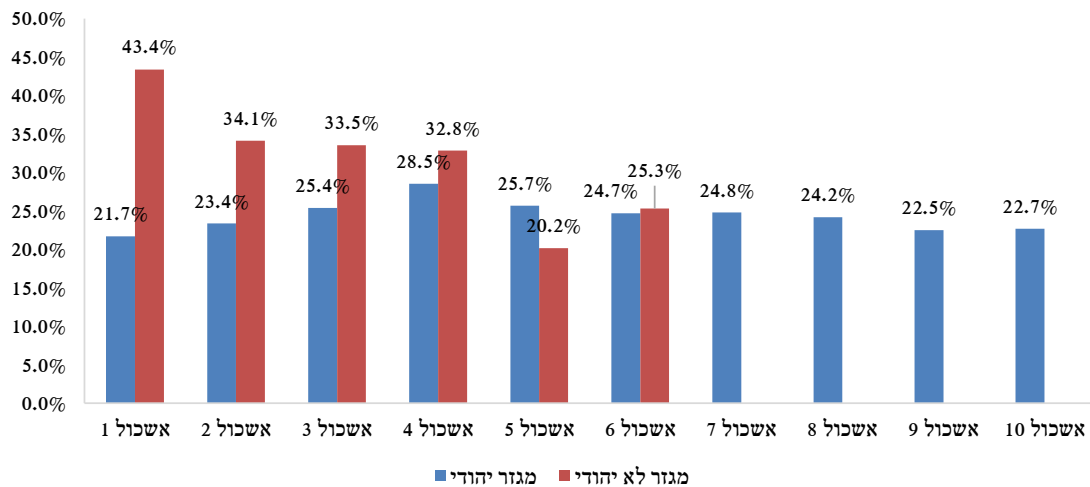
מהגרף עולה כי ברוב האשכולות (למעט אשכול 5), אחוז החייבים שקיימת נגדם הגבלה פעילה גבוה יותר במגזר הלא יהודי מאשר במגזר היהודי.

במגזר הלא יהודי, אחוז החייבים שיש נגדם הגבלה פעילה אחת לפחות גבוה יותר באשכולות 1-4 מאשר באשכולות 5-6.

במגזר היהודי, אחוז החייבים שיש נגדם הגבלה פעילה אחת לפחות גבוה יותר באשכולות 1-6 מאשר באשכולות 7-10.

כאשר משווים את אחוז החייבים שיש נגדם לפחות הגבלה פעילה אחת, עולה כי באוכלוסייה הלא יהודית הוא עומד על 59%, לעומת 44% באוכלוסייה היהודית.

**גרף 17 | אחוז החייבים שיש להם תיק בהוצאה לפועל  
ובמרכז לגביית קנסות**



הגרף מציג את אחוז החייבים הפרטיים מכלל החייבים בהוצאה לפועל שיש להם תיק גם בהוצאה לפועל וגם במרכז לגביית קנסות, נכון לסוף שנת 2016. בפילוח של אשכול חברתי-כלכלי ומגזר על פי היישוב של החייב, זהו למעשה גרף של החייבים הכפולים שעומדים נגדם תיקים בשני גופים השייכים לרשות האכיפה והגבייה.

מהגרף עולה כי אחוז החייבים הכפולים במגזר הלא יהודי גבוה יותר במרבית האשכולות החברתיים-כלכליים (למעט אשכול 5). כמו כן, ישנה ירידה באחוז החייבים הכפולים ככל שהאשכול החברתי-כלכלי חזק יותר.

באשר לאוכלוסייה היהודית, עולה כי אחוז החייבים הכפולים יורד החל מהאשכול החברתי-כלכלי 4 ועד לאשכול 10. אחוז החייבים הכפולים באשכולות 1 ו-2 זהה לאחוז החייבים באשכולות 9 ו-10.

אחוז החייבים הכפולים הפרטיים במגזר היהודי עומד על 25%, במגזר הלא יהודי – 35%, ובאוכלוסייה הכללית – 28%.

## סיכום

מהעבודה עולה כי יש שוני במאפייני החייבים: בכל אשכול חברתי-כלכלי, אחוז החייבים במגזר הלא יהודי באוכלוסייה גבוה יותר מאשר במגזר היהודי; ובאופן כללי, ככל שהאשכול החברתי נמוך יותר, אחוז החייבים גבוה יותר (אחוז החייבים באשכולות הנמוכים גבוה פי 3 מאשר באשכולות החזקים).

במגזר היהודי, אחוז החייבים באוכלוסייה החרדית נמוך יחסית הן בהשוואה למגזר הלא יהודי והן בהשוואה לאוכלוסייה הכללית, למרות העובדה שחלק לא מבוטל מהאוכלוסייה החרדית מיוצג באשכולות הנמוכים.

הגיל הממוצע של חייבי המלאי ושל חייבי הזרם באוכלוסייה הלא יהודית נמוך יותר מאשר באוכלוסייה היהודית בכל רמה חברתית-כלכלית. כמו כן, הגיל הממוצע של החייבים עולה ככל שהאשכול החברתי-כלכלי חזק יותר.

ממוצע סכום החוב בפתיחה באוכלוסייה הלא יהודית נמוך יותר מאשר באוכלוסייה היהודית. באופן כללי, יש עלייה בסכום החוב בפתיחה ככל שהאשכול החברתי-כלכלי חזק יותר. ממוצע סכום החוב בפתיחה באוכלוסייה היהודית, שנמצאת באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, 1-3, גבוה יותר מאשר באשכולות 4-6.

אחוז ההגבלות הפעילות במגזר הלא יהודי גבוה יותר מאשר במגזר היהודי. באופן כללי, אחוז ההגבלות הפעילות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים גבוה יותר מאשר באשכולות הגבוהים (גם במגזר היהודי וגם במגזר הלא יהודי).

יש שכיחות גבוהה יותר לתיקי צ'קים/ שטרות פסק דין באשכולות החזקים מבחינה חברתית-כלכלית, לעומת האשכולות הנמוכים. כמו כן, יש שכיחות גבוהה יותר של תיקי סכום קצוב באשכולות הנמוכים, לעומת האשכולות החזקים. שכיחות תיקי המזונות באוכלוסייה היהודית גבוהה יותר מאשר באוכלוסייה הלא יהודית; אך אחוז תיקי האגרה גבוה יותר באוכלוסייה הלא יהודית מאשר ביהודית.

אחוז החייבים הכפולים (חייבים שיש להם תיקים גם בהוצאה לפועל וגם במרכז לגביית קנסות) באוכלוסייה הלא יהודית גבוה יותר מאשר באוכלוסייה היהודית; באוכלוסייה הלא יהודית, אחוז החייבים הכפולים יורד ככל שהאשכול החברתי-כלכלי חזק יותר.

---

## בכיבליוגרפיה

- גולן, י'. (ספטמבר, 2016). פרופיל החייב ברשות האכיפה והגבייה. רשות האכיפה והגבייה.
- גולן, י'. (ינואר, 2017). הסיבות להיווצרות חוב בהוצאה לפועל. רשות האכיפה והגבייה.
- קסיר, נ'. רומנוב ד. (אוקטובר, 2017). רוחה ויציבות פיננסית בחברה החרדית. המכון החרדי למחקרי מדיניות.
- צבע, י'. ואחרים (מאי, 2008). האוכלוסייה הרשומה במחלקות לשירותים חברתיים. משרד הרווחה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- מעגן, ד'. (דצמבר 2017). פריסת האיכות של המורים במערכת החינוך ומדידת השינויים באיכותם על פני זמן. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## נספח: סוגי תיקים

### תיקי שטרות/שיקים

במסגרת תיק זה ניתן לגבות חוב בגין שטר חליפין, שטר חוב ושיק כמשמעותם בפקודת השטרות (בחוק זה – שטר) הניתנים לביצוע ישירות בהוצאה לפועל, כמו פסק דין של בית משפט.

### תיקי פסק דין

ניתן להגיש בקשה למימוש פסק דין או החלטה אחרת של בית משפט בעניין אזרחי, לרבות החלטה על תשלום הוצאות בעניין שאינו אזרחי. פסק הדין יכול להיות בעניין כספי או יכול להיות צו עשה לביצוע, כמו פסק דין לפינוי מושכר.

### תיקי משכון

במסגרת בקשה לביצוע שטר משכון או משכנתא בגין נכס מקרקעין, לרבות דירת מגורים, רכב או נכס אחר. הליך הוצאה לפועל של משכנתא או משכון לגבי דירת מגורים נפתח, ככל תיק הוצאה לפועל, על ידי הגשת בקשה לביצוע. בקשה לביצוע משכנתא על דירת מגורים המשמשת למגורים של יחיד, או למימוש משכון על זכויות לגבי דירת מגורים של יחיד, תוגש ללשכת ההוצאה לפועל אך ורק אם חלפו שישה חודשי פיגור.

### תיקי איחוד

חייב רשאי לבקש איחוד של כל התיקים התלויים ועומדים נגדו. כאשר רשם ההוצאה לפועל נותן צו איחוד, הוא רשאי, ביוזמתו או על פי בקשה, להורות בצו האיחוד על הפסקה או השהיה של כל הליך שננקט בתיק מן התיקים שעליהם חל הצו, ורשאי הוא להתנות את ההפסקה או את ההשהיה בתשלום או במתן ערובה להנחת דעתו. ניהול כלל התיקים שאוחדו מתבצע בתיק שנקרא 'תיק איחוד', ודרכו מבוצעות הפעולות המבוקשות על ידי הזוכים וכן מתבצעת חלוקת כספים שמשלם החייב לכלל התיקים הכלולים באיחוד.

### תיקי מזונות

במסגרת תיק מזונות נגבה פסק דין למזונות. הזוכה בתיק יכולה להיות האישה שלטובתה נפסקו המזונות. אם האישה זכאית לתשלום מזונות מאת הביטוח הלאומי, יכול המוסד לביטוח לאומי לפתוח תיק נגד החייב בגין שיעורי המזונות אשר שולמו על ידו לאישה אשר לטובתה, או לטובת ילדיה, נפסקו המזונות.

### תביעה על סכום קצוב

תביעה על סכום כסף קצוב הבאה מכוח חוזה או התחייבות מפורשים, שיש עליה ראייה בכתב, או תביעה הבאה מכוח חיוב לשלם סכום כסף קצוב שעילתו בהוראה מפורשת של חיקוק, ניתן לבקש לבצעה בהוצאה לפועל כמו פסק דין של בית משפט, ובלבד שסכום התביעה אינו עולה על 75,000 שקלים חדשים ביום הגשתה, גם אם עלה הסכום לאחר מכן מחמת הפרשי ריבית או הצמדה.

### תיקי כביש אגרה

ניתן להגיש בקשות לביצוע ישירות בהוצאה לפועל בגין חשבוניות שלא שולמו עבור נסיעה בכביש ארצי לישראל (חוק כביש שש) ובנתיב המהיר.





[eca.gov.il](http://eca.gov.il) רשות האכיפה והגבייה