

התנועה לחופש המידע ע.ר 580425700
ע"י עוה"ד ד. רוזנטל ואח'
מרח' סעדיה גאון 26 תל אביב-יפו
טל: 052-367579; פקס: 03-9560359
דואר אלקטרוני: info@meida.org.il

העותרת

- נגד -

המוסד לביטוח לאומי
משד' ויצמן 13 ירושלים
ע"י ב"כ עו"ד מתן בן-שאול (מ.ר. 27093) ו/או חנה קמון (מ.ר. 92629)
ואח' ממשרד יהודה רוח ושות'
מרח' אוסישקין 26 ירושלים 91077
טל: 02-5635232; פקס: 02-5617101
דואר אלקטרוני: channak@yraveh.co.il

המשיב

תגובה מקדמית מטעם המשיב

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 8.2.2024, מתכבד בזאת המשיב – המוסד לביטוח לאומי (להלן: "המל"ל"), להגיש תגובה מקדמית מטעמו לעתירה.

המל"ל שומר על זכותו להוסיף פרטים ולהשלים את טיעונו, ככל שהדבר יידרש, במסגרת כתב התשובה.

ההדגשות המופיעות בתגובה זו להלן אינן במקור, אלא אם צוין אחרת.

חלק א': פתח דבר

1. בעתירה דנן מתבקש המל"ל למסור לעותרת "את קוד המקור של המחשבון שפעל באתר המשיבה", במסגרתו ניתן היה לחשב הוצאות מחיה בכבוד של חייבים המצויים בהליך חדלות פירעון (להלן: "המחשבון").

2. להלן יפורט כי בכל הנוגע למידע שהתבקש אודות קוד המקור של המחשבון, וכן המסמכים המחשוביים הנלווים לו – הרי שאין המדובר ב"מידע" כהגדרתו בחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: "החוק"), ולפיכך לא יכולה לקום למל"ל חובה למסרם. המל"ל הוסיף וציין במענה לפניית העותרת כי חלק מהמידע המבוקש כלל אינו מצוי ברשותו, וחלקו האחר חוסה תחת הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(5) לחוק, תוך

הבהרה כי המחשבון הוסר מהאתרים של המל"ל ושל הכונס הרשמי, זאת כתוצאה מהכשלים שהתגלו במסגרת הפיילוט שנערך, הכל כפי שיפורט להלן.

3. לאור האמור, החלטתנו של המל"ל הינה סבירה ותואמת את הוראות החוק, ואין כל מקום להתערב בה.

4. יתירה מכך, העתירה דנן נגועה בשיהוי ניכר, זאת שעה שהוגשה קרוב ל-7 חודשים ממועד המענה שהתקבל מטעם המל"ל, כפי שיפורט בהמשך.

5. יוצא, אם כן, כי המל"ל נהג בהתאם להוראות החוק, תוך מתן מענה ענייני לפניית העותרת. מדובר בטעם המצדיק הן את דחיית העתירה על הסף בשל השיהוי בה היא נגועה, והן את דחיית העתירה לגופה.

חלק ב': תמצית המסכת העובדתית

ב(1) המחשבון

6. ביום 4.5.2014 מונתה על ידי הכונס הרשמי דאז, פרופ' דוד האן, וועדה מייעצת לשם קביעת פרמטרים לגיבוש תכנית פירעון בהליך פשיטת רגל, בראשותו של פרופ' רון חריס (להלן: "הוועדה").

7. בין היתר, המליצה הוועדה על פיתוח מערכת מחשובית מסייעת ותומכת-החלטה אשר תקבע את סכום ההוצאות הבסיסיות הדרושות למשפחה למחייה בכבוד, זאת בהתבסס על נתונים של מספר בני המשפחה המתגוררים עם החייב, גילם ומינם, הכל כמפורט במסגרת הדו"ח שפורסם מטעם הוועדה (להלן: "הדו"ח"). עוד הומלץ על עריכת פיילוט במסגרתו יוזנו נתונים של חייבים למערכת לחישוב הוצאות מחיה הולמת ובכבוד.

העתק דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל מצורף כחלק בלתי נפרד מתגובה מקדמית זו, ומסומן **כנספח מס' 1**.

8. כאן המקום לציין כי במסגרת הדו"ח פורסמה נוסחה (מודל כלכלי) הקובעת את אופן חישוב הוצאות מחיה בכבוד, עליה אמורה להתבסס המערכת לחישוב הוצאות מחיה בכבוד (**נספח ז' 1** לדו"ח, עמ' 105 לנספחי תגובה זו). על כן, תמוהה דרישתה של העותרת, במסגרת פניותיה למל"ל, לקבלת נוסחה זו, שעה שהיא פורסמה לציבור במסגרת הדו"ח.

9. המל"ל הינו מוסד ממלכתי לביטוח סוציאלי שהוקם מכוח חוק הביטוח הלאומי תשי"ד-1953. במסגרת סמכויותיו מכוח זה, מפעיל המל"ל מינהל למחקר ותכנון הפועל לשם קידום שוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות, זאת במטרה לצמצם פערים

חברתיים וכלכליים. מינהל המחקר והתכנון פועל בשיתוף פעולות עם גופים ציבוריים נוספים, כדוגמת הכונס הרשמי, רשות המיסים וכיוצ"ב.

10. במסגרת זו, פנה הכונס הרשמי למינהל המחקר והתכנון של המל"ל בבקשה לפיתוח מערכת מחשובית לחישוב הוצאות בסיסיות של חייב ובני משפחתו, זאת בהתאם להמלצות הדו"ח כאמור לעיל.

11. במהלך שנת 2018, לאחר שעבודות פיתוח המערכת הושלמו על ידי מינהל המחקר והתכנון, החלה תקופת פיילוט, במסגרתה הועלתה המערכת (אשר כונתה "המחשבון") לאתר הכונס הרשמי ולאחר המל"ל, זאת לנוחותו ולשימושיו של הציבור הרחב ולשם בחינת יעילותו ודיוקו של הכלי המחשובי שפותח.

12. במהלך תקופת הניסיון התקבלו תלונות רבות מהציבור על ליקויים ואי דיוקים אשר התגלו במחשבון. כתוצאה מכך, נזנח הכלי על ידי הציבור, עד שביום 26.4.2022 המחשבון הוסר מהאתר המל"ל (ראו סעיף 10 לנספח 2).

העתק "אמות מידע לקביעת תשלום חודשי לחייב" שפרסם הממונה על הליכי חדלות פירעון מינואר 2023 מצורף כחלק בלתי נפרד מתגובה מקדמית זו, ומסומן **כנספח**

מס' 2.

13. עולה, אפוא, כי במשך קרוב ל-4 שנים המחשבון לא היה מצוי בשימוש הציבור, ומדובר בפיילוט שנכשל, הנטול כל השלכה פרקטית-מעשית.

14. להשלמת התמונה העובדתית, יצוין כי בשנים האחרונות פותחו כלים חדשים ומדויקים יותר שנועדו לחישוב הוצאות מחיה בכבוד של חייבים המצויים בהליך חדלות פירעון (ראו עמ' 10-7 לנספח 2 הנ"ל).

ב(2) פניות העותרת לקבלת מידע

15. ביום 19.3.2023 פנתה העותרת, יחד עם הקליניקה למימוש זכויות אדם של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה (להלן: "הקליניקה"), לממונה על יישום חוק חופש המידע של המל"ל, בבקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע בכל הנוגע למחשבון (**נספח א'** לעתירה).

במסגרת פנייה זו ביקשה העותרת לקבל את המידע הבא:

14.1. החלטת הרשות להסרת המחשבון, תוך פירוט מקבל ההחלטה והנימוקים להסרה;

14.2. נהלים והנחיות של הרשות הנוגעים להפעלה והשימוש במחשבון ;

14.3. קוד המקור של המחשבון, מסמכי האפיון של המערכת, נהלי ההפעלה של המערכת אם קיימים, וכל תיעוד אחר הקשור למערכת, לרבות האלגוריתם ונוסחת החישוב שעל-פיהם מחושב סכום המחיה בכבוד ועל בסיסם תוכנת המחשבון.

16. ביום 16.4.2023 השיב המל"ל בצורה מפורטת כי המחשבון הינו כלי עזר אשר נועד לשם חישוב הוצאות מחיה בכבוד לחייבים המצויים בהליכי חדלות פירעון, אשר פותח במסגרת מחקר אשר נמצא עדיין בעיצומו, הנערך על ידי מינהל התכנון והמחקר של המל"ל (נספח ב' לעתירה).

17. המל"ל הוסיף וציין כי המחשבון הוסר מאתרו ומאתר הכונס הרשמי, זאת לאור כשלים רבים שהתגלו בקרב המשתמשים במהלך תקופת הפיילוט.

18. פנייתן החוזרת של העותרת והקליניקה מיום 3.5.2023 (נספח ג' לעתירה), זכתה אף היא למענה ענייני של המל"ל, במסגרתו חזרה הממונה על האמור בתגובתה הקודמת, תוך הבהרה כי לא קיימים נהלים להפעלה ולשימוש במחשבון. עוד הובהר כי המידע הנוגע לאפיון המחשבון חוסה תחת הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(5) לחוק (נספח ד' לעתירה).

19. חרף תשובותיו הברורות של המל"ל, ביום 21.6.2023 פנתה העותרת למל"ל במכתב נוסף. ביום 17.7.2023 השיב המל"ל כי הפיילוט נכשל ולפיכך התקבלה ההחלטה על הסרת המחשבון מהאתר, ובכל אופן מדובר במידע החוסה תחת הסייג כאמור לעיל.

חלק ג': בקשה לסילוק על הסף

20. המל"ל יטען כי העתירה הוגשה בשיהוי ניכר, ודי בכך כדי לדחותה על הסף.

21. כידוע, לפי תקנה 3(ב) לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000 (להלן: "**תקנות סדרי הדין**"), עתירה תוגש "**בלא שיהוי, לפי נסיבות הענין, ולא יאוחר מ-45 ימים מיום שהחלטה פורסמה כדין, או מיום שהעותר קיבל הודעה עליה**".

בע"מ 1981/02 **קיסר הנדסה ופיתוח בע"מ נ' משרד הביטחון** (פורסם בנבו, 24.3.2002), עמד בית משפט העליון עמד על חשיבותה של הוראת ס' 3(ב) לתקנות סדרי הדין:

"משהותקנו תקנות סדרי הדין ומשנקבע מועד ספציפי ומיוחד להגשתה של עתירה לבית המשפט, זו הדרך בה שומה עלינו ללכת ואלה המועדים הוטל עלינו לכבדם..."

22. עוד נפסק בבש"א (י-ס) 2913/07 **קונקס תחבורה לישראל בע"מ נ' מדינת ישראל**, תק-מח 2008(1) (פורסם בנבו, 21.2.2008) כי:

"לא זו בלבד שאין כל מקום לסטייה מהתקרה העליונה של 45 ימים הקבועה בתקנה, אלא שברגיל על מנת להימנע משיהוי צריך העותר להזדרז ולהגיש את העתירה עוד לפני תום 45 הימים"

23. בענייננו, המל"ל השיב לעותרת כי המחשבון הוסר מאתרו ומאתר הכונס הרשמי, זאת לאור כשלים רבים שהתגלו בקרב המשתמשים במהלך תקופת הפיילוט וכי מדובר במידע החוסה תחת הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(5) לחוק. תשובות אלו נשלחו ביום 16.4.2023 (**נספח ב'** לעתירה) וביום 23.5.2023. במסגרת ההחלטה מיום 23.5.2023 הבהיר המל"ל לעותרת בצורה מפורשת: **"אתה רשאי לערער על החלטה זו לפני בית המשפט לעניינים מנהליים בתוך 45 יום מקבלת הודעה זו" (נספח ד' לעתירה).**

על אף תשובות ברורות אלו, העתירה דנן הוגשה רק ביום 21.12.2023, קרוב ל-7 חודשים ממועד תשובתו השניה של המל"ל. השתהותה של העותרת הינה, אפוא, ברורה וחד משמעית, היא חורגת מכל קנה מידה סביר, ואין כל יכולת למחול עליה.

24. יודגש; העותרת אף לא טרחה להגיש בקשה להארכת מועד להגשת העתירה, כמצוות תקנה 3(ג) לתקנות סדרי הדין. ראו בעניין זה עת"מ (ת"א) 2606/05 **א.בי-זי ייעוץ ושיווק בע"מ נ' הממונה על חוק חופש המידע משרד החקלאות ופיתוח הכפר** (פורסם בנבו, 4.12.2005):

"מן הדין היה, שהמבקשת לפחות תגיש את בקשת הארכת המועד בתוך הזמן הקבוע על פי חוק חופש המידע והתקנות, ובזמן אמת היה עליה לטעון שטרם הספיקה לאסוף את כל החומר הדרוש לה. המבקשת בחרה שלא לפעול כאמור, ואין ספק שהתנהגות זו מעידה על זלזול בסדרי הדין, כאשר לא נתבקשה הארכת מועד בזמן ולא ניתנו נימוקים המצדיקים הארכה. אשר על כן אני דוחה את הבקשה להארכת מועד. **התוצאה המתקבלת היא, שאני מוחקת את העתירה על הסף.**"

יתירה מכך, בעתירה אין כל הסבר או התייחסות לשיהוי בהגשתה (ראו בר"ס 6786/06 **איגוד בתי אבות בישראל נ' משרד האוצר ואח'** (פורסם בנבו, 26.9.2006)).

25. ודוק; אף המכתב השלישי ששלחה העותרת (**נספח ה'** לעתירה), לא יכול להוות לעותרת לעזר. ראשית, גם אם יימנו המועדים ממועד זה, הרי שהעתירה הוגשה

בשיהוי ניכר. שנית, כידוע, אין בתכתובת לבדה כדי לעצור את מרוץ השיהוי, ולפיכך אין בשליחת מכתב נוסף ביום 21.6.2023 כדי להאריך את המועדים הקבועים בתקנות. ראו עת"מ (ת"א) 1275/07 קוק אלי נ' מועצה מקומית רמת השרון (פורסם בנבו, 11.2.2008):

"ההתכתבות בין הצדדים, אשר נמשכה תקופה ארוכה, אין בה כדי להצדיק השיהוי, שאם לא תאמר כן, יוכל כל עותר ליצור מועדים יש מאין באמצעות התכתבות המתפרשת על פני שנים ארוכות".

כן ראו עת"מ (י-ם) 22534-01-19 שיר משכנות וותיקים בע"מ נ' רשם העמותות (פורסם בנבו, 1.1.2020) (להלן: "ענין רשם העמותות"):

"לעותרים קמה כמובן הזכות לתקוף את ההחלטה ולטעון כי אין מדובר בנימוקים שיש לקבלם, אך לא ניתן לראות את ההחלטה כהחלטה שנעדרת הנמקה, ועל כן המועד להגשתה של עתירה היה בתוך 45 ימים מהמועד שבו ניתנה ההחלטה, כפי שנקבע בתקנה 3(ב) לתקנות. העותרים בחרו שלא לתקוף את ההחלטה במועד אלא לפנות בבקשה לקבלת נימוקים ואף לאחריה להמתין שלושה חודשים נוספים בטרם פנו בעתירה התוקפת את אי מתן הנימוקים. התהליך לפיו בדרך זו הוארך המועד להגשת העתירה ב-90 יום מהמועד שבו חלף המועד האחרון להגשתה אינו יכול להתקבל".

26. לאור האמור, יש לדחות את העתירה על הסף מחמת השיהוי בה היא נגועה.

חלק ד': דחיית העתירה לגופה

27. למען הזהירות, יפנה המל"ל לדחיית העתירה גם לגופה.

ד(1) המידע המבוקש אינו בגדר "מידע" כהגדרתו בחוק

28. כידוע, תנאי מקדמי וחיוני לחשיפת "מידע" על פי חוק חופש מידע הינו כי מדובר ב"מידע" כהגדרתו בסעיף 2 לחוק חופש מידע.

29. כפי שיפורט להלן, קוד המקור של המחשבון (התוכנה) יחד עם המסמכים המשוביים הנלווים לו, אינם באים בגדר "מידע" כהגדרתו בחוק, ודי בכך כדי לדחות את העתירה.

30. בעת"מ (י-ם) 2663-05-19 הר שמש נ' הממונה על חוק חופש המידע (פורסם בנבו, 5.9.2019), התעוררה שאלת חשיפת תוכנה שפותחה ברשות המיסים, מכוח חוק חופש המידע. באותו מקרה נקבע כי תוכנה (לרבות נוסחה, אלגוריתם, קוד המקור) אינה נחשבת ל"מידע" בהתאם לחוק חופש המידע:

"תפקידה של "תוכנה" בהקשר הרלוונטי, כפי שהובהר בחוק המחשבים, הוא להביא לביצוע פעולות על ידי מחשב. התוכנה עצמה אינה אלא כלי או פלטפורמה בהם נעשה שימוש לצרכים שונים, כפי שהוכתבו מראש על ידי מזמין התוכנה. מבחינה זו אין שוני בין תוכנת מחשב המעוצבת כך שתבצע פעולות התואמות את דרישותיו של מזמין התוכנה, לבין עיצוב מקום עבודה באופן שיתאים את דרישותיו של מזמין העיצוב ואת ההנחיות שעליו לפעול לאורך. מכאן שאף אם הנחות יסוד מסוימות שימשו לצורך הכנת תוכנה, אין פירושו של דבר שניתן לראות בקוד התוכנה עצמו כ"מידע" לצורך חוק חופש המידע או ככזה המהווה עירוב של "מידע" ו"תוכנה".

אף אם נראה שאין מחלוקת כי בעת כתיבת התוכנה הוטמעו בה הנחיות פנימיות של רשות המיסים (כפי שעולה גם מבג"צ 1637/17 הר שמש נ' מנהל רשות המיסים, מיום 12.7.17, בפסקה 3 לפסק-הדין), אין בכך כדי להפוך את התוכנה ל"מידע" כמשמעו בחוק חופש המידע. לפיכך יש לקבוע כי ה"מידע" המבוקש אינו בגדר "מידע" כמשמעו בחוק חופש המידע ומכאן שדין העתירה להידחות".

ראו גם עת"מ (י-ם) 56030-02-22 ערנות לזכויות האדם - אל"מ נ' מנהל בתי המשפט יגאל מרזל (פורסם בנבו, 14.04.2022) (להלן: "עניין אל"מ").

"מעבר לנדרש, וככל שהמידע הנוגע לדרך ביצוע החתימות האלקטרוניות ביקש לחשוף את מאפייניה הטכניים-מיחשוביים של מערכת נט-המשפט, הרי שאין מקום להורות על מסירתו מכוח בקשה המיוסדת על הוראות חוק חופש המידע. מסירת מידע טכני הנוגע לאופן פעולתה של מערכת ממוחשבת דוגמת מערכת נט המשפט אינו מידע שיש למסור הן משיקולים של אבטחת מידע הן מהטעם שקוד המערכת אינו בגדר "מידע" שעל הרשות לחשוף (ראו גם פסקי-דין בעת"מ 2663-05-19 הר שמש מושב שיתופי בע"מ נ' הממונה על חופש המידע ברשות המסים, מיום 5.9.19 ומיום 29.11.19).

31. בענייננו-אנו, המחשבון מושא העתירה דן אינו אלא פלטפורמה (שכבר לא בשימוש), עליה נוהל מידע, ואין בעובדת קיומן של הנחיות אשר שימשו להכנת קוד הפיתוח כדי להפוך אותו למידע, כמשמעותו בחוק. לפיכך, אין מקור חוקי כלשהו המחייב את המל"ל לחשוף את המידע המבוקש במסגרת החוק.

ד(2) מידע נוסף שהתבקש בפנייה

32. מעבר לאמור לעיל, יודגש כי מידע נוסף שהתבקש במסגרת הפנייה אינו מצוי בידי המל"ל. כך, לא הוגדרו במסגרת הפיילוט נהלים והנחיות לשימוש במחשבון, ואף ההחלטה להסיר את המחשבון אינה מתועדת במסמך רשמי, ולכל היותר מדובר בדיונים ותרשומות פנימיות החוסות תחת סעיף 9(ב)(4) לחוק.

33. בכל הנוגע לבקשת העותרת לקבלת נוסחת החישוב ששימשה כבסיס להכנת קוד הפיתוח, הרי שזו פורסמה בדו"ח שפרסמה הוועדה, אשר קיים בידי העותרת, ועל כך הבקשה אינה מובנת.

ד(3) תחולת הסייג שבסעיף 9(ב)(5) לחוק

34. גם אם הייתה מתקבלת ההנחה לפיה התוכנה הינה "מידע" כהגדרתו בחוק (וכאמור, אין זה המצב), אזי מדובר במידע החוסה תחת הסייג שבסעיף 9(ב)(5) לחוק.

35. כידוע, סייג זה נועד לחול במקרים שעניינם טכניים אשר אינם משפיעים על מהות החלטותיה של הרשות הציבורית (ראו עת"מ (ת"א) **זכאי נ' ישראל** (פורסם בנבו, 4.7.2019); ז. סגל "הזכות לדעת באור חוק חופש המידע", 208 (תש"ס-2000)).

36. בעניין **אל"מ**, עמד בית המשפט על כך כי קוד תוכנה יחד עם המסמכים המחשוביים הנלווים לו הינם בגדר המאפיינים **הטכניים-מחשוביים** של מערכת "נט המשפט". כלומר, קוד תוכנה אינו מייצר את מהות התוכן, אלא מממש מדיניות שנקבעה במסגרת עקרונות ו/או אמות מידה. לאור האמור, מדובר במידע טכני אשר הסייג הקבוע בחוק חל עליו.

37. העותרת מבקשת להסתמך על עת"מ 37231-12-20 **רגב נ' חברת דואר ישראל בע"מ** (פורסם בנבו, 27.3.2022), וכן על עת"מ 2032/08 **התנועה לחופש המידע נ' שירותי בריאות כללית** (פורסם בנבו, 21.2.2021). ואולם, במקרים אלו התבקש גילויים של נהלים פנימיים וכן של הסכם אשר נערך עם תורם להקמת בית חולים.

ברי כי אין להקיש ממקרים בהם התבקשו מסמכים קונקרטיים, אשר לגביהם נפסק כי הם משפיעים על החלטותיה של הרשות הציבורית, לבין מקרה בו התבקש גילוי של המימוש הטכני של מדיניות שפורסמה לעיונו של הציבור במסגרת הדו"ח, כפי שפורט לעיל.

38. יתירה מכך, המחשבון מעולם לא השפיע על החלטותיו של המל"ל, וכל שמדובר היה בפילוט שנערך לבקש הכונס הרשמי, בהמשך לוועדה בעניין, כמפורט לעיל.

39. יודגש; הכלי נזנח על ידי בעלי המקצוע עוד בטרם הסרתו בפועל מאתר המל"ל ומאתר הכונס הרשמי. זאת, לאור התקלות הרבות שהתגלו בשימוש בו.

40. לפיכך, לא זו בלבד שלא יכולה לקום חשיבות לציבור בכלי אשר נכשל והיה בגדר "פילוט" ואשר מעולם לא שימש ככלי לקבלת החלטות, אלא אין להקל ראש בנזק הפוטנציאלי הצפוי להיגרם לציבור כתוצאה מחשיפת כלי לקוי.

41. העותרת מוסיפה וטוענת כי בהתאם לסעיף 17(ד) לחוק, היה מקום לערוך איזון בין העניין הציבורי בגילוי המידע לבין דחיית הבקשה, וכן לבחון האם יש מקום למסירת מידע חלקי.

ואולם, בנסיבות ענייננו אין מקום לגלות קוד חלקי של התוכנה, ומכל מקום הנוסחה עליה מבוסס פיתוח המחשבון פורסמה לציבור במלואה, כאמור לעיל.

פרסום אמות המידה יחד עם הנוסחה מהווה איזון ראוי בין העניין הציבורי שבידיעת אמות המידה והנוסחה עליהן מבוסס הפיילוט, לבין אי חשיפת התוכנה, המהווה את הפן הטכני-מחשובי גרידא.

42. העותרת מוסיפה ומפרטת את החשיבות בדבר "שקיפות אלגוריתמית" הנדרשת לטעמה, תוך שהיא מתיימרת לפרש את כוונות המדינה בנושא (ראו ס' 32 לעתירה).

ואולם, אין ל"שקיפות אלגוריתמית" דבר וחצי דבר עם הדין המצוי, אשר לא הוסדר בחקיקה בכלל ובחוק חופש המידע בפרט, תוך שהפסיקה הקיימת קובעת מפורשות כי קוד המקור אינו בבחינת מידע שיש לחושפו.

ד(4) תחולת סייגים נוספים וקיומה של חובת הנמקה

43. למען הזהירות, יובהר כי מתקיימים בענייננו סייגים נוספים הקבועים בחוק, אשר גם בגינם יש לדחות את העתירה.

44. בכל הנוגע לנהלי ההפעלה והשימוש של המחשבון, הרי שהם לא מצויים ברשותו של המל"ל, כפי שהובהר במסגרת המענה מטעמו. משכך, דין העתירה להידחות בנוגע למידע זה מכוח סעיף 8(3) לחוק.

45. יתירה מכך, מדיניות אודות המחיה בכבוד של חייבים המצויים בהליך חדלות פירעון נמצאת עדיין בשלב עיצובה, זאת כפי שתואר ב**פרק ב(1)** לעיל. לפיכך, גם מכוח הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(2) לחוק, ראוי לדחות את העתירה.

46. ובאשר לתכתובות הקשורות בהחלטה להסרת המחשבון, הרי שאלו אינן מתועדות במסמך רשמי, ולכל היותר מדובר בדיונים ותרשומות פנימיות החוסות תחת סעיף 9(ב)(4) לחוק.

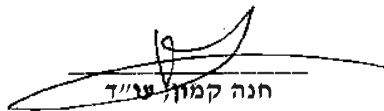
47. בכל הנוגע לטענות העותרת באשר לחובת ההנמקה, יובהר כי המל"ל ציין במענה מטעמו לפניית העותרת כי חלק מהמידע המבוקש כלל אינו מצוי ברשותו, וחלקו האחר חוסה תחת הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(5) לחוק, תוך הבהרה כי המחשבון הוסר מהאתרים של המל"ל ושל הכונס הרשמי, זאת כתוצאה מהכשלים שהתגלו במסגרת הפיילוט שנערך. מדובר בהנמקה מספקת העונה על דרישות החוק.

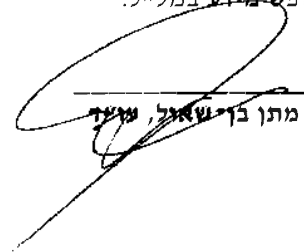
ראו עניין רשם העמותות:

"החלטתו של רשם העמותות, לסרב לבקשה למסירת המסמכים שעליהם נשענים הדו"חות, ניתנה לכל המאוחר ביום 22.7.18. שלא כעמדתם של העותרים, איני סבור כי מדובר בהחלטה שאיננה מנומקת שכן הרשם הבהיר כי זו מדיניותו לפי סעיפים 39(ד) ו-39(ה) לחוק העמותות וכי לטעמו מדובר במסמכים חסויים".

חלק ה': סיכום

48. לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה על הסף, ולחילופין לגופה.
49. כן מתבקש בית המשפט הנכבד להשית על העותרת את הוצאותיו של המל"ל בגין ההליך דנן, לרבות שכ"ט עו"ד ומע"מ כדין.
50. תגובה מקדמית זו נתמכת בתצהירה של גב' גלית גבאי – הממונה על יישום הוראות חוק חופש מידע במל"ל.


חנה קרמי עו"ד


מתן בן-יהודה עו"ד

תצהיר

025694066

אני הח"מ, גלית גבאי, ת.ז. _____, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת שאם לא כן אהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק מצהירה בזאת בכתב כדלקמן:

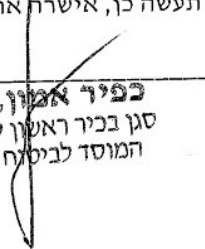
1. הנני משמשת כממונה על יישום הוראות חוק חופש מידע, תשנ"ח-1998 במוסד לביטוח לאומי (להלן: "המשיב").
2. הנני עושה תצהיר זה בתמיכה לתגובה מקדמית מטעם המשיב בעת"מ 47706-12-23, בבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים (להלן: "התגובה"), ולאומות האמור בה.
3. העובדות המפורטות בתגובה הינן בידיעתי האישית ו/או על פי מסמכים שהוצגו לי מתוקף תפקידי.
4. אני מצהירה כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה שלהלן חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

היום, 6.3.2024



גלית גבאי

הנני, עו"ד דפיר אמוץ, מאשר בזאת כי ביום 6.3.2024 הופיעה בפניי, גב' גלית גבאי, נושאת ת.ז. 025694066, ולאחר שהוזהרתי כי עליה להצהיר את האמת וכי תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא תעשה כן, אישרת את נכונות הצהרתה הנ"ל וחתמה עליה.



דפיר אמוץ, עו"ד
סגן בכיר ראשון ליועמ"ש
המוסד לביטוח לאומי

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל	14
2	"אמות מידע לקביעת תשלום חודשי לחייב" שפרסם הממונה על הליכי חדלות פירעון מינואר 2023	119

נספח 1

**דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון
בהליך פשיטת רגל**

עמ' 14

דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון

בהליך פשיטת הרגל

מוגש לפרופ' דוד האן, הכונס הרשמי

כ"ו חשוון, תשע"ו

8 נובמבר, 2015

תוכן עניינים

4	פתח דבר
5	תקציר הדו"ח
11	מבוא
11	מטרות הוועדה והרקע למינויה
14	מהלך עבודת הוועדה
16	פרק א': הליכי פשיטת הרגל בישראל
16	א.1. רקע כללי
25	א.2. ניהול הליך פשיטת הרגל בהתאם למדיניות החדשה של הכנס הרשמי
28	א.3. הליך פשיטת הרגל – נתונים השוואתיים בישראל ובעולם
35	פרק ב': המלצות הוועדה לגיבוש תכנית פירעון החובות
36	ב.1. המקורות הכלכליים לפירעון חובות בהליכי פשיטת רגל
41	ב.2. קווים מנחים להמלצות הוועדה לעניין פירעון החובות מתוך ההשתכרות
45	ב.2(א). הרכיב הראשון: ההוצאות הדרושות למחייה הולמת בכבוד
49	ב.2(ב). הרכיב השני: הכנסות וכושר השתכרות
53	ב.2(ג). הרכיב השלישי: בני המשפחה של החייב והשפעתם על חישוב התשלום החודשי
60	ב.2(ד). סיכום פרק ב' - הנחיות אופרטיביות לקביעת גובה התשלום החודשי
62	ב.3. עמדת הוועדה ביחס לתזכיר חוק חדלות הפירעון
67	פרק ג': המלצות נוספות
67	ג.1. פירעון מוקדם של הסכום הקבוע בתכנית הפירעון
67	ג.2. אכיפה פלילית וסנקציות נוספות
67	ג.3. יעוץ פיננסי ותעסוקתי
69	סיכום
73	נספחים
73	נספח א' – כתב מינוי הוועדה
75	נספח ב' – תרשים הגידול בהיקף הבקשות למתן צו כינוס בין השנים 2000-2014
77	נספח ג' – עיקרי המדיניות החדשה של הכנס הרשמי בניהול הליך פשיטת הרגל
80	נספח ד' – נתונים אודות שוק האשראי בארץ ובעולם
82	נספח ה' – הסכומים המוגנים מעיקול לפי חוק הגנת השכר בהשוואה להוצאות הדרושות למחיה בכבוד
83	נספח ו' – קריטריונים מנחים של הכנס הרשמי לקביעת תשלומים עתיים (2009)

85	נספח ז'1 – המודל הכלכלי לחישוב מסגרת הוצאות למחיה בכבוד
95	נספח ז'2 - המודל הכלכלי לחישוב כושר ההשתכרות
96	נספח ז'3 – איפיון המערכת לחישוב ההכנסה הפנויה של החייב
99	נספח ח' – סעיפי חוק המקנים הגנה מפני עיקול
103	נספח ט' – נתונים אישיים אודות פושטי הרגל בישראל לשנת 2014

פתח דבר

8 נובמבר, 2015

כ"ו חשוון, תשע"ו

לכבוד
פרופ' דוד האן
הכונס הרשמי

שלום רב,

החתומים מטה, אשר נתמנו על ידך ביום 4.5.2014 לשמש כחברי הוועדה לבחינת פרמטרים לגיבוש תכנית פירעון בהליך פשיטת הרגל, מתכבדים בזאת להגיש לך דין וחשבון של עבודת הוועדה והמלצותיה.

המלצות דו"ח זה, העוסק בגיבוש תכנית פירעון לחייב בהליך פשיטת רגל, התגבשו באופן סמלי לקראת סיום שנת השמיטה, בתקווה שיושמו על ידי מערך הכונס הרשמי ועל ידי הנאמנים והמנהלים מטעמו כבר במהלך שנת משפט זו.

הוועדה מבקשת להודות לעובדים המסורים והמקצועיים של הנהלת הכונס הרשמי ושל מחלקת המחקר של הביטוח הלאומי שסייעו לנו במידע, בניתוח, במחקר ובעבודה על כתיבת דין וחשבון זה וכן למשפטנים נוספים איתם התייעצנו ובהם נעזרנו, כמפורט בסעיף המתאר את מהלך עבודת הוועדה.

במיוחד מבקשים חברי הוועדה להודות למר אלכסנדר פרומן על בניית תוכנת המחשב המוגשת עם דו"ח זה. להירתמותו להוצאת הרעיונות והיוזמות של הוועדה מן הכוח אל הפועל יש חשיבות מכרעת ליישום המלצות דו"ח זה.

פרופ' רון חריס,	יו"ר הוועדה
עו"ד בן ציון פיגלסון,	מרכז ומזכיר הוועדה
פרופ' דניאל גוטליב,	חבר ועדה
עו"ד יובל אלבשן,	חבר ועדה
עו"ד דניאל וקס,	חבר ועדה
מר אוריאל לדרברג,	חבר ועדה
עו"ד קרן פלפל,	חברת ועדה

תקציר הדו"ח

דו"ח הוועדה מתמקד בפירעון החובות מתוך ההכנסות וקביעת פרמטרים אחידים לחישוב התשלום החודשי שעל חייב לשלם בהליך פשיטת רגל כתנאי לקבלת ההפטר.

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

הקווים המנחים שבבסיס המלצות הוועדה הינם, כי תכנית פירעון החובות צריכה ליצור איזון ראוי בין זכויות החייב וזכויות הנושים, באופן שיותיר בידי החייב ומשפחתו את הסכום הדרוש להם למחייה הולמת בכבוד מחד, ויאפשר פירעון מקסימלי אפשרי של החובות מאידך. זאת אגב יצירת מסגרת תמריצים ותמיכה לחייב להגיע ליעד הדרוש ולשלם את מלוא הסכום שנקבע כתנאי לקבלת ההפטר. בנוסף, לאור הגידול במספר תיקי פשיטת הרגל והעומס הרב המוטל על מקבלי ההחלטות והגורמים הפועלים במערכת, עלה הצורך בפיתוח כלי עזר לחישוב התשלום החודשי בהתאם להנחיות ובדרך היעילה ביותר, מבלי לגזול זמן ניכר מהשופטים, מנציגי הכונס הרשמי ומבעלי התפקיד האחרים העוסקים בנושא.

לאור קווים מנחים אלו, ממליצה הוועדה לקבוע את סכום התשלום החודשי שיושת על חייב במסגרת תכנית הפירעון בהתאם למלוא ההכנסה הפנויה של החייב. חישוב ההכנסה הפנויה יתבסס על 3 רכיבים עיקריים:

א. רכיב ההוצאות הכולל את סכום ההוצאות הבסיסיות הדרוש לחייב ולמשפחתו למחייה הולמת בכבוד (להלן גם: "סכום הוצאות המחיה המשפחתיות"). רכיב ההוצאות ינוכה מרכיב ההכנסות לצורך חישוב ההכנסה הפנויה וקביעת התשלום החודשי שיושת על החייב.

סכום הוצאות המחיה המשפחתיות יקבע, בהסתמך על אומדן ארצי, כתקציב הוצאות כולל שיותיר בידי החייב ומשפחתו את החירות לנהל במסגרתו את הוצאותיהם לפי צרכיהם והעדפותיהם האישיות, מבלי שתבחן כל הוצאה באופן פרטני.

לחישוב אומדן ארצי של סכום הוצאות המחיה המשפחתיות פותחה מערכת ממוחשבת הפועלת על בסיס שילוב של מספר שיטות מקובלות בעולם¹ (להלן: "המערכת" ו/או "המערכת לחישוב האומדנים" ו/או "המערכת לחישוב ההוצאות" בהתאמה). המערכת מתבססת על מידע מסקר הוצאות משק הבית השנתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועל מאפיינים אישיים של החייב ובני משפחתו, וקובעת תקציב כולל להוצאות הדרושות לחייב ומשפחתו למחיה בכבוד.

בנוסף לסכום הוצאות המחיה המשפחתיות הכולל שיקבע ע"י המערכת, תתאפשר הכרה בהוצאות חיוניות נוספות הדרושות לחייב ומשפחתו בנושאים הבאים בלבד: הוצאות בריאות חיוניות חריגות; הוצאות נסיעה לעבודה; הוצאות טיפול בילדים קטנים להורים עובדים; והוצאות תמיכה בתלויים שאינם גרים עם החייב (לרבות תשלום מזונות). הוספת סעיפי הוצאות חיוניות אלו לאומדן ההוצאות הכללי נדרשה, בין היתר, משום שמדובר בסעיפי הוצאה כבדים שאינם חלים באופן דומה על כלל החייבים. לפיכך, נקבע כי יש להוסיף לרכיב ההוצאות רק כאשר הם נדרשים בפועל לחייב ולבני משפחתו ולא בהסתמך על אומדנים סטטיסטיים.

ב. רכיב ההכנסות הכולל את הכנסת החייב מעבודה, בצירוף הכנסות נוספות של החייב מכל מקור אחר, לרבות הכנסה בעין מדירה בבעלות עצמית.²

סכום הכנסת החייב מעבודה ייקבע בהתאם לנתוני הכנסתו בפועל ובהתאם לאומדן הסכום למיצוי יכולת השתכרותו.

חייב שאינו ממצה את כושר ההשתכרות שלו יקבל אורכה של 6 חודשים להגיע למיצוי כושר ההשתכרות, בתקופה זו יושת עליו תשלום חודשי מופחת המותאם להכנסתו בפועל. לאחר 6 חודשים יחויב החייב בתשלום החודשי המלא, בהתבסס על הסכום למיצוי כושר השתכרותו.

¹ שילוב של קו העוני של FES (Food-Energy-Intake Share), שפותח בבנק העולמי ושל מבחן ההכנסה הבנוי לפי העקרונות של מועצת המחקר שליד האקדמיה הלאומית האמריקאית (NRC National Research Council of the) (National Academy of Science). לפירוט ראה נספח ז' לדו"ח.

² הכנסה בעין מדירה בבעלות עצמית תתווסף לרכיב ההכנסות של חייב שגר בדירה בבעלות עצמית. זאת, על מנת להעניק מסגרת תקציבית שוויונית (ולא זהה בסכום) לחייבים בעלי צרכים זהים, כאשר אחד מהם גר בשכירות ומוציא הוצאות שכירות והשני אינו נדרש להוצאות שכירות.

כנגד חייב שלא עמד ביעד למיצוי כושר ההשתכרות יופעל תמריץ שלילי של הארכת תקופת ביצוע התשלומים בתכנית הפירעון כתנאי לקבלת ההפטר.³

חייב הפועל להגדלת הכנסתו מעל לסכום למיצוי כושר ההשתכרות שלו, יקבל תמריץ חיובי להגדלת ההכנסה. התשלום החודשי המלא שיושת עליו לא יכלול את מלוא הכנסתו בפועל, באופן שיוכל לעשות שימוש בחלק מההכנסה הנוספת לצרכיו האישיים, בנוסף לסכום ההוצאות הבסיסי שנקבע ע"י המערכת.⁴ בנוסף, יינתן לחייב תמריץ לקיצור תקופת הפירעון עד להשלמת הסכום הדרוש שנקבע בתוכנית הפירעון כתנאי לקבלת ההפטר.⁵

לחישוב האומדנים למיצוי יכולת ההשתכרות של החייב ולהכנסה בעין מדירה בבעלות עצמית פותחה מערכת ממוחשבת, המתבססת על מאפייניו האישיים של החייב.⁶

ג. רכיב בני המשפחה אותם יש לכלול בחישוב ההכנסה הפנויה של החייב, הכולל את בן זוגו של החייב,⁷ ילדיו הקטינים ובני משפחה אחרים התלויים בו לפרנסתם ועונים על הגדרת המונח "תלויים" כפי שנקבעה בהמלצות הוועדה.⁸

ביחס לבן הזוג של החייב המליצה הוועדה שלא לכלול את הכנסותיו ברכיב ההכנסות בעת קביעת ההכנסה הפנויה של החייב ולקבוע את רכיב ההכנסה בהתאם להכנסתו האישית של

³ בששת החודשים הראשונים יושת על החייב תשלום מופחת שיחושב בהתאם להכנסתו בפועל. לאחר מכן יחויב החייב בתשלום המלא שנקבע בהתאם למיצוי כושר ההשתכרות. במידה והחייב לא יעמוד ביעד למיצוי כושר ההשתכרות, יוכל להמשיך בביצוע התשלום החודשי המופחת, אולם במקרה זה תוארך התקופה לביצוע התשלומים שנקבעה בתכנית הפירעון עד להשלמת מלוא הסכום שנקבע בתכנית הפירעון בהתחשב בסכום התשלום החודשי המלא.

⁴ בנסיבות אלו רכיב ההכנסה בקביעת התשלום החודשי יקבע בהתאם לאומדן מיצוי כושר ההשתכרות ובתוספת חלק מההפרש בין אומדן כושר ההשתכרות להכנסה בפועל, בשיעור שנה בין 30% ל- 70% מההפרש (בהתאם למפורט בה"ש 5 להלן).

⁵ חייב שמשכר סכום העולה על כושר ההשתכרות, יוכל לבחור בין שתי אפשרויות. האחת, קביעת התשלום החודשי בתכנית הפירעון בהתאם לאומדן כושר ההשתכרות ובתוספת 70% מההפרש בין ההכנסה בפועל לכושר ההשתכרות. במקרה זו יוכל החייב לעשות שימוש ביתרה הפנויה (30% מההפרש) לצרכיו האישיים. האפשרות השנייה, קביעת התשלום החודשי בתכנית הפירעון בהתאם לאומדן כושר ההשתכרות ובתוספת 30% מההפרש בין ההכנסה בפועל לכושר ההשתכרות. אפשרות זו מותנית בכך שהיתרה הפנויה (70% מההפרש) תשמש לתשלום נוסף לקופת פשיטת הרגל, באופן שיביא לפירעון מוקדם יותר של סכום היעד שנקבע בתכנית הפירעון וקיצור התקופה עד לקבלת ההפטר החלוט.

⁶ לפירוט אודות המודל הכלכלי לחישוב כושר ההשתכרות והכנסות בעין מדירה בבעלות עצמית ראה נספח ז' לדו"ח.

⁷ "בן הזוג" הוגדר כאדם הנשוי לחייב וגר עמו או ידוע בציבור הגר עם החייב.

⁸ הוועדה הציעה, בפרק ב2(ג) לדו"ח הגדרה מדויקת למונח "תלויים" המוזכר בסעיף 111 לפקודת פשיטת הרגל (נוסח חדש), התש"ס – 1980.

החייב⁹. המלצה זו מתבססת על עקרון ההפרדה הרכושית הקבוע בדין וההכרה באוטונומיה ובזהות העצמאית של כל אחד מבני הזוג על אף הקשר הזוגי ביניהם¹⁰.

ברכיב ההוצאות, ממליצה הוועדה להתחשב בתרומתו של בן הזוג לתשלום הוצאות המחיה המשפחתיות, ולכלול ברכיב זה רק את חלקו של החייב בתשלום ההוצאות.¹¹ סכום זה הוגדר על ידי הוועדה כ"דמי המחיה", ומחושב בהתאם ליחס שבין הכנסות החייב להכנסות בן זוגו.

ביחס לתלויים הכלולים בחישוב הוצאות המחיה המשפחתיות, ממליצה הוועדה לכלול גם את הכנסותיהם ברכיב ההכנסות לחישוב ההכנסה הפנויה¹², על מנת להגביל את תמיכת החייב בתלויים בסכום הדרוש להם למחייתם לאחר שימוש בכלל הכנסותיהם.

הוועדה הוסיפה בדו"ח פרק המפרט את ההנחיות האופרטיביות לקביעת התשלום החודשי בהתאם להמלצות שבדו"ח. הוועדה ממליצה לכונס הרשמי לפעול להשלמת פיתוח המערכת הממוחשבת לחישוב התשלום החודשי וקביעת ההכנסה הפנויה בהתאם להנחיות.¹³

לתפיסת הוועדה, ראוי כי המערכת המוצעת תהיה מערכת מסייעת למקבלי ההחלטות, ולא מערכת שמחליפה באופן מוחלט את שיקול הדעת של נציגי הכונס הרשמי ובעלי התפקיד בהליך פשיטת הרגל. יחד עם זאת, החלטה אד הוק בכל מקרה ומקרה, ללא כללים ברורים וללא הקדשת זמן ומשאבים, צפויה להביא לתכנית פירעון מתאימה פחות מתכנית המתבססת על תשלום חודשי שנקבע בהתאם לחישוב המוצע בדו"ח זה. לפיכך, מומלץ כי סטייה מההנחיות תתאפשר במקרים

⁹ בהקשר זה, עשויים בן הזוג או הנאמן, בהתאם לנסיבות, לעלות טענה של שיתוף בהכנסות החודשיות של בני הזוג, בהסתמך על הדין האישי, המשטר הרכושי החל עליהם והעובדה כי הם מנהלים משק בית משותף. בנסיבות אלו, במידה ויקבע ביהמ"ש כי מתקיים שיתוף בהכנסות בני הזוג, תיקבע הכנסתו של החייב בהתאם למחצית מסכום ההכנסות הכולל של בני הזוג, ולא בהתאם לסכום הכנסתו האישית.

¹⁰ בהתאם לעקרון ההפרדה הרכושית אין לעשות שימוש בנכסי בן הזוג והכנסותיו לשם פירעון חובות החייב, למרות הקשר הזוגי ביניהם. כפועל יוצא מכך, ההכנסה החודשית של בן הזוג של החייב איננה חלק מנכסי החייב הניתנים למימוש ע"י הנאמן בהליך פשיטת רגל, על אף העובדה שבני הזוג מנהלים משק בית משותף.

ביחס לטענות הנושם לשיתוף בחובות בין החייב לבן הזוג, סבורה הוועדה כי טענות מסוג זה דורשות נקיטה בהליכים עצמאיים על ידי הנושה, במסגרתן יידרש להוכיח את טענת השיתוף בחוב בהתבסס על המשטר הרכושי החל על בני הזוג, אופי יחסיהם ומהות החוב הספציפי הנתבע. טענות אלה אינן מתאימות להתברר במסגרת הליך פשיטת הרגל שהינו הליך קולקטיבי למימוש נכסי החייב לטובת כלל נושיו.

¹¹ חלקו של החייב בתשלום כלל ההוצאות המשפחתיות, הכוללות את הוצאות המחיה המשפחתיות וההוצאות החיוניות הנוספות של החייב ובני משפחתו.

¹² במידה והחייב מתגורר עם בן זוג, יתווספו לרכיב ההכנסות רק חלק מהכנסות התלויים, בהתאם לחלקו של החייב בתשלום הוצאות המחיה המשפחתיות (המחושב בהתאם ליחס שבין הכנסותיו להכנסות בן זוגו).

¹³ אפיון המערכת לחישוב ההכנסה הפנויה של החייב בהתאם להוראות פרק 2ב(ד) לדו"ח צורף **כנספח ז'3** לדו"ח.

חריגים בלבד, ועל הגורם הממליץ יוטל הנטל להסביר בהמלצתו את שיקוליו, תוך התייחסות מפורטת להמלצת המערכת תומכת ההחלטה ופירוט הנסיבות החריגות שלא נלקחו בחשבון באופן מספק באמצעותה.

מוצע כי גם השופטים אשר בוחנים את תכניות הפירעון המוצעות לצורך אישורן יכירו לעומק את המלצות הוועדה לחישוב התשלום החודשי ואת מאפייני המערכת והאומדנים המתקבלים באמצעותה (אומדן הוצאות המחיה המשפחתיות; אומדן מיצוי כושר ההשתכרות ואומדן הכנסה בעין מדירה בבעלות עצמית).

עוד סבורה הוועדה, כי ראוי שיבוצע מעקב שוטף ביחס לאופן יישום המלצות הוועדה והשימוש במערכת תומכת ההחלטה, על ידי בעלי התפקיד והכונס הרשמי. הטמעת ההמלצות והשימוש במערכת מחייבים תקופת לימוד, איסוף נתונים, בחינה ועדכון. לפיכך מומלץ כי בחלוף חצי שנה מתחילת היישום המלא של ההמלצות, תיערך בחינה ראשונית בדבר הצורך בעדכונים והתאמות.

הוועדה גם מתייחסת בדו"ח להסדרים בתחום בו דנה כפי שהתפרסמו בתזכיר חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ה-2015 (להלן: "תזכיר חוק חדלות פירעון"), שפורסם סמוך לסיום עבודת הוועדה. הוועדה ממליצה לאמץ לתזכיר חוק חדלות הפירעון את המלצותיה, בכמה מההיבטים הנוגעים לתכנית הפירעון.

בנוסף להמלצה העיקרית, מוסיפה הוועדה המלצה לפיה, במקביל למתן אפשרות להפטר מהיר יחסית לחייבים המשתפים פעולה עם ההליך וממצים את יכולת ההשתכרות שלהם לשם פירעון חובותיהם, יש לייצר מנגנוני הרתעה וענישה כנגד חייבים שאינם משתפים פעולה עם ההליך, מסתירים מידע, מבריחים נכסים ובאופן כללי משתמטים מתשלום חובות שביכולתם לפרוע. הוועדה ממליצה לנהל, במקרים המתאימים, הליכים פליליים כנגד החייבים המבצעים עבירות פליליות בהתאם להגדרתן בפקודת פשיטת הרגל. ככל שלרשויות האכיפה הפלילית והתביעה הכללית אין משאבים לניהול הליכים כאלו, המליצה הוועדה לתת בידי הכונס הרשמי סמכויות חקירה באזהרה וסמכות הגשת תביעה בגין עבירות אלו.

כמו כן, נוספה המלצה לשילוב ייעוץ פיננסי ותעסוקתי בהליכי פשיטת רגל.

המלצות בתחומים אלו אינן חלק ממנדט הוועדה ומחייבות השקעת משאבים נוספים לליטושן
לכדי מסקנות סופיות, אולם קידום סוגיות אלו משתלב היטב בהמלצות הוועדה ועתיד לשפר את
הליכי פשיטת הרגל, ובטווח המעט יותר הארוך אף לחסוך במשאבים.

מטרות הוועדה והרקע למינויה

1. הוועדה המייעצת לקביעת פרמטרים לגיבוש תכנית פירעון בהליך פשיטת רגל, בראשותו של פרופ' רון חריס (להלן: "הוועדה"), מונתה על ידי הכונס הרשמי, פרופ' דוד האן, ביום ד' אייר תשע"ד (04 במאי 2014).
2. חברי הוועדה:
פרופ' רון חריס, דקאן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת ת"א – יו"ר הוועדה.
פרופ' דניאל גוטליב, סמכ"ל מחקר ותכנון בביטוח הלאומי ופרופ' חבר בבית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול בארוולד, אוניברסיטה עברית ירושלים.
יובל אלבשן, עו"ד – דיקאן לפיתוח חברתי ומרצה בכיר בפקולטה למשפטים, הקריה האקדמית אונו.
אוריאל לנדברג – מייסד ומנכ"ל עמותת פעמונים.
דניאל וקס, עו"ד – יועץ חיצוני לאיגוד הבנקים בישראל.
קרן פלפל, עו"ד – מנהלת תחום ידע ומדיניות, הלשכה המשפטית, הכונס הרשמי.
בנצי פיגלסון, עו"ד – יועץ בכיר לכונס הרשמי ומרכז עבודת הוועדה.
3. הוועדה הוסמכה על ידי הכונס הרשמי להמליץ על פרמטרים אחידים לגיבוש תכנית פירעון אישית לחייב, המצוי בהליך פשיטת רגל ולקביעת התשלום החודשי שיושת עליו. פרמטרים, אשר יסייעו בהבניית שיקול הדעת של נציגי הכונס הרשמי ובעלי התפקיד שהתמנו לניהול הליך פשיטת הרגל, בקביעת תכנית הפירעון התואמת את נתוני האישיים של החייב הנדון.¹⁴
4. הצורך בגיבוש קריטריונים אחידים לקביעת תשלום חודשי לחייב עולה כבר בראשיתם של הליכי פשיטת הרגל, עת נדרש הכונס הרשמי עם קבלת הבקשה לצו כינוס, להמליץ בתגובתו לבית המשפט על התשלום החודשי שיושת על החייב בצו הכינוס. בהמשך ההליך ולאחר ביצוע החקירות הכלכליות על ידי המנהל המיוחד (ולעיתים על ידי הכונס הרשמי), נדרשים המנהל המיוחד והכונס הרשמי להציע מהו התשלום החודשי שיושת על החייב במסגרת תכנית הפירעון, שלאחר ביצועה המלא יהיה החייב זכאי להפטר מחובותיו.

¹⁴ העתק כתב המינוי של הוועדה מצורף כנספח א' לדו"ח.

5. סוגיית גובה התשלום החודשי שנקבע לחייב לתשלום לקופת הנושים בהליך פשיטת הרגל היא סוגיה מורכבת, אשר באה לעתים קרובות לפתחם של בתי המשפט המחוזיים ולפתחו של בית המשפט העליון, עת עותרים החייבים או בעלי התפקיד בבקשות להפחתת גובה התשלום החודשי, שהושת על החייב בצו בית המשפט, או להגדלתו.
6. ללא הנחיה ברורה בחקיקה או בפסיקה, התפתחו גישות רבות והבדלים משמעותיים בין הגורמים הרבים הבוחנים את יכולתו הכלכלית של החייב - הכנסה הרשמי, המנהל המיוחד, הנאמן, בית המשפט - הן ביחס לקביעת כושר ההשתכרות של החייב לעומת הכנסתו בפועל והן ביחס לבחינת התנהלותו הכלכלית של החייב ומשפחתו וקביעת מסגרת ההוצאות הנדרשת להם למחייה הולמת בכבוד.
- ככל שגדל מספר הבקשות לפשיטת רגל ומספר צווי הכינוס, כך קשה היה יותר לשמור על התייחסות שוויונית ועלה הצורך בקביעת קריטריונים אחידים ביחס לדרישות מהחייבים במסגרת הליך פשיטת הרגל.
7. על מנת לסבר את העין יצוין, כי בשנת 2014 הוגשו בבתי המשפט המחוזיים ברחבי ישראל 14,559 בקשות למתן צו כינוס וניתנו 13,228 צווי כינוס, בעוד שבשנת 1996 ניתנו 309 צווי כינוס בלבד. מדובר על גידול של פי למעלה מ- 42 בתוך פחות משני עשורים. נכון לחודש יוני 2015 מטפל מערך הכנסה הרשמי בכ- 43,145 תיקי פשיטת רגל פעילים ובכ- 40,950 הליכי פשיטת רגל פעילים שנפתחו לבקשות חייבים מתוכם 21,457 הינם חייבים שהופנו על ידי הסיוע המשפטי ו- 2,167 תיקים הינם הליכי פשיטת רגל שנפתחו על ידי נושים (פחות מחצי אחוז מכלל ההליכים הפתוחים).¹⁵
8. מספר העוסקים בניהול תיקי פשיטת רגל גדל אמנם באופן מתון יחסית לקצב גידול התיקים אבל גם בו נרשם גידול. כיום מכהנים כ- 124 מנהלים מיוחדים ונאמנים שהם עורכי דין פרטיים, ולצדם למעלה מ- 50 עורכי דין של הכנסה הרשמי. עד לשנת 2008 נסמך הכנסה הרשמי בעיקר על עורכי דין המועסקים במשרדו. בשל הגידול במספר הליכי פשיטת הרגל החל באותה שנה מינוי רחב של עורכי דין מהמגזר הפרטי כחלק ממדיניות הכנסה הרשמי ובהתאם להוראת סעיף 23 לפקודת פשיטת הרגל לפקודת פשיטת הרגל (נוסח חדש), התש"ס – 1980 (להלן: "פקודת פשיטת הרגל"). עורכי הדין מהמגזר הפרטי עוברים הליכי מיון והדרכה קפדניים ומקבלים ליווי מפרקליטי הכנסה הרשמי, אבל אין

¹⁵ תרשים הגידול בהיקף הבקשות למתן צו כינוס והכרזת פשיטת רגל בין השנים 2000-2014 מצורף כנספח ב' לדו"ח.

ספק כי מידת ההכוונה שלהם נמוכה מאשר של פרקליטים המועסקים במשרה מלאה במשרדי הכונס הרשמי. כיום מקבל מנהל מיוחד עד 100 תיקים חדשים בשנה. עד 1000 תיקים עשויים להיות בטיפול של עורך דין פנימי של הכונס הרשמי. בתיקי פשיטת רגל דנים כ- 15 שופטי בית משפט מחוזי במחוזות השונים לפי סידור עבודה שנקבע מעת לעת. הגידול העצום במספר ההליכים ובעומס התיקים לכל בעל תפקיד מקטין את הזמן שיכול להקדיש בעל התפקיד לכל תיק. הגידול המשמעותי במספר בעלי התפקידים המעורבים בהליכי פשיטת רגל, אשר נובעים גם הם מהגידול העצום במספר ההליכים מוביל למצב בו קשה יותר ויותר לשמר יחס שוויוני ואחידות בקריטריונים הדרושים לשם קבלת ההחלטות.

9. באופן טבעי, בין היתר לאור פערי התרבות הקיימים במדינת ישראל כמדינה רבת תרבותית, ניתן להבחין בגישות רבות ובהבדלים משמעותיים בין הגורמים הרבים הבוחנים את יכולתו הכלכלית של החייב, הן ביחס לקביעת כושר ההשתכרות של החייב לעומת הכנסתו בפועל והן ביחס לבחינת התנהלותו הכלכלית של החייב ומשפחתו וקביעת מסגרת ההוצאות הנדרשת להם למחייה בכבוד.

10. הגישות השונות ביחס לקביעת יכולתו הכלכלית של החייב והעדר הנחיות בנושא יצרו חוסר אחידות בהמלצות על גובה התשלום החודשי, המוגשות לבית המשפט, וכפועל יוצא מכך נוצרו פערים גדולים בצווי התשלומים שנקבעו על ידי בית המשפט בהליכי פשיטת הרגל.

מבדיקה שנערכה על ידי הכונס הרשמי בשנת 2013 התגלה, כי התשלום החודשי הממוצע שנקבע על ידי בתי המשפט במחוזות הבאים הינו: ת"א – 554 ₪; חיפה – 588 ₪; באר שבע – 623 ₪; וירושלים – 895 ₪.

11. חוסר אחידות זה ושיקול הדעת השונה של כל אחד מהגורמים, המטפלים איש איש על פי השקפתו וערכיו, סביר כי הביאו לטעויות בשני הכיוונים. חישוב לקוי של הסכום החודשי לתשלום עשוי לפגוע בחייב או בנושים. כך, קביעת סכום גבוה מהסכום הראוי עשויה להביא לעתים מזומנות לפגיעה ביכולת ההישרדות של החייב ושל התלויים בו כמו גם פגיעה בכבודם כבני אדם. הדבר עשוי להביא למצב שבו חייב לא יוכל לעמוד בתשלום החודשי שהושת עליו וכפועל יוצא מכך יהיה חשוף לביטול ההליך או לחלופין, יידרש לקבלת עזרה כלכלית מגורמים חיצוניים כגון בני משפחה וחברים, על אף שאלו אינם

- חייבים בתשלום החובות על פי הדין. מנגד, קביעת סכום נמוך מהסכום הראוי תביא לפגיעה בנושים ותפגע בעקרון הכללי לפיו נדרש חייב לפעול כמיטב יכולתו לפירעון מקסימלי של חובותיו, כתנאי לקבלת ההפטר מתשלום יתרת החובות בתום ההליך.
12. העדר הבנייה מערכתית בשיקול הדעת, הביא לא אחת ליחס נוקשה יותר כלפי חייבים עניים, כמו גם חוסר הוודאות, אשר הרתיעו חייבים מלנקוט בהליכי פשיטת רגל. החלטה שגויה זו הותירה את החייבים שקועים בחובותיהם לתקופות ארוכות מאוד (לעתים עד לסוף ימיהם), בלי יכולת להשתקם באמת ולצאת לדרך כלכלית חדשה שהיתה עשויה להועיל להם, לנושים ולחברה שממשיכה לתמוך בהם בתקופת השקיעה בחובות.
13. העדר הבנייה מערכתית בשיקול הדעת גם מעמיס באופן קשה על המערכת. הוא מחייב את הכונס הרשמי לקיים מערך בקרה קרוב ויקר על המלצות בעלי התפקידים. הוא מביא לכך שבאי כח הצדדים מרבים להשיג ולערער. בסופו של דבר נוצר ריבוי פניות לבית המשפט ונדרשת השקעה של זמן שיפוטי יקר וחשוב בתיקון טעויות ובניסיון ליצור אחידות בין אלפי תיקי פשיטת הרגל המתנהלים בבית המשפט.
14. לאור הכשלים המפורטים לעיל, ובמטרה להביא לכך שחייבים יקבלו התייחסות הוגנת, שוויונית ואחידה עד כמה שניתן, ללא קשר לזהות הגורם המטפל בעיניים, סבר הכונס הרשמי, כי נדרש לבחון את אמות המידה הראויות להבניית שיקול הדעת בגיבוש תכנית הפירעון האישית וקביעת התשלום החודשי המוצע במסגרתה. בהתאם לאמות מידה אלה, יגובשו הנחיות שישמשו את נציגי הכונס הרשמי בקביעת סכום התשלום החודשי הראשוני המוצע בשלב הגשת התגובה לבקשת החייב לצו הכינוס, זאת בנוסף לשימוש הנדרש בהנחיות אלה בעת גיבוש תכנית הפירעון לחייב וקביעת הסכום לתשלום חודשי שיושת עליו כתנאי למתן ההפטר.
15. אמות מידה אלה תבאנה, בין היתר, גם לשקיפות באשר לאופן ניהול ההליך והדרישות מהחייב ביחס למקסום הכנסותיו ועמידה במסגרת הוצאות בסיסיות למחייה בכבוד.

מהלך עבודת הוועדה

16. במסגרת עבודתה, פעלה הוועדה לבחינת המצב הקיים וגיבשה הנחיות לגיבוש תכנית פירעון המותאמת לחייב המשקפת את מיצוי יכולותיו הכלכליות, בשים לב, בין היתר, גם לנסיבותיו האישיות של החייב ולשיקולים כלכליים סוציאליים וערכיים.

הוועדה בחנה את ההיבטים האובייקטיביים שיש לדרוש מחייב המצוי בהליך פשיטת רגל, ובכלל זה את רמת החיים שמנהל החייב ואת גובה ההוצאות החודשיות שלו ושל בני ביתו, וכן את השאת יכולת ההשתכרות שלו. כמו כן, בחנה הוועדה את הצורך בהתאמה אישית לנסיבותיו של החייב ובני ביתו ובכלל זה, לאור גילם, השכלתם, משלח ידם, מקום מגוריהם וכד'.

עבודת הוועדה כללה, בין היתר, את הפעילויות הבאות:

- 16.1. נערכו פגישות הכנה ואיסוף נתונים מתוך בסיסי הנתונים של הכונס הרשמי.
- 16.2. מליאת הוועדה התכנסה 5 פעמים בתאריכים: 10.6.14, 1.7.14, 12.8.14, 20.1.15, 2.8.15 בהשתתפות חברי הוועדה, עו"ד בנציון פיגלסון מרכז ומזכיר הוועדה ועו"ד מור רז, מהמחלקה המשפטית בכונס הרשמי שסייעה בידיו.
- 16.3. נערכו פגישות עבודה עם אנשי הביטוח הלאומי, לרבות המנכ"ל שלמה מור יוסף, וצוותו, צוות מנהל המחקר והתכנון בביטוח הלאומי, ובהם חבר הוועדה דניאל גוטליב וסגניתו אסתר טולדנו, וכן עו"ד שרית דמרי דבוש – רפרנטית תחום הבטחת הכנסה וזכויות עובדים בלשכה המשפטית בביטוח הלאומי. בנוסף נערך ניתוח של נתונים על ידי ובסיוע אנשי המוסד לביטוח לאומי.
- 16.4. התקיימו פגישות עם מומחים שונים לרבות כב' השופטת תמר אברהמי, פרופסור שחר ליפשיץ דיקאן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן, ד"ר אשר מאיר מהמרכז האקדמי לב, עו"ד יוסי מנדלסון ומר מרק פלדמן מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- 16.5. הוועדה בחנה את אופן ניהול הליכי פשיטת הרגל ומשך הימשכותם במדינות שונות בעולם וכן מודלים שונים שאומצו במדינות מערביות לחישוב התשלום החודשי.

פרק א': הליכי פשיטת הרגל בישראל

א. רקע כללי

17. הליך פשיטת הרגל נפתח מקום בו חייב נקלע למצב של חדלות פירעון ואינו יכול לפרוע את חובותיו במלואם. ההליך, המנוהל ומפוקח על ידי הכונס הרשמי, הינו הליך קולקטיבי, במסגרתו ממומשים כל נכסי החייב המשמשים לפירעון החובות, ותמורתם מחולקת בין הנושים באופן שוויוני ובהתאם לסדרי הנשייה הקבועים בפקודת פשיטת הרגל. בתום ההליך יזכו החייבים העומדים בתנאי הדין, לצו הפטר, המוחק את חובותיהם ויוכלו לפתוח דף חדש בחייהם הכלכליים.
18. פקודת פשיטת הרגל הישראלית היא מיושנת. היא נחקקה במקור בתקופת המנדט, בשנת 1936. הפקודה משנת 1936 מבוססת על פקודה אנגלית משנת 1914.¹⁶ הנוסח החדש התקף היום, שהתקבל בשנת 1980, מבוסס באופן ישיר על הפקודה המנדטורית והאנגלית.¹⁷ הוא עודכן ותוקן רק בתיקונים מעטים, אשר המשמעותי שבהם הינו משנת 1996. החוק האנגלי משנת 1914 כבר הוחלף מזמן במדינתו על ידי שורת תיקונים ובסופו של דבר על ידי חקיקה מקיפה ומודרנית, בשנים 1986 ו 2002.¹⁸
19. בשנת 1996 תוקנה פקודת פשיטת הרגל תיקון חשוב ומשמעותי. (להלן: "התיקון משנת 1996")¹⁹ התיקון משנת 1996 בא להקל עם חייבים הפונים להליכי פשיטת רגל מיוזמתם, לעומת מצבם קודם לתיקון. התיקון שם במוקד הליכי פשיטת רגל את הפטר החייבים. הביטוי המובהק לכך נמצא בהוראת סעיף 18(א)(3) לפקודת פשיטת הרגל, לפיה חייב יכול לקבל הפטר חלוט מחובותיו מיד עם הכרזתו פושט רגל, ובלבד שחלפו לפחות ששה חודשים מיום מתן צו הכינוס, בנסיבות בהן הוכח, כי אין בניהול הליכי פשיטת הרגל כדי

¹⁶ פקודת פשיטת הרגל, 1936: ע"ר 1936, תוס' 1 מס' 566, עמ' 21 ;

¹⁷ פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס – 1980: דיני מדינת ישראל [נוסח חדש] 34, תש"ס (9.9.80), עמ' 639.

¹⁸ Insolvency Act 1986 c. 45, The Enterprise Act 2002 c. 40

¹⁹ ר' חוק לתיקון פקודת פשיטת הרגל (מס' 3), ס"ח 1560, התשנ"ו (8.2.96), עמ' 60.

להביא תועלת לנושים. כלומר: חייב חסר כל יכולת כלכלית לפרוע את חובותיו זכאי להפטר מחובותיו ולהזדמנות כלכלית חדשה בחייו.²⁰

20. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, הליכי פשיטת הרגל מיועדים למלא אחר שתי תכליות עיקריות:²¹

"האחת, כינוס נכסי החייב וחלוקתם בין נושיו בדרך הזולה, המהירה היעילה והשווה ביותר... לצד תכלית זו קיימת התכלית השניה, שעיקרה לאפשר לחייב שאיתרע מזלו ואינו מסוגל לשלם את חובותיו לפתוח דף חדש בחייו על ידי קבלת הפטר מן החובות."

21. בעוד התכלית הראשונה עוסקת באינטרס של הנושים, התכלית השנייה עוסקת בעניינם של החייבים. תכליות אלה אינן בהכרח מתיישבות זו עם זו, שהרי הנושים מעוניינים בפירעון מלוא החובות המגיעים להם בעוד שברצון החייב, מטבע הדברים, להשיג הפטר מן החובות מוקדם ככל האפשר.

22. בשנים האחרונות גוברת ההכרה בחשיבות התכלית השניה, פתיחת דף חדש לחייב, באופן התואם את התיקון משנת 1996, כפי שנוסחה בדברי ההסבר של הכנסת:

"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".²²

23. במהלך השנים הדגיש נשיא בית המשפט העליון דאז, כב' השופט (בדימוס) א' גרוניס, את חשיבותו של ההפטר כתכלית מרכזית של הליכי פשיטת רגל:

"תיאוריות [הממקמות את הנושים ואת בעיית הפעולה המצרפית שלהם במרכז – תיאוריות מבית המדרש של חלק מגישת הניתוח הכלכלי למשפט] מתעלמות מנתון אמפירי ומן המצב החוקי. הנתון האמפירי אליו אנו מכוונים הוא, שבתחום פשיטת הרגל של יחידים מוגשות מרבית הבקשות דווקא על ידי חייבים ולא על ידי נושים. כלומר, תיאוריה המעמידה במרכז את הנושים מתעלמת מכך

²⁰ ביטוי אחר למדיניות הגלומה בתיקון 1996 הוא ביטולה של הדרישה שמספר הנושים המזערי של חייב המבקש לפתוח הליך פשיטת רגל הוא שניים. ר' ע"א 3889/08 כהן נ' הכנסת הרשמי (פורסם בנבו, 21.12.2009) וכן ע"א 9782/05 יצחק טנג'י נ' אלון יוסי קריספין ואח' (פורסם בנבו, 18.1.2010).

²¹ ע"א 6416/01 בנבנישתי נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד נז(4) 197, בפסקה 8; רע"א 2282/03 גרינברג נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד נח(2) 810, בפסקה 3; א. גרוניס, ש. לוי, "פשיטת רגל", מהדורה שלישית (2010), עמ' 24.

²² ראה דברי הסבר לתיקון, ה"ח 2282, עמ' 498.

שברוב המקרים דווקא החייבים הם הפונים לבית המשפט בבקשת פשיטת רגל. ברי, שמטרותיהם העיקריות של חייבים, אם לא הבלבדיות, הינן למלט עצמם מהליכי גבייה אינדיבידואליים ולקבל הפטר. קשה להניח, בלשון המעטה, שאינטרס הנושים הוא בראש מעייניהם. בדברנו על המצב החוקי, כוונתנו לכך, שכאמור, חייב רשאי ליזום הליך פשיטת רגל אף כאשר יש לו נושה אחד בלבד. התיאוריות שאופיין כלכלי ביסודו אף אינן מסבירות כיצד זה הדין מאפשר לחייב לפתוח בהליך ולהמשיך בו במקרה של נושה אחד. כאשר מדובר במצב מעין זה שבמקרה הנוכחי, אין מדובר כלל בהליך קולקטיבי, שהרי עסקינן בחייב מול נושה אחד. אף ברור הוא, שאין מדובר בהליך של אכיפת חיובים, שכן הנחתנו היא שהיזום הינו החייב ולא הנושה. האפשרות הנתונה בידי חייב לפתוח בהליך פשיטת רגל כאשר יש לו נושה אחד בלבד מדגישה עד כמה התכלית השנייה של הליכי פשיטת רגל, לאפשר לחייב לפתוח דף חדש מבחינה כלכלית, הינה התכלית הדומיננטית כאשר מדובר בבקשות של חייבים".²³

24. חשוב להדגיש, כי בשיטות המשפט המודרניות, ענישה אינה אחת מתכליות הליך פשיטת הרגל, שהוא הליך במשפט האזרחי. ככל שיש חשד, כי פושט רגל ביצע עבירה פלילית, בין אם לפי חקיקת פשיטת הרגל, ובין אם לפי חקיקה כללית, הרי שיש להעמידו לדין בהליך פלילי ולא להטיל עליו סנקציה ללא הליך פלילי מלא בדרך של מניעת הפטר או דחייתו. בשיטות המודרניות גם חינוך מחדש של פושטי רגל אינו נעשה באמצעות שלילת הפטר או מניעתו. יש שיטות משפט בהן חינוך לאחריות פיננסית ולהתנהלות פיננסית מאוזנת הן מרכיב חובה או מרכיב רשות באחד משלבי ההליך. אולם מניעת הפטר אינה מהווה, בשיטות אלו, תחליף לחינוך פיננסי.

25. זאת ועוד, כיום גוברת התפיסה לפיה מתן הפטר לחייבים, המאפשר להם יציאה לדרך כלכלית חדשה, הוא אינטרס של החברה כולה, שמבקשת להחזיר את החייב לשוק התעסוקה, לעבודה יצרנית ולאפשר לו לכלכל את עצמו ואת משפחתו ובכך לשחרר את החברה מעול פרנסת תלוייו.

26. על מנת להגשים את המטרות הנזכרות ולהסדיר את מערכת היחסים המורכבת והרב-צדדית שבין החייב לבין נושיו, הליך פשיטת הרגל מתאפיין בכך שהנו הליך קולקטיבי

²³ דברי נשיא בית משפט העליון דאז, כב' השופט (בדימוס) א' גרוניס בע"א 9782/05 יצחק טנג'י נ' אלון יוסי קריספין ואח' (פורסם בנבו, 18.1.2010) עמ' 6-8.

ושוויוני, היינו הליך בו כל נושיו של החייב פועלים במסגרת אחת, ומנועים מלגבות את החוב מן החייב באופן עצמאי ונפרד. בכך, שונה הליך פשיטת הרגל מהליכי הוצאה לפועל, בו כל נושה פועל באופן עצמאי על מנת לגבות את חובו מן החייב, דבר המפעיל לחץ על החייב ומגביר את המתח והתחרות בין הנושים.²⁴

27. התפיסה המקובלת בעולם היא, כי הליכי פשיטת רגל אינם הליכי גביה בלבד. הם נועדו להתמודד עם תוצאותיו של משבר כלכלי אישי, באופן שיחלק בנטל הנשיאה בתוצאותיו השליליות בין החייב עצמו, בין נושי החייב ובין המדינה. באופן מסורתי, המסורת האנגלו-אמריקאית אפשרה הגעה להפטר מהיר ופתיחת דף חדש. ושוב, כאן עולה אינטרס החברה בהשבת החייב משוחרר מכל משקולת עבר לחיים פרודוקטיביים בהווה, חיים של עבודה, של פרנסת בני המשפחה התלויים בחייב ושל תשלום מיסים וחברות מלאה בחברה.

28. כבר בראשית המאה ה-20 פסק בית המשפט העליון האמריקאי כי מגמת החוק הנה לשחרר את החייב מחובותיו ולאפשר לו פתיחת דף חדש:

“One of the primary purposes of the Bankruptcy Act is to ‘relieve the honest debtor from the weight of oppressive indebtedness, and permit him to start afresh free from the obligations and responsibilities consequent upon business misfortunes’.”²⁵

במהלך החקיקתי שהוביל לרפורמה של קוד פשיטת הרגל משנת 1978, קבעה הוועדה לבחינת דיני פשיטת הרגל:

Bankruptcy should “rehabilitate debtors for continued and more value-productive participation” in economic life.²⁶

וגם ביחס לתיקון המקיף של הקוד באמצעות BAPCPA בשנת 2005 אמר אחד ממובילי הרפורמה החקיקתית:

²⁴ א. גרוניס, ש. לוי, “פשיטת רגל”, מהדורה שלישית (2010), עמ' 25; ר' גם ע"א 307/12 ישראל בלום נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 14.8.12), בעמ' 9-10.

²⁵ Local Loan Co. v. Hunt, 292 U.S. 234, 244 (1934); Williams v. U.S. Fidelity & Guar. Co., 236 U.S. 549, 554-55 (1915).

²⁶ REPORT OF THE COMMISSION ON THE BANKRUPTCY LAWS OF THE UNITED STATES, H.R. Doc. No. 93-137, pt. 1, at 71 (1973).

Bankruptcy should “rehabilitate debtors for continued and more value-productive participation” in economic life.²⁷

המגמות העכשוויות בארצות הברית הן להכניס מבקשי פשיטת רגל בעלי אמצעים להסדר בו ישלמו מתוך הכנסותיהם למשך תקופת זמן מסוימת לפני קבלת ההפטר ופתיחת דף חדש, וכן לשלב בהליכי פשיטת הרגל חינוך פיננסי שיצמצם את הסיכון לפשיטת רגל חוזרת. באופן מעניין, אחת ההמלצות האחרונות של חוקרים אמריקאים מובילים בתחום פשיטת הרגל היא:

Determining how to reduce the number of families in financial distress requires developing an appreciation of the primacy of income as a factor in financial well-being. Stable and sufficient income not only helps insulate families from the underlying problems that lead to bankruptcy, it is also critical to preventing these debtors from experiencing a subsequent economic collapse.²⁸

המלצה זו תואמת את המלצתנו בהמשך דו"ח זה שלא להסתפק בהכנסה נוכחית של פושטי רגל, אלא לסייע להם להגיע למיצוי כושר השתכרותם.

29. המסורת הקונטיננטלית ראתה בהליך פשיטת הרגל גם כמשרת תכליות של ענישה, הרתעה וחינוך. הבדלים אלו נבעו, בין היתר, מכך שביבשת אירופה הרגולציה על מתן אשראי הייתה קפדנית וקשה היה ליצור בה חובות צרכניים גדולים. היא גם נבעה מכך שביבשת אירופה חייבים חדלי פירעון נתמכו על ידי תשלומים נדיבים שהעמידה לרשותם מדיניות הרווחה האירופית. לעומת זאת, בארצות הברית חובות צרכניים נוצרו בקלות, ומערך ההפטר בפשיטת רגל שימש כרשת ביטחון חברתית תחליפית למדינת הרווחה. קנדה, אוסטרליה ובריטניה התקרבו במהלך השנים לארצות הברית בהעמידן הפטר באופן זמין ומהיר יותר.

30. בעשורים האחרונים גם הדין בקונטיננט החל להשתנות.

²⁷ Press Release, U.S. Sen. Chuck Grassley, Grassley Praises President for Signing Comprehensive Bankruptcy Reform Legislation (Apr. 20, 2005), available at <http://grassley.senate.gov/index.cfm?FuseAction=PressReleases.View&PressReleaseid=4897>.

²⁸ Porter, Katherine, and Deborah Thorne. "The Failure of Bankruptcy's Fresh Start" Cornell L. Rev. 92 (2006): 67, 124.

בסקירה השוואתית של דיני חדלות פירעון באיחוד האירופי בשנת 2003 הגיעו חוקרים מובילים בתחום פשיטת הרגל באירופה למסקנה, כי:

Fresh start thus reflects the distinction between the punishment philosophy of yesteryear and the economic reality of the twentyfirst century.

In all Member States, which have a consumer insolvency law, the idea of a fresh start for debtors has been expressed in legislative bodies and in the general discussion about the law. The purpose is that a debtor can through the consumer insolvency procedure gain back the command of his economic affairs.²⁹

למרות שהצביעו על הבדלים בנגישות להפטר ובתוכן של הפטר בין שיטות המשפט במשפחת המסורות המשפטיות האנגלו-אמריקאיות לבין השיטות במסורת של המשפט הקונטיננטלי, זיהו החוקרים מגמת שינוי באירופה.

חוקר אמריקאי שסקר את המשפט האירופי בשנת 2007 זיהה, כבר אז, תזוזה חזקה לכיוון הנגשת ההפטר, המודל האנגלו אמריקאי:

A new, broader vision of responsibility has swept across European consumer credit markets. The time-honored slogan of honoring contracts at virtually all costs has yielded to a healthier balance of individual and collective interests in the enforcement process. ... At the detail level, individual tailoring of solutions has largely given way to mass production of standard debt adjustment routines.³⁰

כלומר, גם בקונטיננט הבינו, כי לא תמיד ניתן לכבד חוזים וכי ענישה אינה התכלית המרכזית של הליכי פשיטת הרגל. התכלית המרכזית של הליכי פשיטת הרגל הינה פתיחת דף חדש והחזרת החייבים למעגל היצרני והמתפקד בחברה. הדרך להשיג זאת היא דרך הליכים פשוטים, אחידים ומהירים.

²⁹ Udo Reifner, Johanna Kiesilainen, Nik Huls, Helga Springeneer, Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union (2003); http://www.ecri.eu/new/system/files/26+consumer_overindebtedness_consumer_law_eu.pdf

See also: *Consumer Bankruptcy in Global Perspective* by Johanna Niemi-Kiesiläinen, Iain Ramsay, William C. Whitford; (2003)

³⁰ Kilborn, Jason J., Two Decades, Three Key Questions, and Evolving Answers in European Consumer Insolvency Law: Responsibility, Discretion, and Sacrifice (December 17, 2007). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1080252> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1080252>

See also:

Kilborn, Jason J. "Twenty-five years of consumer bankruptcy in continental Europe: internalizing negative externalities and humanizing justice in Denmark." *International Insolvency Review* 18.3 (2009): 155-185; Kilborn, Jason J. "Comparative Cause and Effect: Consumer Insolvency and the Eroding Social Safety Net." *Colum. J. Eur. L.* 14 (2007): 563.

חוקר קנדי מוביל הגיע בשנת 2006 למסקנה, כי יש תהליך של התכנסות דיני פשיטת הרגל בכל העולם המערבי למודל המנגיש הפטר ומעודד התחלה חדשה, אולם לא במהירות הבזק. אירופה התקרבה במהירות לארצות הברית אך גם ארצות הברית עשתה צעד קטן בכיוון של אירופה. ארצות הברית העבירה בשנת 2005 תיקון לקוד פשיטת הרגל שלה, תיקון הידוע בשם BAPCPA, תיקון המחייב חייבים בעלי הכנסה מעל החציון להגיע להסדר של תשלום חובות חלקי על פני תקופה של 3-5 שנים. כל יתר פושטי הרגל, כ 75% מכלל פושטי הרגל, יוכלו עדיין להגיע להפטר תוך 4-6 חודשים.

My overall conclusion, then, is that, yes, there is increasing convergence in solutions adopted to address consumer indebtedness.³¹

ישראל אמנם ירשה את הדין האנגלי, שיובא לארץ בתקופת המנדט כפקודת פשיטת הרגל משנת 1936, אלא שהדין הישראלי היה מבוסס על הפקודה האנגלית משנת 1914 שהייתה קרובה ברוחה לתפיסות הקונטיננטליות, ולא עקב אחרי הרפורמות המאוחרות בדין האנגלי, שהנגישו הפטר והתקרבו לדין האמריקאי. עד לאחרונה ישראל נותרה מאחור, מנותקת מתהליכים בעולם, ולא הייתה חלק ממהלך ההתכנסות של דיני פשיטת הרגל לעבר מודל המנגיש הפטר, זאת למרות שמבחינת דיני הצרכנות היא הפכה דומה יותר ויותר לדין האמריקאי, המטיל את האחריות על צרכן הקצה. מדיניות הכונס הרשמי החדשה משנת 2013 והמלצות הוועדה הנוכחית הן מהלך בדרך לצירוף ישראל למגמות שהחלו בארצות הברית, עברו לקנדה ובריטניה, כוללות בעשור האחרון גם את המדינות הקונטיננטליות, ומהוות היום את המודל אליו מתכנס כל העולם המערבי.

31. התיקון משנת 1996 היה, לכאורה, צעד בכיוון של המגמה העולמית. אלא שמהנתונים עולה, כי למרות תכלית התיקון משנת 1996 ולמרות פסיקת בית המשפט העליון, הליך פשיטת הרגל, כפי שהתנהל בישראל עד ספטמבר 2013, לא הגשים בפועל את התכליות שהוגדרו בתיקון החקיקה ובפסיקת בית המשפט העליון, ולא התקרב במאפייניו העיקריים להליכים המקובלים בעולם המערבי. פעמים רבות ההגעה להפטר במקרים הראויים, ליבתו של הליך פשיטת הרגל ועיקר ייעודו, לא התגשמה כראוי. ההליך במתכונתו טרם חודש ספטמבר 2013 נמשך פרק זמן ארוך, היה מסורבל ומרובה

³¹ Jacob Ziegel, Facts on the Ground and Reconciliation of Divergent Consumer Insolvency Philosophies Theoretical Inquiries in Law, Vol 7, No 2 (2006).

התדיינויות משפטיות, אשר רבות מהן טכניות בעיקרן. הוא לא עלה על פסים של ניהול תיקים המוני ומהיר כמו בשאר העולם. הושקעו בו הרבה משאבים מנהליים, משפטיים ושיפוטניים. הפירעון לטובת הנושים לא היה משמעותי. נכסי החייב מומשו בשלבים הראשונים וניהול ההליך בדרך של גביית תשלומים חודשיים לאורך זמן הניב פירעון נוסף בסכומים זניחים. כמו כן, הימשכות ההליך דחתה את מועד בדיקת תביעות החוב וחלוקת הדיבידנד לנושים, הביאה לאבדן עניין מצד הנושים בהליך והשיתה על המערכת הציבורית עלויות ניכרות, אשר תועלתן מוטלת בספק. בנוסף, ההתמשכות הבלתי סבירה של ההליכים, דחקה את החייבים מחוץ למעגל התעסוקה והיזמות, והביאה אותם למצב של ייאוש ואדישות כך שנוצרה פגיעה בלתי מידתית בכבוד האדם ובזכויותיהם הבסיסיות של החייבים ובני משפחותיהם וכאמור להטלת עול נוסף על החברה שמחויבת לתמוך בהם.

32. לא זו אף זו, בשנים האחרונות ניכרת מגמת גידול משמעותי במספר הליכי פשיטת הרגל, הגורמת להחמרת הבעיה ולהארכה נוספת של ההליך לאור העומס הרב על הכונס הרשמי ובתי המשפט המטפלים בתיקי חדלות פירעון. מנתוני הכונס הרשמי עולה, כי מספר הבקשות לפשיטת רגל גדל כמעט בפי 15 בעשור וחצי האחרונים.³²

32.1. נראה כי הגורם העיקרי לגידול הוא הקשיים והמגבלות שחוו חייבים, לרבות חדלי הפירעון שבהם, בהליכי ההוצאה לפועל. בהליכים אלו נעשה שימוש במגוון אמצעי גביה עקיפים הפוגעים בחייב, לרבות הגבלה מלקבל, להחזיק או לחדש רישיון נהיגה, הגבלת היציאה מהארץ ועד לאחרונה גם מאסר חייבים. בנוסף, בהליכי הוצאה לפועל לא ניתן להגיע להסדר מקיף של מחיקת חובות ופריסת יתרם ללא הסכמת כל הנושים ועד לאחרונה לא ניתן היה בשום מקרה לקבל הפטר מהחובות.³³

32.2. גורם נוסף הוא הגברת המודעות בקרב חייבים להליך פשיטת הרגל. לפי תיקון מס' 29 לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967, אם רשם ההוצאה לפועל סבר

³² ראה סעיף 7 לעיל וכן תרשים הגידול בהיקף הבקשות למתן צו כינוס בין השנים 2000-2014, המצורף כנספח ב' לדו"ח.

³³ פבלו לרנר, "האכיפה העקיפה בהוצאה לפועל" (על הרפורמה בחוק ועל שינויים רצויים), מחקרי משפט כו התשע"א-2010, עמ' 943; רון חריס, "ממאסר להפטר: הצעת סדר-יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים", עיוני משפט כ"ג 3 (תש"ס), עמ' 641; רון חריס, "נפילתו ועלייתו של מאסר החייבים", עיוני משפט כ 2 (תשנ"ז), עמ' 439.

כמו כן, תיקון מס' 47 לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967, שהתקבל לאחרונה מאפשר, בנסיבות מסוימות, מתן הפטר לחייב מוגבל באמצעים במסגרת הליך ההוצאה לפועל.

שאין תועלת בניהול הליכי הוצאה לפועל נגד החייב, וכי בנסיבות העניין יהיה בפנייה להליכי פשיטת רגל כדי להביא תועלת, ימסור לחייב מידע אודות האפשרות לפתוח הליכי פשיטת רגל.³⁴

32.3. בנוסף, גוברת המודעות הכללית של הציבור למיצוי זכויות משפטיות. באופן ספציפי ארגוני החברה האזרחית המסייעים לחייבים ממליצים להם בשנים האחרונות לפנות במקרים המתאימים להליכי פשיטת רגל. עם זאת עדיין מרבית ארגוני החברה האזרחית שמספקים שירותי מיצוי זכויות נמנעו מלהיכנס בשערי פשיטת הרגל וביכרו להגן על לקוחותיהם במסגרת לשכות ההוצאה לפועל, הן משום מוכרותם והן משום התאמתם לאוכלוסיות מוחלשות בעיקר בשל חוסר הוודאות שבהליך פשיטת הרגל אל מול הוודאות היחסית במערכת ההוצאה לפועל.

32.4. גורם נוסף לגידול במספר הליכי פשיטת הרגל הוא ביטול חסמי הכניסה להליך בתיקון תשנ"ו לפקודה משנת 1996³⁵, כמו דרישת התועלת לנושים. כך, דרישת תום הלב נעשתה לחסם המהותי היחיד בכניסה להליך פשיטת הרגל.³⁶

32.5. ניתן גם לתלות את מגמת הגידול בקביעת הסדרים להפחתת אגרות בית משפט במסגרת ההליך לפושטי רגל חסרי אמצעים, בהפחתה הניכרת בסכום הפיקדון שעל החייבים להפקיד כתנאי לפתיחת הליך פשיטת רגל וכן בהסתייעות של חייבים רבים בשירותי הסיוע המשפטי של משרד המשפטים. כאמור נכון לכתיבת שורות אלה 21,457 חייבים מתוך 43,145 חייבים, הינם חייבים הזכאים לסיוע משפטי שאי יכולתם הכלכלית כבר עברה בדיקה ראשונית עוד טרם כניסתם להליך על ידי האגף לסיוע המשפטי. כך לדוגמא בשנת 2014, 7,487 חייבים מתוך 13,180 מבקשי פשיטת הרגל ביוזמת החייב הופנו להליך פשיטת הרגל על ידי האגף לסיוע משפטי.

³⁴ ס"ח 2188, תשס"ט (16.11.08), עמ' 59; וכן ראה סעיף 77 לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז – 1967.

בעניין זה ראו גם דבריו של כב' הש' דוד מינץ בפש"ר 977/04 **ג'נט שריקי נ' הכונס הרשמי** (פורסם בנבו, 21.11.10), עמ' 4-5: "על הרשם להשתכנע כי החייב יימצא מתאים וראוי לעמוד בתנאי הסף של הכניסה להליכי פשיטת רגל, וכי הליכי פשיטת הרגל יביאו תועלת, גם לזוכה, וכי ביכולתו של החייב לעמוד בתנאי הליך פשיטת הרגל."

³⁵ ס"ח 1560, תשנ"ו (8.2.1996), עמ' 60.

³⁶ ע"א 307/12 **ישראל בלום נ' כונס הנכסים הרשמי** (פורסם בנבו, 14.8.12).

32.6. במצב הנוכחי בו כ 60-70% מהבקשות לסיוע המשפטי בייצוג מבקשי פשיטת רגל מאושרות אזי צפוי, כי יהיו יותר ויותר בקשות לפשיטת רגל על ידי מיעוטי אמצעים. סביר שהדבר יביא לעליה נוספת באחוז הבקשות המאושרות ולעליה נוספת במספר הכולל של בקשות מצד חייבים שיבקשו הגנה מהליכי הוצאה לפועל. מה שעולה בקנה אחד עם האינטרס החברתי שהוצג.

32.7. הסברים אפשריים נוספים שהשפעתם טרם נחקרה הם המצב הכלכלי במשק והמשבר הכלכלי של שנת 2008 וכן האפשרות כי הסטיגמה הנובעת מכניסה להליכי פשיטת רגל היא פחות שלילית מאשר בעבר.

33. פועל יוצא מגידול דרמטי זה במספר הליכי פשיטת הרגל הינו התארכות משך ההליך, שהרי בתי המשפט המחוזיים והכונס הרשמי נדרשים להתמודד בו זמנית עם מספר רב יותר של הליכים, בעוד המשאבים המוקצים לניהול ההליכים, בזמן שיפוטי, עורכי דין במשרד הכונס הרשמי ותקציבים לא גדלו בהתאם. התארכותם של ההליכים עלולה לפגום ביעילותם, להחטיא את הגשמת תכליתם ולפגוע בכלל הצדדים הנוטלים בהם חלק. גידול זה גם הביא להתעצמות חוסר הוודאות שמובנה אל תוך הליכי פשיטת הרגל, ומכאן חשיבותו הרבה של המודל המוצע.

א2. ניהול הליך פשיטת הרגל בהתאם למדיניות החדשה של הכונס הרשמי

33.1. במטרה להביא להגשמת תכליות הליך פשיטת הרגל במסגרת החקיקה הקיימת, גיבש הכונס הרשמי מתווה להליך, לאחר היועצות עם בתי המשפט ולאחר שנשמעו נציגי הארגונים החברתיים, לשכת עורכי הדין והבנקים. בראשון בספטמבר 2013 (כ"ו באלול תשע"ג) עדכן הכונס הרשמי את מדיניותו באשר לניהול הליכי פשיטת הרגל הנפתחים לבקשות חייב, וקבע מתווה מעודכן ומובנה לניהול מערכת, יעיל ומידתי של ההליך. בהתאם למתווה, הליך פשיטת הרגל יהיה תחום בזמן ויבוא לידי סיום בהפטר בתוך פרק זמן נקוב ומוגדר מראש, תוך מתן תמריץ חיובי לחייב למקסם את הכנסותיו ולסייע באיתור מהיר של רכוש. כל זאת, תוך ביצוע האיזון הנדרש בין אינטרס החייב תם הלב בשיקום כלכלי בדרך של הפטר מחובותיו וזכותו לקיום בסיסי הולם ולחיים בכבוד, לבין אינטרס הנושים לפירעון הוגן ושוויוני של החובות כלפיהם ולהגנה על זכות הקניין.³⁷

³⁷ עיקרי הרפורמה ותרשים זרימה של ניהול ההליך מצורפים כנספח ג' לדו"ח.

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

34.1. יצירת וודאות כלפי כולי עלמא בשלבי ההליך ותחימתו בפרק זמן קצוב ומוגדר עד

לסיומו במתן הפטר לחייב, בנסיבות המצדיקות סיום ההליך בהפטר.

34.2. לימוד כלכלי מדוקדק של החייב במהלך 18 החודשים שמיום מתן צו הכינוס, לשם

גיבוש תכנית פירעון התואמת את יכולותיו של החייב ומבוססת על מימוש רכושו

ועל העמדת הכנסתו הפנויה לאחר ניכוי צרכי ביתו לשם פירעון חובות לנושיו,

ובנסיבות המתאימות - המלצה על מתן הפטר לאלתר או על נקיטה בסנקציות

ואמצעים אחרים כנגד פושט הרגל.

א2(א). שלבי ניהול הליך פשיטת הרגל

35. ככלל, חייב המבקש לפתוח בהליך פשיטת רגל בעניינו, מגיש לכונס הרשמי בקשה לצו

כינוס. לאחר בדיקה ראשונית של הבקשה במשרדי הכונס הרשמי, מקבל החייב אישור מן

הכונס הרשמי לפתיחת הליך בבית המשפט. הכונס הרשמי ממציא לבית המשפט המחוזי

תגובה לבקשה למתן צו כינוס. במסגרת התגובה מפרט הכונס הרשמי את גובה התשלום

החודשי המוצע להשית על החייב בצו הכינוס. הסכום המוצע לתשלום נקבע, בשלב זה,

בטרם נחקר החייב, בהסתמך על המסמכים שהומצאו על ידו במסגרת הבקשה ובהסתמך

על הצהרותיו.

36. כיום, בהתאם להלכות בית המשפט, נוטה הכונס הרשמי להביע את הסכמתו למתן צו

לכינוס נכסי החייב³⁸, תוך המלצה לבית המשפט על גובה התשלום החודשי שאותו יש

להשית על החייב.

בתי-המשפט המחוזיים נוטים לאמץ את עמדת הכונס הרשמי, ומשיתים על החייב,

במסגרת צו הכינוס, תשלום חודשי כפי שהוצע על ידי הכונס הרשמי. בנוסף, נקבע

במסגרת צו הכינוס מועד לדיון בבית המשפט בעניינו של החייב, שיתקיים כשנה וחצי (18

חודשים) מאוחר יותר.

³⁸ ע"א 307/12 ישראל בלוס נ' כונס הנכסים הרשמי (פורסם בנבו, 14.8.12).

37. עם מתן צו הכינוס, מתמנה מנהל מיוחד מטעם הכונס הרשמי, בהתאם להוראת סעיף 23 לפקודת פשיטת הרגל. המנהלים המיוחדים מתמנים ממאגר המונה כיום 125 עורכי דין ורואי חשבון שעברו תהליך מכרז וסינון קפדני.

המנהל המיוחד מתמקד במהלך שמונה עשר החודשים הראשונים של ההליך, ממועד צו הכינוס ועד למועד הדיון בבקשת פשיטת הרגל, בבדיקת היכולת הכלכלית של החייב, גיבוש מצבת החובות וגיבוש תכנית פירעון מוצעת לאישור בית המשפט. במהלך תקופה זו בוחן המנהל המיוחד, בין היתר, האם עובר לפתיחת ההליך בוצעו העדפות מרמה או הוענקו הענקות מנכסי החייב.

38. בתום ששה עשר חודשים ממועד צו הכינוס, עם השלמת הליך הבדיקה וההכרעה בתביעות החוב ולקראת מועד הדיון, מוגש לבית המשפט לחייב ולנושים, דו"ח מסכם ובו המלצות המנהל המיוחד והכונס הרשמי ביחס למיצוי הליך פשיטת הרגל בעניינו של החייב.

בית המשפט מקיים דיון בבקשת החייב לפשיטת רגל, ובהסתמך על מסקנות הדו"ח המסכם ועמדות הצדדים, רשאי להכריע ולהורות, בין היתר, על הכרזת החייב פושט רגל ומתן צו הפטר לאלתר³⁹; על הכרזת החייב פושט רגל ומתן צו הפטר המותנה בביצוע תכנית הפירעון; על הכרזת החייב פושט רגל ומתן הוראות אחרון כגון אישור תכנית פירעון כפויה לחייב, מימוש נכסים, נקיטה בהליכים פליליים וכדומה; ועל ביטול צו הכינוס וסיום הליך פשיטת הרגל.

א2(ב). גיבוש תכנית הפירעון לחייב

39. כחלק ממדיניות הכונס הרשמי, כאשר החייב נמצא בעל יכולת פירעון, נדרש לקבוע עבורו תכנית פירעון שתוצג לאישור בית המשפט. תכנית הפירעון תותאם לחייב ותתבסס על יכולותיו הכלכליות - מימוש רכוש או קבלת שווי כספי בערכו של הרכוש; ומימוש הכנסתו הפנויה לאחר ניכוי צרכי ביתו, בדרך של קציבת תשלום חודשי. פרק הזמן לביצוע התשלומים על ידי החייב יוגבל לשלוש שנים ממועד אישור התוכנית (כארבע וחצי שנים ממועד צו הכינוס), ולא ייפרס על פני כל שנות כושר ייצור ההכנסות או ההשתכרות

³⁹ סעיף 18ה(א)(3) לפקודת פשיטת הרגל.

של החייב עד כדי החזר החוב המקורי. עמידה בתנאי תכנית הפירעון האישית, כפי שגובשה לחייב, תזכה אותו בהפטר חלוט ותוביל אותו להתחלה כלכלית חדשה.

40. במסגרת תכנית הפירעון שתגובש ותוצג לאישור ביהמ"ש, וככל שהחייב יסכים למפורט בה, יקבל החייב הפטר מותנה מיד עם מתן אישור ההסדר והכרזתו פושט רגל. בסיום מימוש תכנית הפירעון, בתוך פרק זמן של כ- 3 שנים נוספות⁴⁰, יקבל החייב הפטר חלוט מחובותיו.

41. בנסיבות מתאימות, כאשר עולה מן החקירות, כי המשך ניהול הליכי פשיטת הרגל לא יביא כל תועלת לנושים, ניתן יהיה להמליץ על מתן הפטר לאלתר מיד עם הכרזתו של החייב פושט רגל. בנסיבות מתאימות גם ניתן יהיה לקצר את תכנית הפירעון לתקופה קצרה מ- 3 שנים.

42. עם זאת, קובע הכונס הרשמי בנהליו, כי לצד התמריצים החיוביים יש לנקוט גישה מחמירה כנגד חייבים המנצלים לרעה את ההליך והמבקשים להערים על הנושים, על בעל התפקיד, על הכונס הרשמי ועל בית המשפט. כנגד חייבים אלה יש לנקוט גישה מחמירה וצעדי אכיפה והרתעה. כך, למשל, אי שיתוף פעולה או הסתרת המידע מבעל התפקיד עשויים לסייג את מתן ההפטר, או לדחותו באופן משמעותי. התנהגות כאמור לעיל עלולה אף להביא לביטול הליכי פשיטת הרגל ולהגשת כתב אישום פלילי בגין עבירות פשיטת רגל.

3א. הליך פשיטת הרגל – נתונים השוואתיים בישראל ובעולם

43. היקף פושטי רגל ביחס לכלל האוכלוסייה –

43.1. נכון לסוף 2011, מספר פשיטות הרגל ל-1,000 תושבים נמוך מאוד בישראל יחסית למדינות מערביות אחרות⁴¹. מנתוני הכונס הרשמי עולה כי בישראל בשנת 2011 ניתנו 8,150 צווי כינוס, שמשמעותם יחס של 1.04 פשיטות רגל ביחס ל-1,000

⁴⁰ בהתאם לעמדת איגוד הבנקים, כאשר סכום החוב משמעותי ולחייב כושר השתכרות, יש להאריך את פרק הזמן לביצוע התשלום לתקופה העולה על 3 שנים.

⁴¹ ראה רון חריס, "חקירת יכולת בהוצאה לפועל: מי חוקר, איך ולצורך מה?" <http://www.law.tau.ac.il/Heb/Uploads/dbsAttachedFiles/ProceduresHarris.pdf>

תושבים. באנגליה עמד היחס על 2.73 פשיטות רגל ל-1,000 תושבים,⁴² בקנדה עמד היחס על 2.8 פשיטות רגל ל-1,000 תושבים⁴³ ובארצות-הברית – על 4.47 פשיטות רגל ל-1,000 תושבים.⁴⁴

43.2. בשנים האחרונות ניתן להצביע על מגמת גידול ניכרת בשיעור פשיטות הרגל בישראל. על פי נתוני הכונס הרשמי בשנת 2013 ניתנו 11,255 צווי כינוס נכסים, כלומר, יחס של 1.38 פשיטות רגל לכל 1,000 תושבים. בשנת 2014 ניתנו 13,230 צווי כינוס והיחס עמד על 1.59 פשיטות רגל ל-1,000 תושבים.

43.3. נראה כי מספר פושטי הרגל ל-1,000 תושבים בישראל נמוך בהרבה מזה שבמדינות המשפט המקובל האחרות. גם מספר מקבלי ההפטר בישראל עדיין נמוך מאד לעומת המקובל בעולם. לאור המגמה של גידול מספר פשיטות הרגל בישראל והעובדה שהשיעור ל-1,000 תושבים בישראל עדיין נמוך יחסית לעולם, סביר שמגמת הגידול בישראל תימשך לפני שתגיע לרוויה ואיתה העומס המוטל על המערכת בכלל ובקביעת תכניות פירעון בפרט.

44. מסגרת הזמנים לניהול הליך פשיטת הרגל עד למתן ההפטר

44.1. התקופה הקצובה לתכנית הפירעון בהתאם למדיניות החדשה של הליך פשיטת הרגל היא תקופה ארוכה יחסית לתקופה מפתחת ההליך ועד מתן ההפטר במדינות אחרות בעולם. בארצות הברית, הזמן החציוני להפטר בפשיטת רגל לפי פרק 7 לקוד פשיטת הרגל הוא 115 ימים, פחות מ-4 חודשים. הזמן החציוני לפי פרק 13 לקוד, שהוא הפרק בו חייב יכול לשמור על נכסיו תמורת החזר מתוך הכנסותיו, הוא 593 ימים, כלומר כ-20 חודשים.⁴⁵

45. שוק האשראי

⁴² *Statistics Release: Insolvencies In The Fourth Quarter 2011*, The Insolvency Serv. (Feb. 3, 2012)

www.insolvencydirect.bis.gov.uk/otherinformation/statistics/201202/presswithtables.pdf

⁴³ Benjamin Tal, *Personal Insolvencies Set To Start Rising in 2012*, The Bankr. Report. (Feb. 9, 2012) research.cibcwm.com/economic_public/download/bkpty-20120209.pdf

⁴⁴ *Bankruptcy Filings per Thousand Population* (Dec. 31, 2011) www.uscourts.gov/uscourts/Statistics/BankruptcyStatistics/BankruptcyFilings/2011/1211_perCapitaFilings.pdf

⁴⁵ במדינות שונות באירופה הקונטיננטלית משך הזמן עד להפטר נע בין 3-8 שנים. אולם במדינות אלה ההפטר בתום התקופה הוא אוטומטי ומנהלי.

BAPCPA Table 3. U.S. Bankruptcy Courts—
Time Intervals From Filing to Disposition of Individual Debtors' Cases¹ With Predominantly Nonbusiness Debts Closed, by Terminating Chapter, During the 12Month Period Ending December 31, 2014
file:///C:/Users/Ron/Downloads/table_3_0.pdf

הליכי פשיטת רגל נובעים מנטילת אשראי ואי פירעונו. בנספח ד' מוצגים נתונים על שוק האשראי בישראל בהשוואה לשווקי האשראי במדינות מרכזיות ב-OECD. מהנתונים עולה, כי היקף האשראי הצרכני בישראל יחסית לתוצר נמוך מאשר ברוב המדינות המשוות, לרבות ארצות הברית, בריטניה, קנדה, צרפת וגרמניה. נטל החזר האשראי יחסית להכנסה נמוך יחסית למדינות המשוות. היקף החובות המסופקים והחובות שלא נפרעים במלואם גם הוא נמוך. המסקנה היא, כי המצב בשוק האשראי הצרכני, למעט אשראי המשכנתאות, בישראל מלמד על כך ששוק האשראי הישראלי אינו גדול ואינו מסוכן בהשוואה לשווקי האשראי במדינות המשוות. על פניו, אין מקום לחשש, כי מתן הפטר מהיר יותר או קביעת תכנית פירעון נוחה יותר עבור החייב, שיקרבו את ישראל למדינות האחרות בהיבט של מהירות וזמינות הפטר, יציב את ישראל במקום חריג יחסית לעולם בהקשר של מצב שוק האשראי הצרכני.⁴⁶

46. פירעון החובות מהכנסות שוטפות - קביעת גובה התשלום החודשי בעולם

46.1 בדין הקנדי⁴⁷, הליך פשיטת הרגל נמשך תקופה שבין 9 חודשים ל- 36 חודשים⁴⁸, במסגרתו מושת על החייב תשלום חודשי בסכום השווה למחצית מההכנסה העודפת. ההכנסה העודפת מחושבת בהתאם להכנסתו בפועל בניכוי "סכום יסוד" הדרוש להוצאותיו הבסיסיות של החייב.⁴⁹ כאשר החייב הינו חלק מיחידה משפחתית, סכום התשלום החודשי המושת עליו נקבע בהתאם למחצית מחלקו בהכנסה החודשית העודפת המשפחתית. ההכנסה

⁴⁶ שקפים השוואתיים אודות שוק האשראי במדינות שונות בעולם מצורפים בנספח ד' לדו"ח. ראה גם: <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib3/Financial%20Stability%20Report/Financial%20Stability%20Report2014h.pdf> וגם <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/FigureSkira2013.aspx>

⁴⁷ Bankruptcy and Insolvency Act - R.S.C., 1985, c. B-3 (Section 68 and Section 168)

ראה גם: <https://www.ic.gc.ca/eic/site/bsf-osb.nsf/eng/br03249.html>

⁴⁸ במידה ומדובר בהליך פשיטת רגל ראשון, יהיה החייב זכאי להפטר בתוך תקופה שבין 9 חודשים (כשלא נדרש תשלום חודשי לקופת הכינוס) לבין 21 חודשים; במידה ומדובר בהליך פשיטת רגל שני, יהיה החייב זכאי להפטר בתוך תקופה שבין 24 חודשים (כשלא נדרש תשלום חודשי לקופת הכינוס) לבין 36 חודשים.

⁴⁹ סכום היסוד מתפרסם מידי שנה על ידי המשרד המפקח על פשיטות הרגל בקנדה - Office of the Superintendent of Bankruptcy.

במידה וההכנסה העודפת החודשית של החייב נמוכה מ- \$200, הוא אינו מחויב בתשלום חודשי לקופת הכינוס ועשוי לזכות בהפטר אוטומטי.

בהתאם לנתונים לשנת 2015, חייב יחויב בתשלום לקופת הכינוס רק כאשר הכנסתו החודשית עולה על \$2,262 ליחיד ו- \$3,462 למשפחה בת 3 נפשות.

העודפת המשפחתית מחושבת בהתאם לסכום ההכנסות המשפחתיות⁵⁰ בניכוי "סכום היסוד" הדרוש להוצאות הבסיסיות המשפחתיות ומחושב על פי מספר הנפשות במשפחה. חלקו של החייב בהכנסה העודפת המשפחתית נקבע בהתאם לחלקו היחסי של הכנסתו ביחס להכנסות המשפחה.

46.2. בדן האמריקאי⁵¹, קיימים שני מסלולי פשיטת רגל, לפי פרק 7 ולפי פרק 13.⁵²

פרק 13 מאפשר לחייבים בעלי הכנסה קבועה, לשמור על בעלותם ברכושם ולפרוע את חובותיהם לנושים הלא מובטחים באמצעות תכנית לפירעון חלקי או מלא של חובותיהם בתשלומים חודשיים לתקופה של כשלוש עד חמש שנים.⁵³ בשלב ראשון, עוד בטרם נקבע התשלום החודשי בתכנית הפירעון, נקבעת ה"הכנסה החודשית הנוכחית" של החייב, לפי ממוצע ההכנסות בפועל של החייב בששת החודשים שקדמו לפתיחת הליך פשיטת הרגל.⁵⁴

במידה וההכנסה החודשית הנוכחית נמוכה מההכנסה החודשית החציונית למשקי בית בגודל זהה במדינת המגורים של החייב,⁵⁵ יידרש החייב לשלם תשלום חודשי נמוך או יהיה פטור מתשלום כלל.

⁵⁰ אם בן הזוג של החייב מסרב לגלות לבעל התפקיד את גובה הכנסתו החודשית היא תחושב כ-50% מההכנסה המשפחתית הסטנדרטית לפי מס' הנפשות במשפחה.

⁵¹ U.S. Bankruptcy Code, ch. 7 and 13

ראה גם :

<http://www.uscourts.gov/services-forms/bankruptcy/bankruptcy-basics/chapter-13-bankruptcy-basics>

<http://www.bestcase.com/pdf/meanstestguide.pdf>

⁵² המסלול לפי פרק 7 אינו כולל תשלום חודשי. הוא מאפשר לחייב קבלת הפטר מהיר מהחובות הלא מובטחים בתמורה לויתור על כל הנכסים שאינם מוגנים מפני הנושים, ללא תכנית פירעון לתשלום נוסף מתוך ההכנסות העתידיות.

⁵³ משך תכנית הפירעון תלוי בגובה הכנסתו החודשית של החייב. במקרים בהם הכנסתו החודשית של החייב נמוכה מחציון ההכנסות למשפחה בעלת אותו מספר נפשות במדינה בה הוא מתגורר, יחויב החייב בתכנית תשלומים לתקופה של שלוש שנים, אלא אם כן בית המשפט אישר תקופה ארוכה יותר (תחת סעיף שנקרא "for cause"). במקרים בהם הכנסתו החודשית של החייב גבוהה מחציון ההכנסות במדינה, יחויב החייב בתכנית תשלומים לתקופה של עד חמש שנים ולא לתקופה ארוכה מכך. התכנית עשויה להיות קצרה מהתקופה הנ"ל (שלוש או חמש שנים) רק אם החוב ישולם במלואו.

⁵⁴ בחישוב ההכנסה אין כוללים קצבאות מביטוח לאומי או תשלומים מסוימים שהתקבלו לזכות חייב שהוכר כנפגע עבירה.

חייב שהכנסתו החודשית הנוכחית גבוהה מההכנסה החודשית החציונית הרלוונטית, יידרש לשלם תשלום חודשי בהתאם למלוא ההכנסה העודפת ("disposable income"), שתחושב על בסיס ממוצע הכנסותיו בששת החודשים האחרונים בניכוי הוצאות המחיה⁵⁶.

בקביעת ההכנסה העודפת יכללו ההוצאות ההכרחיות שיש בהן כדי לספק רווחה ובריאות לחייב ובני משפחתו ו/או לאפשר יצירת הכנסה לחייב⁵⁷. סעיפי ההוצאות מחושבים בהתאם לסטנדרטיים לאומיים ומקומיים⁵⁸, מבלי להתחשב בסכומים שהוצאו בפועל. במידה והוצאותיו של החייב חורגות מהסכום התקני הוא נדרש לספק אסמכתאות והסבר לחיוניותן של ההוצאות החריגות. במידה ויקבל את אישור רשות המיסים (IRS) כי ההוצאות הסטנדרטיות אינן מספקות את צרכיו החיוניים, תחושב הכנסתו העודפת בהתאם להוצאות המחיה שהוציא בפועל.

כשהחייב מתגורר עם בן זוג, מחושבת הכנסתו העודפת של החייב בהתחשב בתרומתו של בן הזוג לתשלום הוצאות משק הבית המשותף. תרומת בן הזוג לתשלום ההוצאות תקבע בהתבסס על הערכת מצבו הכלכלי של משק הבית ובדיקה פרטנית של הכנסותיו והוצאותיו האישיות של בן הזוג, ותגדיל בהתאמה את ההכנסה העודפת של החייב.

⁵⁵ בשנת 2014 ההכנסה השנתית החציונית במדינת קליפורניה של משפחה בת 2 נפשות היתה \$66,458, ושל משפחה בת 3 נפשות - \$70,732. הנתונים מתוך: <https://www.irs.gov/Businesses/Small-Businesses-&Self-Employed/National-Standards-Food-Clothing-and-Other-Items>

⁵⁶ בנוסף להוצאות המחיה ינוכו מההכנסה גם תשלומים שונים כגון הוצאות הליך פשיטת הרגל.

⁵⁷ בשנת 2015 התקן הלאומי להוצאות אדם יחיד היה בגובה של \$585 לחודש, לזוג - \$1,092 לחודש, ולמשפחה בת 3 נפשות - \$1,249 לחודש. הנתונים מתוך אתר רשות המיסים האמריקאית:

<https://www.irs.gov/Businesses/Small-Businesses-&Self-Employed/National-Standards-Food-Clothing-and-Other-Items>

⁵⁸ הוצאות מזון, ביגוד, אחזקת הבית, הוצאות אישיות והוצאות בריאות – נקבעים בהתאם לסטנדרטים לאומיים. הוצאות מגורים, שירותים ותחבורה – נקבעים בהתאם לסטנדרטיים אזוריים-מקומיים.

46.3 בהתאם לדין האנגלי⁵⁹, עם מתן צו פשיטת הרגל נדרש החייב לחתום על "הסכם תשלומים מההכנסה" עם הנאמן, במסגרתו יועברו תשלומים ממשכורתו של החייב לקופת פשיטת הרגל במשך תקופה של לא יותר מ-3 שנים.⁶⁰

גובה התשלום שיקבע במסגרת הסכם התשלומים או בצו התשלומים, נקבע בהתאם למלוא ההכנסה העודפת, קרי, ההכנסה בפועל בניכוי סכום הוצאות הבית הסבירות.

רכיב ההוצאות אינו קבוע ונקבע בהתאם להרכב משפחתו של החייב, הכולל את חברי המשפחה הגרים עם החייב תחת אותה קורת גג ותלויים בו, ובהתאם לנסיבותיו האישיות של כל חייב וחייב. במידה והחייב הרגל מתקשה לתת הערכה של הסכום הנדרש לו להוצאות הבית, יחשב הכונס הרשמי את הוצאותיו בהתאם לממוצע הקיים.

רכיב ההכנסות נקבע בהתאם לסכום ההכנסה המשותפת לחייב, לבן זוגו ולכל חבר משפחה נוסף התורם להכנסות והוצאות למשק הבית.

כאשר החייב מתגורר עם בני המשפחה, יקבע התשלום החודשי בהתאם למלוא ההכנסה העודפת המשפחתית, מבלי להתחשב בחלק היחסי של בני המשפחה האחרים שאינם בהליך פשיטת רגל.

46.4 הבדיקה ההשוואתית מעידה על מגמות שונות בין המדינות ביחס לאופן קביעת התשלום החודשי, בהתאם למרכיב ההכנסות, מרכיב ההוצאות ובהתחשב בבני המשפחה הגרים עם החייב. יחד עם זאת, נראה כי בעולם כולו הולכת ומתחזקת

⁵⁹ Insolvency Act 1986 part IX ; Insolvency Rules 1986

ראה גם :

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/455870/IPA-IPO.doc

<https://www.detini.gov.uk/sites/default/files/publications/deti/A-guide-to-bankruptcy.pdf>

⁶⁰ ככל שהחייב לא הצליח להגיע להסדר עם הנאמן או שאינו משתף פעולה בהעברת תשלומים במועד, החוק מאפשר לנאמן לפנות ישירות לבית המשפט, למתן "צו תשלומים מההכנסה", במסגרתו יועברו לקופת פשיטת הרגל תשלומים חודשיים קבועים לתקופה קצובה, וזאת ישירות מהכנסתו של החייב. הצו תקף ל-3 שנים מיום אישורו על ידי בית המשפט, והוא יכול להימשך אף לאחר ההפטר.

כיום תפיסה לפיה יש להבטיח מחיה הולמת בכבוד לחייבים פושטי רגל ובני משפחותיהם.

פרק ב': המלצות הוועדה לגיבוש תכנית פירעון החובות

47. להלן תפרט הוועדה את אמות המידה הראויות, לדעתה, לגיבוש תכנית פירעון אישית לחייב ולקביעת התשלום החודשי המוצע במסגרתה, באופן מותאם ליכולותיו ולצרכיו, ובאופן שיביא למימוש תכליות הליך פשיטת הרגל והדין.

48. הקווים המנחים, שבבסיס המלצות הוועדה היו, כי תכנית פירעון החובות צריכה לאפשר לחייב מחיה הולמת בכבוד מחד ולאפשר פירעון מקסימלי אפשרי של החובות מאידך, תוך יצירת מסגרת תמריצים ותמיכה לחייב להגיע ליעד זה על מנת לקבל את ההפטר בזמן סביר.

בנוסף הגיעה הוועדה למסקנה, כי לא יהיה זה נכון להגיע לבחינה פרטנית והכוונה פרטנית של כל פריט הוצאה בהוצאותיו ובהוצאות משפחתו, זאת מטעמים של שמירה על כבודם של החייב ובני משפחתו, הדרישה ליחס שוויוני כלפי חייבים בעלי מאפיינים דומים, והיתכנות אדמיניסטרטיבית. במקום זאת ראוי להמליץ על סל הוצאות כולל שמאפשר קיום הולם בכבוד, ולאפשר לכל חייב לנהל את חייו ואת הוצאותיו לפי צרכיו והעדפותיו האישיים⁶¹ במסגרת סל זה. מסגרת הוצאות זו תביא להאחדת הקריטריונים לפיהם נדרשים חייבים להתכנס לרמת החיים המצופה מהם בתקופת החזר החובות. לתקציב הכללי ניתן יהיה להוסיף רק מספר מצומצם של הוצאות נוספות החיוניות לחייב או בני משפחתו, כפי שיפורט להלן. ללא יישום המלצה זו, הבעיות עליהן מצביע הדו"ח ילכו ויחריפו בשל הגידול במספר פושטי הרגל ובמספר בעלי התפקידים המנהלים תיקי פשיטת רגל, ובשל העומס התיקים המוטל על כל אחד מבעלי תפקידים אלו.

לבסוף הגיעה הוועדה למסקנה, כי המערכת המוצעת תהיה מערכת תומכת החלטות, ולא מערכת המחליפה באופן מלא את שיקול הדעת של בעלי התפקידים. אולם על כל בעל תפקיד המבקש לסטות מהמלצותיה יוטל הנטל להסביר מדוע נכון במקרה כזה או אחר לסטות מהמלצת המערכת, תוך התייחסות מפורטת להמלצת המערכת, והסבר מפורט מה במקרה הפרטני לא נלקח בחשבון באופן מספק על ידי המערכת תומכת ההחלטה.

⁶¹ למעט סכום מוגדר שיידרש החייב לשלם מהתקציב לתמיכה כלכלית בילדים שאינם גרים עמו.

11. המקורות הכלכליים לפירעון חובות בהליכי פשיטת רגל

49. במסגרת הליך פשיטת רגל יכולים נושי החייב להיפרע את חובם מכלל נכסי החייב⁶²,

מנכסים נוספים שיצבור במהלך ניהול הליך הפשי"ר וממימוש הכנסותיו העתידיות בדרך של קביעת תשלום חודשי שישולם במהלך ניהול הליך פשיטת הרגל.

50. כעיקרון, תתבסס תכנית הפירעון על שני מקורות כלכליים – מימוש הנכסים והתשלום

החודשי – באופן שיביא למיצוי הליך פשיטת הרגל לצורך מתן צו הפטר לחייב. מקורות ההחזר הללו עצמאיים, ופועלים במקביל ללא זיקה ביניהם או לגובה החובות. בהתאם לכך, הסכום החודשי לתשלום יקבע במנותק מהיקף נכסיו של החייב, וללא יעד מוגדר להחזר החוב.

51. בגיבוש תכנית הפירעון אין מקום להעלות דרישות כספיות כאשר ברור, כי אין ביכולתו

הכלכלית של החייב לשלם ממקורותיו האישיים את הסכום הנדרש והסכום ישולם בפועל ממקורות חיצוניים אחרים, כגון: בני משפחה וחברים, המתגייסים לעזרתו של החייב ומעוניינים לסייע בידיו לצאת לדרך כלכלית חדשה.

הבסיס לעמדה זו הוא העיקרון המשפטי, לפיו חובותיו של חייב בהליך פשיטת הרגל הם חובות אישיים שיש לפרוע אותם באמצעות מימוש נכסיו של החייב והכנסותיו עד למיצוי הליך פשיטת הרגל ומתן ההפטר. כל עוד לא דאגו הנושים מראש לקבל ערבויות אחרות לתשלום החוב, לא יכולה הייתה להיווצר ציפייה מצדם, כי החוב יפרע ממקור אחר פרט לחייב עצמו. ולפיכך, אין כל הצדקה לאפשר את פירעון החובות ממקורות אחרים, לרבות נכסי בן הזוג של החייב^{63,64}. זאת משום שהניסיון שנצבר מלמד, כי במקרים בהם נדרש פירעון חובות להילקח מעבר למקורות אישיים, נדחקים אותם חייבים וגורמי התמיכה בהם לפעולות אנטי רצוניות, כגון: לקיחת הלוואות בשוק האפור (מה שמדרדר את מצבם עוד יותר); מכר נכסים של גורמי התמיכה (מה שמרחיב את מעגל הנזקקים) כשהעמקת העוני והרחבתו, המסייעות בטווח הקצר לנושה, פוגעות בטווח הארוך בחברה כולה שנטל ההידרדרות של אותם גורמים מוטל בסופו של דבר לפתחה.

⁶² נכסים בני חלוקה בהתאם להוראות סעיפים 85 ו-86 לפקודת פשיטת הרגל.

⁶³ ראה פירוט מקיף אודות עקרון ההפרדה בנכסים בפרק 2(ג) להלן, הדן בבני המשפחה של החייב.

⁶⁴ כמובן שאין באמור כדי לפגוע בסמכותו של הנאמן על נכסי החייב לטעון לזכותו של החייב בנכסים הרשומות על שם בן הזוג מכוח חוק יחסי ממון או הלכת השיתוף. לעניין זה ראה ספרו של פרופ' שחר ליפשיץ "השיתוף הזוגי" (צפוי להתפרסם בהוצאת נבו ובר אילן, תשע"ו-2016), שער שני פרק ז' הדן בתחולת השיתוף במהלך הנישואים והשפעתו על צדדים שלישיים.

חשוב לציין, כי הנושא נדון בפסיקת בתי המשפט בהקשרים דומים. כך, למשל, ביחס לתקנות הפטור מאגרות בית המשפט ובעיקר בנוגע להגשת בקשה לפטור מאגרה, הניתן על פי קריטריונים כלכליים, לפי תקנה 13(א) לתקנות בתי המשפט (אגרות).⁶⁵ התקנה מחייבת את התובע המבקש פטור לפרט בתצהיר את רכושו, רכוש קרוביו הסמוכים לשולחנו ומקורות הכנסתו בששת החודשים האחרונים לפני הגשת הבקשה. אלא שהתפתחה פסיקה "המחייבת את מבקש הפטור להראות, בנוסף לקבוע בתקנות, אילו מאמצים עשה, מעבר ליכולתו שלו, לגייס כספים לצורך האגרה, מן המעגל המשפחתי והחברתי הקרוב אליו, לרבות מקרובי משפחה ומידידים. ההלכה הפסוקה אינה פוטר מתשלום מי שלא מיצה את יכולתו 'לגייס' כספים, קרי ללוות או לבקש תרומה מקרובי משפחה ואף מחברים".⁶⁶ השופט א' ואגו קבע בדין באותה פרשה כי: "חיובו של תובע לבקש נדבה מחברים או מקרובים, לשם תשלום האגרה, כתנאי לכך שיגיש את תביעתו אינה מתיישבת עם עקרונות כבוד האדם ויש בה אלמנט משפיל ומביש. ואם לא מדובר בנדבה אלא בהלוואה – הרי שהלוואה יש להחזיר, ותובע דל אמצעים יתקשה להחזיר גם הלוואה... קשה ליישב בין ההלכות המקנות לזכות הגישה לערכאות חשיבות חוקתית עליונה, לבין ההלכות הדורשות מאדם חסר אמצעים לחזר על פתחי חבריו וידידיו כדי לגייס כספי אגרה".⁶⁶ הדברים כמובן נכונים ויפים גם לנושא בו עסקינן.

52. עזרתם של בני המשפחה והחברים יכולה לבוא לידי ביטוי בשלבים אחרים בהליך, למשל בדרך של מתן מתנה או הלוואה לצורך פירעון מידי של הסכום הקבוע בתכנית הפירעון (סכום, שכאמור, יקבע בהתאם למקורות החייב בלבד), לצורך פדיון דירת המגורים של החייב או נכסים אחרים כתחליף למימוש, לצורך פירעון מלוא החובות שאין בגינם הפטר בהליך פשיטת הרגל או לצורך שיקום כלכלי של החייב ובני משפחתו בדרכם החדשה לאחר קבלת ההפטר.

⁶⁵ תקנות בית המשפט (אגרות), תשמ"ח - 1987.

⁶⁶ ע"א 2027/00 מדינת ישראל - משרד השיכון נ' ביטון גילה (פורסם בנבו, 17.01.2001).

ב1(א). מקור ראשון לפירעון החובות: נכסי החייב – קיימים ועתידיים

53. פירעון החובות בדרך של מימוש נכסי החייב מוסדר בפקודה, הקובעת במפורש מהם נכסים בני חלוקה (סעיף 85 לפקודת פשיטת הרגל), ומהם הנכסים שאינם בני חלוקה (סעיף 86 לפקודת פשיטת הרגל), או שמימושם מותנה בתנאים מקדימים (סעיף 85 (א1)), סעיף 85 (ב1) וסעיף 86 לפקודת פשיטת רגל הדן בתנאים למימוש דירת מגורים וכד'.
- הסדרים נוספים בפקודה קובעים את האפשרות לבצע ביטול הענקות של נכסי החייב לאחרים (סעיף 96 לפקודת פשיטת הרגל) וביטול העברות בנכסים שבוצעה תוך כדי העדפת נושים ע"י החייב (סעיף 98 לפקודת פשיטת הרגל). אופן תפיסת הנכסים ומימושם וסמכויות הנאמן בהקשר זה מוסדרים במסגרת בפרק ג' סימן ה' לפקודת פשיטת הרגל.
- נכסי חייב בהליך פשיטת רגל ומעמדם מוסדרים גם באמצעות הדין הכללי, כדוגמת דיני הקניין ודיני השעבודים. בנוסף, גם דיני המשפחה מסדירים את אופן חלוקת הזכויות הקנייניות בנכסים בין החייב ובת זוגו.⁶⁷
54. דו"ח הוועדה הנוכחי אינו דן בסוגיות מתחום מימוש הנכסים. הנחת העבודה של הוועדה הינה, כי איתור הנכסים ומימושם לצורך פירעון החוב יתבצעו בהתאם להוראות החוק הקיים.
55. יחד עם זאת, מוצאת הוועדה לנכון להמליץ בהקשר לסוגיית מימוש הנכסים, כי במסגרת תכנית הפירעון תינתן לחייב האפשרות לפדות את נכסיו ממקורות חיצוניים בסכום השווה לשווי הריאלי למימושם על ידי בעל התפקיד. פדיון הנכסים אינו יכול להתבצע כמובן, ממקורותיו הכספיים של החייב, המוקנים לנושים, אולם יכול בהחלט להתבצע באמצעות תמיכה כלכלית חיצונית של בני משפחה או חברים, אם באמצעות מתנה ואם על ידי מתן הלוואה לחייב שתיפרע בסיום הליך פשיטת הרגל. זאת ייעשה בזהירות המתחייבת מחשש פן גורמי התמיכה בחייב ייכנסו הם עצמם למעגל הנזקקות לכשיידרשו לגייס סכומים אלה.

⁶⁷ לדיון בנושא העימות בין הזכויות הנוגדות של הנושים ובן הזוג ביחס לנכסי חייב ראה בספרו של פרופ' שחר ליפשיץ "השיתוף הזוגי" (צפוי להתפרסם בהוצאת נבו ובר אילן, תשע"ו-2016), שער שני פרק ז'2.

11(ב). מקור שני לפירעון החובות: הכנסות שוטפות (עתידיות)

56. המקור השני לפירעון החובות הוא, כאמור, פירעון מהכנסותיו של החייב. אופן הפירעון מההכנסות יכול להתבצע בדרך של תשלום חודשי שישלם החייב ולעתים אף בדרך של העברת ההכנסות ישירות לנאמן.⁶⁸
57. על מנת להגן על החייב בהליך פשיטת רגל ולהותיר לו אפשרות קיום, נקבעו במספר דינים הנחיות מיוחדות שלהן השפעה על אופן קביעת גובה התשלום החודשי לפירעון החובות מתוך ההכנסות העתידיות (ההכנסות השוטפות החודשיות מעבודה וממקורות נוספים).
- 57.1. סעיף 111 לפקודת פשיטת הרגל מגדיר את סמכות בית המשפט לקצוב לחייב תשלומים עיתיים לתשלום, ולהקציב לו מתוך הכנסותיו, סכומים למחייתו ולמחיית התלויים בו, באופן שהסכומים שיוותרו בידיו לא יפחתו מהסכום הפטור מעיקול ומתפיסה לפי חוק הגנת השכר, תשי"ח-1958 (להלן: "חוק הגנת השכר"). כמו כן מורה הסעיף, כי אין בו כדי לפגוע בהגנות על גמלאות בהתאם להוראות סעיף 303 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה - 1995⁶⁹ (להלן: "חוק הביטוח הלאומי") או בחיקוקים הקובעים הסדר דומה.⁷⁰
- 57.2. סעיף 127 לפקודת פשיטת הרגל מאפשר לנאמן, באישור ועדת הביקורת, לתת פושט הרגל הקצבות מתוך נכסיו למחייתו ולמחיית משפחתו.
- 57.3. סעיף 186(1) לפקודת פשיטת הרגל מוציא מכלל נכסי פושט הרגל צרכי אוכל כדי מחיית החייב ובני משפחתו הגרים עמו, לתקופה סבירה.
- 57.4. סעיף 8(א) לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958, קובע הגבלות בנוגע לעיקול, העברה או שיעבוד על שכר העבודה בשיעור השווה לגמלה הקבועה בחוק הבטחת הכנסה. בחוק הבטחת הכנסה, תשמ"א - 1981 מפורטת טבלה, לפיה ניתן לחשב את הסכומים הפטורים מעיקול.
58. בית המשפט קבע, כי מתפקידו לפקח על כל הכנסה של חייב בפשיטת רגל ובידו לקבוע מה יעשה בה ואיזה חלק ממנה על החייב להפריש לתשלום חובותיו. עוד נקבע, כי בית

⁶⁸ ראה סעיפים 118 ו-111 לפקודת פשיטת הרגל.

⁶⁹ סעיף 303 לחוק הביטוח הלאומי, תשנ"ה-1995, הקובע כי זכות לגמלה בכסף אינה ניתנת להעברה, לערבות או לעיקול בכל דרך שהיא, אלא לשם תשלום מזונות המגיעים מהזכאי לגמלה לפי פסק דין של בית משפט או של בית דין מוסמך.

⁷⁰ רשימת החיקוקים המקנים הגנה מעיקול מצורפת כנספח ח' לדו"ח.

המשפט רשאי להורות שהסכום שיישאר בידי החייב למחייתו יעלה על הסכום הפטור מעיקול בהוצאה לפועל או יפחת ממנו, הכול בהתאם לנסיבות המקרה ותוך איזון בין צרכי החייב לבין האינטרס של הנושים.⁷¹

59. בפברואר 2009 פרסם הכונס הרשמי דאז, מר שלמה שחר, קריטריונים מנחים לקביעת תשלומים עתיים בהתאם להוראת סעיף 18 (ב) לפקודת פשיטת הרגל. בהתאם לקריטריונים, בעת קביעת התשלום החודשי יבחנו נתונים שונים:

נתוני הכנסות - הכנסות (הכנסות מעבודה, קצבאות והכנסות אחרות הכוללות, בין היתר, מזונות וסיוע כלכלי חיצוני) של החייב, בן הזוג ובני משפחתו המתגוררים עמו וכן יכולת ההשתכרות שלהם.

נתוני הוצאות - נקבע, כי הסכום הפטור מעיקול הקבוע בסעיף 8 לחוק הגנת השכר הוא הבסיס המנחה לקביעת גובה ההוצאות. בנוסף מצוין בקריטריונים כי יש להתחשב בהוצאות מחייה בסיסיות וחיוניות, הוצאות למגורים צנועים, הוצאות מיוחדות בהתאם לנסיבות (מזונות, הוצאות רפואיות וכד') והוצאות חינוך ובריאות לבני המשפחה.

בהנחיות מפורטות גם ההוצאות שיחשבו כהוצאות שאינן הולמות פושט רגל: מנוי לחדר כושר/בריכה, מנוי לעיתון יומי, כבלים (מעבר לחבילה בסיסית), הוצאות בתי מלון וכל הוצאה אחרת שאינה בגדר הוצאת מחייה בסיסית שוטפת.⁷²

60. כיום, ממעטים להשתמש בטבלת הסכומים הפטורים מעיקול בחוק הגנת השכר וההחלטה על גובה התשלום החודשי מתקבלת במידה רבה על בסיס אינטואיטיבי ואד הוק. בעל התפקיד מבצע בדיקה פרטנית של סעיפי ההוצאה השונים ברשימת ההוצאות המשפחתית עליה מדווח פושט הרגל ומחליט לפי שיקול דעתו האינטואיטיבי, בהתאם לניסיונו והשקפת עולמו, אילו מההוצאות החייב ראויות ואילו אינן ראויות. כשהציפייה מהחייב להימנע מההוצאות הלא ראויות כחלק מהתנהלותו כפושט רגל. מובן כי במצב זה בעלי תפקיד שונים מקבלים החלטות שונות מאד ביחס לפושטי רגל במצב דומה. חוסר אחידות בין הגורמים קיימת גם ביחס להתחשבות בהכנסות בני משפחתו של החייב בקביעת התשלום החודשי.

⁷¹ ע"א 341/82 מרדכי בר דרור נ' מ' כסיף (פורסם בנבו, 25.7.83)

⁷² גישה זו אינה תואמת את הגישה המוצעת על ידי הוועדה כפי שתפורט בדו"ח זה. ההנחיה מצורפת כנספח ו' לדו"ח. 40

61. בנושא זה חוסר השוויון בין הפרמטרים שבבסיס ההחלטות בהליך פשיטת רגל אחד למשנהו בולט ומקומם. ישנם מקרים בהם הוצאה מסוימת נתפסת כלגיטימית וכחיונית להישרדות, (למשל הוצאות טלוויזיה בכבלים למשפחה עם ילדים שאין להם דרך בילוי ופנאי אחרת) אולם במקרים אחרים הוצאה זו נתפסת כמותרות שאין לגיטימיות. כאן בולטת השפעת תפיסת העולם של הפוסק, כמו גם העדר ההיכרות עם אנשים החיים בעוני וקשיי הישרדותם. חוסר השוויון בין בתי המשפט פוגע באמון במערכת, ומרחיק חייבים נוספים משערי הליך פשיטת הרגל, על כל המשמעויות שצוינו קודם לכן.

2.2. **קווים מנחים להמלצות הוועדה לעניין פירעון החובות מתוך ההשתכרות**

62. דו"ח הוועדה מתמקד, כאמור, בהמלצות ביחס למקור השני לפירעון חובות – פירעון מתוך הכנסות עתידיות (הכנסות שוטפות מעבודה והכנסות אחרות). יכולת ההשתכרות של החייב נתפסת כנכס כלכלי. לפיכך, בנוסף למימוש נכסיו נדרש החייב לפרוע את חובותיו לנושיו בדרך של מיצוי יכולת ההחזר שלו מעבודה ומהכנסות שוטפות אחרות. הסדרה מערכתית של קביעת סכום התשלום החודשי שיושת על החייב לשם מיצוי יכולת החזר החובות שלו בהליך פשיטת רגל תיקבע באופן שיתיר לחייב ובני משפחתו אמצעים כלכליים מספקים לשם מימוש זכותם הבסיסית למחייה הולמת בכבוד. על ההסדר ליצור אצל החייב תמריץ למצות את ההכנסות העתידיות שלו על ידי מיצוי כושר ההשתכרות שלו מעבודה לטובת נושיו. יחד עם זאת, נדרש כי ההמלצות לא יביאו למצב בו החייב משתעבד באופן מלא לתשלום חובותיו, באופן שיחייבו לעבוד בעבודת פרך במשך שעות עבודה ארוכות באופן לא סביר. בהתאם לכך, ידרש החייב למקסם את כושר השתכרותו בהיקף עבודה ובתנאי עבודה נורמטיביים.

63. היעד הראוי הוא קביעת תכנית החזרים חודשית מקסימלית לפושט הרגל, אשר תותיר בידי החייב ומשפחתו את סכום ההוצאות הבסיסיות הדרוש להם למחיה בכבוד⁷³, תאפשר להם להמשיך ולחיות בתנאים נאותים ולא תביא אותו ואת משפחתו אל מתחת

⁷³ המונח "הוצאות בסיסיות הדרושות למחיה בכבוד", משמע, כי קיימת חתירה למסגרת הוצאות בסיסית ומאידך, הנכונות לאפשר לחייב ומשפחתו תנאי קיום נאותים למחייה בכבוד. במסגרת ה-FES יש לסוגיה של מחייה הולמת (adequate standard of living) אינטרפרטציה יפה: השאלה הראשונה של Ravallion לצורך חישוב היקף הוצאות הלא-מזון המינימלית ("על כמה מהוצאות המזון ההולמת הייתה המשפחה מוכנה לוותר לצורך רכישת מוצרי לא-מזון חיוניים אילו התקציב שלה היה מספיק בדיוק להוצאת המזון הנורמטיבית"?). מכוונת למושג המינימום, ואילו השאלה השנייה ("כמה מוציאה המשפחה על לא-מזון, כשהוצאת המזון שלה משתווה להוצאת המזון הנורמטיבית"?). מובילה להוצאה הולמת ולא דווקא מינימלית. מדד ה-FES הוא אפוא ממוצע בין ההוצאה המינימלית לבין ההוצאה ההולמת ובמובן זה אפשר להתייחס אליו כאל הסכום הבסיסי הדרוש למחייה בכבוד.

לקו המינימום למחייה הולמת בכבוד. היעד לפירעון חובות מתוך הכנסות עתידיות יקבע בהתאם להכנסה הפנויה של החייב, שתחושב בהתאם למיצוי כלל הכנסות החייב בניכוי מסגרת ההוצאות הבסיסיות הנדרשות לו למחייה בכבוד, ובאופן שאיננו מושפע מקצב ומידת ההצלחה במימוש הנכסים על ידי בעל התפקיד או משיעור החזר החובות (אחוז הדיבידנד לנושים) בהליך.

64. בסיס נוסף להמלצות הוועדה הוא, כי על הליך קביעת התשלום החודשי להיות פשוט, לפי שיקולים אחידים ועקביים, הניתנים לביצוע תוך צימצום המשאבים השיפוטיים והמקצועיים המושקעים בו. על הפתרון המומלץ לכלול, במידת האפשר, הסדרה מערכתית באמצעות כללים ברורים, להבדיל מדרישות שאינן בהירות ומוגדרות, כגון הדרישה שיש המשמיעים אותה לניהול "אורח חיים ההולם פושט רגל". הסדרת הכללים תשתית את הליך קבלת ההחלטות על שיקולים עקביים ואחידים, ותאפשר ברוב המקרים קביעת תשלום חודשי ללא צורך בהפעלת שיקול דעת אד הוק. על קבלת ההחלטות להסתמך, במידת האפשר, על מערכת ממוחשבת תומכת החלטה, הניתנת להפעלה קלה על ידי בעלי התפקיד השונים. למערכת כזו חשיבות רבה לא רק משיקולים מנהליים ולשם חסכון במשאבים. קביעת כללים מפורטים ויישומם המהיר חשובים גם כדי לשמור על אחידות ושקיפות בקבלת ההחלטות על בסיס כללים שהושקעו בניסוחם מחשבה ולימוד ולא על בסיס אינטואיציות אישיות המופעלות באופן אד הוק על ידי בעלי תפקיד רבים ושונים זה מזה. הדבר יאפשר להגיע לתוצאות הוגנות, צודקות ושוויוניות יותר מאשר במצב הקיים. בדרך זו, יעמדו לרשות בעלי התפקיד הרבים, המנהלים הליכי פשיטת רגל, כלים מעשיים לגיבוש תכנית פירעון לפושטי רגל וקביעת תשלום חודשי, באופן שייתן ביטוי להכנסות ולהוצאות המצופות מהחייב, וזאת תוך התייחסות מושכלת למצבו הכלכלי-חברתי ושמירה על רמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו. אימוץ ההמלצות הנוכחיות יאפשר קידום מהיר של הליכי פשיטת הרגל לצורך השגה טובה יותר של התכליות החברתיות והכלכליות שלהם.⁷⁴

65. הרכיב הראשון בקביעת התשלום החודשי הוא רכיב ההוצאות.

⁷⁴ ליתרונות בקביעת כללים לעומת סטנדרטים בתחום אכיפת החיובים ראה: רון חריס, חקירת יכולת בהוצאה לפועל: מי חוקר, איך ולצורך מה? <http://www.law.tau.ac.il/Heb/Uploads/dbsAttachedFiles/ProceduresHarris.pdf> לדיון כללי ראה: מנחם מאוטנר "כללים וסטנדרטים בחקיקה האזרחית החדשה - לשאלת תורת המשפט של החקיקה" משפטים 321, (תשמ"ז).

- 65.1. הוועדה סבורה, כי ההקצבה הדרושה למחייתו של החייב ומשפחתו לצורך קביעת התשלום החודשי משמעה, הגנה על סכום הוצאות המחיה המשפחתיות, דהיינו, סכום ההוצאות הבסיסי הדרוש לחייב ולבני משפחתו למחייה בכבוד.
- 65.2. בחינת הסכומים הקבועים בטבלת הסכומים הפטורים מעיקול בחוק הגנת השכר מעלה כי במרבית המקרים הם אינם מספקים לחייב ולבני משפחתו הגנה מחיים בעוני.⁷⁵
- 65.3. כמו כן, כפי שצוין לעיל, הגישה הרווחת כיום לפיה במסגרת קביעת הסכום החודשי המוצע בודק המנהל המיוחד בדיקה פרטנית וסובייקטיבית של סעיפי ההוצאות עליהן מדווח החייב וקובע מהן ההוצאות ההכרחיות ומהן הוצאות שבחזקת הוצאות שאינן הולמות פושט רגל, איננה הגישה הראויה.
- 65.4. בהתאם לכך, סברה הוועדה כי הדרך הראויה, התואמת את הוראות החוק, הינה פיתוח מערכת לחישוב מסגרת תקציבית ראויה, הכוללת את כל ההוצאות הבסיסיות הדרושות לחייב ובני משפחתו התלויים בו, למחייה בכבוד.⁷⁶ בהינתן תקציב ההוצאות הכללי, יוכל החייב לקבל החלטות מושכלות ועצמאיות בכל הנוגע לסעיפי ההוצאות השונים.⁷⁷ כמו כן, יאפשר אומדן מסגרת ההוצאות בקרה על הוצאותיו בפועל של החייב וידרוש ממנו למנוע הפרזה בהוצאות המחייב בתקופה שעד להפטרו מחובותיו.
66. הרכיב השני בקביעת התשלום החודשי הוא רכיב ההכנסות.
- 66.1. ברכיב הכנסות החייב יש לכלול את הכנסות החייב מכל מקור שהוא,⁷⁸ לרבות הכנסות לא כספיות, לצורך חישוב התשלום החודשי.

⁷⁵ טבלת הסכומים הפטורים מעיקול והשוואתם לסכום ההוצאות הדרושות למחיה בכבוד בהתאם לנתוני המערכת מצורפת כנספח ה' לדו"ח.

⁷⁶ כפי שיפורט בהמשך, למסגרת ההוצאות הבסיסיות שתיקבע על ידי המערכת תיתוספנה הוצאות נוספות חיוניות בלבד הנדרשות לחייב לצרכים רפואיים חריגים, לנסיעות לעבודה ולתמיכה בתלויים שאינם גרים עמו (לרבות תשלום מזונות).

⁷⁷ למעט סכום מוגדר שיידרש החייב לשלם מהתקציב לתמיכה כלכלית בילדים שאינם גרים עמו.

⁷⁸ א. גרוניס, ש. לוי, "פשיטת רגל", מהדורה שלישית (2010), עמ' 389.

66.2. ביחס להכנסות מעבודה – סבורה הוועדה, כי יש לדרוש מפושט הרגל להפעיל בצורה המקסימלית את יכולת ההשתכרות שלו ולהביאה לרמה הראויה, מבחינה כלכלית ונורמטיבית, לשם פירעון מירבי של החובות בתקופה שנקצבה בתכנית הפירעון. בהתאם לכך, ממליצה הוועדה לקבוע את גובה התשלום החודשי שיושת על החייב בהתאם לשני מדדים, מדד ההכנסה בפועל ומדד כושר ההשתכרות. ככלל, יקבע התשלום החודשי בהתאם להכנסה בפועל של החייב. אולם במידה ויתברר, כי החייב אינו ממצה את כושר ההשתכרות שנקבע לו, תינתן לו האפשרות להמשיך בתשלום החודשי המופחת שנקבע בהתייחס להכנסתו בפועל, אולם כתנאי להפטר ידרש החייב להשלים את הסכום הנדרש בהתאם לגובה התשלום החודשי שיחושב בהתאם לכושר השתכרותו ולא בהתאם להכנסתו בפועל.⁷⁹

66.3. בהתאם לכך, ועל מנת לאפשר התייחסות מהימנה ליכולת ההשתכרות של החייב כמרכיב בקביעת הסכום לתשלום וכתנאי למתן ההפטר פעלה הוועדה לפיתוח המערכת לחישוב כושר ההשתכרות, שתשמש אומדן מהימן לקביעת יכולת ההשתכרות של חייב בהתאם לנתוני האישיים.

67. רכיב מהותי נוסף הדרוש לשם קביעת התשלום החודשי לחייב הוא ההתייחסות שיש ליתן להכנסות והוצאות בני המשפחה הגרים עם החייב. לשם כך נדרשים כללים ביחס למסגרת המשפחתית הרלבנטית לחישוב גובה התשלום החודשי וביחס לאפשרות הכללתם של הכנסות והוצאות בני משפחתו של החייב בחישוב התשלום החודשי שיושת על החייב.⁸⁰

68. משימתנו, אם כן, בין היתר, היא לגבש מערכת להסדרה מערכתית של קביעת התשלום החודשי בהתבסס על הגדרות אחידות לקביעת כושר ההשתכרות של החייב והסכום הבסיסי הדרוש לו ולבני משפחתו למחייה נאותה בכבוד. זאת, על בסיס ידע שפותח בארץ ובעולם בנושא.

המערכת לחישוב מסגרת ההוצאות הבסיסית למחייה בכבוד ולחישוב כושר השתכרות שתוצג בדו"ח זה אופיינה על ידי חברי הוועדה, ופותחה על ידי חבר הוועדה, פרופ' דניאל

⁷⁹ ראה פירוט בפרק 2(ב) להלן.

⁸⁰ סוגיה זו תיבחן בפירוט פרק 2(ג) להלן.

גוטליב, סמנכ"ל המחקר של הביטוח הלאומי ומר אלכסנדר פרומן, יחד עם אגף מערכות המידע של משרד המשפטים ובמסגרת שיתוף פעולה בין אגף האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי, מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ב2(א). הרכיב הראשון: ההוצאות הדרושות למחייה הולמת בכבוד

קביעת מסגרת ההוצאות הבסיסיות הדרושות לחייב ובני משפחתו למחייה בכבוד

69. מקובל לזהות חיים בעוני כמצב של פגיעה ברמת המחיה ובכבוד האדם ומשפחתו, ולפיכך טבעי לזהות את קו "המינימום למחייה בכבוד" כ"קו העוני". ההגדרה הרשמית של "קו העוני" הקיימת בישראל מאז שנת 1971 היא מחצית ההכנסה החציונית. פשוטה הפכה אותה למקובלת במדינות רבות, כולל בארגון ה-OECD ובאיחוד האירופי (EU). עם זאת, הגדרת העוני האמורה אינה שימושית כדי לבחון האם ההוצאה המשפחתית של פושט רגל הולמת את הצרכים הבסיסיים הדרושים לה למחייה בכבוד, שכן היא מבוססת רק על מדד סטטיסטי של צד ההכנסות הכספיות. כדי לענות על סוגיית ההוצאה המשפחתית ההולמת לצריכה פותחו לא מעט מדדי עוני⁸¹.

70. הגישה שנבחרה על ידי הוועדה כבעלת התכונות המתאימות ביותר לצרכיה היא שילוב של גישת ה-Food Energy Share (FES)⁸², שפותחה בבנק העולמי בצד ההוצאות, ושל גישת

⁸¹ בין מדדי העוני השונים ניתן לראות מדדים אבסולוטיים, שמעגנים סכום מסוים בנקודת זמן בעבר ואז מעדכנים קו עוני זה רק לפי עליית המחירים במשק אך לא לפי העלייה ברמת החיים הכללית, דבר שמפר את הדרישה של מחייה בכבוד. גישות נוספות הן גישות שמתמקדות בצד ההוצאה המשפחתית כביטוי לרמת חיים וכן מתייחסות להתאמת קו העוני לפחות באופן חלקי לרמת החיים השוטפת הן למשל הגישה הקנדית – Market Basket Measure (MBM) וגישת האקדמיה למדעים האמריקאית שהקימה בשנות ה-90 של המאה ה-20 וועדת מומחים שפרסמה דוח שמכונה כאן מדד ה-National Research Council (NRC).

עבור ה-MBM ראה:

Canadian Council on Social Development, 2000, "Chapter 2: Working definitions of Poverty",
; Canadian Fact Book on Poverty, www.ccsd.ca, 32 pages.

עבור ה-NRC ראה:

Citro Constance F. and Robert T. Michael, eds., 1995, "Measuring Poverty: A New Approach",
Washington DC, National Academy Press.

עבור ה-FES ראה:

Ravallion Martin, 1994, "Poverty Comparisons", Harwood Academic Publishers, Chur, Switzerland.

⁸² אצל רווליון (Ravallion) גישה זאת מכונה גם food energy intake (FEI).

ההכנסות של ה-NRC מועצת המחקר הלאומית האמריקאית.⁸³ נכנה גישה זו בהמשך שיטת ה-FES. יישומה מושתת על שילוב בין נתוני הסקר השנתי של הוצאות משק הבית שמופק על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וגם משמש כמסד הנתונים לכתיבת דו"ח ממדי העוני והפערים החברתיים בביטוח הלאומי.⁸⁴ כדי להתאים את המערכת לצרכי הכנס הרשמי, פותחה מערכת של שאלון לפושט הרגל, הניצבת אל מול מערכת הנתונים והחשובים של מודל ה-FES-NRC. כן פותחו משוואות שכר על בסיס נתוני סקר הוצאות משק הבית של 2012⁸⁵ כדי לאמוד את כושר ההשתכרות של פרט בעל מאפיינים דמוגרפיים ואחרים דומים לאלה של פושט הרגל.

71. המערכת שפותחה לחישוב מסגרת ההוצאות הבסיסיות למחייה בכבוד תשמש אומדן מהימן לקביעת מסגרת הוצאות הכוללת את מלוא צרכיהם הבסיסיים השוטפים של החייב ובני משפחתו הגרים איתו, הדרושים להם למחייה הולמת בכבוד, וזאת מבלי להידרש לפירוט רכיבי ההוצאות הספציפיות.⁸⁶

72. המערכת תקבע את סכום ההוצאות הבסיסיות הדרושות למשפחה למחייה בכבוד על בסיס נתונים של מספר בני המשפחה המתגוררים עם החייב (בן הזוג והתלויים)⁸⁷, גילם ומינם.⁸⁸

73. המערכת לחישוב הוצאות אינה מבחינה בין אזורי המגורים השונים ומגבשת סכום הוצאות כלל ארצי. בניתוח ממדי העוני בישראל לא מקובל לחשב קווי עוני שונים לפי אזור, וקצבאות הביטוח הלאומי שנועדו להבטיח קיום הולם בכבוד אינן נקבעות בסכומים שונים בהתאם לאזורים שונים. אילו היו קובעים סכום הוצאות שונה לקיום בכבוד עבור אזורים שונים,

⁸³ על אף חשיבותן המקצועית לא נדון כאן בהגדרת העוני הרב-ממדית לפי ה-capability approach של אמרטיה סן (A.K. Sen). זאת מאחר שהם לפחות בשלב זה פחות יישומיים לצרכי ועדה זו. ראה:

Sen, Amartya K., 1985, "Commodities and Capabilities", Amsterdam: North Holland.

⁸⁴ http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Pages/default.aspx.

⁸⁵ על מנת להשתמש במערכת לאורך זמן יש לעדכנה בהתאם לנתוני סקר ההוצאות חדשים שיפורסמו בעתיד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁸⁶ זה יתרון גישת ה-FES בהשוואה לשיטות האחרות כמו גישת זיהוי ההוצאות הבסיסיות בגישת ה-MBM ורכיב ההוצאה של שיטת ה-NRC. גישת ה-FES נשארת בכוונה כללית בנוגע לחלק ההוצאה על לא-מזון. הצרכים הבסיסיים נגזרים בעזרת מעט שאלות ממוקדות שמספקות די מידע כדי לחשב את ההוצאות הבסיסיות הדרושות למחייה הולמת בכבוד.

ההוצאות כוללות, בין היתר, הוצאות שכר דירה. בנסיבות בהן החייב מתגורר בדירה בבעלותו או בבעלות בני משפחתו מבלי שיידרש לשלם שכירות, יחושבו דמי השכירות שנחסכו כ"הכנסה בעין" ויתווספו לרכיב ההכנסות בעת חישוב ההכנסה הפנויה.

⁸⁷ ראה פירוט בפרק ב(2) להלן.

⁸⁸ על ידי עדכון מספר הימים בשבוע בהם מתגוררים הילדים בביתו של החייב תוכל המערכת לבצע חישוב תקציב הוצאות מהימן גם במצבים בהם ילדי החייבים מתגוררים עם החייב רק בחלק מימות השבוע, ותוכל לקבוע מהו הסכום שיידרש החייב לשלם מהתקציב לתמיכה כלכלית בילדים שאינם גרים עמו.

הייתה בכך אמירה בעייתית לפיה קבוצות אוכלוסייה מסוימות "יכולות להסתפק בקו עוני נמוך יותר" לעומת קבוצות אוכלוסייה אחרות. לפי גישת חישוב ה-FES הארצית עליה אנו ממליצים, יש ציפייה מחייב, המתגורר עם משפחתו בדירת מגורים יקרה, כי יעבור לדירת מגורים זולה יותר על מנת לעמוד ביעדי תכנית הפירעון החודשי. אולם אין ציפייה, כי החייב יעתיק את מקום מגוריו למרחק רב ממקום מגוריו הקודם, למשל ממחוז תל אביב למחוז הדרום, או ממחוז המרכז למחוז הצפון, וזאת משום שמעבר כזה עלול להיות כרוך באובדן מקום עבודה, מקום לימודים של ילדי החייב ומערכת הקשרים החברתיים של משפחתו, וכן עלול להיות כרוך בהוצאות מעבר גדולות.

הוצאות חיוניות נוספות שניתן להוסיף למסגרת ההוצאות הכללית

74. בנוסף למסגרת ההוצאות הכללית שתיקבע באמצעות מערכת ה-FES, ניתן יהיה לאשר הוצאות נוספות חיוניות, הדרושות לחייב ולבני משפחתו, בנוגע לסעיפים מסוימים בלבד.⁸⁹ הוצאות אלה אינן מטופלות באופן מספק במסגרת חישוב הממוצעים של ה-FES. התייחסות להוצאות חיוניות נוספות אחרות הדרושות לחייב מעלה חשש של ספירה כפולה של הוצאות, גם במסגרת חישוב ה-FES וגם פעם נוספת בחישוב הפרטני. היא עומדת בסתירה לרציונאל הבסיסי העומד מאחורי חישוב ה-FES והמלצת הוועדה לקבוע סל הוצאות המאפשר קיום הולם בכבוד ולא לחשב הוצאות באופן פרטני. לאור זאת מומלץ לאפשר להביא בחשבון ולאשר את שלושת סוגי ההוצאות המפורטים למטה בלבד, אשר עומדים בתנאים להכללתם מעבר לחישוב ה-FES:

- הוצאות הדרושות לצורך יציאה לעבודה - עלויות נסיעה לעבודה ובחזרה; ועלויות טיפול בילדים קטנים (מטפלת, מעון יום וכד') המותנות בכך ששני בני הזוג עובדים או שמדובר באם חד-הורית עובדת.
- הוצאות רפואיות חריגות – הכוללות הוצאות חיוניות בגין תרופות או טיפולים רפואיים שאינם מכוסים על ידי סל הבריאות של ביטוח הבריאות והביטוח המשלים

⁸⁹ סעיפים אלו אמורים להיות מיוצגים במערכת ה-FES בצורה גלובלית, אך מאחר שסקרי הוצאות משק הבית מבוססים על מדגם יחסית קטן (ב-2013 המדגם היה בגודל של כ-9,500, בהשוואה לכ-2.3 מיליון משקי בית במשק באותה שנה) ייתכן שהוצאותיו של פושט רגל מסוים גדולות יותר מאלה שמשתקפות בלאו הכי בהוצאת ה-FES. כדי למנוע כפילות ייתכן שלאחר שיאספו די תצפיות של פושטי רגל ניתן יהיה להעריך את מידת הסבירות של מודל ה-FES לגבי קבוצת אוכלוסייה זו. במידה שיימצא כי קיימת ספירה כפולה, שכן כל ההוצאות אמורות להיות כלולות כבר ב-FES כך שטיפול כפול גורר אחריו כפילות, שממנה יש להימנע.

בקופת החולים. מוצדק להתייחס להוצאות כאלו רק כאשר מדובר בהוצאות שקיימות רק אצל מספר קטן של אנשים ולא אצל קבוצות רחבות ורק כאשר הוצאות אלו הן בסדרי גודל גדולים במיוחד ומתקיימות רק ביחס לחייבים מסוימים ולא ביחס לכלל החייבים. הוצאה זו חריגה מתוך הגדרה, שכן הסיכוי להתרחשותה הוא נמוך, ולפיכך לא סביר שהיא נתפשת די הצורך מבחינה סטטיסטית. יחד עם זאת, כאשר היא מתרחשת, היא מהווה בעיה גדולה עבור המשפחה.

הוצאות רפואיות חריגות כוללות גם הוצאות רפואיות חיוניות של תלויים שאינם גרים בביתו של החייב (אחרי מימוש סל השיקום).

- תמיכה בתלויים שאינם גרים עם החייב – תמיכה חיונית הדרושה למחיתם של התלויים, כהגדרתם בדו"ח זה, אשר אינם גרים עם החייב⁹⁰, לרבות מזונות שנקצבו לתשלום לפי סעיף 128 לפקודת פשיטת הרגל.

75. מסיבות מתודולוגיות, הוחלט לנכות הוצאות נוספות פרטניות אלו מההכנסות ולא להוסיף למסגרת ההוצאות הכללית. אלו תוספות חיוניות לחייב המסוים, שיש לנכותן רק לאחר בדיקה פרטנית ומגובה במסמכים. הואיל ומדובר בהוצאות נוספות ופרטניות, הדרושות באופן אישי לחייב או בני משפחתו, הן תדווחנה על ידי החייב ולאחר אישורן על ידי הגורם המוסמך, הן תופענה כניכוי בצד ההכנסות.

76. בשל מורכבות רכיב זה, יהיה צורך לבדוק את אופן הפעלתו עם הצטברות של נתונים לגבי אוכלוסיית פושטי הרגל, לגביהן יופעלו המלצות הוועדה. ידרש איסוף קפדני של הנתונים על התוספות. במידה שהנתונים יועברו למינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי, יוכל זה לערוך סטטיסטיקה עם הצטברות מספר מקרים גדול מספיק כדי לבדוק את הנושא ולהמליץ המלצות ביחס לאופן חישוב ה-FES וביחס לשימוש הנכון בחישוב הוצאות חריגות. מצ"ב **כנספח ז'1** המודל הכלכלי לחישוב אמדן מסגרת ההוצאות בסיסיות הנדרשת למחייה בכבוד.

⁹⁰ לדוגמא: הוצאות חיוניות הדרושות לתמיכה כלכלית בילדים קטינים שאינם מתגוררים עם החייב או באב מבוגר המתגורר בבית אבות סיעודי, שהכנסותיו אינן מספיקות לכלכלתו הבסיסית ואין לו אפשרות אחרת לקבל תמיכה כלכלית מבני משפחה אחרים.

ב2(ב). הרכיב השני: הכנסות וכושר השתכרות

היקף ההכנסות

77. לקביעת התשלום החודשי, יש להתחשב בהכנסות החייב מכל מקור שהוא. הכנסות מעבודה וכן הכנסות אחרות, כגון: דמי שכירות וכד'.⁹¹
78. בהתאם להוראות סעיף 111 לפקודת פשיטת הרגל⁹², גם הקצבאות יחושבו במסגרת ההכנסות לצורך קביעת התשלום החודשי, אולם יש לוודא, כי הסכום שיוותר בידי החייב ומשפחתו למחייתם, לאחר ביצוע התשלום החודשי, לא יפחת מסכומי הקצבאות של הבטוח הלאומי וקצבאות אחרות⁹³ המשולמות לחייב ובני משפחתו.

כושר ההשתכרות של החייב מול הכנסה בפועל

79. ההכנסה שעל פושט הרגל למקסם היא הכנסה מעבודה, בין אם כשכיר ובין אם כעצמאי. הדרישה הנורמטיבית הבסיסית עליה ממליצה הוועדה היא דרישה לעבודה בהיקף של משרה מלאה, כלומר: 42 שעות בשבוע. הוועדה אינה ממליצה לדרוש מחייב פושט רגל לעבוד בהיקף שעות העולה על משרה מלאה. יחד עם זאת, עבודה בהיקף גדול יותר יכולה להיזקק ליזכות פושט הרגל במערך תמריצים שיפורט בהמשך בסעיפים 82.6-82.7 להלן.
80. על פושט רגל הטוען, כי אינו יכול להגיע להיקף עבודה במשרה מלאה יוטל הנטל לשכנע מדוע זה המצב. יתכנו נסיבות המצדיקות עבודה במשרה חלקית, כגון: מצב בריאותי שאינו מאפשר עבודה במשרה מלאה וכד'.
- בנסיבות אלו, יכולה המערכת לחשב את כושר ההשתכרות של החייב בהתאם לאחוז המשרה כפי שאושרה.
81. ככלל, תכנית הפירעון תכלול את הסכום הנדרש מהחייב למיצוי יכולת הפירעון שלו, ובתקופה שנקבעה לתשלום בתכנית (כ- 4.5 שנים בדרך כלל), כתנאי לקבלת ההפטר.

⁹¹ התייחסות להכנסות בני המשפחה תפורט בהרחבה בפרק ב2(ג) להלן.

⁹² סעיף 111(א) לפקודה קובע כי אין באמור בו כדי לגרוע מהוראת סעיף 303 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, או מהוראה בחיקוק אחר שהסעיף האמור חל לגביו, או מהוראה בחיקוק אחר הקובעת הסדר דומה להסדר הקבוע בסעיף 303 האמור.

סעיף 303 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, קובע כי זכות לגמלה בכסף אינה ניתנת להעברה, לערבות או לעיקול בכל דרך שהיא, אלא לשם תשלום מזונות המגיעים מהזכאי לגמלה לפי פסק דין של בית משפט או של בית דין מוסמך; על סעיף זה ראה בג"ץ 291/86 שמעון בן-יעקב נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 25.2.87).

⁹³ סעיפי החוק הנוספים המקנים הגנה דומה מפורטים בנספח ח' לדו"ח זה.

82. חשוב לציין, כי יעד ההשתכרות אינו משקף בהכרח את הכנסתו בפועל של פושט הרגל אלא את היעד הנורמטיבי שמומלץ כי מנהלי ההליך יקבעו עבורו. בבסיס היעד הנורמטיבי עומדת הציפייה מפושט הרגל למצות את כושר ההשתכרות שלו, בהינתן נתוני האישיים והמקצועיים לשם מיקסום החזר החובות בתקופה קצובה. לשם כך יתכן ויהיה עליו לעבוד יותר שעות במקום עבודתו (אך לא יותר ממשרה מלאה), לקחת על עצמו משרה חלקית נוספת (לשם הגעה למשרה מלאה), להחליף מקום עבודה למקום עבודה בו ההשתכרות גבוהה יותר, כל עוד הוא תואם את השכלתו וניסיונו המקצועי של פושט הרגל וכד'. להלן יפורטו התמריצים לעידוד החייב למיצוי כושר ההשתכרות והגדלת ההכנסה.

חייב שאינו ממצה את כושר ההשתכרות

82.1. תהליך מיצוי כושר ההשתכרות דורש זמן ואינו מידתי. לפיכך, במידה ויתברר, כי החייב אינו ממצה את כושר ההשתכרות שלו והכנסתו בפועל נמוכה יותר, הוועדה ממליצה לאפשר לחייב פרק זמן של 6 חודשים, פרק הזמן האפקטיבי הדרוש לו למיצוי כושר ההשתכרות. מומלץ במקרים אלו לתכנן עם החייב תכנית עבודה להגדלת השכר בפועל. תכנית זו תכלול מרכיבים של יעוץ פיננסי ותעסוקתי. על תכני הייעוץ התעסוקתי לשם מיצוי כושר ההשתכרות, הגורמים שיפעילו אותם ומקורות מימוןם ראוי לקיים דיון נפרד החורג ממסגרת ההמלצות הנוכחיות.

82.2. בנסיבות אלו, מציעה הוועדה להמליץ על תכנית פירעון במסגרתה יידרש החייב לשלם סכום חודשי מופחת במשך 6 החודשים הראשונים שיקבע בהתאם להשתכרות בפועל. לאחר מכן, יחויב החייב בתשלום המלא, בהתאם לאומדן כושר ההשתכרות, במשך 4 שנים נוספות.⁹⁴ ביצוע התשלום כמפורט לעיל יזכה את החייב במחיקת יתרת חובותיו וסיום הליך פשיטת הרגל בהפטר.

82.3. במידה ובתוך 6 חודשים יעמוד החייב ביעד, ימצה את כושר ההכנסה שלו ויגדיל את הכנסתו, ישלם את התשלום החודשי המלא ובכך, למעשה, יזכה בהפטר בתום 4.5 השנים.

⁹⁴ התקופה המצוינת כפי שנקבעה על ידי הכונס הרשמי במדיניותו החדשה.

82.4. אי מיצוי כושר ההשתכרות לא יפעיל "מקל" של שלילת הפטר והוצאה מההליך אלא "מקל" של הארכת התקופה עד מתן ההפטר. לפיכך, חייב שימשיך לשתף פעולה בהליך פשיטת הרגל אך לא ימצה את כושר ההשתכרות שלו במהלך 6 חודשים ממועד צו הכינוס, לא תישלל זכאותו להתקדם בהליך ובסופו של דבר לקבל הפטר. במקרה זה, ימשיך החייב לשלם את התשלום המופחת שנקבע לפי השתכרותו בפועל, אולם יידרש להמשיך ולשלם את התשלום החודשי למשך תקופה ארוכה יותר מהתקופה שנקבעה בתכנית הפירעון, עד להשלמת מלוא הסכום הדרוש בהתחשב בגובה התשלום החודשי המלא והתקופה לתשלום שנקבעה בתכנית הפירעון.

82.5. ייתכנו מקרים חריגים בהם החייב לא עמד ביעד מיצוי כושר ההשתכרות בשל נסיבות חריגות שיאושרו, ועדיין יוכל לקבל הפטר אם שילם את התשלום המופחת בהתאם להכנסתו בפועל, במשך התקופה שנקבעה בתכנית הפירעון, ומבלי שיידרש להשלים את הסכום הנדרש בהתאם לגובה התשלום החודשי המלא. לדוגמא, כאשר חייב עובד במקום עבודה קבוע שנים רבות והשכר שמשולם בו נמוך יחסית וקיימת חשיבות המשך עבודה רציפה במקום העבודה הקבוע.⁹⁵ היה והמנהל המיוחד ישתכנע, כי קיימות נסיבות מוצדקות בגינן לא הגיע החייב למיצוי כושר ההשתכרות שלו, נסיבות העולות בחשיבותן על הצורך להגדיל את ההשתכרות בפועל כדי למקסם את תשלום החובות, הוא יציין זאת במפורש, ובהתאם יוכל לקבוע את התשלום החודשי המומלץ בתכנית הפירעון על בסיס השכר בפועל. עם זאת, מבקשים חברי הוועדה להבהיר, כי עצם קביעת כושר השתכרות גבוה יותר חשובה כחלק מתהליך ההעצמה הכלכלית והפנימית שעל החייב לעבור, ובמסגרתה לחדש את האמון העצמי שלו ביכולותיו ואת ביטחונו העצמי במסוגלותו. לכן סבורים חברי הוועדה, כי יש לציין את יעד היכולת גם אם המנהל המיוחד סבור, כי מותר שלא לעמוד בו מטעמים מיוחדים, כאמור.

⁹⁵ מתוך הבנה כי מקום העבודה הוא פעמים רבות לא רק מקור פרנסה אלא גם מקור תמיכה חברית, נפשית ואחרת הדרושה לחייב כדי לעצור את התדרדרותו ולהעביר את חייו לפסים של צמיחה.

חייב שמשתכר או מגדיל את הכנסתו מעבר לכושר ההשתכרות (היעד הנורמטיבי שנקבע עבורו)

82.6. חייב שמשתכר סכום העולה על הסכום שנקבע על ידי המערכת תומכת ההחלטה הסכום למיצוי כושר השתכרותו, יוכל לבחור בין שתי אפשרויות. האחת, קביעת התשלום החודשי בתכניות הפירעון בהתאם לאומדן כושר השתכרות (הנמוך מההכנסה בפועל) ובתוספת 70% מההפרש בין ההכנסה בפועל לכושר ההשתכרות. במקרה זה יוכל החייב לעשות שימוש ביתרה הפנויה (30% מההפרש) לצרכים אישיים. האפשרות השנייה, קביעת התשלום החודשי בתכנית הפירעון בהתאם לאומדן כושר ההשתכרות ובתוספת 30% מההפרש בין ההכנסה בפועל לכושר ההשתכרות. אפשרות זו מותנית בכך שהיתרה הפנויה (70% מההפרש) תשמש לתשלום נוסף לקופת פשיטת הרגל, באופן שיביא לפירעון מוקדם יותר של סכום היעד שנקבע בתכנית הפירעון וקיצור התקופה עד לקבלת ההפטר החלוט.

82.7. אם במהלך ביצוע תכנית הפירעון יגדיל החייב את הכנסותיו לסכום הגבוה מהסכום שנקבע למיצוי כושר השתכרותו, יגדל התשלום החודשי בסכום השווה ל- 30% או 70% מהתוספת בשכר (בהתאם לבחירת החייב, כמפורט בסעיף 82.6 לעיל). בהתאם לגידול בגובה התשלום החודשי, יגדל גם יעד התשלום הכולל הדרוש בתכנית הפירעון כתנאי לקבלת ההפטר.

המודל הכלכלי לחישוב אומדן למיצוי כושר ההשתכרות

83. המערכת לחישוב אומדן כושר ההשתכרות קובעת מדד אובייקטיבי לחיזוי כושר ההשתכרות של החייב, בהסתמך על מאפיינים דמוגרפיים ואישיותיים ונתונים נוספים, כגון: גיל, מין, דת, איזור מגורים, רמת ההשכלה, המצב המשפחתי, משלח היד, הענף הכלכלי וכד'.

84. מערכת חישוב כושר ההשתכרות יכולה, כאמור, להביא בחשבון גם את היקף המשרה לפיה נדרש החישוב, בהתאם לנסיבות, אם אכן השתכנע הכונס הרשמי ובעל התפקיד מטעמו כי החייב אינו מסוגל לעבוד במשרה מלאה.

מצ"ב כנספח ז'2 הסבר אודות אופן חישוב כושר ההשתכרות.

הכנסה בעין מדיוור בדירה בבעלות עצמית

85. ברכיב הוצאות המחיה נלקחו בחשבון הוצאות עבור דמי שכירות. בהתאם לכך, בחישוב כלל הכנסות החייב יש לכלול גם את ההכנסות הלא כספיות של החייב במידה והוא גר בדירה בבעלות עצמית או בדירה של בני משפחה מבלי לשלם דמי שכירות ולהוסיף להכנסות את הסכום שהיה מקבל לו היתה מושכרת הדירה.⁹⁶
86. רכיב זה של ההכנסה בעין מדיוור בבעלות עצמית ייקבע באמצעות אומדן ההכנסה משכירות. הצוות המקצועי שפעל להקמת המערכת קבע את ערך המגורים בדירה בעזרת נתוני הסקר וכלים אקונומטריים וסטטיסטיים, תוך התייחסות לאזור המגורים ומאפייניו כגון מחוז, נפה, עיירת פיתוח וכד'.
87. במקביל, במידה ומשולמים בגין הדירה תשלומי משכנתא, יש לנכות את הסכום המשולם מאומדן ההכנסות בעין מדיוור בבעלות עצמית. הניכוי יתבצע עד לגובה ההכנסה בעין ולא מעבר לה, על מנת שלא לאפשר לחייב לצבור זכויות בדירת המגורים באופן שיקטין את ההכנסה הפנויה ואת יכולת החזר החובות החודשי לכלל הנושים.

ב2(ג). הרכיב השלישי: בני המשפחה של החייב והשפעתם על חישוב התשלום החודשי

88. בחינת מאפייני חייבים בהליך פשיטת רגל מעלה, כי רבים מהם מנהלים משק בית משותף עם בן/בת זוג, ומפרנסים ילדים קטינים או בני משפחה אחרים התלויים בהם למחייתם (כגון: ילדים בגירים נכים, הורים מבוגרים).⁹⁷ לעתים מתגוררים בבית החייב בני משפחה שאינם תלויים בו למחייתם, וההחלטה על חיים משותפים התקבלה מטעמים אחרים שאינם כלכליים. לעתים מפרנס החייב בני משפחה התלויים בו למחייתם אולם אינם גרים בבית החייב.
89. לאור המורכבות בהרכבי המשפחה השונים האפשריים, מרכיב מהותי בדו"ח הוא גיבוש הנחיות ביחס להרכב בני המשפחה הרלבנטיים, בהם יש להתחשב בעת קביעת התשלום

⁹⁶ זהו אחד המאפיינים החשובים של מדידת ההכנסות ב-NRC. הפעלנו כללים אלה גם בחישובי העוני לפי FES, שכן ב-FES המקורי של Ravallion אין טיפול בסוגיית ההכנסות אלא רק בצד ההוצאות.

הגדלת ההכנסות מקבילה למעשה להפחתת הוצאות השכירות ממסגרת ההוצאות הבסיסית, כאשר חייב גר בדירה בבעלות עצמית.

החודשי, וכן הנחיות ביחס למשקל הראוי שיש ליתן להכנסותיהם והוצאותיהם בעת קביעת התשלום החודשי לחייב.

הגדרת בני המשפחה

90. ראשית, יש לקבוע מיהם בני המשפחה שיכללו בחישוב רכיב הוצאות המחיה המשפחתיות.

בכבוד עולה על חובתו לפרוע את חובותיו לנושים.

90.1. בהתאם להוראות סעיף 111 לפקודת פשיטת הרגל רשאי בית המשפט, בעת קביעת תשלומים עיתיים לחייב, להקציב לחייב סכומים הדרושים למחייתו ולמחיית התלויים בו. גם סעיף 127 לפקודת פשיטת הרגל מתייחס לבני המשפחה של החייב וקובע, כי בנסיבות מסוימות יכול הנאמן לתת לפושט הרגל הקצבות מתוך נכסיו למחייתו ולמחיית משפחתו. תזכיר חוק חדלות הפירעון קובע גם הוא הסדר דומה בסעיף 155, תוך הוספת המונח "דמי מחייה" שמשמעותו, הסכומים שייקצבו לחייב לצורכי מחייתו ומחיית התלויים בו.

90.2. פרשנות למונח תלויים אינה מצויה בפקודת פשיטת הרגל, אולם קיימת בחוק הביטוח הלאומי בעניין גמלאות לתלויים בנפגעי עבודה וכן הזכאות לקצבאות זקנה ושארים.⁹⁸

91. הוועדה ממליצה להגדיר את בן הזוג והתלויים כ"בני המשפחה" הרלבנטיים לקביעת

ההכנסה הפנויה בעת קביעת התשלום החודשי בהליך פשיטת הרגל, כדלקמן:

"בן הזוג" – הנשוי לחייב וגר עמו או ידוע בציבור של החייב הגר עמו.⁹⁹

"התלויים" –

• ילדו של החייב – ובלבד שמתקיים בהם אחד מאלה:

○ לא מלאו לו 18 שנים;

○ לא מלאו לו 24 שנים ובלבד שמתקיים אחד מאלה:

עיקר זמנו מוקדש לסיום לימודים במוסד חינוכי על-יסודי; שוחר במסגרת

קדם-צבאית של צבא הגנה לישראל; משרת שירות בהתנדבות למטרה ציבורית

⁹⁷ תרשימים אודות נתונים אישיים של פושטי הרגל בישראל מצורפים כנספח י' לדו"ח.

⁹⁸ ראה סעיפים 130 ו-238 לחוק הביטוח הלאומי.

⁹⁹ בהתאם לפרשנות הקבועה בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי.

או לאומית ושירותו הסדיר לפי חוק שירות בטחון נדחה עקב שירותו בהתנדבות כאמור; חייל בשירות סדיר או התנדבות לשירות לאומי/שירות לאומי-אזרחי; לומד באחד ממסלולי העתודה שהוכרו בפקודות הצבא ושירותם הסדיר לפי חוק שירות בטחון נדחה עקב לימודיו כאמור;

○ מלאו לו 18 שנים אולם מטעמים בריאותיים אינו מסוגל לכלכל את עצמו ותלוי בחייב תלות מלאה או חלקית.

- הורי החייב שמטעמים בריאותיים או מחמת גילם אינם מסוגלים לכלכל עצמם ותלויים בחייב תלות מלאה או חלקית, בהתאם לשיקול דעת הכונס הרשמי או המנהל המיוחד מטעמו.

- אחרים, שאינם עומדים בתנאים שלעיל, אך אינם מסוגלים לכלכל עצמם ותלויים בחייב תלות מלאה או חלקית, בהתאם לשיקול דעת הכונס הרשמי או המנהל המיוחד מטעמו, ומנימוקים מיוחדים שיפורטו; "בני המשפחה של החייב" – בן הזוג והתלויים בו.

הנחיות הוועדה בנוגע למשקל שיש ליתן להכנסות והוצאות בני המשפחה בקביעת התשלום

החודשי לחייב

התלויים

92. כתנאי לתמיכה כלכלית בתלויים הגרים עם החייב והכללתם במסגרת הוצאות המחיה המשפחתיות, יש לכלול גם את הכנסותיהם של התלויים, מכל מקור שהוא, במסגרת רכיב ההכנסות בעת חישוב ההכנסה הפנויה של החייב וקביעת התשלום חודשי שיושת עליו. הכללת הכנסות התלויים נדרשת על מנת להגביל את התמיכה הכלכלית של החייב בתלויים ליתרה הדרושה להם למחייתם, לאחר שעשו שימוש בכלל הכנסותיהם. באופן זה יושג האיזון הנכון בין זכויות התלויים לבין זכויות הנושים להיפרע מן החייב. בהתאם לכך, הכנסות התלויים, לרבות מזונות וקצבאות המשולמים לטובתם, יילקחו בחשבון ברכיב ההכנסות בעת חישוב ההכנסה הפנויה של החייב וקביעת התשלום החודשי שיושת עליו.

במידה והחייב חולק את התמיכה בתלויים עם בן זוגו, אין לכלול את מלוא הכנסות התלויים בחישוב ההכנסה הפנויה, אלא רק חלק מהם, בשיעור זהה לאחוז השתתפות החייב בתשלום ההוצאות המשפחתיות.¹⁰⁰

בנוסף, במידה ואחד מילדיו של החייב עונה על הגדרת התלויים שלעיל, אולם בפועל אינו תלוי כלכלית בחייב (הכנסותיו עולות על הוצאותיו), אין לעשות שימוש בהכנסותיו לצורך פירעון חובות החייב. בהתאם לכך, הוא לא ייכלל בחישוב הוצאות המחיה המשפחתיות והכנסותיו לא יילקחו בחשבון בעת קביעת התשלום החודשי של החייב בהליך פשיטת הרגל.

בן הזוג של החייב

הכנסות בן הזוג - העיקרון המנחה הפרדה רכושית

93. העיקרון המנחה בסוגיה זו הוא עקרון ההפרדה הרכושית, המוצא את ביטויו בסעיף 4 לחוק יחסי ממון בין בני זוג, התשל"ג-1973¹⁰¹ (להלן: "חוק יחסי ממון"). בהתאם לעקרון זה, נקודת המוצא להנחיות שבדו"ח הינה כי החובות הנתבעים כנגד החייב בהליך פשיטת רגל הינם חובות שלו בלבד, ויפרעו באמצעות מימוש נכסי החייב בלבד, מבלי לכלול במסת הנכסים למימוש את נכסי בן הזוג ומבלי לכלול בחישוב התשלום החודשי את הכנסותיו של בן הזוג. זאת, למרות העובדה שבמהלך קיום הקשר מקיימים בני הזוג חיי שיתוף ומנהלים משק בית משותף. בהתאמה, גם חובות בן הזוג הינם חובות שלו בלבד ויפרעו מנכסיו והכנסותיו שלו, שכן אין בדין הישראלי הליך לפשיטת רגל משותפת של שני בני זוג.

¹⁰⁰ ראה לעניין זה סעיף 100 להלן. לדוגמא: אם החייב נושא במחצית מההוצאות המשפחתיות, יילקחו בחשבון, ברכיב ההכנסות בחישוב ההכנסה הפנויה, רק מחצית מהכנסות התלויים.

¹⁰¹ סעיף 4 לחוק יחסי ממון:

"4. העדר תוצאות במשך הנישואין
אין בכריתת הנישואין או בקיומם כשלעצמם כדי לפגוע בקניינם של בני הזוג, להקנות לאחד מהם זכויות בנכסי השני או להטיל עליו אחריות לחובות השני".

דברי הנשיא (כתוארו דאז) שמגר בע"א 1915/91 יעקובי נ' יעקובי, (פורסם בנבו, 13.8.95): "כל אחד אדון לנכסיו ואין האחד אחראי לחובות משנהו, וזכותם להקנות לאחרים וזה לזה זכויות, איש בנכסיו".

דברי הנשיא (כתוארו דאז) ברק, ברע"א 8791/00 אניטה שלם נ' טווינקו בע"מ (פורסם בנבו, 13.12.06): "הלכת השיתוף מבקשת לשמר את האוטונומיה והזהות העצמאית של כל אחד מבני הזוג... הלכת השיתוף לא באה לבטל את זהותם העצמית של בני הזוג במסגרת חיי הנישואין. היא לא מבקשת להפוך את הזוגיות למעין אישיות משפטית, המגלמת את מכלול זכויותיהם והתחייבויותיהם של בני הזוג ביחד".

טענות נושים לשותפות בן הזוג בחובות מקומן להתברר בהליכי תביעה נפרדים כנגד בן הזוג של החייב, ולהוכחת הטענה לשותפות בחוב בהתבסס על המשטר הרכושי החל על בני הזוג, אופי יחסיהם ומהות החוב הנתבע. ספק אם טענות אלו ניתנות לבירור במסגרת הליך פשיטת הרגל שהינו הליך קולקטיבי למימוש נכסי החייב לטובת כלל נושיו.

94. בהתאם לכך, לצורך קביעת התשלום החודשי של החייב יש לכלול ברכיב ההכנסות את הכנסותיו שלו. יחד עם זאת, במסגרת בירור מסת נכסי החייב בהליך פשיטת הרגל, יוכלו הצדדים להעלות טענות לשיתוף בהכנסות, בהתאם לנסיבות ולמשטר הרכושי החל על בני הזוג.¹⁰² במידת הצורך, ניתן יהיה לפנות לבית המשפט בבקשה להכיר בזכויותיו של החייב בהכנסות בן הזוג ולהיפך. במידה ותתקבל הטענה לשיתוף בהכנסות, יהיה מקום לכלול ברכיב הכנסות החייב מעבודה מחצית מההכנסה הכוללת של החייב ובן הזוג.

חלוקת נטל תשלום הוצאות בני המשפחה בין החייב לבן זוגו

95. כאשר החייב מתגורר עם בן זוג, אזי בעת חישוב הכנסתו הפנויה וקביעת התשלום החודשי שיושת עליו, יש לכלול את רכיב ההוצאות המשפחתיות, אך לא בערכו המלא, אלא בהתאם לחלקו של החייב בנטל התשלום ביחס לבן זוגו. זאת, בהסתמך על התרומה הנדרשת מבן הזוג לשאת בחלקו בהוצאות המחייה המשפחתיות מהכנסותיו.

96. בעת קביעת חלוקת הנטל לתשלום הוצאות המחייה המשפחתיות בין החייב שנקלע להליכי חדלות פירעון לבין בן זוגו, חלים במקביל הוראות דיני המזונות בישראל, הנקבעים על פי הדין האישי, ודיני חדלות הפירעון.

פקודת פשיטת הרגל מסדירה את האזיון בין שני דינים אלו במסגרת הוראת סעיף 128, ומסמיכה את בית המשפט של חדלות פירעון לקצוב את מזונות הזכאים.¹⁰³

¹⁰² טענות לשיתוף בהכנסות יכולות להיטען בהתבסס על חזקת השיתוף על בני הזוג, והלכת השיתוף הספציפי מכח הדין הכללי כפי שהוכרה בדין הישראלי. יש לציין כי עד היום בתי המשפט נטו לאמץ את טענת השיתוף בנכסים כשעלתה על ידי בת הזוג ונזהרו לאמץ את טענת השיתוף בנכסים כשהועלתה על ידי הנאמן, בשם הנושים (ראה ע"א 4374/98 ורד עצמון נ' עו"ד אורי רפ, (פורסם בנבו, 13.11.02); ה"פ 13815-07-09 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' אבי דוד (פורסם בנבו, 17.5.2011).

להרחבה בנושא זה – ראה ספרו של פרופ' שחר ליפשיץ "השיתוף הזוגי" (צפוי להתפרסם בהוצאת נבו ובר אילן, תשע"ו - 2016), שער שני פרק ו'3 ופרק ז'2(ה).

¹⁰³ סעיף 128 לפקודת פשיטת הרגל:

"128. הקצבה לזכאי למזונות לפי בקשתו של אדם שמגיעים לו מפושט הרגל על פי פסק דין מזונות שזמן פרעונם חל אחרי מתן צו הכינוס, רשאי בית המשפט להקציב לאותו אדם מזמן לזמן מתוך נכסי פושט הרגל או מתוך הכנסותיו סכומי כסף שימצא לנכון."

בהתאם להוראות הסעיף, במידה ובשלב כלשהו יפנו התלויים הגרים עם החייב בהליך לקבלת פסק דין למזונות ובית המשפט של חדלות פירעון יקצוב את מזונותיהם בהתאם להוראות סעיף 128 לפקודת פשיטת הרגל, אזי יהיה מקום לקבוע את ההכנסה הפנויה של החייב, בין היתר, בהתחשב בסכום המזונות שנקצב על ידי בית המשפט. אלא שבדרך כלל לא נוקטים בני המשפחה הגרים עם החייב הליך משפטי לקבלת פסק דין למזונות. כמו כן, ברור כי לאור כמות תיקי פשיטת הרגל המתנהלים כיום לא נכון יהיה כי בכל תיק שבו החייב מתגורר עם בני משפחתו תידרש פניה לבית המשפט לפסיקת מזונות וקציבתם.

97. אשר על כן, אנו נדרשים בהמלצתנו לתת הנחייה המתייחסת לקביעת חלקו של החייב המתגורר עם בני משפחתו בתשלום סך כל ההוצאות המשפחתיות. בדרך זו ניתן יהיה לקצוב את רכיב ההוצאות ביחס לאותו חייב ולחשב את הכנסתו הפנויה לצורך קביעת התשלום החודשי שיושת עליו.

98. הוועדה סבורה כי המסגרת הנורמטיבית המתאימה ביותר לחלוקת נטל תשלום הוצאות בני המשפחה בין החייב לבן זוגו, היא זו שנקבעה בהלכה לעניין פרשנות סעיף 128 לפקודת פשיטת הרגל ביחס לאיזון הדרוש בין הדינים.¹⁰⁴ כדברי כב' השופטת, כתוארה אז, ורדה אלשיך בפשי"ר (ת"א) 1831/00 פלונית נ' פלוני (פורסם בנבו, 29.6.04):

"סעיף 128 מהווה חלק ממערכת דינים מיוחדת, שעניינה התווית מעמדם המיוחד של דמי המזונות מחד גיסא, ואיזון בינו לבין צרכיהם של הנושים ה"חיצוניים", אשר הנאמן פועל בשמם, מאידך גיסא; הסעיף מהווה מעין פתרון זמני, המאפשר לבית המשפט לקצוב סכומים מהקופה באורח מיידי לטובת בן-משפחת החייב, במזונותיו הוא חב."

ראה גם דברי כבוד השופטת תמר אברהמי בפשי"ר (ת"א) 1831/00 הנ"ל):

"אשר לדרך בה שוקל בית המשפט של פשיטת רגל את הבקשות לפי סעיף 128 הובהר, כי האיזון בין הצרכים המתחרים נשקל בבית המשפט של פשיטת הרגל בצורה אחרת מהדרך בה הוא נשקל בבית המשפט שקבע את המזונות. על בית המשפט לפשיטת רגל "למצוא את נקודת האיזון הראויה בין האינטרסים של הזכאי למזונות, של נושי החייב ושל החייב עצמו" (ע"א 8993/04 הנ"ל).

¹⁰⁴ באופן זה תושג, בין היתר, אחידות ביחס בין התלויים שאינם גרים עם החייב ואוחזים בפס"ד למזונות לבין התלויים הגרים עם החייב. חובתו של החייב לזון את כל התלויים תיקבע בהתאם לאיזון הנדרש בהסדר המפורט בסעיף 128.

לאור אותו איזון, הסכום שנפסק על ידי בית המשפט לפשיטת רגל עלול להיות נמוך משמעותית מהסכום שנפסק על ידי הערכאה אשר קבעה את המזונות. סכום המזונות שנקבע במסגרת בית המשפט לענייני משפחה "מהווה אך נקודת מוצא, ומתפקד כחיוב נוסף המוטל על החייב חדל - הפרעון (אשר מעצם מצבו אינו מסוגל, בדרך-כלל, לשלם את הסכום במלואו)... צרכיו של נזקק המזונות (חשובים כאשר יהיו), בשלב זה, אינם מהווים עוד חזות הכל, ובית המשפט בוחן אף את צרכיהם של הנושים, כאשר מן הראוי ליתן את הדעת על מספרם, סוג נשייתם, מיהותם וסך כל חובותיו של החייב (שאינם נשוא חוב מזונות), לעומת התשלום החודשי המקסימלי שניתן להשית עליו על-פי דין."

99. באשר לשיעור הקצאת נטל תשלום הוצאות המחיה המשפחתיות בין החייב לבין בן זוגו, סבורה הוועדה, כי כפתרון ביניים, עד לקביעה של יחס אחר בחקיקה או בפסיקה, יש לחלק את נטל תשלום ההוצאות בין החייב לבן זוגו בהתאם ליחס שבין הכנסותיהם.¹⁰⁵ למען הבהירות מציעה הוועדה את המונח "הוצאות המחיה המשפחתיות" לקביעת מלוא ההוצאות הבסיסיות הדרושות לחייב ובני המשפחה למחיה בכבוד בצירוף סכום ההוצאות החיוניות הנוספות כפי שיאושרו, ואת המונח "דמי מחייה" לקביעת חלקו של החייב בנטל תשלום הוצאות המחיה המשפחתיות, שיחושב בהתאם ליחס שבין הכנסת החייב להכנסת בן הזוג.¹⁰⁶ בהתאם לכך, בחישוב ההכנסה הפנויה של החייב המתגורר עם בן זוגו, יחושב רכיב ההוצאות בהתאם לסכום דמי המחיה ולא במלוא סכום הוצאות המחיה המשפחתיות.¹⁰⁷ בדרך זו יובטח כי בכל מקרה יוותר בידי החייב ומשפחתו מלוא הסכום הדרוש להם להוצאות מחייתם ויושג האיזון הדרוש שבין דיני חדלות הפירעון וזכויות הנושים לבין דיני המשפחה וזכויות הזכאים למזונות.

¹⁰⁵ החישוב תואם לדין הקנדי כאמור בסעיף 46.1 לעיל.

¹⁰⁶ לדוגמא: אם הכנסת אחד מבני הזוג הינה בשיעור של 60% מסך ההכנסה הכוללת של שני בני הזוג, הרי שהוא יישא ב-60% מהוצאות המחיה המשפחתיות ובן זוגו יישא ב-40% מההוצאות.

בהתאם לכך, אם הוצאות המחיה המשפחתיות הינם 10,000 ₪; הכנסות החייב עומדות על סך של 8,000 ₪ והכנסות בן זוג 4,000 ₪, דמי המחיה יחושבו בשיעור של 8,000/12,000 מסך ההוצאות המשפחתיות (10,000 ש"ח), ויעמדו על סך של 6,666 ₪. ובהתאם לכך, ההכנסה הפנויה של החייב לצורך קביעת התשלום החודשי הינה 1,334 ₪ (הכנסתו החודשית בניכוי דמי המחיה). לעומת זאת, אם הכנסות החייב עומדות על סך של 4,000 ₪ והכנסות בן הזוג על סך של 8,000 ₪, דמי המחיה יחושבו בשיעור של 4,000/12,000 מסך ההוצאות המשפחתיות (10,000 ₪), ויעמדו על סך של 3,333 ₪. ובהתאם לכך, ההכנסה הפנויה של החייב לצורך קביעת התשלום החודשי הינה 667 ₪.

¹⁰⁷ כשהחייב אינו מתגורר עם בן זוג יחושב רכיב ההוצאות בהתאם למלוא הוצאות המחיה המשפחתיות וההוצאות החיוניות הנוספות של החייב והתלויים, ובכפוף להכללת הכנסות התלויים ברכיב ההכנסות.

100. יחד עם זאת, במקרים בהם בהתאם לפרמטרים שלעיל נטל תשלום ההוצאות המוטל על החייב יהיה גבוה מהנטל המוטל על בן הזוג (במקרים בהם הכנסת בן הזוג נמוכה מהכנסת החייב), מומלץ לבחון לעומק את הנסיבות ולהמליץ, במקרים המתאימים ותוך מתן נימוקים מפורטים, על הפחתת סכום דמי המחיה באופן שיביא להגדלת ההכנסה הפנויה והגדלת התשלום החודשי שיקבע¹⁰⁸, כל עוד יוותר בידי החייב ובן הזוג הכנסה פנויה המספיקה להם ולבני המשפחה למחייה הולמת בכבוד.

ב2(ד). סיכום פרק ב2 - הנחיות אופרטיביות לקביעת גובה התשלום החודשי

חישוב בסיסי של הסכום לתשלום חודשי לחייב

101. סכום התשלום החודשי שיושת על החייב יקבע על פי הכנסתו הפנויה, שתחושב בשכולל רכיב ההכנסות בניכוי רכיב ההוצאות.

רכיב ההכנסות כולל את ההכנסה החודשית של החייב מעבודה (בהתייחס להכנסה בפועל ולאומדן מיצוי כושר ההשתכרות של החייב בהתאם להנחיות המפורטות בסעיפים 102 - 103 להלן); וכן, הכנסות אחרות של החייב שלא מעיסוק (כולל הכנסות בעין מדירה בבעלות עצמית, בהתאם לאומדן שיופק ע"י המערכת, ובניכוי תשלומי המשכנתא).
רכיב ההוצאות כולל את סכום ההוצאות הבסיסיות הדרושות לחייב למחיה בכבוד, כפי שנקבע במערכת תומכת ההחלטה, ובצירוף ההוצאות החיוניות הנוספות, במידה ואושרו.¹⁰⁹

102. במידה והכנסתו של החייב בפועל נמוכה מאומדן כושר ההשתכרות, כפי שייקבע על ידי המערכת, יקבע לו תשלום חודשי מופחת למשך שישה חודשים ראשונים שיתבסס על הכנסתו בפועל. לאחר מכן, יקבע התשלום החודשי המלא, בהתאם לאומדן למיצוי כושר ההשתכרות, עד לתום תקופת תכנית הפירעון.

103. במידה והכנסת החייב עולה על הסכום שנקבע על-ידי המערכת כסכום למיצוי כושר ההשתכרות, יעמדו בפניו שתי אפשרויות.

¹⁰⁸ לדוגמא: כאשר בן הזוג פועל שלא בתום לב ואינו מממש את כושר ההשתכרות שלו.

¹⁰⁹ ההוצאות הנוספות יאושרו רק לאחר בדיקת עמידתם בתנאים הקבועים בפרק ב2(א) לעיל. הוועדה ממליצה לאסוף נתונים סטטיסטיים מפורטים אודות כל ההוצאות הנוספות המאושרות לצורך בדיקת יישום ההנחיות והפקת מסקנות בהמשך.

אפשרות אחת, קביעת התשלום החודשי בתכנית הפירעון בהתאם לאמדן כושר ההשתכרות ובתוספת 70% מההפרש בין ההכנסה בפועל לאומדן כושר ההשתכרות. אפשרות שניה, קביעת התשלום החודשי שבתכנית הפירעון בהתאם לאמדן כושר ההשתכרות ובתוספת 30% מההפרש בין ההכנסה בפועל לכושר ההשתכרות. במקרה זה יידרש החייב, בנוסף לתשלום החודשי, להעביר את היתרה הפנויה (70% מההפרש) לקופת פשיטת הרגל לצורך פירעון מוקדם יותר של הסכום שנקבע בתכנית הפירעון וקיצור התקופה עד לקבלת ההפטר.

104. בקביעת התשלום החודשי יש לשים לב להגנה על הקצבאות הקבועה בסעיף 111 לפקודת פשיטת הרגל, ולוודא כי אין גריעה בקצבאות להן זכאי החייב בהתאם לסעיף 303 לחוק הביטוח הלאומי או בחיקוקים הקובעים הסדר דומה¹¹⁰.

105. בשלב הראשוני, יגבש הכונס הרשמי את עמדתו ביחס לגובה התשלום החודשי בהתאם לנתונים המוצהרים על ידי החייב. בשלב השני, יקבע התשלום החודשי שישלם החייב במסגרת תכנית הפירעון המוצעת, בהתאם לנתונים מהימנים שאומתו בחקירות שנערכו לחייב במסגרת הליך פשיטת הרגל.

חישוב הסכום לתשלום חודשי לחייב בהתייחס לבני המשפחה הגרים עמו

106. כאשר החייב מתגורר עם בני משפחה :

106.1. לרכיב ההכנסות – יצורפו הכנסות ה"תלויים"¹¹¹ הגרים עם החייב, מכל מקור

שהוא. כאשר החייב מתגורר עם בן זוג, לא יצורפו כלל הכנסות התלויים אלא

חלק מההכנסות, בשיעור זהה לשיעור השתתפות החייב בנטל תשלום הוצאות

המחיה המשפחתיות, כפי שיפורט בסעיף 106.2 להלן.¹¹²

106.2. ברכיב ההוצאות – יכללו סכום הוצאות המחיה המשפחתיות, ע"י המערכת

תומכת ההחלטה, וההוצאות החיוניות הנוספות, בהתחשב בצרכי החייב, בן הזוג

והתלויים הגרים עמו.

¹¹⁰ ראה סעיף 78 לעיל.

¹¹¹ להגדרת התלויים ראה פרק 2ב(ג) בדו"ח זה לעיל, וזאת בכפוף לאמור בסעיף 108 סיפא להלן.

¹¹² הכנסות בן הזוג לא יכללו ברכיב ההכנסות לקביעת התשלום החודשי.

כאשר החייב מתגורר עם בן זוג, יחושב רכיב ההוצאות בהתאם לסכום "דמי המחיה", שהוגדר כסכום המוטל על החייב בהשתתפות בהוצאות המחיה המשפחתיות וההוצאות החיוניות הנוספות, המחושב בהתאם ליחס שבין הכנסותיו של החייב להכנסות בן זוגו.

107. לא יכללו בתחשיב בני משפחה אחרים (לרבות ילדים בגירים) המתגוררים עם החייב ושאינם עונים על הגדרת התלויים.¹¹³

כמו כן, לא יכללו בתחשיב ילדים העונים על הגדרת התלויים אולם בפועל אינם תלויים כלכלית בחייב (הכנסותיהם עולים על הוצאותיהם).

108. על מנת להקל על הגורמים הנדרשים לבצע את תחשיב התשלום החודשי, ממליצה הוועדה להשלים את פיתוח המערכת באופן שתחשב את ההכנסה הפנויה, בהתאם להנחיות המפורטות בפרק זה.

מצ"ב כנספח ז' תרשים אפיון המערכת לחישוב כושר ההשתכרות.

3.ב. עמדת הוועדה ביחס לתזכיר חוק חדלות הפירעון

109. תזכיר חוק חדלות הפירעון שהתפרסם בימים אלו נותן התייחסות לפירעון החובות מתוך ההכנסות השוטפות של החייב במספר סעיפים, כדלקמן:

109.1. סעיף 155 לתזכיר חוק חדלות פירעון דן בתשלום דמי מחיה לחייב בתקופת

הביניים וקובע, בדומה להסדר הקבוע בסעיף 111 לפקודת פשיטת הרגל, כי תיקבע לחייב הקצבת סכום לצרכי מחייתו ומחיית התלויים בו. הקצבה זו כונתה בסעיף זה "דמי המחיה". בדומה להסדר הקיים בפקודה נקבע כי דמי המחיה לא יפחתו מהסכום הפטור מעיקול לפי חוק הגנת השכר, וישולמו לחייב מקופת הנשיה או בדרך של הותרת הסכום בידי החייב מהכנסתו השוטפת והעברת היתרה לנאמן בדרך של תשלומים עיתיים.

109.2. סעיף 161 לתזכיר חוק חדלות פירעון, הדן בחובת התשלומים ובגובהם במסגרת

¹¹³ במידה ומתגוררים עם החייב בני משפחה אחרים שאינם תלויים ניתן יהיה להגדיל את התשלום החודשי בהסתמך על תוספת הכנסה רעיונית שמיוחסת לחייב כתוצאה מדמי השכירות המגיעים לו מבני המשפחה המתגוררים עמו ראה לעניין זה פסק דינו של כב' השופט נ' סולברג ברע"א 1228/15 גרייס ערטול נ' כונס הנכסים הרשמי (טרם פורסם).

הצו לשיקום כלכלי, קובע כי תוטל על החייב חובת תשלומים עיתיים מההכנסה השוטפת (המוגדרת כהכנסה ממשכורת או הכנסה שוטפת אחרת כפי שיורה בית המשפט) רק במקרים בהם כושר ההשתכרות של החייב עולה על הסכום הדרוש למחייתו ומחיית התלויים בו (שהוגדר בסעיף כ"כושר להשתכרות עודפת"). בהתאם לסעיף, גובה התשלומים ייקבע על בסיס כושר ההשתכרות, באופן שיותיר בידי היחיד את הסכומים הדרושים לו למחייתו ומחיית התלויים בו בלבד (גם כאן נקבע הסכום כ"דמי מחייה" לצורך סעיף זה).

סעיף 161(ב)(2) מוסיף, כי במידה ואין לחייב חובות שאין בגינם הפטר, על מנת לתמרץ את החייב להגדיל את הכנסתו, רשאי בית המשפט לקבוע, כי גובה התשלומים יקבע בשיעור מהכנסתו השוטפת של החייב, באופן שיותיר בידיו יותר מסכום דמי המחיה.

109.3. שני הסעיפים, 155 ו-161 האמורים, חוזרים על הוראות הפקודה המקוריות, לפיהן דמי המחיה לא יפחתו מהסכום הפטור מעיקול לפי חוק הגנת השכר¹¹⁴. כמו כן, חוזרים הסעיפים על הוראות הפקודה המקוריות, לפיהן אין בהוראותיהם כדי לגרוע מהוראת סעיף 303 לחוק הביטוח הלאומי או הוראה בחיקוק אחר הקובעת הסדר דומה.

109.4. סעיפים 155(ד) ו-165 לתזכיר חוק חדלות פירעון, בדומה להוראת סעיף 127 לפקודת פשיטת הרגל, מותירים בידי בית המשפט את הסמכות לאשר לנאמן להותיר בידי החייב, בנוסף לדמי המחיה, סכומים נוספים מתוך הכנסתו השוטפת או מנכסי קופת הנשייה, הנדרשים לו או לתלויים בו, אם מצא כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין.

110. הוועדה מציעה להסיר מסעיפים 155 ו-161 לתזכיר חוק חדלות פירעון את ההתייחסות לסכום הפטור מעיקול כמדד לסכום המוגן, ולהוסיף מדד חדש לקביעת מסגרת ברורה ומהימנה לקביעת סכום ההוצאות הבסיסיות, הדרוש לחייב למחייה בכבוד, בהתאם לאומדנים סטטיסטיים מדויקים, כדוגמת המערכת לחישוב הוצאות מחיה משפחתיות המוצעת במסגרת דו"ח זה¹¹⁵.

¹¹⁴ חריג לעקרון זה קבוע בסעיף 179 לתזכיר החוק, לפיו הקצבת מזונות מההכנסה השוטפת של החייב אפשרית אף אם דמי המחיה יפחתו מהסכום הפטור מעיקול לפי חוק הגנת השכר.

¹¹⁵ ראה לעניין זה את המפורט בסעיף 65.2 בדו"ח זה.

111. סעיף 161(ב) (1) לתזכיר חוק חדלות פירעון קובע, כי גובה התשלום ייקבע על בסיס כושר השתכרות, עמדה התואמת את עמדת הוועדה. יחד עם זאת, נקבע בהמשך הסעיף, כי גובה התשלום ייקבע "באופן שיותר ביד היחיד את דמי המחיה הדרושים לו למחייתו ולמחיית התלויים בו בלבד".
- 111.1. הוועדה מציעה, כי תתווסף לסעיף הפניה למקור אחיד, המסדיר את אופן חישוב כושר ההשתכרות, בהתאם למוצע בפרק 2(ב) לדו"ח זה.
- 111.2. הוועדה מציעה לתקן את הסיפא לסעיף, שמלשוננו עולה, כי במקרה שבו החייב אינו ממקסם את כושר השתכרותו, הסכום לתשלום נקבע, למעשה, בהסתמך על הכנסתו בפועל ולא בהסתמך על כושר השתכרותו.
- 111.3. הוועדה מציעה לאפשר, מחד, הגנה על סכום הוצאות המחייה המשפחתיות הדרושים לחייב ולתלויים בדרך של מתן אפשרות לתשלום מופחת בהתאם להכנסה בפועל, ומאידך, להביא לתמריץ לחייבים לממש את פוטנציאל ההשתכרות בדרך של דרישה מחייבים שאינם מממשים את פוטנציאל ההשתכרות לשלם את התשלום החודשי המופחת למשך תקופה ארוכה יותר עד להשלמת יעד התשלום שיקבע בהתאם לכושר ההשתכרות.¹¹⁶
112. סעיף 161(ב) (2) לתזכיר חוק חדלות פירעון קובע, כי לשם מתן תמריץ לחייב להגדיל את הכנסתו רשאי בית המשפט להותיר בידיו יותר מסכום דמי המחיה, אולם רק במידה ואין בין חובותיו חובות שאין בגינם הפטר.
- 112.1. ביחס לחייבים שהכנסתם עולה על פוטנציאל ההשתכרות או שיגדילו את הכנסתם במהלך ניהול הליך פשיטת הרגל, מציעה הוועדה לאמץ את המלצותיה המפורטות בפרק 2(ב) לעיל.
- 112.2. הוועדה סבורה, כי בכל מקרה יש לאפשר תמריץ לחייב המגדיל את הכנסתו בדרך של קביעת תשלום אשר יותר בידיו יותר מסכום דמי המחיה, גם אם בסיום ההליך יותר עם החובות שאין בגינם הפטר.
113. ההגדרה ל"הכנסה שוטפת" הקבועה בסעיף 161 (א) לתזכיר חוק חדלות פירעון מתייחסת להכנסה ממשכורת או מהכנסה שוטפת אחרת, כפי שיורה בית המשפט. הוועדה סבורה,

¹¹⁶ ראה פירוט בפרק 2(ב) לעיל.

- כי לשם קביעת התשלום החודשי יש להתחשב בכלל הכנסותיו של החייב מכל מקור שהוא, מעבודה ושלא מעבודה וללא צורך בפנייה מיוחדת לבית המשפט.
114. בהגדרת "דמי המחיה" בסעיפים 155 ו-161 (ב) (1) לתזכיר חוק חדלות פירעון נכללים מלוא הוצאות המחיה של החייב והתלויים בו.
- 114.1. הוועדה סבורה, כי יש להורות כי תנאי להכללת הוצאות התלויים ב"דמי המחיה" הינו הכללת הכנסותיהם של התלויים במסגרת קביעת התשלום החודשי.
- 114.2. בנוסף סבורה הוועדה, כי יש ליתן התייחסות לחלוקת נטל הוצאות המחיה בין החייב לבין בן הזוג, במידה וישנו ותרומתו של בן הזוג לתשלום ההוצאות המשפחתיות. לפיכך, סבורה הוועדה, כי יש לשנות את הגדרת "דמי המחיה" הקבועה בתזכיר החוק ולהוסיף הגדרה נוספת של "סכום הוצאות המחיה המשפחתית", כהגדרת מונחים אלה בפרק 2(ג) לדו"ח זה.
- 114.3. הוועדה מציעה להותיר שיקול דעת לכונס הרשמי להמליץ במקרים מיוחדים ומנימוקים שירשמו על הפחתת סכום דמי המחיה.
115. מוצע להוסיף בתזכיר החוק הגדרה למונח "תלויים" ו"בן זוג", בהתאם לנוסח המוצע בפרק 2(ג) לדו"ח זה.
116. סעיף 102 (ב) (2) לתזכיר חוק חדלות פירעון קובע הוראה דומה לזו הקבועה בסעיף 17(א) (2) (ג) לפקודת פשיטת הרגל, לפיה חייב המגיש בקשה לצו כינוס נדרש לתת פרטים אודות נכסים, הכנסות, הוצאות וחובות שלו, של בן זוגו, של ילדיו הקטינים ושל ילדיו הבגירים הגרים עמו.
- לאור המוצע בדו"ח זה, מציעה הוועדה לדרוש מחייב המבקש צו כינוס פרטים על הכנסות והוצאות בן הזוג וכל התלויים (להבדיל מהמצב כיום שדורשים פירוט רק של בן הזוג, הקטינים והילדים הבגירים החיים עמו). כמו כן, מוצע לדרוש מהחייב לפרט ביחס לילדים הבגירים החיים עמו – מי מהם תלויים ומי מהם אינם תלויים.
117. סעיף 179 לתזכיר חוק חדלות פירעון קובע את סמכותו של בית המשפט לקציבת מזונות. הוועדה סבורה, כי יש מקום להבהיר כי בתקופת הביניים שעד לקציבת המזונות על ידי בית המשפט, יחולו הוראות סעיף 155 לתזכיר חוק חדלות פירעון הן בתשלום דמי המחיה לחייב בתקופת הביניים. ולהוסיף בהתאם בסעיף 155 כי "עם מתן צו חדלות

פירעון או בהקדם האפשרי לאחר מכן יקבע הכונס הרשמי סכום שיוקצה ליחיד מעת לעת במהלך תקופת הביניים, לצורכי מחייתו ומחיית התלויים בו, לרבות התלויים שאינם גרים עמו.

118. סעיף 179(ב) לתזכיר חוק חדלות פירעון קובע, כי הקצבת מזונות מההכנסה השוטפת של החייב אפשרית אף אם דמי המחייב יפחתו מהסכום הפטור מעיקול לפי חוק הגנת השכר. קביעה זו משמעותה, למעשה, העדפת צרכי התלויים שאינם גרים עם החייב ותובעים את מזונותיהם, על פני צרכי התלויים המתגוררים עם החייב. מומלץ להותיר זאת לשיקול דעת בית המשפט אולם להוסיף "מטעמים מיוחדים שירשמו".

ג1. פירעון מוקדם של הסכום הקבוע בתכנית הפירעון

119. הוועדה ממליצה לאפשר לחייב, במסגרת תכנית הפירעון, לפרוע את מלוא הסכום הנדרש מוקדם מהמועד הקבוע בתכנית ובכך להקדים את סיום הליך פשיטת הרגל ומועד קבלת ההפטר. זאת, במידה ויצליח החייב להגדיל את הכנסותיו מעבר לסכום כושר ההשתכרות, או בדרך של קבלת עזרה ממקורות חיצוניים (בני משפחה וחברים).¹¹⁷

ג2. אכיפה פלילית וסנקציות נוספות

120. במקביל למתן אפשרות להפטר מהיר יחסית לחייבים המשתפים פעולה עם ההליך וממציים את כושר ההשתכרות שלהם, ראוי להרתיע ולהעניש חייבים שאינם משתפים פעולה עם ההליך, אינם מגלים את המידע הנדרש, מבריחים נכסים, מעדיפים נושים מסוימים על פני אחרים ובאופן כללי משתמטים מתשלום חובות שביכולתם לפרוע. מומלץ ליצור הרתעה אפקטיבית ולנהל, במקרים המתאימים, הליכים פליליים במסגרת העבירות הפליליות המוגדרות בפקודת פשיטת הרגל. ככל שלרשויות האכיפה הפלילית והתביעה הכללית אין משאבים לניהול הליכים כאלו, ראוי כי יינתנו לכונס הרשמי סמכויות חקירה באזהרה וסמכות הגשת תביעה בעבירות לפי פקודת פשיטת הרגל.

ג3. יעוץ פיננסי ותעסוקתי

121. הצלחה משמעותית ביישום המדיניות החדשה של הכונס הרשמי לא ניתן להשיג רק על ידי הכוונת התנהגות באמצעות הרתעה ותמריצים, ועל ידי הפעלת כללים מדויקים יותר ומערכות תומכות קבלת החלטות יעילות יותר. הצלחה עמוקה יותר של התכנית דורשת גם שימוש באמצעים הדרכתיים שיסיעו לחייבים לנהל את ענייניהם באופן כלכלי

¹¹⁷ בשלב זה, לשם סיום הליכי פשיטת הרגל במועד מוקדם מהרגיל, קיימת חשיבות לאפשר לבני המשפחה והחברים להתגייס לעזרתו של החייב לצאת לדרך כלכלית חדשה במועד מוקדם ככל שניתן. בין אם בדרך של מתנה ובין אם בדרך של הלוואה אותה יוכל החייב לפרוע לאחר קבלת ההפטר. כך, יצאו הנושים נשכרים בכך שיקבלו את כספם מוקדם יותר ואילו החייבים יוכלו לעשות שימוש באמצעים חיצוניים ולקדם את סיום הליך פשיטת הרגל ואת מתן ההפטר.

ואחראי יותר. אנו מזהים שני שלבים בהליך פשיטת הרגל בהם יש תפקיד לאמצעים חינוכיים כאלו.

121.1. השלב הראשון הוא השלב בו החייב מקבל יעד כושר השתכרות ומתקשה לעמוד בו. בשלב זה מתבקש, כי יועמד לרשות חייבים הנזקקים לכך יעוץ תעסוקתי ובמידת הצורך גם ליווי אישי לתקופה של 6 חודשים.

121.2. השלב השני הוא השלב בו מתקרב פושט הרגל לקבלת הפטר ויש חשש כי לאחר קבלתו שוב ישקע בחובות אותם לא יוכל לפרוע. בשלב זה ראוי לשקול, כתנאי להענקת הפטר לחייבים שנקלעו להליכי חדלות פרעון בשל ניהול פיננסי לקוי, למשל בשל ריבוי בהוצאות, נטילת סיכונים גבוהים או ניהול לא נכון של האשראי, לחייב אותם בקבלת הדרכה פיננסית. הדרכה פיננסית יכולה להתקבל בדרך של השתתפות בקורס לניהול כלכלי ובמידת הצורך בקבלת ייעוץ וליווי פרטני.

121.3. שתי המלצות אלו אינן במנדט הוועדה הנוכחית. הן מחייבות בחינה של היבטים, מימוניים, אירגוניים ומשפטיים שחורגים מתחומי הפעולה של הוועדה, מתחומי המומחיות של רוב חבריה, ומבסיס המידע שנאסף לצורך עבודת הוועדה. אנו ממליצים לכונס הרשמי לבחון בשיתוף גורמים מתאימים את האפשרויות ליישום של המלצות אלו.

122. המלצות הוועדה נועדו להביא להבניה ולהאחדה בהפעלת שיקול הדעת של בעלי התפקיד בהליכי פשיטת רגל. הבניית שיקול הדעת, הן בהיבט של הגדרת יעד נורמטיבי ראוי לתכנית הפירעון; הן בהיבט של פירוט המרכיבים בצד ההוצאות ובצד ההכנסות שיובאו בחשבון בקביעת התשלום החודשי בתכנית הפירעון והן בהיבט של אופן ההתחשבות בהכנסותיהם וצרכיהם של בני המשפחה של החייב. בהתאם, כוללות ההמלצות מערכת לחישוב אומדנים סטטיסטיים. המערכת מחשבת את אומדן ההוצאות הנדרשות לקיום הולם בכבוד ואומדן כושר ההשתכרות של החייב, בהתבסס על נתונים סטטיסטיים שנאספו באופן שיטתי על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסקר ההוצאות השנתי. בנוסף, בתקופה הקרובה תושלם המערכת לחישוב ההכנסה הפנויה של החייב בהתאם לאפיון המפורט בנספח ז'3.

כל אלו נועדו להחליף הפעלת אינטואיציות וקבלת החלטות שונה באשר לחייבים דומים אצל בעלי תפקיד שונים. לעניות דעתנו, אין ספק כי יישום המלצות הוועדה ישפר את המצב הקיים. אמות המידה שנקבעו לגיבוש תכנית הפירעון תבאנה להגעה ליעדים צודקים וראויים יותר עבור החייבים, הנושים והחברה בכללותה, ליתר אחידות ושוויון, וכמובן ליתר וודאות ושקיפות, מלכתחילה, עובר לכניסה להליך כמו גם ליתר יעילות בשימוש במשאבים היקרים של הכונס הרשמי ושל בתי המשפט. אשר על כן, מוצע לבטל את הקריטריונים המנחים הקודמים של הכונס הרשמי משנת 2009 לקביעת תשלומים ולקבוע תחתם הנחיות חדשות בהתאם להמלצות הוועדה.

123. בהתאם למדיניות החדשה של הכונס הרשמי, נקבעה התקופה הבסיסית שבה ישלם החייב את הסכום החודשי שנקצב לו ל- 4 וחצי שנים ממועד צו הכינוס. הוועדה לא התבקשה להביע את עמדתה על תקופה זו. היא התייחסה לפרק זמן קבוע זה כאל נתון אקסיומטי.

124. אומדן הוצאות המחיה החודשיות אשר מבוסס על שיטת ה-FES, מושתת על אומדני קירוב סטטיסטיים, כך שאין הם אמורים או מצופים להגיע לסכום קרוב לסכום ההוצאות החודשיות המדווחות על ידי החייב. עם זאת, קביעת התשלום החודשי, בהתבסס על נתוני דפוסי תצורות במדגם מייצג של האוכלוסייה בישראל ובהתבסס על רמת חיים אחידה שהוגדרה כרמת חיים בסיסית המאפשרת מחיה בכבוד, עדיפה,

בראיית הוועדה, על המצב הקיים שבו המנהל המיוחד מגיש את המלצתו לבית המשפט בהתבסס על שיקול דעתו הבלעדי, ערכיו והתרשמותו האישית החולפת של בעל התפקיד מטעם הכונס הרשמי, אשר נחשף במסגרת תפקידו רק למדגם אקראי של חייבים ועלול עקב הטיות אנושיות מוכרות וטבעיות להניח הנחות מערכתיות שגויות. המערכת שנבנתה מאפשרת למנהל המיוחד לשקלל את ההיבט הסטטיסטי-כללי תוך התחשבות בלא מעט מאפיינים דמוגרפיים ואחרים. התחשבות המנהל המיוחד במידע הסטטיסטי צפויה, לכן, לשפר את המלצותיו ואת אופן הפעלת שיקול דעתו.

125. אופיים של נתונים סטטיסטיים שהם עלולים לשקף שונות גדולה. במיוחד נכון הדבר כאשר מבצעים פילוח של הנתונים לקבוצות אוכלוסייה קטנות יותר, תוך הקטנת בסיס הנתונים. לכן, שבים חברי הוועדה ומבהירים, כי הניתוחים הסטטיסטיים לא יכולים להחליף באופן מלא את שיקול דעת ואת ההכרעות של הגורמים האחראים ואין הם צריכים לעשות כן. כמו כן, הם בוודאי לא נועדו להחליף את שיקול הדעת השיפוטי. הם יכולים לשמש כלי עזר לקביעת תשלום חודשי שיתיר לחייב אמצעים להתקיים בכבוד, ובמקביל יביא למקסום יכולת פירעון החובות שלו בהתאם לנתוניו האישיים. בהתאם לכך, האומדנים בדבר כושר ההשתכרות ומסגרת ההוצאות הדרושה לחייב, יבחנו תמיד כאומדנים סטטיסטיים אל מול נתוני החייב האישיים, לרבות בחינת נסיבות מיוחדות שיכולות להצדיק הוצאות חריגות מסוימות, או להסביר רמת הכנסה נמוכה מהמצופה על פי אותו אומדן.

126. המערכת המומלצת היא מערכת מסייעת ותומכת-החלטה, אשר מטרתה לסייע למערך הכונס הרשמי ולנושאי התפקיד מטעמו. אין היא מסירה את האחריות המקצועית הנדרשת מבעלי התפקיד השונים לבחון כל חייב באופן אישי, יסודי, מקצועי ורגיש. כך, למשל, במצב בו חייב אינו יכול לעמוד בתשלום החודשי שנקבע בתכנית הפירעון, ולהתכנס למסגרת הוצאות המחיה שנקבעה לו מבלי לעבור למקום מגורים רחוק תוך התנתקות ממקום העבודה ומסביבתו החברתית, או במצב בו החייב עשה ככל יכולתו על מנת למצות את כושר ההשתכרות אך לא הצליח למצוא עבודה ברמת השכר הנדרשת, דרוש וראוי, כי בעלי התפקיד יתערבו בהמלצות המערכת הממוחשבת ויסטו מהן. אולם פעולה כזו מחייבת את האחרונים להבין את ההיגיון שמאחוריה ולהסביר בהמלצותיהם

- לבית המשפט כל סטייה כזו באופן מנומק, על מנת לאפשר לשופטים להיעזר במערכת ולהפעיל שיקול דעת שיפוטי חופשי ועצמאי אם להתבסס על המלצותיה או לסטות מהן.
127. מיד עם השלמת המערכת לחישוב ההכנסה הפנויה של החייב, בהתאם לאפיון המפורט בנספח ז'3, מוצע כי ייערך פיילוט במסגרתו יוזנו למערכת נתונים של חייבים לצורך חישוב ההכנסה הפנויה לתשלום חודשי במסגרת תכנית הפירעון. ובמקביל, אותם התיקים יועברו לטיפול בעלי תפקיד שיקבעו בהם תשלום חודשי כנהוג עד היום. לאחר מכן תתבצע השוואה בין הנתונים ובחינת ממצאי המערכת בהתאם.
128. המערכת לחישוב האומדנים תתעדכן מדי תקופה, לפי המידע הסטטיסטי העדכני כפי שהוא מתבטא בסקרי הוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובניתוחים הסטטיסטיים של מסד הנתונים על ידי מינהל המחקר והתכנון בביטוח הלאומי. מומלץ על ידי הוועדה להמשיך בשיתוף הפעולה ולשלב מידע זה, באופן מיטבי, עם מאגר הנתונים האדמיניסטרטיבי העדכני של מנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי וכן, לבצע התייחסות משולבת במידע שקיים אצל הבטוח הלאומי ביחס להוצאות המשפחה, הכנסותיה ויכולת ההשתכרות של החייב ושותפיו לחיים.
129. ברור הוא, כי העולם מורכב מכדי שניתן יהיה לצפות מראש באופן מלא את כל מכלול המצבים האפשריים. לכן, לא ניתן לצפות לכך שההמלצות של הוועדה הנוכחית והמערכת תומכת ההחלטה המפותחת על בסיסן תהינה מושלמות לפיכך, ראוי כי יבוצע מעקב שוטף ביחס לאופן יישום המלצות הוועדה בעזרת המערכת תומכת-ההחלטה, באמצעות בעלי התפקיד והכונס הרשמי. מוצע, כי הנתונים הפרטניים של החלטות בעלי התפקידים, הכונס הרשמי ובתי המשפט של פשיטת רגל ייאספו כדי לאפשר ניתוח של המודל, בשיתוף פעולה עם מנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי לכשיצטברו מספיק נתונים. הטמעת ההמלצות מחייבת תקופת לימוד, איסוף נתונים, בחינה ועדכון. אנו ממליצים שבחלוף חצי שנה מתחילת היישום המלא של ההמלצות תיערך בחינה ראשונית בדבר הצורך לערוך עדכונים והתאמות ולאחר מכן ימשך המעקב השוטף באמצעות צוות מקצועי שיוקם לצורך זה.
130. יצוין, שהמלצות הוועדה והמערכת שמבוססת עליהן מבוססים על מודלים שפותחו בארגונים חשובים בעולם שעוסקים במדידת עוני כגון הבנק העולמי (FES), מועצת

המחקר האמריקאית וארה"ב (NRC) והלשכה הסטטיסטית של קנדה (MBM). הגישה שהתגבשה היא, הלכה למעשה, סינתזה של היתרונות של כל אחת מהשיטות.

131. מערכת חדישה זו יכולה לשמש למטרות דומות נוספות. היא יכולה לסייע בידי בית המשפט לאתר את המקרים בהם ראוי לקבוע זכאות להפטר לאלתר. האומדנים עשויים גם לסייע בידי בית המשפט בבואו לקצוב את מזונות הזכאים למזונות מהחייב, בהתאם להוראות סעיף 128 לפקודת פשיטת הרגל. בעזרת המערכת, ניתן יהיה גם לבחון את הוצאות המחייב ההכרחיות הדרושות לילדי החייב למזונותיהם, בימים שבהם אינם מתגוררים עם החייב. המלצות הדו"ח עשויות אף לסייע בידי רשות האכיפה והגביה ובידי רשמי לשכות ההוצאה לפועל בקביעת התשלום החודשי בתיקי הוצאה לפועל. המלצה על שימושים כאלו אינם במנדט הוועדה, אך חשוב שהמערכת תוגש גם לשאר הגורמים הרלבנטיים, בהתאם להנחיות ולמדיניות הכונס הרשמי. הצעתנו היא, כי הגורמים הרלוונטיים ילמדו את המלצות הוועדה ואת המערכת וישקלו האם ובאילו התאמות הן ישימות לתחומים עליהם הם מופקדים ואשר גם בהם יש צורך לקבוע תכניות לפירעון חובות או תשלומים עיתיים.

נספחים

נספח א' – כתב מינוי הוועדה



משרד המשפטים
האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי

PROF. DAVID HAH
THE OFFICIAL RECEIVER

פרופ' דוד האן
הכונס הרשמי

ד' אייר תשע"ד
04 מאי 2014

מינוי ועדה מייעצת לכונס הרשמי

בהתאם לסמכותי לפי פרק 64.1 לתקשי"ר, הנני ממנה ועדה מייעצת לכונס הרשמי לשם גיבוש תכנית פירעון חובות לחייב במסגרת הליך פשיטת הרגל.

ואלו הם חברי הוועדה:

- פרופ' רון חריס – יו"ר הוועדה;
- פרופ' דניאל גוטליב – חבר ועדה;
- מר יובל אלבשן – חבר ועדה;
- מר דני וקס – חבר ועדה;
- מר אוריאל לדרברג – חבר ועדה;
- גב' קרן פלפל – חברת ועדה;
- מר בן ציון פיגלסון – מרכז ומזכיר הוועדה;

מטרות כינון הוועדה:

הליך פשיטת הרגל הינו הליך משפטי שנועד בעיקרו להגשים שתי תכליות. התכלית האחת היא לכנס את נכסי החייב ולחלקם בין נושיו בדרך היעילה, המהירה והשוויונית ביותר. התכלית השנייה היא לאפשר לחייב חדל פירעון שאינו מסוגל לשלם את כל חובותיו לפתוח דף חדש בחייו על ידי קבלת הפטר מחובותיו. לשם הגשמת התכלית הראשונה של הליך פשיטת הרגל, נדרשים הכונס הרשמי והמנהל המיוחד מטעמו לגבש תכנית לכינוס נכסי החייב וחלוקתם לנושים (להלן: "תכנית הפירעון"). תכנית הפירעון מגובשת בהתאם לנתונים סובייקטיביים ואובייקטיביים של החייב. התכנית מוגשת לבית המשפט אשר רשאי לאשרה לאחר שמיעת עמדת הנושים והחייב. במידה ותכנית הפירעון מאושרת על ידי בית המשפט והחייב ממלא אחר תנאיה הוא זכאי לצו הפטר חלוט מחובותיו, המאפשר לו לפתוח דף כלכלי חדש בחייו.

בניהול הליך פשיטת הרגל מעורבים גורמים רבים ובכללם: בית המשפט, הכונס הרשמי ובאי כוחו והמנהלים המיוחדים. כפועל יוצא מכך, קיימות גישות רבות והבדלים משמעותיים ביחס להליכים המתנהלים בעניינם של חייבים שונים ובעיקר בנוגע לדרישות הכלכליות מהחייב כתנאי לקבלת הפטר מחובותיו. בנסיבות אלה, נדרש הכונס הרשמי לקבוע הנחיה אחידה להבניית שיקול הדעת בגיבוש תכנית הפירעון האישית של כל חייב.

לצורך קביעת ההנחיה להבניית שיקול הדעת בגיבוש תכנית הפירעון יש לבחון אינטרסים כלכליים (דוגמת משלח יד ויכולת ייצור הכנסות) סוציאליים ואישיים (דוגמת מצב משפחתי) ואחרים ולוודא את אופן השתלבותם עם הגשמת תכליות הליך פשיטת הרגל.

לפיכך, הוחלט על-ידי הכונס הרשמי למנות ועדה מייעצת אשר תבחן ותציע פרמטרים אחידים לגיבוש תכנית הפירעון לחייב בהליך פשיטת הרגל.

תפקידי הוועדה וסמכויותיה:

הוועדה תמליץ על פרמטרים אחידים לגיבוש תכנית פירעון אישית לחייב, אשר יתבססו על נתונים אובייקטיביים וסובייקטיביים של החייב, ובשים לב לשיקולים כלכליים, סוציאליים וערכיים.

בין היתר יישקלו ההיבטים הבאים:

- א. הדרישות האובייקטיביות שיש לדרוש מחייב המצוי בהליך פשיטת רגל, ובכלל זה, רמת חיים וגובה ההוצאות החודשיות, השאת יכולת ההשתכרות.
- ב. נסיבותיו הסובייקטיביות של החייב ובני ביתו ובכלל זה גיל, השכלה, משלח יד וניסיון מקצועי, מצב משפחתי, מקום מגורים, בעלות בנכסים והיכולת לממשם, היקף החובות, יכולת השתכרותו, מקורות הכנסה קיימים וצפויים, הוצאות חודשיות.

הוועדה רשאית להזמין לדיוניה כל גורם שיוכל לתרום לעבודתה.

בסיום עבודתה תסכם הוועדה את המלצותיה באשר להבניית שיקול הדעת לגיבוש תכנית פירעון אישית לחייב.

בהליך פשיטת רגל. המלצות הוועדה יתבססו על החקיקה הקיימת, אולם הוועדה רשאית גם להמליץ על תיקוני חקיקה נדרשים במידת הצורך.

יודגש כי תפקידה של הוועדה הוא לייעץ לכונס הרשמי וכי מלבד תפקיד זה אין לוועדה כל סמכות מנהלית.

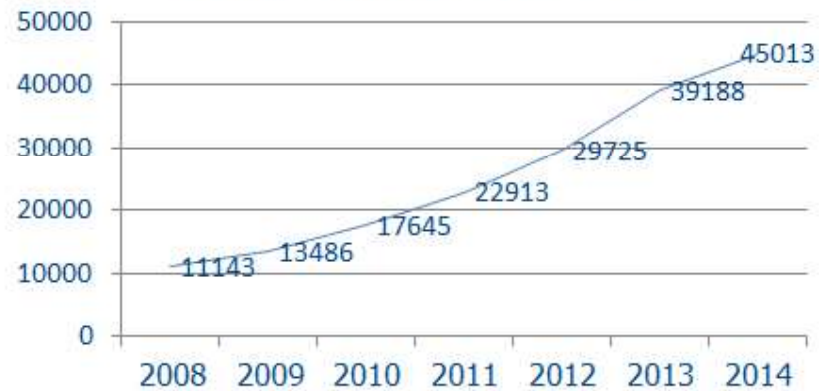
על פעולות הוועדה וחבריה יחולו הוראות פרק 64.1 לתקשי"ר.

פרופ' דוד האן

הכונס הרשמי

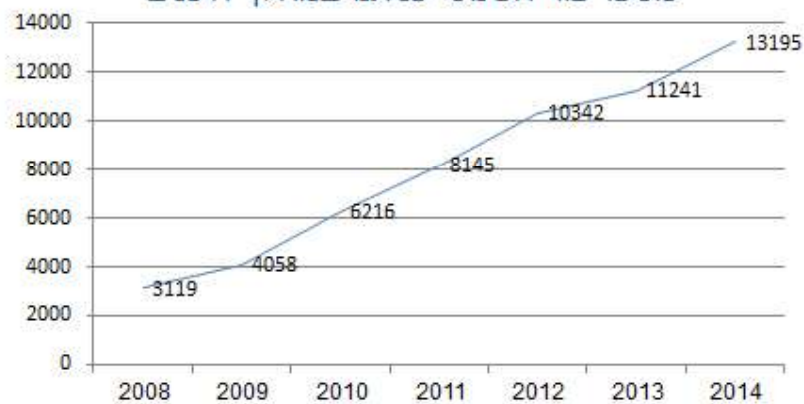
הכונס הרשמי

מספר תיקי פשיטת הרגל הפעילים



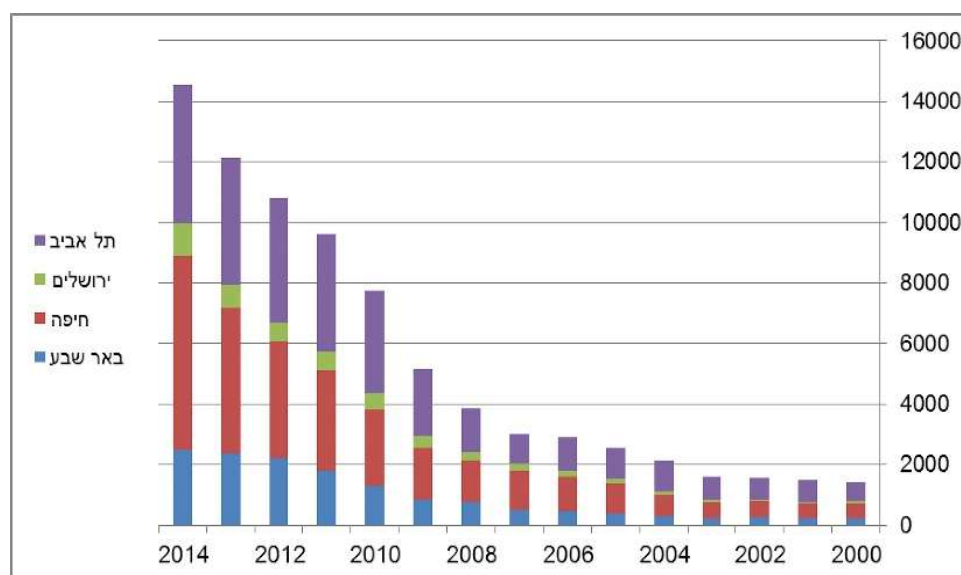
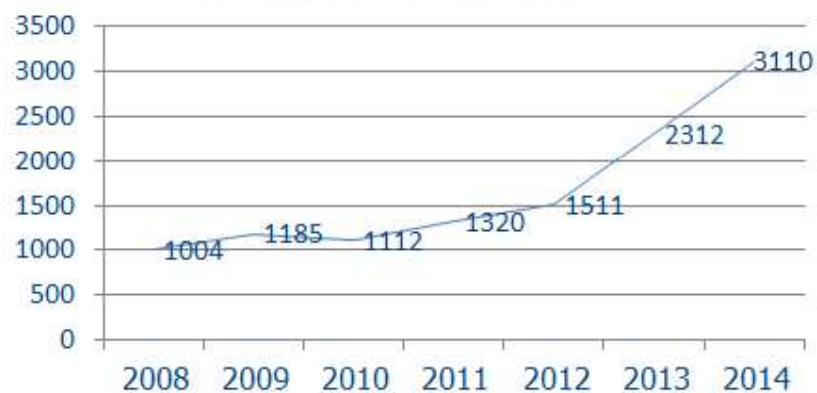
הכונס הרשמי

מספר צווי הכינוס שניתנו במהלך השנים



הכונס הרשמי

מספר צווי הפטר שניתנו במשך השנים



עיקרי מדיניות הכונס הרשמי בניהול הליך פשיטת רגל

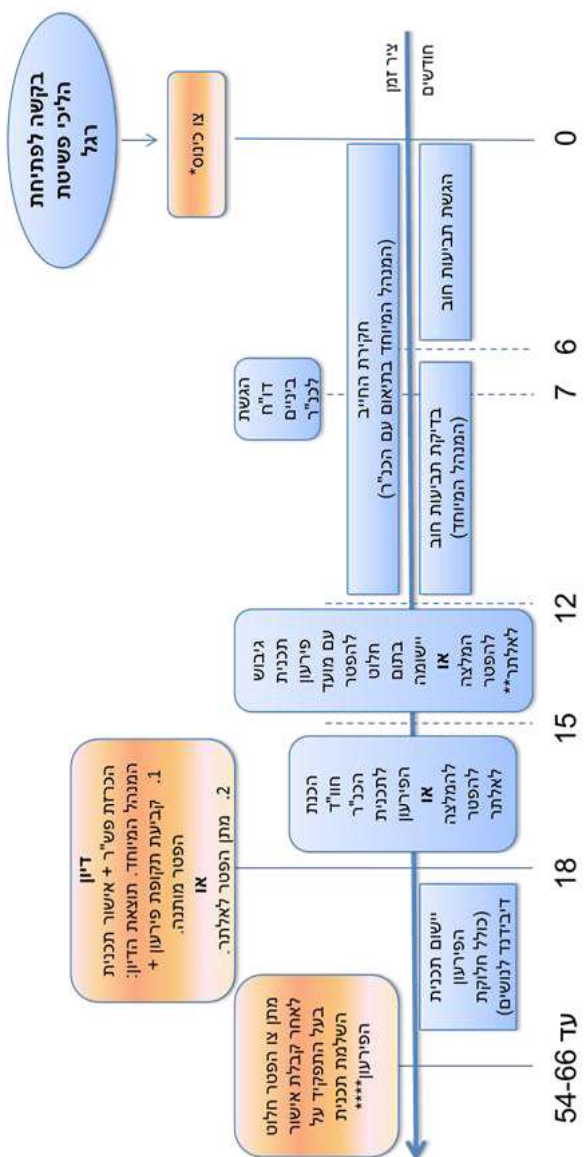
1. הליך פשיטת הרגל הינו הליך משפטי שנועד בעיקרו להגשים שתי תכליות. התכלית האחת היא לכנס את נכסי החייב ולחלקם בין נושיו בדרך היעילה, המהירה והשוויונית ביותר. התכלית השנייה היא לאפשר לחייב חדל פירעון שאינו מסוגל לשלם את כל חובותיו לפתוח דף חדש בחייו על ידי קבלת הפטר מחובותיו.
2. במטרה להביא להגשמת תכליות הליך פשיטת הרגל במסגרת החקיקה הקיימת, קבע הכונס הרשמי, החל מיום 1 בספטמבר 2013, מתווה חדש לניהול הליכי פשיטת הרגל הנפתחים לבקשות חייב. מתווה מעודכן ומובנה לניהול מערכתי, יעיל, מידתי וצודק של ההליך. זאת, תוך ביצוע האיזון הנדרש בין אינטרס החייב תם הלב בשיקום כלכלי בדרך של הפטר מחובותיו וזכותו לקיום בסיסי הולם ולחיים בכבוד, לבין אינטרס הנושים לפירעון הוגן ושוויוני של החובות כלפיהם ולהגנה על זכות הקניין.
3. בהתאם לכך, נקבעו נהלים לניהול הליך פשיטת הרגל שעיקריהם כדלקמן:
 - 3.1. ככלל, הליך פשיטת הרגל ייקצב בזמן מוגדר מראש של כ- 4.5 שנים ממועד צו הכינוס למיצוי יכולת פירעון החובות.
 - 3.2. בכל תיק ימנה הכונס הרשמי מנהל המיוחד מיד עם מתן צו הכינוס. המנהל המיוחד יתמקד במהלך 18 החודשים הראשונים של ההליך, ממועד צו הכינוס ועד למועד הדיון בבקשת פשיטת הרגל, בביצוע בדיקות כלכליות יסודיות, גיבוש מצבת חובות חלוטים וגיבוש תכנית פירעון מוצעת לאישור ביהמ"ש, שתתבסס על יכולותיו הכלכליות של החייב ומימוש רכושו הפנוי והכנסתו הפנויה לאחר ניכוי צרכי ביתו.
 - 3.3. במסגרת תכנית הפירעון שתגובש ותוצג לאישור ביהמ"ש, וככל שהחייב יסכים למפורט בה, הוא יוכל לקבל הפטר מותנה מיד עם מתן אישור ההסדר והכרזתו פושט רגל. בסיום מימוש תכנית הפירעון, בתוך פרק זמן של כ- 3 שנים נוספות, יקבל החייב הפטר חלוט מחובותיו.
 - 3.4. בנסיבות מתאימות, כאשר עולה מן החקירות כי המשך ניהול הליכי פשיטת הרגל לא יביא כל תועלת לנושים, ניתן יהיה להמליץ על מתן הפטר לאלתר מיד עם הכרזתו של החייב פושט רגל. בנסיבות מתאימות גם ניתן יהיה לקצר את תכנית הפירעון לתקופה קצרה מ- 3 שנים.

4. במסגרת המדיניות החדשה יינתנו לחייבים תמריצים חיוביים. שיתוף פעולה מלא מצד החייב ככלל, ושיתוף פעולה מלא בגילוי כל מידע והרכוש מצדו (לרבות רכוש שהוברח עובר לפתיחת ההליך) בפרט, יקדם את החייב לקבלת הפטר מחובותיו. גם הגדלת הכנסותיו של החייב והגדלת התשלום החודשי עשויים, בנסיבות מסוימות, לקדם את קבלת ההפטר.

לצד התמריצים החיוביים תינקט גישה מחמירה כנגד חייבים שינצלו לרעה את ההליך ויבקשו להערים על הנושים, על בעל התפקיד, על הכונס הרשמי ועל בית המשפט. כנגד חייבים אלה יינקטו צעדי אכיפה והרתעה חריפים. כך לדוגמא, יצירת חובות שלא בתום לב והסתרת מידע מבעל התפקיד יסייגו את מתן ההפטר, או, למצער, ידחוהו באופן משמעותי. התנהגות כאמור עלולה אף להביא לביטול הליכי פשיטת הרגל ולהגשת כתבי אישום פלילי בגין עבירות בפשיטת רגל.

5. דרך זו של תחימת ההליך והבאתו לידי סיום בהפטר בתוך פרק זמן נקוב ומוגדר, תוך מתן תמריץ חיובי לחייב למקסם את הכנסותיו ולסייע באיתור מהיר של רכוש, תביא להגשמת תכליות דיני פשיטת הרגל. יישום הרפורמה בניהול הליך פשיטת הרגל יפתח בפני החייב אופק חיובי ויאפשר לו לפתוח דף חדש בחייו ולהשתלב בחזרה במשק היצרני. כמו כן, תתאפשר חלוקה שוויונית של דיבידנד בין הנושים בתוך פרק זמן סביר, ייחסכו עלויות מיותרות המושגות על המערכת הציבורית והצדדים שתועלתן מוטלת בספק ועיקר המשאבים הציבוריים המוגבלים יופנו לטיפול בתיקים מהותיים ובנקיטת הליכים כנגד חייבים חסרי תום לב.

תרשים זרימה של ניהול הליך פשיטת רגל (לבקשת חייב)



**** במהלך 15 החודשים הראשונים שעד ליבוש תכנית הפירעון, עשויים המנהל המיוחד, החייב והנושים לגבש הצעת הסדר.**

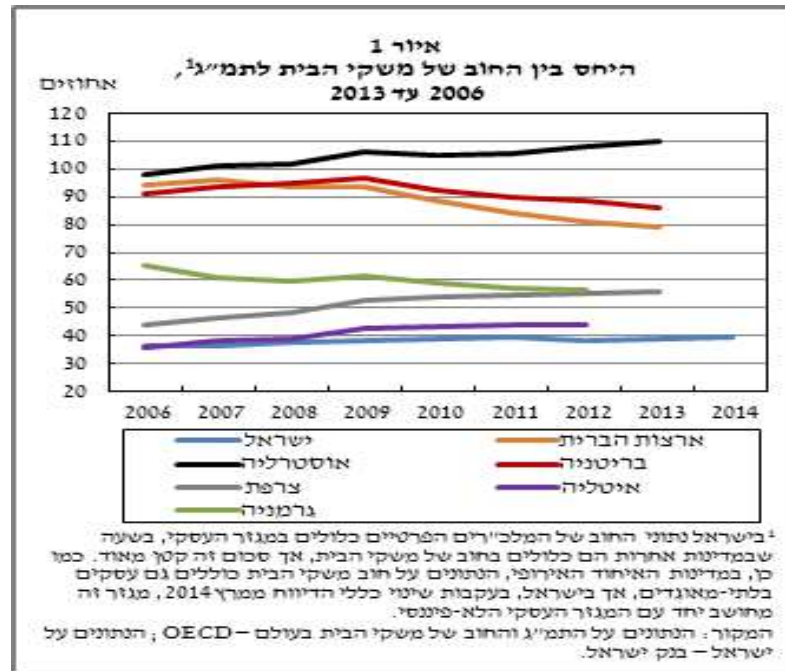
החייב והנושים לגבש הצעת הסדר.
 ***הדיון המהותי על הזכאים להפטר נערך כבר בעת ההכרזה (קרי בתום 18 החודשים הראשונים)

הדיון המהותי על הזכאים להפטר נערך כבר בעת ההכרה (קרי בתום 18 החודשים הראשונים).***

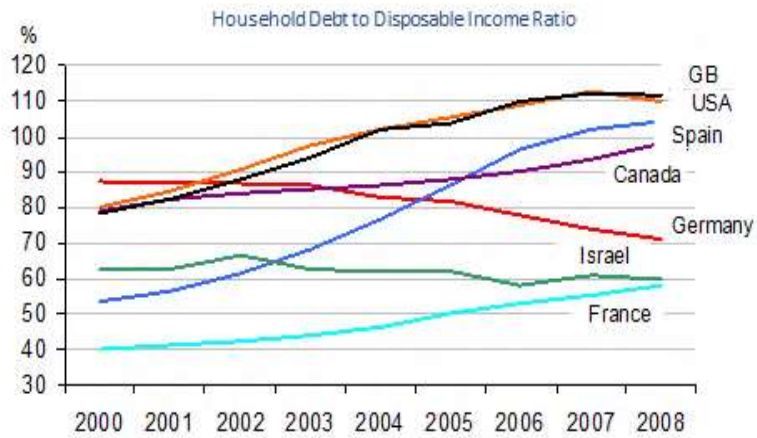
מקרא :

בבירהמ"ש

- תחנת זמן בין בעל התפקיד לכנ"ר.

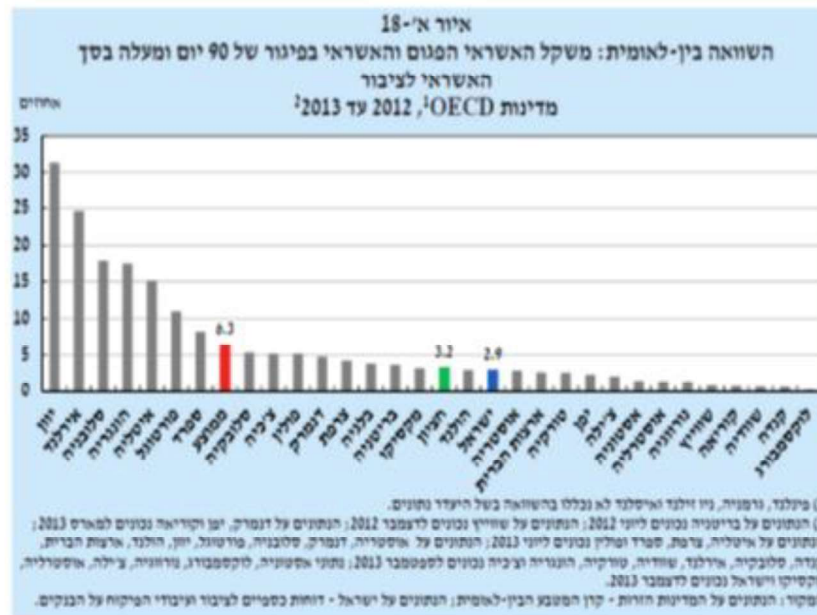


Relatively Low Household Debt in Israel

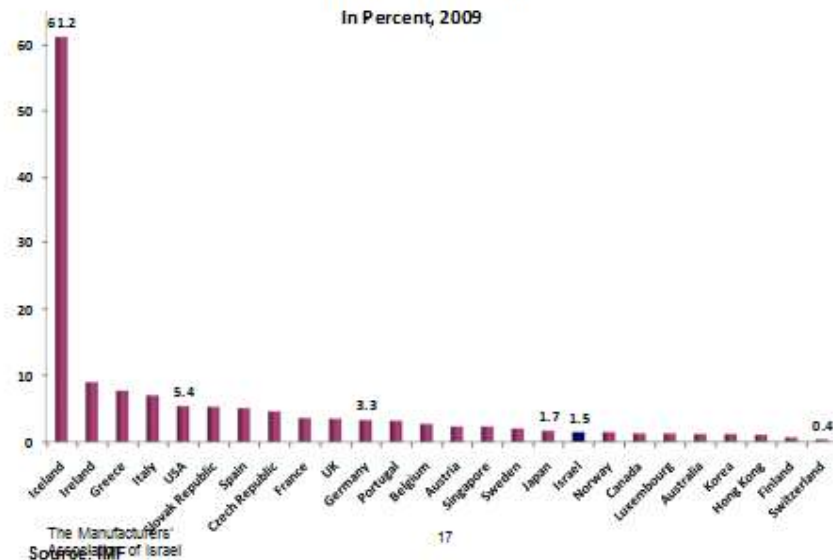


Source: Bank of Israel

¹³
The Manufacturers' Association of Israel



Bank Nonperforming Loans to Total Loans – Low Ratio in Israel
In Percent, 2009



נספח ה' – הסכומים המוגנים מעיקול לפי חוק הגנת השכר בהשוואה להוצאות הדרושות למחיה בכבוד.

טבלת השוואה - הסכומים המוגנים מעיקול בהתאם לסעיף 8 לחוק הגנת השכר (מעודכן לשנת 2015), מול סכום ההוצאות הדרושות למחיה בכבוד על פי נתוני המערכת לחישוב האומדנים:

הרכב משפחתי	הסכום המוגן מעיקול	ההוצאות הדרושות למחיה בכבוד עפ"י נתוני המערכת ¹¹⁸
יחיד	2,162	2,184 - 3,113
רווק/גרש/אלמן/ה + ילד	3,535	3,544 - 5,871
רווק/גרש/אלמן/ה + ילדים	4,400	4,904-12,096 ¹¹⁹
זוג	3,243	4,644-5,855
זוג + ילד	3,762	6,004-8,259
זוג + ילדים	4,281	7,364- 14,484 ¹²⁰

¹¹⁸ טווח ההוצאות משתנה בהתאם לגיל בני המשפחה ומינם.

¹¹⁹ הסכום מתייחס ליחיד עם שניים עד שלושה ילדים.

¹²⁰ הסכום מתייחס לזוג עם שניים עד שלושה ילדים.



משרד המשפטים
האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי

הנהלת האגף, ירושלים

פברואר 2009

קריטריונים מנחים לקביעת תשלומים עתיים
בהתאם להוראת סעיף 18 (ב) לפקודת פשיטת הרגל

להלן פרמטרים שונים בהם יש להתחשב ולהביא בשקול דעת בעת קביעת גובה התשלום העיתי המושת על חייבים, במסגרת הליך פשיטת רגל.

1. הכנסות

- א. הכנסת החייב הנוכחית - בדיקת הכנסות החייב בשלושת החודשים שקדמו למועד הגשת הבקשה.
- ב. יכולת השתכרות - יש להתחשב במקצועו ועיסוקו של החייב, בהשכלתו, בהכשרתו המקצועית, גילו ומצבו הבריאותי, וכן לבחון את הכנסות החייב בשנה האחרונה.
- ג. הכנסות התא המשפחתי של החייב – יש לבחון את הכנסות בן/בת הזוג של החייב/ת ובני משפחה המתגוררים עמו/ה, כמפורט בסעיפים א' וב' לעיל.
- ד. קצבאות – יש לבחון האם לחייב ואו למי מבני משפחתו הכנסות מקצבאות שונות.
- ה. הכנסות אחרות – יש לבחון האם לחייב ואו למי מבני משפחתו מקורות הכנסה נוספים כגון: דמי שכירות, מזונות, תשלומי דיבידנד, סיוע כלכלי מקרובים וגופים פרטיים או ציבוריים וכו'.

2. הוצאות

- הבסיס המנחה לקביעת גובה ההוצאות הוא הסכום הפטור מעיקול בהתאם לסעיף 8 לחוק הגנת השכר התשי"ח - 1958.
- מצופה מחייבים (בהתאם לפסיקה קיימת) לנהל אורח חיים ההולם פושט רגל. לכן נדרשים חייבים לצמצם בהוצאותיהם, על מנת לאפשר מקסום התשלום החודשי לנושיהם.
- א. הוצאות מחייה שוטפות – יש להתחשב בהוצאות רכישת מוצרי קיימא יומיומיים בסיסיים וחיוניים, תשלומי ארנונה, חשמל, מים, ביגוד, נסיעות וכו'.
 - ב. הוצאות מגורים – שכר דירה / משכנתא - יש להתחשב בהוצאה הנובעת ממגורים צנועים ההולמים את נסיבותיו של פושט הרגל. במצב שהחייב מתגורר בבית בבעלותו,

יש להתחשב בתשלום משכנתא עד לגובה שכר הדירה הממוצע באזור מגוריו (בהנחה שלא תופק תועלת לנושים ממימוש בית המגורים).

ג. הוצאות מיוחדות - יש להתחשב בהוצאות הנובעות מנסיבותיו המיוחדות של החייב, כגון תשלום דמי מזונות בהתאם לפסק דין, וכן בהוצאות סבירות הנובעות ממצבו הבריאותי (תרופות והוצאות רפואיות אחרות) או התעסוקתי (למשל, אחזקת רכב כאשר הרכב משמש מקור ליצירת הכנסה).

ד. הוצאות בני משפחתו של החייב - יש להתחשב בהוצאות חינוך, בריאות והוצאות סבירות אחרות בהתאם לנסיבות.

ה. ראיות - על החייב להוכיח את הוצאותיו הנטענות ע"י הצגת אסמכתאות מתאימות.

ו. הוצאות שאינן הולמות פושט רגל: מנוי לחדר כושר/ בריכה, מנוי לעיתון יומי, כבלים (מעבר לחבילת בסיס), שהייה בבתי מלון, וכל הוצאה אחרת שאינה סבירה ואינה בגדר הוצאת מחייה בסיסית שוטפת.

3. גובה התשלום החודשי

א. גובה התשלום החודשי נגזר מאיזון בין ההכנסות מחד וההוצאות מאידך ומתוך התחשבות באינטרס הנושים ומצבו של החייב.

ב. במקרים בהם רמת הכנסתו של חייב נמוכה ואינה עולה בקנה אחד עם כושר השתכרותו, יידרש החייב לעשות מאמץ להגדיל את הכנסתו תוך מציאת מקורות הכנסה נוספים ו/או חלופיים.

ג. התשלום החודשי שהושת על החייב במסגרת תיק האיחוד בהוצל"פ, יובא בשיקולים שיבחנו בקציבת גובה התשלום החודשי שעליו לשלם בתיק פשיטת הרגל.

ד. יש להתחשב בסכום הפטור מעיקול בהתאם לסעיף 8 לחוק הגנת השכר. במידה והכנסת החייב נמוכה מהסכום הפטור מעיקול, יחשב סך של 80% מהכנסת החייב כסכום הפטור מעיקול.

אין באמור לעיל כדי להחליף או לפגוע בשיקול הדעת המתחייב בנסיבות הספציפיות של כל תיק ותיק.

שלמה שחר, עו"ד
האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי

1. מקובל לזהות חיים בעוני כמצב של פגיעה ברמת המחיה בכבוד של אדם ומשפחתו ולפיכך טבעי מבחינת הכונס הרשמי לזהות את קו "המינימום למחיה בכבוד" כ"קו העוני". בהיעדר הגדרת עוני מקובלת באופן מוחלט ואוניברסלי על הציבור כולו, נאלץ הכונס הרשמי להכריע בזכות הגדרה מסוימת לשם עקביות פעולתו.
 2. לאחר הצגה נרחבת של מדידות עוני שונות, ולאחר דיון מעמיק בחלופות השונות והתאמתן לסוגיה שבנדון, נבחרה גישה המשלבת מדידת עוני שעושה שימוש מושכל במחקר המקצועי של מושג העוני של העשורים האחרונים בעולם, ומתאימה אותו לצרכים של מערך הכונס הרשמי בישראל.
 3. מבין ההגדרות השונות למדידת המחיה הבסיסית בכבוד, נבחרה הגדרה שעונה על שתי סוגיות מרכזיות בבואה לקבוע האם אדם מסוים ומשפחתו חיים בעוני או לא:
הראשונה – מהו עוני?
והשנייה – האם הכנסתו של אותו אדם ומשפחתו מאפשרת לו לממן את סל ההוצאה כפי שהוגדר על בסיס הגישה שנבחרה להגדרת קו העוני?
- המדד להוצאות הבסיסיות הדרושות למחיה בכבוד, שמומלץ על ידי הוועדה לשימוש על ידי הכונס הרשמי הוא שילוב של קו העוני של FES (Food-Energy-Intake Share), שפותח בבנק העולמי, ושל מבחן ההכנסה¹²¹, הבנוי לפי העקרונות של מועצת המחקר שליד האקדמיה הלאומית האמריקאית (NRC of the National Academy of Science). מדד העוני של ה-NRC שממנו לקחנו את מבחן ההכנסה, הפך בינתיים למדד העוני הנוסף הרשמי של ארה"ב (Supplemental poverty measure).¹²² מדד ההוצאות הבסיסיות הדרושות למחיה בכבוד הינו שילוב של נתוני סקר ההוצאות עם מידע אדמיניסטרטיבי

¹²¹ סעיף ההכנסות מתייבש היטב עם הגישה של ה-NRC. והעובדה שההכנסות נבדקות בצורה פרטנית על ידי שאלון שתוצאתו מועמדת למול קו העוני, הוא התקדמות חשובה במדידת ההוצאות הבסיסיות למחיה בכבוד, שכן בסופו של דבר, לאחר שנקבע אותו בסיס, הדבר הנכון ביותר הוא לבצע את מבחן ההכנסה ואת כושר ההשתכרות למול המערכת הסטטיסטית.

¹²² ר' <http://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2014/demo/p60-251.pdf> הסיבה להעדפתנו את מדד FES בהקשר להוצאה הבסיסית היא שמדד FES, שהוא חדש יותר ממדד ההוצאה של ה-NRC, הוא להערכת הוועדה פחות שרירותי מזה של ה-NRC, כך שהוועדה העדיפה לבחור בשילוב בין שני המדדים - מדד ה-FES עבור ההוצאה הבסיסית ומדד ה-NRC עבור מבחן ההכנסה.

ומידע ישיר שנמסר על ידי החייב ומשפחתו, שילוב המעניק תמונה כמה שיותר מלאה לגבי מצבו הכלכלי-חברתי של החייב.

4. מדד ההוצאות הבסיסיות למחייה הוא דו-ממדי, דהיינו עשיר באינפורמציה, בכך שהוא מתחשב הן בקו של הוצאות בסיסיות למחייה בכבוד והן במצב הכנסות המשפחה העדכני ויכולת ההשתכרות.

4.1. לשיטת ה-FES יתרון ייחודי על פני ההצעות המקבילות במסגרת מדידת ההוצאה על הסל הבסיסי לפי גישת ה-NRC: במקום השרירותיות הננקטת בגישת ה-NRC בדבר הקיבוע של קו העוני דווקא במאיון ה-33, גישת ה-FES מבוססת על בחירה אנאליטית ולכן נטולת שרירותיות, בקביעתה את ההמלצה המרכזית כל כך של מתיחת קו העוני. זהו יתרונה המרכזי של גישת ה-FES, שכן קו העוני מיוצר על ידי המיצוע של שני מצבים שיש בהם כדי לבטא את המצב הכלכלי הקשה של משפחה, שנאלצת לבחור בין מזון למוצרי לא-מזון. בכך היא מאפשרת להתייחס לסכום ההוצאות הבסיסיות למחייה בכבוד מבלי להידרש לקביעה ערכית לגבי הרכב ההוצאה וחיוניותם של סעיפי הוצאה ספציפיים. יתרה מזו החוקר משוחרר מלבחור באופן שרירותי מאיון כלשהו, שאמור לבטא "קו עוני". בחירה זאת נעשית על ידי המשפחות עצמן בגישה של העדפה נגלית (revealed preference).

4.2. הגישה גם מאפשרת, באופן עקרוני, לכלול ביטוי לחיסכון הולם של המשפחה לעת זקנה ולכרית ביטחון כלכלית בסיסית. (תוספת כזו לרמת החיים הבסיסית בכבוד לא נכללה כאן).

4.3. יתרון חשוב נוסף (שלא פותח בשלב זה בספרות) הוא שגישת ה-FES טומנת בחובה אפשרות עקרונית לחשב קו עוני מבלי להזדקק לסולם שקילות – שמבטא גם הוא קביעה ערכית שרירותית של החוקר, שמפחיתה מהכלליות של מדידת העוני.

I האם צריך מבחן הכנסות?

5. המחבר של גישת ה-FES, Martin Ravallion, שעמד בראש מחלקת המחקר של הבנק העולמי, לא התייחס כלל לסוגיית מקורות ההכנסה, אלא הגדיר כענייה כל משפחה שהוצאות התצרוכת שלה מתחת לקו העוני המשוקלל של מדד ה-FES. התעלמותו ממבחן ההכנסות

מוציא אפוא ממניין החיים בעוני את המשפחות שהכנסותן אמנם נמוכה מקו העוני של ה-FES אך הוצאת תצורות מעל לקו העוני. פירוש מקובל להתייחסות זו היא, שיש ליחס מצב של עוני רק למי שהשתכנע שמצב העוני של משפחתו הוא מתמיד, שכן המשפחה התאימה את הוצאות התצורות שלה למצב ההכנסות הנמוכות. לפי תורתו של מילטון פרידמן (Permanent income hypothesis) משפחה שעדיין לא איבדה תקווה להתאוששות המצב הכלכלי שלה תשתדל להמשיך את רמת החיים הקודמת שלה, בין אם באמצעות משיכת יתר מחשבונה, לקיחת הלוואות או מכירת נכסים וכו'. משפחה, שהכנסתה השוטפת מתחת לקו העוני אך הוצאות התצורות שלה עדיין מעליו, אפשר לכוונת כמשפחה שחיה בעוני זמני. לפי אומדנים שנעשים בדו"ח ממדי העוני של הביטוח הלאומי (ר' לוח 12), שיעור החיים בעוני מתמיד (לפי הגדרת העוני הרשמית של מחצית ההכנסה החצינית) הוא בין 60 ל-70% מהמשפחות שהכנסתן היא מתחת לקו העוני.

6. אנו מעדיפים להתייחס באופן מפורש לא רק לשאלה "מהו עוני?" אלא גם למבחן ההכנסה המשפחתי (דהיינו לשאלה "מיהו עני?") ולשלב בין שתי המערכות כדי לקבל מידע משני הרבדים – הרובד הכללי של "קו העוני" והרובד הפרטני/משפחתי של מצב המשפחה ביחס לקו העוני.

7. הוועדה הבין-משרדית האמריקאית שפיתחה בשנים האחרונות את מדד העוני הנוסף (Supplemental poverty measure) על בסיס מסקנות וועדת ה-NRC הגיעה למסקנה, שמידע נוסף זה חשוב ומועיל למדידת עוני.¹²³ התבוננות בסיכום של הוועדה הבין-משרדית מצביע על הדמיון הרב בין הגישה המומלצת כאן לבין הגישה שהתגבשה בוועדה הבין-משרדית האמריקאית, בפרט בנוגע להפחתת הוצאות הבריאות החריות ("out of pocket") מההכנסה הפנויה.

8. בחינת מקורות ההכנסה של המשפחה על פי מבחן ההכנסות של מדד ה-NRC (מבחן הכנסות) בניגוד לקו העוני הרשמי הקיים בישראל וב-OECD, גישה ה-NRC רואה חשיבות מיוחדת בהכללת כל ההכנסות במניין משאבי המשפחה, דהיינו לא רק ההכנסות הכספיות נטו, אלא גם ההכנסות ה"מעין כספיות" וה"לא כספיות" של המשפחה. גישה זו

¹²³ ר' פרסום P-251-60.

Census Bureau, USA,
<https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2014/demo/p60-251.pdf>.

גם תואמת את הקביעה של בג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (פורסם בנבו; 12.12.2005), לפיה יש לכלול במניין ההכנסות של פרט ומשפחתו לא רק הכנסות כספיות אלא גם סובסידיות למיניהן, כולל הנחות והטבות בעין.

להלן חישוב ההכנסות כמוצע בגישת ה-NRC:

1- הכנסות מכל המקורות (א. + ב.).

א. הכנסות כספיות

הכנסות מעבודה,

הכנסות מהון כגון ריבית ודיווידנדים,

הכנסות מבעלות על נכס מגורים או נדל"ן כגון שכר דירה וכו'

הכנסה קבועה שמתקבלת מגורם אחר (בני משפחה, עמותות וכו')

ב. הכנסה לא-כספית או מעין-כספית

הכנסות לא כספיות מעבודה

הכנסות בעין מדיור בדירה בבעלות עצמית¹²⁴

הכנסה בעין קבועה שמתקבלת מגורם אחר (כגון: שירותים מבני

משפחה, עמותות וכו')

2- תשלומי חובה

א. מס הכנסה

ב. דמי ביטוח לאומי

ג. דמי ביטוח בריאות

ד. דמי ביטוח פנסיה חובה

הסכום המתקבל מהפחתת סעיף 2 מסעיף 1 הוא ההכנסה נטו לאחר הפחתת תשלומי החובה. אך לא די בכך, שכן זוג הורים עם ילדים קטנים, נאלץ בדרך כלל להוציא על עצם היציאה לעבודה שני סכומים נכבדים – הוצאה על טיפול ושמירה על הילדים מהרגע של יציאתם לעבודה ועד לחזרת לפחות אחד מהם הביתה.

¹²⁴ ההכנסה בעין מדיור בדירה בבעלות עצמית היא הכנסה חשובה של משקי בית רבים ובפרט של משקי בית בשכבות הכנסה נמוכות. אם משק הבית משלם עדיין ריבית וקרן על משכנתא אזי יש להפחית את חלק הריבית מההכנסה בעין מהבעלות על הדירה. אין להפחית את חלק החזר הקרן שכן הוא מהווה חיסכון של משק הבית. אפשר כמובן להרחיב את חישוב ההוצאה (בחלק ה-FES) כך שיכלול רכיב של חיסכון הולם – למשל לדירה, לזקנה ולהוצאות בסיסיות בלתי צפויות (כגון טיפול רפואי, טיפול שיניים, מימון כלי תחבורה וכד').

9. חישוב ההכנסה הרלוונטית לבחינת יכולת המשפחה לממן את ההוצאות הבסיסיות הדרושות לה למחייה בכבוד:

הכנסה פנויה של המשפחה מכל המקורות נטו שווה לחישוב הבא -

הכנסות מכל המקורות (הכנסות כספיות והכנסות בעין, כמו למשל דיור¹²⁵);

פחות

מיסים ותשלומי חובה אחרים (למשל תשלום ריבית על משכנתא);

פחות

הוצאות לשמירה על ילדים בשעות העבודה, זאת רק אם שני בני הזוג (או הורה יחיד) עובדים;

פחות

הוצאות תחבורה אל מקום העבודה וממנו;

פחות

הוצאות רפואיות חיוניות חריגות, שלא כלולות בקו העוני ולא מכוסות בביטוח הרפואי;

10. משפחה תיחשב אפוא כחיה מתחת לרף הבסיסי הדרוש לה למחיה בכבוד אם ההכנסה הפנויה של המשפחה מכל המקורות קטנה מסכום הוצאות המחיה המשפחתיות לפי מדד FES, כאשר זה כולל את כלל ההוצאות – הכספיות והלא כספיות.

אופן חישוב כושר ההשתכרות - פירוט שיטת חישוב ההוצאה הבסיסית למחייה בכבוד (FES) ומבחן ההכנסה (NRC)

11. קו העוני מתחלק לשני רכיבים: קו התזונה ההולמת, שנותן רמת הוצאה על "מזון בסיסי ובריא", וקו להוצאות על "מוצרים בסיסיים אחרים שאינם מזון", כגון: ביגוד והנעלה, דיור חינוך, תרבות, הוצאות אישיות וכו'. הוצאת המזון בסיסי קובעת הוצאה כספית מינימלית למזון, שדרושה לבן אדם ולמשפחתו, כדי לאפשר לאדם ומשפחתו לתפקד בצורה טובה

¹²⁵ ההכנסה בעין לדיור בסקר ההוצאות היא אומדן של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הלשכה נעזרת בין היתר בשמאים כדי לקבוע את הסכומים.

ולחיות חיים בריאים מהבחינה תזונתית. בישראל פותח סל מזון ישראלי הולם ונגיש שחושב על ידי צוות התזונה של משרד הבריאות הישראלי ברשותה של ד"ר ניצן-קלוסקי (2003). הצוות בחר סל המזון ההולם הזול ביותר שמשקף ערכים תזונתיים המסייעים לבריאות המשפחה לאורך זמן. סל זה חושב על בסיס נתונים ישראליים בשיטת DRI. הכמויות נקבעו בהתחשב בהרכב הגילים והמינים של המשפחה. עלות סל המזון חושב על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי בקשה מיוחדת של צוות משרד הבריאות, עבור המוצרים ושירותי המזון המפורטים של התפריט, תוך התחשבות בהבדלי מחירים אזוריים וכן בהבדלי מחירים בין השווקים לרשתות הגדולות. המחירים נאספו במהלך שנת 2002. המדד הורחב לשנים מאוחרות יותר על ידי מחברי מדד העוני של MBM-NRC בהתאם לעליית מדדי המזון הספציפיים במדד המחירים לצרכן. כך יוצא שלכל משק בית יש עלות סל מזון "הולם" משלו בהתאם לגודל משק הבית והרכבו מבחינת מין וגיל.

12. לוח 1: הוצאת המזון לנפש לפי גיל ומין (כמויות לפי 2002/3, מחירי 2014):

מין וגיל	ערך ב- ₪
ילד 2-3	400.2
ילד 4-6	423.7
ילד 7-10	456.4
גבר 11-14	555.8
גבר 15-18	627.1
גבר 19-24	627.1
גבר 25-50	555.8
גבר מעל 50	440.0
אישה 11-24	552.4
אישה 25-50	481.1
אישה מעל 50	495.6

13. לקביעת קו ל-"מוצרים הבסיסיים האחרים" קיימת סוגיה מהותית לגבי הרכב, כמות, איכות ועלות המוצרים והשירותים, שכן בעוד שסל המזון ההולם ניתן לקביעה אובייקטיבית של מומחי תזונה, אין מדריך טוב להרכב ההוצאה על מוצרים ושירותים בתחום הלא-מזון. הרכב הסל תלוי בטעמים של הפרט ומשפחתו, ברקע התרבותי-דתי ובאיזור מגוריהם. הבחירה בין קווי מחייה חלופיים (קווי עוני) הייתה, אפוא, בעיקר לגבי ההתמודדות של קווי העוני השונים בהקשר לחלק זה של הסל הבסיסי. לכן, רצוי שהמדד שנבחר לא יסתבך בקביעות ערכיות כאלה ואחרות, בפרט במשק כמו המשק הישראלי שהוא רב-תרבותי והטרונגי מאוד. במקום למנות את המוצרים שאינם מזון הבסיסי (או "מוצרים חיוניים") שעל משפחה להיות בעלת יכולת לרכוש כדי שתעמוד ברמת קיום בסיסית בכבוד, הגישה של ה-FES מסתפקת בזיהוי החיוניות של הסל בעזרת שתי שאלות מושכלות:

השאלה הראשונה: איזה סכום מוציאה משפחה על לא-מזון, כאשר הכנסתה מספיקה בדיוק לרכישת סל המזון ההולם?

השאלה השנייה: איזה סכום מוציאה המשפחה על לא-מזון, כאשר הכנסתה היא הנמוכה ביותר מבין המשפחות שמוציאה בדיוק את הסכום הדרוש לרכישת סל המזון ההולם?

14. נמצא אמפירית שההוצאה על לא-מזון היא פונקציה חיובית (אם כי לא ליניארית) של הוצאת המזון. לפיכך, ניתן לחשב קו של הוצאות בסיסיות למחייה בכבוד על ידי סכימת הוצאת המזון ההולמת וממוצע משוקלל של ההוצאה ההולמת על לא-מזון לפי שתי הנקודות המתקבלות מהתשובות לשאלות הנ"ל. השיקול של שתי הנקודות מתחשב אפוא בחוסר הליניאריות של הקשר בין הוצאת המזון והלא-מזון.

15. העדפת שיטת ה-FES על פני השיטות האחרות מנומקת על ידי הוועדה הנוכחית, שבה נשקלו מספר רב של אפשרויות חלופיות, בכך שיש לה יתרונות מובהקים על פני מדדים חלופיים אחרים. היתרונות העיקריים הם:

15.1 פשטות החישוב – אין צורך בקביעת רשימה של מוצרים ושירותים בסיסיים אלא אפשר לכבד את ההעדפה הנגלית של המשפחות מבלי להפעיל שיקולים ערכיים של החוקר, הפקיד הממשלתי או המומחה. ההתייחסות היחידה למומחיות היא בתחום קביעת סל המזון, כאשר המומחיות היא של תזונאים או רופאים מומחים לתזונה ולא של אנשי מדעי החברה או פקידות ממשלתית.

15.2. קו ההוצאות הבסיסיות הדרושות למחייה מתעדכן לפי הצעה זו פעם בשנה, עם קבלת הנתונים העדכניים. כך מובטח שבקביעת הצרכים הבסיסיים למחייה בכבוד מתחשבים בעליית רמת החיים הכללית.¹²⁶

אופן חישוב ה FES

16. נסמן ב- Z^F את רמת ההוצאה הנורמטיבית על מזון כפי שחושבה על ידי הצוות של ד"ר דורית ניצן-קלוסקי במשרד הבריאות ב-2002.

נסמן ב- NF_L ערך מינימאלי של "מוצרים אחרים" שמוכן לצרוך משק הבית. הערך של NF_L ניתן לראות בתרשים 1 כמרחק AC, כאשר סך ההוצאות לתצרוכת של משק הבית שוות לערך מזון "הולם", כך שעליו לוותר על חלק מהוצאת המזון ההולמת כדי לממן הוצאות לא-מזון חיוניות. נגדיר קו מינימלי כקו עוני תחתון כסכום של קו העוני תזונתי וקו העוני של הוצאת לא מזון מינימלית NF_L (lower non-food minimum). אנו יכולים לאמוד הערך על-ידי המודל (רגרסיה ליניארית על הנתונים האמפיריים). למשק הבית i , שמגבלת סך תקציב ההוצאה שלו מתאים בדיוק להוצאת המזון הנורמטיבית:

$$s_i = \alpha + \beta \log\left(\frac{x_i}{z_i^F}\right) + \varepsilon_i$$

כאשר s_i זה יחס של הוצאה על המזון וסך ההוצאה לתצרוכת x_i , ו- β מקדמי הרגרסיה. לשם פשטות ניתן להגדיר מודל כך:

$$s_i = \frac{food_i}{x_i} \Rightarrow \frac{food_i}{x_i} = \alpha + \beta \log\left(\frac{x_i}{z_i^F}\right) + \varepsilon_i \Rightarrow food_i = \alpha x_i + \beta x_i \log\left(\frac{x_i}{z_i^F}\right) + \varepsilon_i$$

$$food_i = \alpha z_i^F + \beta x_i \log\left(\frac{z_i^F}{z_i^F}\right) = \alpha z_i^F + \beta x_i \log(1) = \alpha z_i^F : \text{לכן } x_i = z_i^F : F \text{ בנקודה}$$

$$z_{Li} = z_i^F + (z_i^F - food_i) = 2z_i^F - \alpha z_i^F = z_i^F (2 - \alpha) : \text{וקו העוני התחתון נתון כך}$$

¹²⁶ בתקופות של מיתון מומלץ לקבע את ההוצאות הבסיסיות למחייה ברמת ההוצאה בתחילת המיתון ורק לעדכן את מצב ההכנסות בהתאם להתפתחות בפועל.

וגם ערך מינימאלי של "מוצרים אחרים": $NF_{Li} = z_{Li} - z_i^F = z_i^F(1 - \alpha)$

17. כעת נתבונן לשאלה שנייה: באיזה רמה של הוצאות על "מוצרים בסיסיים אחרים" פרטים מגיעים צריכת מזון על פי הקו העוני תזונתי? נסמן ב- NF_U הערך של הוצאה כזאת על "מוצרים אחרים". בתרשים 1 הגודל נתון כמרחק DB, כאשר הוצאות משק הבית שוות לערך של קו העוני תזונתי. לפי זה לחשב את קו העוני העליון כסכום של ערך מזון בסיסי B ו- NF_U DB. סכום זה מתקבל מפיתרון המשוואה באמצעות סימולציה, כאשר קו עוני העליון הוא $z_{U_i} = z_i^F / s^*$ וכאשר הערך של s^* מוגדר על ידי:

$$s^* = \alpha + \beta \log(1/s^*)$$

18. עלי ידי קביעת ערך של $\log(s^*)$ כ- (s^*-1) אפשר להשיג אומדן ל- s^* : $s_0^* = (\alpha + \beta)/(1 + \beta)$. אז ניתן להשיג אומדן מדויק יותר על ידי השיטה של כלל ניוטון; להתחיל מ- $t=1$, ואז אינרציה ה- t :

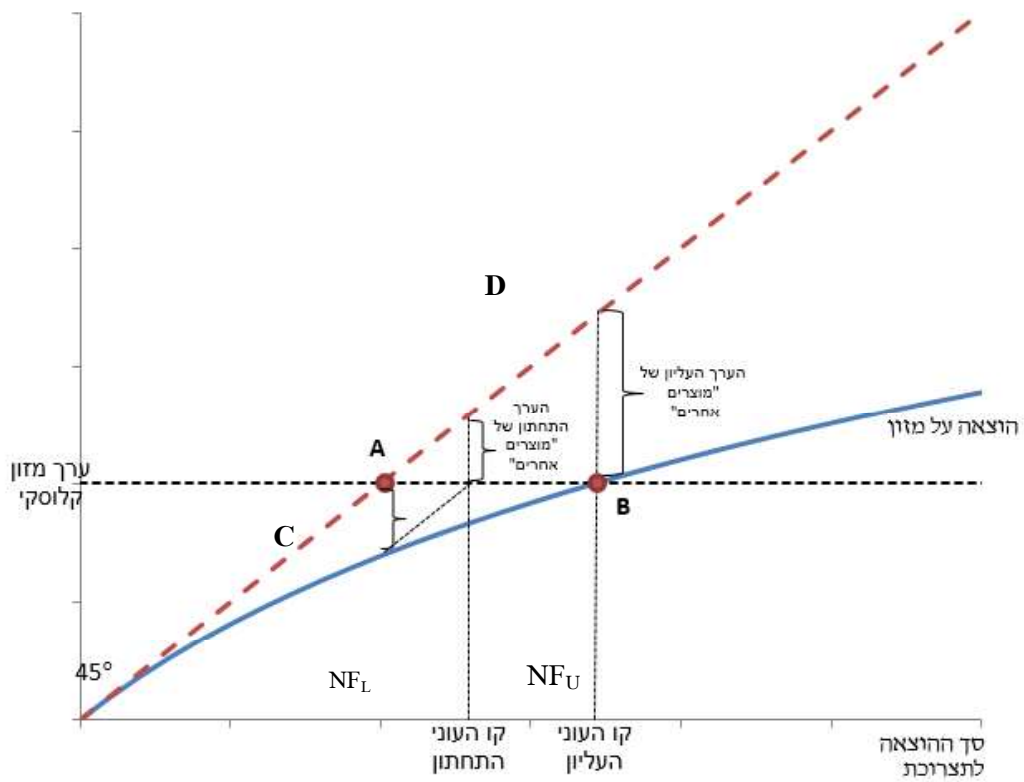
$$s_t^* = s_{t-1}^* - (s_{t-1}^* + \beta \log(s_{t-1}^*) - \alpha) / (1 + \beta / s_{t-1}^*)$$

האלגוריתם הזה צריך להתכנס מהר. אם מחלקים את קו העוני של אוכל באומדן החלק של האוכל מקבלים את קו העוני שבו באופן טיפוסי האדם מגיע (מספק) לדרישה הבסיסית של האוכל.

$$NF_{Ui} = z_{Ui} - z_i^F = z_i^F \left(\frac{1 - s^*}{s^*} \right): \text{ערך למוצרים "אחרים"}$$

19. כעת ניתן לחשב קו העוני כממוצע של קו עליון וקו תחתון.

ברגרסיה הנ"ל ניתן להשתמש בשתי חלופות להוצאה לתצרוכת: סך ההוצאה לתצרוכת (כוללת הוצאה "בעין" והוצאה כספית לתצרוכת (רק סך ההוצאות "בפועל"). לשם קביעת מיהו עני ניתן להשוות הן הוצאות והן הכנסות בהתאם למשתנה סך ההוצאות ששימשו ברגרסיה.



נספח ז'2 - המודל הכלכלי לחישוב כושר ההשתכרות

החישוב בפועל מבוצע באמצעות רגרסיה ליניארית, כאשר כושר ההשתכרות מחושב באמצעות רגרסיה של המשתנים הדמוגרפיים והכלכליים-חברתיים הרלוונטיים של סקר הוצאות המשפחה העומדים לרשות הצוות. הנתונים הרלוונטיים מתקבלים מעריכת רגרסיה סטטיסטית.¹²⁷ כונס הנכסים אוסף ישירות מהחייב את המידע האישי המקביל לגבי אותו סוג של משתנים שנמצאו רלוונטיים ברגרסיה הנ"ל (שבוצעה על כלל התצפיות של הסקר וזאת לאורך כל השנים שלגביהן יש לנו סקר הוצאות מספיק איכותי). עם קבלת ערכי המשתנים של החייב אפשר להציב את הערכים הללו ברגרסיה הסטטיסטית הכללית וכך לקבל אומדן למשתנה התלוי ("המוסבר"). במקרה של רגרסיה ליניארית המשמעות היא הכפלת המשתנים האופייניים לחייב הספציפי (כגון שנות לימוד, משלח יד, גיל, מין, אזור מגורים וכו') בפרמטר הסטטיסטי שהתקבל מהרגרסיה ואשר מבטא כאמור את הקשרים הסטטיסטיים הקיימים בין המשתנים המסבירים לבין המשתנה התלוי – כושר ההשתכרות.¹²⁸

כך לדוגמא

$$\hat{y} = a_0 + a_1 * x_1 + a_2 * x_2 + \dots$$

כאשר $\hat{y}$ הוא כושר ההשתכרות ו- x_1, x_2 וכו' הם המשתנים המשפיעים על כושר ההשתכרות, כגון מספר שנות הלימוד, משלח היד, הענף שבו הפרט עובד וכו'.

המקדמים a_1, a_2 וכו' מבטאים את הקשר הסטטיסטי (הקורלציה) בין המשתנים המסבירים x_i לבין משתנה כושר ההשתכרות. המקדם a_0 מבטא תוספת קבועה שנובעת מהאמידה הסטטיסטית.

¹²⁷ רגרסיה היא כלי סטטיסטי למציאת קורלציות בין משתנה מוסבר (במקרה זה כושר ההשתכרות) לבין קבוצה של משתנים מסבירים (במקרה זה למשל מין, גיל, השכלה, מספר שנות לימוד, אזור מגורים וכו'). הרגרסיה היא בסופו של דבר קו מגמה שמביא למינימום את הסטיות הלא-מוסברות, כאשר סטיה מוסברת היא סטיה שמתואמת עם סטיות של המשתנים המסבירים. המתאם יכול להיות חיובי או שלילי, ליניארי או לא ליניארי וכו'.

¹²⁸ בשלב זה בוצעה רגרסיה ליניארית פשוטה. ניתן לשכלל את החישוב על ידי שימוש ברגרסיות לא-ליניאריות וכן על ידי הוספת תיקון Heckman ל-"בחירה עצמית". ההתייחסות לדת ואיזור מגורים כוללת בתוכה אפשרות שקיימת אפליה כלפי איזורים מסוימים, למשל על ידי השקעה ממשלתית דיפרנציאלית בתשתית, שמקטינה את פריון העבודה ולכן את השכר של מי שחי ועובד באיזור המסוים. אפליה יכולה גם להתקיים מצד מעסיקים כלפי עדות או דתות מסוימות. הכללת המשתנים ברגרסיה מאפשרת לכני"ר להתייחס למגבלות אלה בצורה אוהדת כלפי החייב בבואו לקבוע את כושר ההשתכרות של החייב.

נספח 3' – איפיון המערכת לחישוב ההכנסה הפנויה של החייב

נתונים כלליים:

שם החייב + גיל ומין החייב
פרטי בן הזוג (במידה ויש):
גיל ומין בן הזוג, סה"כ ההכנסה החודשית של בן הזוג (מכל מקור שהוא)
פרטי התלויים (במידה ויש):
פירוט התלויים שגרים עם החייב (גיל ומין) + פירוט התלויים שאינם גרים עם החייב (גיל ומין)

חלק א' – רכיב ההכנסות:

1. הכנסות חייב –

- א. הכנסות מעבודה –
אפשרות אחת – הכנסות בפועל _____
אפשרות שנייה – אמדן כושר השתכרות _____
בתוספת –
ב. הכנסות חייב מכל מקור אחר _____ (הצגת סה"כ הכנסות בפועל שמקורן אינו מעבודה)
בתוספת
ג. הכנסה בעין ממגורים בדירה בבעלות עצמית (הצגת ההכנסה נדרשת רק במידה והחייב גר בדירה בבעלות עצמית או משפחתית ואינו נדרש לשלם דמי שכירות) –
החישוב:
- אמדן הכנסה בעין מדירה בבעלות עצמית - _____
- בניכוי –
- תשלום המשכנתא המשולמת בפועל (עד לגובה ההכנסה בעין ולא יותר) - _____
סה"כ הכנסה בעין - _____

סה"כ הכנסות החייב – לפי הכנסה בפועל (א1)
סה"כ הכנסות החייב – לפי אמדן כושר השתכרות (ב1)

2. הכנסות תלויים –

- סכום הכנסות התלויים בפועל (מכל מקור שהוא) - _____
כפול –
- שיעור חישוב דמי המחיה - _____% (ההצגה נדרשת רק כשהחייב גר עם בן זוג. שיעור דמי המחיה = שיעור נטל החייב בהשתתפות בתשלום הוצ' המחיה המשפחתיות ביחס לבין זוגו = סה"כ הכנסות החייב בפועל חלקי סה"כ הכנסות החייב ובן הזוג מכל מקור שהוא)
סה"כ סכום הכנסות התלויים שיכלל בחישוב התשלום החודשי _____

3. חישוב רכיב ההכנסות – שתי אפשרויות

רכיב ההכנסות לפי הכנסה בפועל - _____ ש"ח (א'1)

חישוב: הכנסות החייב בפועל (סעיף 1א)

בצירוף – הכנסות התלויים (סעיף 2)

רכיב ההכנסות לפי אומדן מיצוי כושר השתכרות - _____ ש"ח (א'2)

חישוב: הכנסות החייב בהתחשב במיצוי כושר השתכרות (סעיף 1ב)

בצירוף – הכנסות התלויים (סעיף 2)

חלק ב' – רכיב ההוצאות:

(מסגרת ההוצאות למחייה בכבוד (FES) – _____ ש"ח
בצירוף
הוצאות חיוניות נוספות שאושרו¹²⁹ - _____ ש"ח.)

פירוט:

- א. הוצאות רפואיות חריגות - _____ ש"ח
- ב. הוצאות יציאה לעבודה: נסיעות לעבודה - _____ ש"ח
- ג. הוצאות יציאה לעבודה: טיפול בילדים קטנים - _____ ש"ח
- ד. תמיכה בתלויים שלא גרים עם החייב (לרבות מזונות) - _____ ש"ח (מסכום זה יש לציין במפורש מה הסכום שנכלל בגין תמיכה בקטינים שאינם גרים עם החייב - _____ ש"ח, אותו על החייב לשלם לבעל המשמורת בקטינים)

כפול –

שיעור ההשתתפות בנטל תשלום ההוצאות - _____ % (= שיעור הנטל של החייב בתשלום הוצאות המחיה המשפחתית ביחס להכנסת בין זוג = סה"כ הכנסות החייב בפועל חלקי סה"כ ההכנסה הכוללת של שני בני הזוג מכל מקור שהוא).

סה"כ רכיב ההוצאות (=דמי המחיה) - _____ ש"ח

¹²⁹ ההוצאות החיוניות הנוספות שדרושות לחייב ואושרו בנוסף למסגרת ההוצאות הכללית אינן צריכות להיכלל בסעיף ההוצאות אלא להיות מנוכות מההכנסה. זאת, על מנת שסעיף ההוצאות יכלול רק את סכום ההוצאות הכללי בהתאם לאומדנים הסטטיסטיים ולא הסכומים הפרטניים הספציפיים שהוציא החייב בפועל. אולם שני הסכומים – ההוצאות הכלליות וההוצאות החיוניות הנוספות – דורשים התאמה באחוזים, בהתאם לתרומה הנדרשת מבן הזוג בתשלום חלק מההוצאות המשפחתיות, לפיכך הם שניהם מופיעים בחלק ההוצאות בחישוב התשלום החודשי.

חלק ג' - חישוב ההכנסה הפנויה לתשלום החובות:

א. חישוב התשלום החודשי לחייב שמרוויח עד כושר השתכרות

תשלום מלא - _____ ש"ח

חישוב: סה"כ רכיב ההכנסות לפי אומדן מיצוי כושר השתכרות (א'2)

בניכוי רכיב ההוצאות (ב')

תשלום מופחת (ל- 6 חודשים) - _____ ש"ח (יוצג רק אם החייב מרוויח פחות מאומדן כושר ההשתכרות)

חישוב: סה"כ רכיב ההכנסות לפי הכנסות בפועל (א'1)

בניכוי רכיב ההוצאות (ב')

ב. חישוב התשלום החודשי לחייב שמרוויח מעל כושר השתכרות

(שתי אפשרויות לפי בחירת החייב):

אפשרות א' - _____ ש"ח

חישוב: הכנסות לפי אומדן מיצוי כושר השתכרות (א'2) + 70% מההפרש בין כושר

השתכרות להכנסה בפועל

בניכוי: רכיב ההוצאות

אפשרות ב' - _____ ש"ח

אפשרות ב' מותנית בכך שסך של _____ ש"ח, (70% מההפרש בין כושר השתכרות להכנסה בפועל), יועבר לקופת הפשי"ר בנוסף לתשלום החודשי, לצורך פירעון מוקדם של התשלום הכולל הדרוש כתנאי להפטר.

חישוב: הכנסות לפי אומדן מיצוי כושר השתכרות (א'2) + 30% מההפרש בין כושר

השתכרות להכנסה בפועל

בניכוי: רכיב ההוצאות

חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980

23. (א) סעיפים 2, 297א, 297ב, 301, 302(א)(1) ו-(ב), 303, 304, 307, 308, 311, 315, 318, 325, 378, 384, 385, 386 ו-396 לחוק הביטוח, וכן התקנות שהותקנו לפיהם, יחולו, בשינויים המחוייבים, לענין חוק זה.

(ב) על אף האמור בסעיף 303(א) לחוק הביטוח, גימלה ("גימלה" - גימלה חדשית להבטחת הכנסה המשולמת לפי חוק זה) אינה ניתנת להעברה, לערבות או לעיקול בכל דרך שהיא, אף לא לשם תשלום מזונות המגיעים מהזכאי לגימלה לפי פסק דין של בית משפט או בית דין מוסמך.

חוק הגנת השכר, תשי"ח-1958

8. עיקול, העברה ושעבוד

(א) משכר העבודה החדשי לא יהיה ניתן לעיקול, להעברה או לשעבוד סכום השווה לגימלה בשיעור הנקוב בטור ג' בתוספת השניה לחוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1981, שהיתה משתלמת בחודש שקדם לתשלום השכר לאותו עובד לפי הרכב משפחתו אילו היה זכאי לגימלה כאמור; היה הסכום האמור יותר מ-80% משכר העבודה החדשי, יקטן הסכום שאינו ניתן לעיקול, להעברה או לשעבוד כדי 80% משכר העבודה החדשי; לענין זה, "שכר העבודה החדשי" – שכר העבודה החדשי הנותר אחרי ניכוי תשלום אשר המעביד חייב לנכותו משכר עבודה על פי חיקוק.

(א1) היה שכר העבודה משתלם על בסיס של יום, יהיה הסכום שאינו ניתן לעיקול, להעברה או לשעבוד משכר העבודה היומי – החלק העשרים וחמישה מהסכום כאמור בסעיף קטן (א).

(ב) סעיף קטן (א) אינו חל על עיקול, העברה או שעבוד לשם תשלום מזונות.

(ג) מקום שהשכר משתלם שלא על בסיס של חודש או של יום, רשאי שר העבודה לקבוע בתקנות הוראות בדבר חלק השכר שאינו ניתן לעיקול, להעברה או לשעבוד.

(ד) (בוטל).

(ה) קצבה המשתלמת מאת מעביד או קופת גמל תיחשב כשכר-עבודה לענין סעיף זה; הוראה זו אינה באה לגרוע מהגנה בפני עיקול, העברה או שעבוד, הניתנת לקצבה כאמור על פי חיקוק.

(ו) ההגבלות שבסעיף זה חלות גם על שכר עבודה שבידי לשכת העבודה, שירות בתי הסוהר או תאגיד כאמור בסעיף 6, שבאמצעותו מבוצע תשלום לעובד, אבל רשאים הם לנכות כל סכום שנתנו לעובד כמקדמה על חשבון שכר העבודה; שולם שכר העבודה באמצעות מוסד בנקאי או חברת הדואר יחולו ההגבלות שבסעיף זה על שכר העבודה שבידיהם במשך חודש ימים מיום ששולם להם.

(ז) הוראה שבחיקוק הנוגדת הוראת סעיף זה לא ינהגו לפיה.

חוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963

26. סכומים משוריינים

(א) סכומים ששולמו במקום פיצויי פיטורים לפי סעיף 14, או שהופקדו לפי סעיף 20 או לפי סעיף 21, או ששולמו לקופת גמל לתשלום פיצויי פיטורים, או ששולמו או שהופרשו לקופת גמל לקצבה –

(1) אינם ניתנים להחזרה, להעברה לשעבוד או לעיקול; הוראה זו לא תחול על סכום ששולם או הופקד כאמור בעד עובד שבינתיים חדל לעבוד בנסיבות שאינן מזכות אותו בפיצויי פיטורים, אלא אם הסכום מיועד גם לביטוח קצבה ולא נקבע בהסכם קיבוצי או בהסכם אחר, שהוא ניתן להחזרה או להעברה;

(2) אינם חלק מנכסי המעביד במקרה של פטירה, פשיטת רגל או פירוק, במידה שתביעות העובדים לפי חוק זה לא סולקו.
(ב) הוראות סעיף זה יחולו גם לגבי ריבית והפרשי הצמדה, שנוספו על סכומים כאמור."

חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), תשי"ט-1959

14". עסקות בדבר מזונות
זכות למזונות אינה ניתנת להעברה, לשעבוד, לקיזוז או לעיקול, אלא לזכותו של מי שסיפק לזכאי אמצעי מחיה בצורת שירותים או מצרכים".

חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב-1972

18". ייחוד תשלומים
(א) מקום שנתקבלו כספים בלשכת הוצאה לפועל, לפי הליכים שנקט המוסד על פי סעיף 14(א) ושהזוכה נקט לפי סעיף 10, ישמשו כספים אלה תחילה לזכותו של הזוכה.
(ב) תשלומים שהמוסד משלם לזוכה לפי חוק זה, דינם כדין מזונות, לענין עיקול, העברה, שעבוד וקיזוז".

חוק הביטוח הלאומי, תשנ"ה-1995

303". מניעת העברת זכות לגמלה
(א) זכות לגמלת כסף אינה ניתנת להעברה, לערבות או לעיקול בכל דרך שהיא אלא לשם תשלום מזונות המגיעים מהזכאי לגמלה לפי פסק דין של בית משפט או של בית דין מוסמך.
(ב) הוראת סעיף קטן (א) תחול גם על גמלת כסף ששולמה באמצעות בנק או החברה, כהגדרתה בחוק הדואר, התשמ"ו-1986, בנותנה שירותים לפי סעיף 88א לאותו חוק (בסעיף זה – חברת הדואר), במשך שלושים ימים מיום ששולמה; ואולם רשאי הבנק או חברת הדואר, לפי הענין, לנכות מהגמלה כל סכום שנתנו לזכאי לגמלה על חשבון הגמלה.
(ג) זכות לגמלת כסף לפי חוק זה אינה עוברת בירושה".

חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959

15". איסור עיקול על תגמול
אין להטיל עיקול על תגמול".

חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957 11".¹³⁰ חסיון תגמול

¹³⁰ תחילת תיקון מס' 12 ביום 1.12.2002 והוא יחול על תגמול כמשמעותו בסעיף 11 לחוק זה או בסעיף 9 לחוק נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד-1954, לפי הענין, המשתלם בעד אותו יום ולאחריו. החוק לא יחול על ערבות שנעשתה בהסכם שנכרת לפני יום 1.12.2002. התיקון יחול גם לגבי עיקול שהוטל על תגמול כמשמעותו לעיל שהחוק חל לגביו.

(א) זכות לתגמול אינה ניתנת להעברה או לשעבוד, אינה יכולה לשמש לערבות, ואין להטיל עליה עיקול, אלא לשם הבטחת פירעונם של מזונות אישה או ילדים או של מילווות שניתנו לנכה מאוצר המדינה או בערבות המדינה או מקרן שהמדינה ערבה להפסדה, ובשיעור שאינו עולה על מחצית התגמול המשתלם לנכה.

(ב) הוראות סעיף קטן (א) יחולו גם על תגמול ששולם באמצעות תאגיד בנקאי כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, או באמצעות החברה, כהגדרתה בחוק הדואר, התשמ"ו-1986, בנותנה שירותים לפי סעיף 88א לאותו חוק (בסעיף זה – החברה), במשך שלושים ימים מיום ששולם; ואולם רשאי התאגיד הבנקאי או החברה, לפי הענין, לנכות מהתגמול כל סכום שנתנו לזכאי לתגמול על חשבון התגמול. בסעיף זה, "תגמול", לענין עיקול – לרבות אחד מאלה:

(1) תגמול, קצבה או פיצוי אחר, הניתנים לאדם מכל מדינה או ארגון מחוץ לישראל, בשל נכות שנגרמה לו עקב רדיפות הנאצים;

(2) תשלום שניתן לפי ההסכם שנחתם ביום י"ב בתשרי התשנ"ג (9 באוקטובר 1992) בידי שר האוצר הפדראלי של גרמניה ובידי ועדת התביעות החומריות של היהודים נגד גרמניה".

חוק נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד-1954

9". תשלום התגמול

(א) התגמול ישולם בסופו של כל חודש.

(ב)¹³¹ (1) זכות לתגמול אינה ניתנת להעברה או לשעבוד, אינה יכולה לשמש לערבות ואין להטיל עליה עיקול, אלא לשם הבטחת פירעונם של מילווות שניתנו לנכה מאוצר המדינה או בערבות המדינה או מקרן שהמדינה ערבה להפסדה.

(2) הוראות סעיף קטן זה יחולו גם על תגמול ששולם באמצעות תאגיד בנקאי כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, או באמצעות החברה, כהגדרתה בחוק הדואר, התשמ"ו-1986, בנותנה שירותים לפי סעיף 88א לאותו חוק (בסעיף זה – החברה), במשך שלושים ימים מיום ששולם; ואולם רשאי התאגיד הבנקאי או החברה, לפי הענין, לנכות מהתגמול כל סכום שנתנו לזכאי לתגמול על חשבון התגמול. אולם רשאית הרשות המוסמכת להורות שיעכבו מתגמוליו החדשיים של נכה חלק שאינו עולה על שליש מהם עד שיסולק כל המגיע לאוצר המדינה מהנכה על פי ערבות שנתנה המדינה.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב) רשאית הרשות המוסמכת לנכות מן התגמול דמי חברות לטובת ארגון, שהוכרז על ידי שר האוצר כארגון יציג של נכים, ותשלומים לקרן עזרה הדדית של אותו ארגון ודמי השתתפות בביטוח חיים הדדי שסידר הארגון.

(ד) שר האוצר, באישור ועדת העבודה של הכנסת, יקבע בתקנות את הסכום המקסימלי שמוותר לנכות כל חודש מתגמוליו של נכה לפי סעיף קטן (ג).

(ה) הודיע הנכה לרשות המוסמכת בכתב על התנגדותו לניכוי, יופסק הניכוי בתום חודש מיום קבלת ההודעה.

(ו) שולמו לנכה כספים למעלה מן התגמול המגיע לו, רשאית רשות מוסמכת לעכב מתגמוליו עד כדי הסכום ששולם למעלה מן המגיע.

(ז) נכה שלא גבה תגמול תוך שנה מיום שהתגמול הוצע לתשלום פקעה זכותו לקבלו, אלא אם כן הורתה הרשות המוסמכת הוראה אחרת".

חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תשי"ו-1950

31". תגמולים והטבות – הוראות שונות

(א) זכות לתגמול אינה ניתנת להעברה, לערבות, לשעבוד או לעיקול בכל דרך שהיא, אלא אם כן נקבע בחוק זה אחרת.

(ב) תגמול ישולם מדי חודש בחדשו בסופו של כל חודש; אך תגמול המגיע לזכאי בעד התקופה שלפני החלטת קצין תגמולים לפי סעיף 23 או שלפני החלטת ועדת ערעור או לפני פסק דין של בית המשפט העליון לפי סעיף 25 ישולם בסופו של החודש שבו ניתנה

¹³¹ תחילת תיקון מס' 13 ביום 1.12.2002 והוא יחול על תגמול כמשמעותו בסעיף 11 לחוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957 או בסעיף 9 לחוק זה, לפי הענין, המשתלם בעד אותו יום ולאחרייו. החוק לא יחול על ערבות שנעשתה בהסכם שנכרת לפני יום 1.12.2002. התיקון יחול גם לגבי עיקול שהוטל על תגמול כמשמעותו לעיל שהחוק חל לגביו.

ההחלטה, בניכוי כל סכום של מילווה שניתן לאותו זכאי לפי סעיף 24."

חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות), תשמ"ה-1985

62."

זכות לגימלה אינה ניתנת להעברה, לערבות, לשעבוד או לעיקול בכל דרך שהיא, אלא לשם תשלום מזונות המגיעים מהזכאי לגימלה לפי פס ק דין של בית משפט או של בית דין מוסמך."

חוק שירות המדינה גמלאות, תש"ל-1970

58. (א) חלק הקצבה שאינו עולה על סכום שנקבע לענין סעיף 8(א) לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958, או מחצית הקצבה – הכל לפי הסכום הגבוה יותר, לא יהא ניתן לעיקול, להעברה או לשעבוד אלא לשם תשלום מזונות.
(ב) "הקצבה", לענין סעיף קטן (א) – הקצבה שהיתה מגיעה אילולא הוראות סעיפים 32, 33 ו-35."

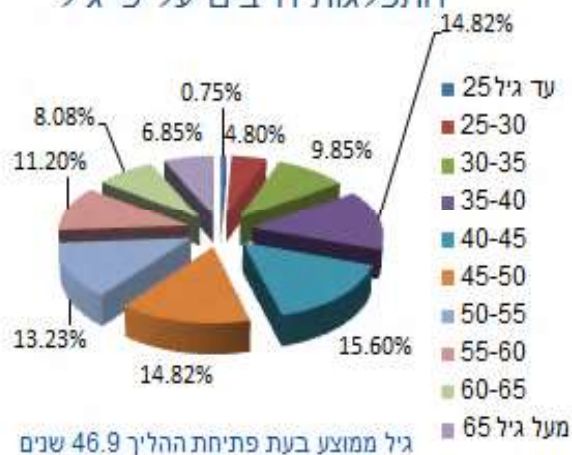
חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), תשס"ז-2007

2. (א) בין משתקם במקום תעסוקה רגיל ובין מעסיקו או הגורם השיקומי המלווה – אם ישנו, לא יחולו יחסי עובד ומעביד.
(ב) משתקם המועסק במקום תעסוקה רגיל זכאי לזכויות המפורטות בתוספת השניה.
(ג) משתקם המועסק במקום תעסוקה רגיל זכאי לקבל ממעסיקו, במישרין, גמול תעסוקה שלא יפחת משיעורי המינימום הקבועים בתוספת הראשונה, בהתאם לדרגת יכולת התעסוקה שנקבעה לו לפי סעיף 3.
(ד) גמול תעסוקה ישולם לא יאוחר מהיום העשירי בחודש שלאחר חודש התעסוקה.
(ה) (1) ממועד הגשת בקשה ועד למתן החלטה בה, כאמור בסעיף 3, יהיה מועסק עם מוגבלות במקום תעסוקה רגיל זכאי לגמול תעסוקה בשיעור שלא יפחת משיעורי המינימום הקבועים בתוספת הראשונה, שעליו הסכים עם מעסיקו, בידיעת הגורם השיקומי המלווה – אם ישנו.
(2) עד להחלטה בדבר הערכת יכולת תעסוקה חוזרת לפי סעיף 3(ו), יהיה משתקם זכאי לגמול התעסוקה שנקבע לגביו לפי הערכת יכולת התעסוקה הקודמת שנערכה לו.
(ו) מגמול תעסוקה לא יהיה ניתן לעיקול, להעברה או לשעבוד סכום השווה לגמלה בשיעור הנקוב בתוספת השניה לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, שהיתה משתלמת בחודש שקדם לתשלום גמול התעסוקה לאותו משתקם לפי הרכב משפחתו אילו היה זכאי לגמלה כאמור; הוראות סעיף קטן זה לא יחולו על עיקול, העברה או שעבוד לשם תשלום מזונות לפי פסק דין של בית משפט או בית דין מוסמך."

הכונס הרשמי

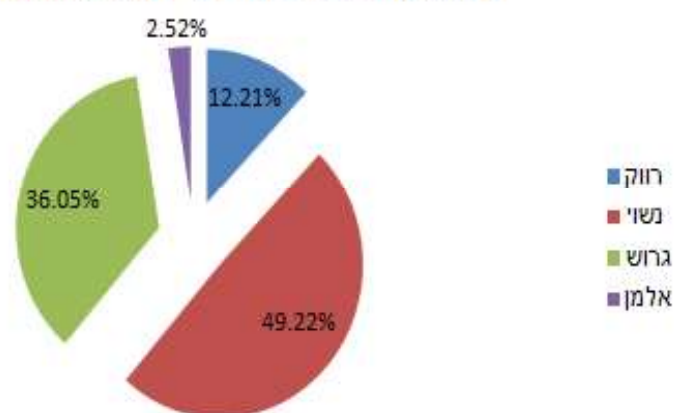
טווח גילאים	אחוז החייבים בטווח
עד גיל 25	0.75
25-30	4.80
30-35	9.85
35-40	14.82
40-45	15.60
45-50	14.82
50-55	13.23
55-60	11.20
60-65	8.08
מעל גיל 65	6.85

התפלגות חייבים על פי גיל



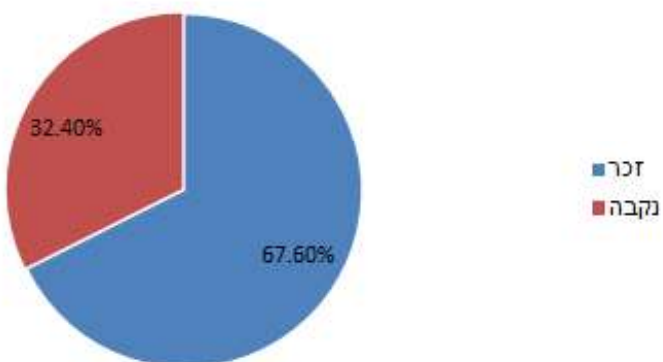
הכונס הרשמי

התפלגות החייבים לפי מצב משפחתי



הכונס הרשמי

התפלגות החייבים על פי מין



נספח 2

**”אמות מידע לקביעת תשלום חודשי
לחייב” שפרסם הממונה על הליכי
חדלות פירעון מינואר 2023**

עמ' 119



משרד המשפטים

MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

הממונה על הליכי חדלות פירעון
ושיקום כלכלי

אמות מידה לקביעת תשלום חודשי לחייב

גרסת ינואר 2023



משרד המשפטים

وزارة العدل | MINISTRY OF JUSTICE

הממונה על הליכי חדלות פירעון
ושיקום כלכלי

אמות מידה לקביעת תשלום חודשי לחייב

תוכן עניינים

- א. רקע ומטרת הנוהל 3
- ב. המסגרת הנורמטיבית 4
- ג. עקרונות מנחים לקביעת גובה התשלומים 4
- ד. המודל לחישוב התשלום החודשי שיוטל על החייב לטובת קופת הנשייה 7
 - ❖ נוסחת החישוב 7
 - ❖ הקדמה 8
 - ❖ הכנסות והוצאות של התא המשפחתי 9
 - ה. התשלום החודשי של החייב 11
 - ❖ חישוב התשלום החודשי בהתחשב בהכנסות בן הזוג: 11
 - ❖ חישוב התשלום החודשי בהתחשב בזכאים למזונות 11
 - ❖ הוצאות מגורים 12
 - ❖ אופן קביעת התשלום החודשי 12
 - ו. נספח א- הסכום הבסיסי לקביעת תשלום חודשי 14
 - ז. נספח ב- דוגמה לחישוב תשלום חודשי 15



משרד המשפטים

وزارة العدل | MINISTRY OF JUSTICE
הממונה על הליכי חדלות פירעון
ושיקום כלכלי

הממונה על הליך חדלות הפירעון

תאריך: 02.01.2023

תאריך עדכון:

מספר נוהל: 13 מספר מהדורה: 3

אחראי נוהל: עו"ד הילה גולברי בר - און

אמות מידה לקביעת תשלום חודשי לחייב

א. רקע ומטרת הנוהל

1. סעיף 156(א) לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן: "**החוק**") הסמיך את הממונה לקבוע עם מתן הצו לפתיחת הליכים את "דמי המחיה כהגדרתם בסעיף 160 שיוקצו ליחיד מעת לעת בתקופת הביניים, מהכנסתו מעבודה או מכל מקור אחר". לחלופין, רשאי הממונה בהתאם להוראות סעיף 156(ב) לחוק, לקבוע כי הכנסתו של היחיד מעבודה או מכל מקור אחר לא תהיה חלק מנכסי קופת הנשייה. במקרה זה, החייב יותיר בידיו את דמי המחיה ויעביר לנאמן "את היתרה בתשלומים עתיים באופן שורה הממונה".
2. מדיניות הממונה היא לפעול בהתאם לחלופה הקיימת בסעיף 156(ב) לחוק ולהותיר בידי היחיד (להלן: "**החייב**") את הכנסתו. החייב יידרש להעביר מתוך הכנסתו סכומים עתיים לקופת הנשייה במהלך תקופת הביניים ועד מתן הצו לשיקום כלכלי.
3. במסגרת הצו לשיקום כלכלי יקבע בית המשפט תכנית לפירעון חובותיו של החייב. תכנית הפירעון תכלול, בין היתר, חובת תשלומים המבוססת על כושר ההשתכרות של החייב, בהתאם לסעיף 162 לחוק. תכנית הפירעון תיקבע, לאחר הגשת הצעת הממונה לתכנית לשיקומו הכלכלי של החייב ולאחר שבית המשפט קיים דיון בהצעת הממונה, לרבות בנוגע לגובה התשלומים ותקופת התשלומים שיוטלו על החייב.
4. מטרת מסמך זה להבהיר את האופן שבו יקבע הממונה את חישוב התשלומים העתיים (להלן: "**תשלומים חודשיים**") שעל החייב לשלם בתקופת הביניים ועד מתן הצו לשיקום כלכלי. כמו כן, אמות מידה אלה ישמשו את הממונה בבואו להמליץ על גובה התשלומים שיוטלו על החייב בהצעת הממונה לצו לשיקום כלכלי לפי סעיף 154(ב)(2) לחוק בשינויים המחויבים.

ב. המסגרת הנורמטיבית

5. קביעת גובה התשלומים החודשיים על ידי הממונה לתקופת הביניים ועל ידי בית המשפט לתקופה שלאחר מותן הצו לשיקום כלכלי, תעשה על בסיס "דמי המחיה" של החייב. המונח "דמי מחיה" מוגדר בסעיף 160 לחוק כדלקמן:
"הסכום הדרוש ליחיד ולמי שפרנסתם עליו להוצאות המחיה הבסיסיות לשם מחיה בכבוד, ובהתחשב בהכנסתו של בן זוגו ושל ילדיו שפרנסתם עליו; דמי המחיה יחושבו על בסיס כללי המחיה בכבוד שקבע השר לפי סעיף 162(ב) והתאמתן לנסיבותיו האישיות של היחיד".
6. המטרה בקביעת כללים לחישוב דמי המחיה היא ליצור אחידות ושוויון בין החייבים השונים תוך התאמתם לנסיבותיו האישיות של החייב. החוק אינו נותן הגדרה ממצה למונח "דמי מחיה" וקביעתם של כללי המחיה בכבוד נותר בידי שר המשפטים באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת (להלן: "ועדת החוקה") בהתאם להוראת סעיף 162(ב)(1) לחוק.
7. בשלב זה לא נקבעו כללי מחיה בכבוד על ידי שר המשפטים באישור ועדת החוקה, משום שוועדת החוקה לא התכנסה לאחר פיזור הכנסת ה-20 בתאריך 26.12.2018. לפיכך, בהעדר כללים מנחים כאמור, נדרש הממונה לקבוע מדיניות ברורה ואחידה לחישוב התשלומים החודשיים שיקבעו על ידו בהתאם להוראות סעיף 156 לחוק. מדיניות זו תשמש את הממונה, כאמור, גם בבואו להמליץ בפני בית המשפט על גובה התשלומים שיוטלו על החייב בצו לשיקום כלכלי למשך תקופת התשלומים, בשינויים המחויבים.
8. עד לגיבוש כללים בידי שר המשפטים באישור ועדת החוקה, הוחלט לקבוע את התשלום החודשי בהתאם למספר עקרונות המשקפים את תכליות החוק ובראשם שיקומו הכלכלי של החייב, השאת שיעור החוב שייפרע לנושים וקידום שילוב מחדש של החייב במרקם החיים הכלכליים.

ג. עקרונות מנחים לקביעת גובה התשלומים

9. הצורך בקביעת אמות מידה אחידות ושוויוניות לתשלומי חייב המצוי בהליך חדלות פירעון אינו חדש. עקרונות שונים גובשו מעת לעת על ידי הכונס הרשמי ולפני מספר שנים הוגש דוח בעניין זה לשר המשפטים על ידי "הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל" בראשות פרופ' רון חריס (להלן – "ועדת חריס").¹ מטרת ועדת חריס הייתה להמליץ על פרמטרים אחידים לגיבוש תכנית פירעון אישית לחייב המצוי בהליכי פשיטת רגל כתנאי לקבלת הפטר ועל פרמטרים לחישוב דמי המחיה.

¹ הוועדה מונתה על ידי פרופ' דוד האן, הכונס הרשמי דאז, והמלצות הוועדה הוגשו לשר המשפטים ביום 16.12.2015.

10. בתקופת חקיקת חוק חדלות פירעון, מסקנות דוח ועדת חריס עמדו לבחינה ויישום על ידי הכונס הרשמי. אף נבנה מחשבון לחישוב דמי המחיה בהתאם למסקנות הוועדה. המחשבון נבחן במשך תקופה ממושכת אולם העוסקים בתחום, קרי עורכי הדין בכונס הרשמי והנאמנים במחוזות השונים, סטו במקרים רבים מהמלצות המחשבון. המחשבון נועד לשמש ככלי עזר לחישוב התשלום החודשי, אולם בדיקה של השימוש שנעשה בו הראתה שאין מאמצים את תוצאותיו, ולמעשה הכלי נזנח.

11. המודל המוצע בנוהל זה, כחלופה למחשבון האמור, מבוסס על מסקנות שהוסקו מניסיון מצטבר ארוך שנים בקביעת תכניות פירעון לחייבים בהליכי פשיטת רגל ולימוד ממודלים קיימים במדינות שונות בעולם, תוך התאמתם לעקרונות העומדים בבסיס החוק. מודל זה ישמש את הממונה בקביעת התשלומים החודשיים עד שיקבעו כללי המחיה בכבוד בהתאם להוראות סעיף 162(ב)(1) לחוק.

12. בחירת המודל המוצע לקביעת גובה התשלומים החודשיים בתקופת הביניים על ידי הממונה התבססה על מספר עקרונות יסוד המפורטים להלן:

12.1. אחידות ושוויוניות

12.1.1. העיקרון הראשון הוא קביעת כללים ברורים ואחידים על מנת להבטיח שוויון

בין החייבים עליהם יוטל להעביר תשלומים חודשיים לקופת הנשייה. החובה לקבוע כללים ברורים נובעת מהוראות החוק. בדברי ההסבר להצעת החוק הודגשה החשיבות של קביעתם של כללים ברורים לחישוב דמי המחיה אשר "תגדיל את השוויון בין היחידים ותפחית את העומס המוטל על המערכת המקדישה משאבים רבים לנושא".² העיקרון האמור נובע גם מהחובה הכללית המוטלת על הממונה לפעול בהגינות ובשוויון בבואו להפעיל שיקול דעת מנהלי.

12.1.2. בחישוב גובה התשלום החודשי נקבעו סכומים אחידים המבוססים על קצבת

נכות כללית לדרגת אי כושר יציבה בשיעור 75% ומעלה, המשולמת על ידי המוסד לביטוח לאומי. בהלכת לשצינקו³ נקבע שגמלה זו נועדה "להבטיח את צורכי מחייתו המינימליים של הזכאי ולספק לו אמצעי קיום בסיסיים", סכום זה משקף דמי מחיה בסיסיים ומינימליים שיש להותיר בידי החייב עבור מחייתו. בחישוב דמי המחיה הבסיסיים יש להוסיף סכום אחד בשיעור של 1,500 ₪ עבור כל אחד מילדי החייב שפרנסתו עליו עד ארבעה ילדים. עבור הילד החמישי ואילך יש להוסיף סך של 1,300 ₪, ראו נספח א': "הסכום הבסיסי לקביעת תשלום חודשי" (להלן: "טבלת הסכומים").

² דברים ההסבר לסעיף 157 להצעת החוק.

³ רע"א 6353/19 לשצינקו נ' הכונס הרשמי (ניתן 11.02.2020) (פורסם בנבו).

12.1.3. יודגש כי הסכומים הללו אינם הסכומים שיוותרו בסופו של דבר בידי החייב כדמי מחייה. הסכום הבסיסי הוא משתנה אחד מבין מספר משתנים שיש להתחשב בהם כדי להגיע לחישוב התשלום החודשי שעל החייב לשלם במהלך תקופת חדלות הפירעון, כפי שיפורט בהמשך.

12.1.4. טבלת הסכומים נקבעת בהתאם להרכב התא המשפחתי של החייב כפי שיקבע לצורך חישוב התשלום החודשי. טבלת הסכומים אינה מתייחסת למקום מגורי החייב, מינו וגילו וזאת להבדיל ממחשבון האומדנים המבוסס על מסקנות ועדת חריס (להלן: "מחשבון האומדנים"). כמו כן, השימוש באומדנים סטטיסטיים של הוצאה ממוצעת בפועל של משפחה אינו בהכרח כלי רלוונטי לבחינת הוצאות מחיה של אדם המצוי בהליכי חדלות פירעון. מסיבה זו, בין השאר, הוחלט שלא ניתן לעשות שימוש במחשבון האומדנים ויש ליצור תחליף פשוט, שקוף וברור המבוסס על הרכב התא המשפחתי של החייב בלבד. התחשבות בנתונים רלוונטיים אחרים ובנסיבותיו האישיות של החייב תעשה במסגרת הפעלת שיקול דעת ספציפי בכל תיק ותיק ולא במסגרת מחשבון סטטיסטי.

12.2. שיקום החייב ושילובו במרקם החיים הכלכליים ומחיה בכבוד

12.2.1. חובת התשלומים שמוטלת על החייב בהליכי חדלות הפירעון היא נדבך מרכזי בשיקומו הכלכלי של החייב ושילובו מחדש במרקם החיים הכלכליים. לפיכך, במסגרת המנגנון המוצע הוחלט כי החייב יוכל להותיר בידיו מחצית מהכנסתו הפנויה לאחר הפחתה של הסכום הבסיסי. החלטה זו מבוססת על מודלים לקביעת תשלום חודשי הקיימים במדינות אחרות בעולם (דוגמת קנדה) ומשתלבת היטב עם תכליות הליך חדלות הפירעון בישראל. הותרת מחצית מהכנסתו הפנויה של החייב בידיו תעודד את החייב למצות את כושר השתכרותו ובכך תביא להגדלת שיעור החוב שייפרע לנושים, תאפשר את שיקומו הכלכלי של החייב בתקופת חדלות הפירעון ותאפשר לחייב להשתלב במרקם החיים הכלכליים לאחר סיום תקופת חדלות הפירעון.

12.2.2. הותרת מחצית מההכנסה הפנויה תהווה תמריץ משמעותי לחייב להשתכר ולהגדיל את הכנסתו ובכך תהווה נדבך מרכזי בשיקומו הכלכלי. בנוסף, הותרת חלק מהכנסתו הפנויה של החייב כאמור תפחית את הסיכון בהסתרת מידע בכל הנוגע להכנסותיו והוצאותיו בתקופת חדלות הפירעון.

12.2.3. מדיניות הממונה היא שהותרת מחצית מהכנסתו הפנויה בידי החייב נתונה לשיקול דעת הממונה בהתאם לנסיבות התיק תוך יצירת איזון ראוי והוגן בין אינטרס השיקום של החייב לבין אינטרס הנושים. כך שבמקרים חריגים שבהם הכנסתו הפנויה של החייב גבוהה במיוחד, שיעור ההכנסה הפנויה

שיוותר בידי החייב יהיה נמוך מחמישים אחוז. כמו כן, יינתן משקל להתנהלותו של החייב במסגרת הליכי חדלות הפירעון על מנת לעודד את החייב לפעול בשקיפות מלאה בהליך ולשתף פעולה בהליכים.
 12.2.4. יובהר, כי לאחר מתן הצו לשיקום כלכלי הממונה רשאי אף להמליץ לבית המשפט להותיר סכום נוסף בידי החייב העולה על דמי המחייב מתוך כושר השתכרותו של החייב בהתאם לסעיף 162(א)(2) לחוק.

ד. המודל לחישוב התשלום החודשי שיוטל על החייב לטובת קופת הנשייה

13. נוסחת החישוב

13.1. בחלק זה תוצג נוסחה לחישוב התשלום החודשי :

$$\begin{array}{c}
 \text{ההכנסה הפנויה של התא המשפחתי} \\
 \hline
 \left[\frac{\text{(הוצאות מיוחדות) - (הסכום הבסיסי) - (הכנסה נטו של התא המשפחתי)}}{2} \right] \times \begin{array}{|l|} \hline \text{חלקו היחסי של} \\ \text{החייב בהכנסות} \\ \text{התא המשפחתי} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|l|} \hline \text{תשלום} \\ \text{חודשי} \\ \hline \end{array}
 \end{array}$$

** דמי מחיה = הסכום שיוותר בידי היחיד ומי שפרנסתו עליו לאחר הפחתת התשלום החודשי מהכנסות התא המשפחתי

$$\left[\frac{X - Y - Z}{2} \right] \times A = B$$

X- הכנסה נטו של התא המשפחתי
 Y- הסכום הבסיסי
 Z- הוצאות מיוחדות
 A- חלקו היחסי של החייב בהכנסות התא המשפחתי
 B-תשלום עיתי

14. הקדמה

14.1. לצורך קביעת התשלום החודשי שעל החייב לשלם לקופת הנשייה יש לחשב, בשלב הראשון, את **ההכנסה הפנויה של התא המשפחתי** של החייב.

הרכב התא המשפחתי של החייב לצורך חישוב התשלום החודשי מפורט להלן בפיסקה 15.2 ויכלול בדרך כלל את החייב, בן זוגו וילדיו של החייב שפרנסתם עליו.

14.2. **ההכנסה הפנויה של התא המשפחתי** היא סך ההכנסה החודשית נטו של התא המשפחתי ממנה יש להפחית את **"הסכום הבסיסי"** וכן **הוצאות מיוחדות** כמפורט בפסקה 15.5 להלן, שהממונה רשאי לאשר את הפחתתן בהתאם לשיקול דעתו ובשים לב לנסיבותי האישיות של החייב.

14.3. **"הסכום הבסיסי"** מבוסס על קצבת נכות שסכומה עוכן לאחרונה במסגרת תיקון מספר 200 לחוק הביטוח הלאומי, תשנ"ה-1995, והיא מהווה סכום בסיסי ומינימלי שיש להותיר בידי החייב עבור מחייתו. יודגש כי הסכומים הללו אינם הסכומים שיוותרו בסופו של דבר בידי החייב כדמי מחייה אלא מדובר בסכום. כך גם בהלכת לשצינקו נקבע, כאמור, שגמלה זו נועדה "להבטיח את צורכי מחייתו המינימליים של הזכאי ולספק לו אמצעי קיום בסיסיים".

הסכום הבסיסי הוא הסכום המתאים לחייב מתוך הסכומים המופיעים בטבלה המצורפת כנספח למסמך זה. כל אחד מהסכומים בטבלה משקף סכום אחיד לכלל החייבים בעלי הרכב משפחתי דומה. הסכום הבסיסי נקבע רק בהתאם להרכב התא המשפחתי של החייב וללא תלות במקום מגורי החייב, גילו או מינו. לסכום הבסיסי יש להוסיף סך של 1,500 ₪ עבור כל ילד וסך של 1,300 ₪ עבור הילד החמישי ואילך.⁴

הסכום שעל החייב לשלם לקופת הנשייה יותאם לחלקו היחסי של החייב בהכנסה הפנויה של התא המשפחתי (ההכנסה הפנויה של התא המשפחתי * חלקו היחסי של החייב בהכנסות התא המשפחתי). בהתאם לכך החייב ישלם את התשלום החודשי לקופת הנשייה רק מתוך החלק שלו בהכנסות התא המשפחתי.

הסכום שעל החייב לשלם לקופת הנשייה יהיה **מחצית** בלבד מסך חלקו היחסי בהכנסה הפנויה של התא המשפחתי. הותרת מחצית מסך חלקו היחסי של החייב בהכנסה הפנויה של התא המשפחתי נועדה לקדם את שיקומו של החייב ולהוות תמריץ לחייב למצות את כושר השתכרותו, דבר שגם יגדיל את התשלומים לקופת הנשייה וגם יקדם את שילובו של החייב במרקם החיים הכלכליים. כמוסבר לעיל, הממונה רשאי לקבוע, במקרים מתאימים ובהתחשב בהכנסתו של החייב ובהתנהלותו של החייב במהלך ההליכים, כי החייב יידרש להעביר שיעור גבוה יותר מתוך הכנסתו הפנויה לקופת הנשייה.

⁴ הפערים בין גובה התשלום עבור כל ילד נוסף מבוסס על נתונים סטטיסטיים לפיהם יש לתקן את סכום המחיה בהתאם למספר הנפשות - ככל שמספר הנפשות גדל היקף ההוצאות עבור כל אחד מבני הבית קטן.

15. הכנסות והוצאות של התא המשפחתי

15.1. חישוב התשלום החודשי נעשה על בסיס הכנסות והוצאות של התא המשפחתי לפי סעיף 160 לחוק.

15.2. התא המשפחתי:

המונח "התא המשפחתי" לצורך חישוב התשלום החודשי, הוא החייב, בן זוגו ומי שפרנסתו על החייב. לכן יש לכלול בחישוב התשלום החודשי גם את ההכנסות החודשיות נטו והוצאות המחיה הבסיסיות החודשיות לשם מחיה בכבוד של בן זוגו של החייב, ושל ילדיו ואחרים שפרנסתם על החייב בהתאם למפורט להלן.
מי שפרנסתם על החייב (להלן: "התלויים") הם אלה העונים על אחת משתי החלופות שלהלן:

15.2.1. ילדו של החייב

במידה והוא נזקק לחייב לפרנסתו⁵ וכן - מתקיים לגביו אחד מהתנאים שלהלן:

- לא מלאו לו 18 שנים;
- מלאו לו 18 שנים וטרם מלאו לו 21 שנים ובלבד שמתקיים אחד מאלה:
 - עיקר זמנו מוקדש לסיום לימודים במוסד חינוכי על-יסודי; הוא שוחר במסגרת קדם-צבאית של צבא הגנה לישראל; הוא משרת שירות בהתנדבות למטרה ציבורית או לאומית ושירותו הסדיר לפי חוק שירות בטחון נדחה עקב שירותו בהתנדבות כאמור; הוא חייל בשירות סדיר או התנדבות לשירות לאומי/שירות לאומי-אזרחי; הוא לומד באחד ממסלולי העתודה שהוכרו בפקודות הצבא ושירותם הסדיר לפי חוק שירות בטחון נדחה עקב לימודיו כאמור⁶;
- מלאו לו 18 שנים אולם מטעמים בריאותיים הוא אינו מסוגל לכלכל את עצמו ותלוי בחייב תלות מלאה או חלקית.

15.2.2. אחר שפרנסתו על החייב

מי שהחייב חייב בפרנסתו⁷ ובשל מצבו הרפואי או גילו הוא אינו מסוגל לספק את צרכיו הבסיסיים מהכנסותיו מעבודה ומכל מקור אחר ואין בנמצא אפשרות לקבלת סיוע כלכלי מבן משפחה אחר.

⁵ הנזקק לחייב לפרנסתו הוא ילד שהכנסותיו מכל מקור נמוכות מהסכום הבסיסי שנקבע לו.
⁶ בחישוב ההכנסה של התא המשפחתי לא יכללו דמי קיום לחיילים בשירות חובה וקצבאות עבור ילדי החייב מסיבות רפואיות.
⁷ לרבות ילדיו הקטינים של בן זוגו הגרים עמו.

15.3. הכנסה של התא המשפחתי:

ההכנסה של התא המשפחתי כוללת את סכום ההכנסות החודשיות נטו של כל מי שנכלל בתא המשפחתי מכל מקור שהוא. כך שבתוך רכיב ההכנסה הכוללת יכללו, בנוסף להכנסות מעבודה, הכנסות נוספות, כגון: קצבאות, דמי שכירות, דמי מזונות. במקרים חריגים/מסוימים הממונה רשאי להחליט שהכנסה מסוג מסוים לא תיכלל בחישוב ותהיה חלק מנכסי קופת הנשייה.

15.3.1. ההכנסה נטו של התא המשפחתי:

על מנת לחשב את ההכנסה נטו של התא המשפחתי יש להפחית מתוך ההכנסות מעבודה של כל מי שנכלל בתא המשפחתי את הסכומים האלה:

- במקרה של עובד שכיר - סכומי חובה שיש לנכות מהשכר (מס הכנסה, הפרשות לפנסיה, וביטוחי חובה).
- במקרה של עובד עצמאי - הוצאות המותרות בניכוי, וסכומים החייבים בהפרשה מתוך ההכנסה (מס הכנסה, הפרשות לפנסיה וביטוחי חובה).

15.4. הוצאות מיוחדות שניתן להפחית מההכנסה נטו של התא המשפחתי

15.4.1. ניתן להפחית מההכנסות נטו של התא המשפחתי הוצאות מיוחדות של מי שנכלל בתא המשפחתי כנגד אסמכתאות מתאימות:

- הוצאות בריאות חיוניות - הוצאות טיפול רפואי חיוני כגון תרופות או טיפולים רפואיים, שאינם מכוסים על ידי סל הבריאות של ביטוח הבריאות והביטוח המשלים בקופת החולים. יובהר, כי במקרים בהם החייב מדווח כי הוא מקבל גמלת שירותים מיוחדים סכומי ההוצאות שבגינם הוא מקבל את הגמלה יקוזזו מסכום זה.
- הוצאות יציאה לעבודה - עלויות נסיעה לעבודה בתחבורה ציבורית.
- עלויות הטיפול בילדים קטינים שאינם זכאים ללימודים מכוח חוק לימוד חובה תש"ט-1949. עלויות טיפול יהיו מוגבלות בסכום סביר לפי שיקול דעת הממונה ולא יעלו על סכום של 2,500 ₪ לחודש עבור כל ילד.
- עלויות למימון צהרונים של ילדים עד כיתה ג'. הוצאות בגין הצהרון לא יעלו על סך של 1,000 ₪ לילד.
- סכום ההקצבה לזכאי למזונות שנקבע לפי סעיף 179 לחוק.

15.5. חישוב ההכנסה הפנויה

15.5.1. בחישוב ההכנסה הפנויה יש להפחית מתוך ההכנסה של התא המשפחתי את הסכום הבסיסי בהתאם לטבלה המצורפת והוצאות מוכרות נוספות.

ה. התשלום החודשי של החייב

כאמור לעיל, התשלום החודשי מחושב לפי מחצית ההכנסה הפנויה של התא המשפחתי כשהוא מותאם לחלק היחסי של ההכנסה נטו של החייב מתוך ההכנסה הכוללת נטו של התא המשפחתי. קרי, אם ההכנסה נטו של החייב היא 75% מתוך ההכנסה נטו של התא המשפחתי, תוטל על החייב חובת תשלום חודשי של 75% מתוך מחצית ההכנסה הפנויה של התא המשפחתי.

16. חישוב התשלום החודשי בהתחשב בהכנסות בן הזוג:

- 16.1. אם בן הזוג של החייב איננו עובד או שהכנסותיו נמוכות משכר מינימום ללא סיבה מוצדקת, רשאי הממונה לקבוע כי חלוקת הנטל בין בני הזוג בהתאם ליחס שבין הכנסות החייב להכנסה בגובה שכר מינימום נטו שתייחס לבן הזוג.
- ייחוס הכנסה בגובה שכר מינימום נטו לבן זוג שאינו עובד יעשה רק לאחר שיעברו שלושה חודשים ממועד מתן הצו לפתיחת הליכים, וזאת על מנת לאפשר לבן זוג כאמור למצוא מקום עבודה או לחילופין להגדיל את הכנסותיו.
- 16.2. בן זוג של החייב שאינו עובד, אך עבד במשך תקופה כלשהי בשנה שלפני מתן הצו לפתיחת הליכים, תיחס לו הכנסה בהתאם לממוצע השכר שלו בשנה האמורה או גובה שכר מינימום נטו, בהתאם לסכום הגבוה מביניהם.
- 16.3. במקרה שבו בן הזוג של החייב נמצא גם הוא בהליכי חדלות פירעון חישוב התשלום החודשי של החייב יתבצע בהתאם לנוסחת החישוב, כאשר התשלום החודשי שהוטל על בן הזוג במסגרת הליכי חדלות הפירעון שלו יופחת מתוך ההכנסה הפנויה של התא המשפחתי.

17. חישוב התשלום החודשי בהתחשב בזכאים למזונות

- 17.1. במסגרת חישוב התשלומים החודשים תתבצע אבחנה בין הוצאות המחיה של הזכאים למזונות בימים בהם הם מתגוררים עם החייב לבין הוצאותיהם בימים בהם הם מתגוררים עם ההורה השני. כך שהסכום הבסיסי שהוקצה עבור כל ילד יוקצה באופן יחסי בהתאם למספר הימים בהם התלוי מתגורר עם החייב.
- 17.2. לדוגמה: ילד המתגורר עם החייב במשמורת משותפת מלאה יחושב מחצית מהסכום הבסיסי שהוקצה עבורו ($750 = 1500/2$). בנוסף לכך, החייב ישלם מזונות לבן הזוג בהתאם לסכום שיוקצב לו לפי סעיף 179 לחוק.

18. הוצאות מגורים

הסכום הבסיסי מגלם הוצאות מגורים כגון שכירות או משכנתא.

19. אופן קביעת התשלום החודשי

19.1. קביעת התשלום החודשי

19.1.1. ככלל התשלום החודשי יקבע בהתאם לנוסחת החישוב והוראות נוהל זה וכל סטייה תיעשה במשורה.

19.2. קביעת התשלום החודשי בתקופת הביניים

19.2.1. כאמור לעיל, ככלל, בתקופת הביניים הכנסתו של החייב לא תהיה חלק מנכסי קופת הנשייה. החייב יותיר בידי את הכנסתו מעבודה ויעביר לקופת הנשייה תשלומים חודשיים, בהתאם לחלופה שבסעיף 156(ב) לחוק.

19.2.2. בנסיבות בהן החייב אינו משלם את התשלומים החודשיים כסדרם, רשאי הממונה להורות בהתאם לסעיף 156(א) לחוק, כי הכנסות החייב הן חלק מנכסי קופת הנשייה. במקרה זה יידרש המעביד להעביר את משכורתו של החייב ישירות לקופת נכסי הנשייה והנאמן יעביר את היתרה ישירות לחייב.

19.3. הנתונים עליהם תתבסס החלטה על קביעת התשלום החודשי:

19.3.1. בהליך שנפתח לבקשת חייב, יקבע הממונה את גובה התשלום החודשי במסגרת הצו לפתיחת הליכים, בהתאם לנתונים עליהם דיווח החייב בדוח שצירף לבקשתו ולכל מידע נוסף שבידי הממונה.

19.3.2. בהליך שנפתח לבקשת נושה יקבע הממונה את גובה התשלום החודשי במסגרת החלטה עצמאית שיקבל לאחר קבלת הדוח על מצבו הכלכלי של החייב בהתבסס על המידע עליו הצהיר החייב בדוח הכלכלי וכל מידע נוסף רלבנטי שבידי הממונה.

19.3.3. ככל ולא יוגש הדוח הכלכלי במועד, ייקבע התשלום החודשי בהתאם למפורט בנוהל טיפול הממונה בבקשת נושה למתן צו לפתיחת הליכים.

19.4. הגנה על זכויות לגמלה

19.4.1. בקביעת התשלום החודשי יש לפעול לשמירת ההגנה על זכויות החייב לגמלה הקבועה בסעיפים 303 ו-311 לחוק הביטוח הלאומי או בהוראה בחיקוק אחר המחילה את הסעיפים האמורים או קובעת הסדר דומה להסדר הקבוע בהם (להלן: "זכויות לגמלה"). הזכויות לגמלה אינן חלק מנכסי קופת הנשייה (סעיפים 156(ג), 162(א)(3), 166(ב), 217(2) לחוק).

19.4.2. לאור הלכת לשצינקו הממונה יבחן את אופן סיווג הגמלאות השונות ויפרסם עמדתו בנוהל.

19.5. קביעת התשלום החודשי בתקופת הביניים לחייב שאינו עובד ללא הצדק

19.5.1. הליך חדלות הפירעון של החייב שנפתח בדרך כלל לבקשתו הינו קצוב בזמן וסופו בהפטר של החייב מתשלום יתרת החובות בהליך. לפיכך, נדרשת מהחייב התגייסות מרבית לפירעון החובות במהל ההליך.

19.5.2. סכום התשלום החודשי שייקבע לא יפחת מסך של 150 ₪ לחודש למשך שלושה חודשים, שלאחריהם התשלום החודשי ייקבע בהתבסס על הכנסה נטו בגובה שכר מינימום.

19.5.3. חייב שעבד בשנה שלפני מתן הצו לפתיחת הליכים, תיוחס לו הכנסה בהתאם לממוצע השכר שלו בשנה האמורה או גובה שכר מינימום נטו, בהתאם לסכום הגבוה מביניהם.



משרד המשפטים

وزارة العدل | MINISTRY OF JUSTICE

הממונה על הליכי חדלות פירעון
ושיקום כלכלי

1. נספח א- הסכום הבסיסי לקביעת התשלום החודשי⁸

הרכב המשפחה	הסכום הבסיסי
יחיד / נשוי חי בנפרד	4,063
רווק/גרוש/אלמן + ילד	5,563
זוג	5,373
זוג + ילד	6,873
זוג + 2 ילדים	8,373
זוג + 3 ילדים	9,873
זוג + 4 ילדים	11,373
זוג + 5 ילדים	12,673

*** סכומים אלו כוללים תוספת עבור כל ילד.

⁸ הסכומים מעודכנים לשנת 2023.

ז. נספח ב- דוגמה לחישוב התשלום החודשי

- מצב משפחתי:
חייב נשוי ואב ל- 2 ילדים קטינים כאשר בן הזקונים יליד שנת 2019
 - ההכנסה נטו של התא המשפחתי:
החייב משתכר 6,500 ₪
בן זוג החייב משתכר 6,000 ₪
הכנסות נטו של התא המשפחתי הם 12,500 ₪ בחודש
 - הסכום הבסיסי:
הסכום הבסיסי הוא 8,373
 - הוצאות מיוחדות:
לבני הזוג ילד מתחת לגיל 3
הוצאות מיוחדות עבור חינוך בסך של 1,200 ש"ח
 - סך ההכנסה הפנויה של התא המשפחתי:
$$12,500 - 8,373 - 1,200 = 2927/2 = 1,463$$
- חלקו היחסי של החייב בהכנסות התא המשפחתי הוא 52% לפיכך :

התשלום החודשי יעמוד על סך של – 760 ₪

דמי המחיה: 11,740 ₪