

21/2/2017
כ"ה שבט תשע"ז

לכבוד:
יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט
ח"כ ניסן סלומיאנסקי

הנידון:
הצ"ח חדלות פירעון ושיקום כלכלי
נייר עמדה לציון יום המאבק בעוני בכנסת

הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ז-2016

שיקום כלכלי של אנשים החיים בעוני

עמותת שומרי משפט - רבנים לזכויות האדם, ומז"ח - מרכזי זכויות חברתיות בנגב, מברכים על הצעת החוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ז-2016 ועל המטרות העומדות בבסיסו.

כחלק מעבודתנו ומאמונתנו לפיה אנשים החיים בעוני –הנם בעלי ידע החיוני להבנת מצבם והאפשרויות להיחלץ מעוני, קיימנו כינוסים פתוחים לקהל באופקים, בחדרה ובשדרות והגענו היום לוועדת חוק ומשפט.

קיימנו לימוד ושיח בסוגיות שונות העולות מתוך החוק. בשל מורכבות העניינים, לא היה סיפק בידינו לדבר על כל סעיפי החוק, אבל אנו מבקשים להביא להלן מחשבות משותפות לצוות ולמשתתפי הכינוס, בדגש על הסעיפים הנדונים ביום זה בוועדה: **העברת חובות עד סך 150,000 ש"ח ללשכות ההוצאה לפועל והעדר נגישות של חלק מהחייבים.**

קהל המתנדבים והפונים שהשתתפו בכינוסים אלו, העלו חששות כבדים ביחס להעברת הליכי חדלות פירעון לדיונים בפני ההוצאה לפועל. אנו שותפים לחששות אלו, ומתנגדים ליצירת שתי מערכות דיונים על בסיס גובה החוב, וכן לעובדה כי חובות תחת 150,000 ₪ יידונו במערכת ההוצאה לפועל.

כמו כן, הועלו חשמי נגישות רבים, אשר עשויים להקשות דווקא על מי שזקוקים להליכי חדלות פירעון יותר מכל להיכנס בשערי החליץ. חסמי נגישות אלו טעונים תיקון מידי, אך אינם זוכים להתייחסות מספקת בהצעת החוק.

סוגיית החובות הנה סוגיה מרכזית, המביאה לפגיעה חמורה בכבוד האדם ורכיב משמעותי במעגלי עוני בין דורי והעדר יכולת להשתקם מבחינה כלכלית.

כפי שמצוין בהצעת החוק – אנו חיים בעידן האשראי; מי כאמצעי לנסות להרוויח יותר כסף, בהשקעת האשראי באפיקים מניבי רווח ומי בהתמודדות היום יומית עם תשלומי בית ספר, טיפולי שיניים, החלפת רכב וכו'. עד היום הנרטיב החברתי קבע כי מי שנותר עם חובות כי ניסה להרוויח כסף מהאשראי – זה לגיטימי, והבנקים והמדינה מעניקים "תספורות" והפרט מוגן מאחורי חבר בע"מ וכו'. לעומתם היחידים, שזקקו לאשראי לקיום, בין שהגיעו למשבר כגון מחלה או אבדן מקום העבודה ובין אם המדובר באנשים קשי יום החיים תמיד בדוחק עצום –נטו לראות בהם בעלי פגם מוסרי. ללא ספק הגיעה השעה ליתר שוויון ושינוי השיח, כמתבטא בהצעת החוק ודברי ההסבר.

יחד עם האמור, ובעיקר על מנת לממש המטרות הקבועות בחוק – יש צורך בעריכת שינויים בנוסח החוק:

- ← אנו מתנגדים להפרדת הדיונים בחדלות פירעון של יחידים לשתי מערכות בהתאם לגובה החוב ומבקשים כי הצעת החוק תשונה. קביעת שתי מערכות נפרדות בהתאם לגובה החוב הינה עמדה לא ראויה ובעייתית שתוביל להפליה.
- ← הדיון בהליכי חדלות פירעון בפני מערכת ההוצאה לפועל הינה הצעה בעייתית כשלעצמה. ככל שעמדנו זו לא תתקבל, אנו מציעים לכל היותר כי בהוצאה לפועל הדיון יהא מוגבל להפטר מידי, בעוד כל יתר ההליכים יידונו בפני מערכת חדלות הפירעון.
- ← קיימת בעיית נגישות קשה להליכי חדלות פירעון. יש להסיר את חסמי הנגישות בנושא (לרבות היעדר ייצוג), וכן להבטיח יצירת מסלול עם תמיכה, ליווי ופתרון חסמים שיאפשרו שיקום כלכלי לחייבים, ובפרט לאלו החיים בעוני. תפקיד שיקומי זה חשוב במיוחד אם לא תתקבל עמדתנו והדיון בחובות תחת 150,000 ₪ יעשה בפני מערכת ההוצאה לפועל.

הליך אחד לאנשים החיים בעוני וליתר האוכלוסייה

הצעת החוק מציעה להבחין בין חובות עד 150 אלף ש"ח וחובות מעל סכום זה. הבחנה זו הנה למעשה הבחנה בין מרבית האנשים החיים בעוני – לבין יתר האוכלוסייה. הבחנה בין אנשים בעלי נגישות מופחתת להזדמנויות ולמיצוי זכויות לבין יתר האוכלוסייה.

אדם המשתכר בשכר ממוצע במשק, הנקלע לחוסר יכולת לשלם חובותיו ויש לו לדוגמא חובה של מאה אלף ש"ח – צפוי בשלב ראשון להצליח לקבל הלוואה מהבנק ולצאת ממצב חדלות פירעון. אף אם לא יצליח בכך – יש סיכוי טוב כי יצליח להגיע להסדר מראש לתשלומים חודשיים בין אם בגפו ובין אם באמצעות הוצאה לפועל. (חוב של 100,000 תשלומים של 2500 ש"ח, 36 שנים 120 אלף 2300 ש"ח לחודש 4 שנים). מאידך, אדם בעל נכות של 100% המקבל קצבה חודשית על-סך 2,400 ש"ח לחודש, או המשתכר 4500 ש"ח לחודש – לא יקבל הלוואה ולא יוכל לעמוד בתשלומים חודשיים כה גבוהים.

למעשה אין זו הבחנה "נקיה" לפי גובה החוב אלא הבחנה בהתאם לסוג אוכלוסיות- העניים אשר ממילא בעלי מחסומי נגישות והעדר יכולת למצות זכויותיהם במסלול אחד, והיתר במסלול אחר.

ברור מאלינו כי קיומם של מערכות נפרדות לאנשים שחיים בעוני וליתר האוכלוסייה יש בה משום הפליה פסולה בעצם ההפרדה והיא תוליד הבחנות חמורות והפליות נוספות, חלקן כבר מופיעות בהצעת החוק ובדברי ההסבר וחלקן צפויות להתגלות רק עם הפעלת מערכת כפולה, אם חלילה יקרה.

מהכרותינו את התנהלות הוצל"פ וכן בהתאם להצעת החוק עצמה – הוצל"פ נועד לגביית חובות. ראוי להבחין בין מצב בו לכאורה ניתן לגבות החובות – בטווח מספר שנים בהתאם לגובה החוב – וזה בטיפול הוצל"פ, לבין מצב שלא ניתן לשלם החובות אלא באופן חלקי ונוצר כלשון החוק "כשל אשראי" וזה צריך להיות בטיפול הממונה.

אם חלילה יהיו שני הליכים וגופים נפרדים בהכרח ייווצרו שתי מערכות דינים, שני סוגי הליכים. במקום שם השרות לעניים בלבד – השרות עלול להיות גרוע והיחס אחר.

אם תיוותר ההבחנה המוצעת, אנו נמצא עצמינו באופן אבסורדי ממליצים לאנשים להגדיל את חיוביהם או להמתין לטפיחת החוב ורק אז לפנות לחדלות פירעון...

כבר בהצעת החוק קיימות הבחנות שיש בהן לפגוע בחייבים בהוצאה לפועל לעומת החייבים בכני"ר:

- ← העדר גוף מפקח בעל ראייה כוללת – הממונה. בהוצל"פ יש רק נאמן וראש ההוצל"פ.
- ← הסמכות המקומית לא לפי מקום מגורי החייב כמו ביתר חדלות פירעון אלא על פי רצון הזוכים.
- ← אין בחינה של תביעות החוב דווקא במקום שידוע כי קיימים טעויות רבות, בניגוד להליך במפוקח על ידי הממונה.
- ← ישנה הוראה של אי קבלת בקשה אם לא הוגשה כראוי! דווקא בהוצאה לפועל.

הוצאה לפועל – אינה חותאמת לשיקום כלכלי אלא עשויה לפגוע בשיקומו הכלכלי של החייב

נסיון החיים של מי שעמד בפני ההוצאה לפועל מוביל למסקנה כי רשות האכיפה והגבייה – אינה מתאימה לשיקום כלכלי. כך, במהלך הכינוסים שערכנו, תוארו בפנינו מקרים רבים בהם פעלה ההוצאה לפועל בלא התייחסות מספקת לזכויות החייב, באופן המעלה ספק כי ביכולתה לבצע את האיזונים הדרושים לצורך הליך חדלות הפירעון.

עמוס נחזרה תיאר איך ההוצל"פ כללו חוב שהוגש פעמיים ואף כשהציג אישור לרשם נאמר לו כי רק ב"כ הזוכה יכול לבצע תיקון ולהקטין החוב. עמוס הסכים למכירת הבית ומסירת חלקו כנגד מזונות עתידיים. הבית אכן נמכר ובגלל עיכוב בירוקרטי בהעברת הכסף – כנגד עמוס הוצאה פקודת מאסר על אי תשלום מזונות. עמוס תיאר מצב בו כשלים שנפלו בטיפול ההוצאה לפועל לא זכו לכל מענה, תוך התעלמות גמורה מזכויותיו כחייב.

סופי נסזרות שילמה את כל התשלומים בשני תיקים אולם שילמה לפני התאריך, ומערכת ההוצל"פ לא קלטה התשלומים. אילולי שמרה את הספחים ופנתה באמצעות עו"ד – התיק של סופי לא היה נסגר. יתר על כן, גם עם הקבלות ופניית עו"ד – המתינה כ-8 חודשים. התמשכות ההליך בפני ההוצאה לפועל הקשתה על סופי לנהל את חייה.

צ'ל נחזרה הייתה מוגבלת באמצעים ולפיכך לא יכלה להשתמש בצ'קים. לפיכך, 9 חודשים לא מצאה משכיר שהיה מוכן להשכיר לה ולילדיה דירה. בשל כך, צברה חובות ענק כמי שלא פינתה דירתה הקודמת במועד, פינוי אלים וחשש מאיבוד משמורת על בתה בת ה-4, מה שהיה קורה אם הייתה נותרת ללא קורת גג. לבסוף, מצאה דירה בקושי ראויה למגורים בגודל 25 מטר – שהושכר לה בלא צ'קים: "ההוצאה לפועל הפכה אותי לפושעת בפני כל העולם. איך אני אשתקם?!". סוגיה זו מעלה, כי דרוש פתרון המאפשר צ'קים לפחות על-מנת להשכיר דירה. אולם, בהתנהלות מול הוצל"פ – אין מענים רק כללים נוקשים.

ד'נה סיפרה לנו בפשטות: "זה ממוטט את החיים של הבן אדם להיות בהוצאה לפועל".

חשוב להבהיר, כי סיפורים אלו נתמכים בנתונים ברורים. כעולה מדו"ח מבקר המדינה ומתוצאת החלת הפטר הוראת, ראוי כי ההליך כולו יתנהל בממונה ולא יתנהל בחלקו בלשכות ההוצאה לפועל.

דו"ח מבקר המדינה העלה כי ישנם ליקויים רבים ב-40% מתיקי ההוצאה לפועל¹ ואי דיוקים בסכומים הנדרשים, באופן פתיחת התיקים ובריביות הנגבות, וכן כי לא קיים כל מנגנון פיקוח אפקטיבי על פעילות ההוצאה לפועל בהקשר זה. הגם כי דו"ח מבקר המדינה הוביל לבדיקת חלק מאותם תיקים, בעייתיות פעילות ההוצאה לפועל נשארת בעינה.

יתר על כן, בחינת תוצאות יישום הוראת השעה ביחס להפטר במערכת ההוצאה לפועל העלו כי מהצפי של למעלה מ-30,000 אנשים פוטנציאליים שיכלו לקבל הפטר, ישנם כ-500 בקשות במערכת וכ-100 הפטרים שניתנו. קשה לחסביר כיצד יתכן שמספר כה מועט של חייבים הצליח לקבל הפטר בהוצאה לפועל! נראה, כי ההוצאה לפועל אינה הגוף המתאים לדיון בבקשות הפטר, ועל אחת כמה וכמה שאינה גוף מתאים לדיון בהליכי חדלות פרעון שהם מסובכים ומורכבים אף יותר.

נכישות חספסית אה"ר

- **י"צ' בידי הסיוע החספסית:** יש להבטיח כי לחייב יהיה ייצוג על ידי הסיוע המשפטי בכל שלב בו יזדקק לו. מומלץ כי לצורך הגשת בקשה לפתיחת הליכי חדלות פירעון ליחיד יינתן סיוע משפטי בלא מבחן זכאות כלכלית. כמו כן, יש להבטיח ייצוג משפטי לכל אורך ההליך, ככל שיעלה צורך בהליכי ביניים.
- **עאיסה – סיפרה לנו כיצד הקושי בקבלת סיוע משפטי – בין אם העדר זכאות, בין אם בשל המתנה או ראיית כל חלק כהליך נפרד – גורם לפגיעות חמורות.**

הזרכה וחיוןר א'יקוס כ'ל'י

- **ה'נ'ס'ה א'ס'ו'ני'ת ו'ל'כ'י'ת:** על מנת להסיר חסמי כניסה להליך, יש לתת את הדעת לחסמים לשוניים וטכניים הניצבים היום מולם החייבים בעת פתיחת וניהול ההליך. כך, למשל, תחילת מרבית ההליכים היא בהגשת בקשת היחיד. אולם אדם החי בעוני, פעמים רבות גם לא שומר דפי חשבון ("מה יש לראות שקיבלתי קצבה ומשכתי?"). הדרישה כי ימצא שנתיים אחורה תדפיסי בנק, אישורים ממסוי מקרקעין וכו' – מציבה בפניו מכשול בירוקרטי וכלכלי כאחד. זאת, בנוסף לחסמים לשוניים (שפת החייב, אוריינות ובהבנת זהות המסמך הנדרש).
- **ת'א'י'כ'ה ב'ה'ת'א'ו'ז'ז'ו'ת ע'ם ה'ב'י'רו'ק'ר'ט'י'ה:** על מנת להגשים את מטרות החוק בכלל, ובקרב אוכלוסיות מאותגרת נגישות בפרט יש להציב מטרה נוספת - תמיכה בהתמודדות עם הבירוקרטיה. זוהי מטרה, אשר נותנת מענה לחסמי נגישות המונעים מחייבים מסוימים להתנהל בהצלחה בהליכי חדלות הפירעון. בהמשך ייתכן כי יהיה בכך גם משום לימוד להתנהלות עתידית, אך היא קיימת כצורך עצמאי.

¹ דו"ח ביקורת המדינה, מנגנון גביית חובות בהוצאה לפועל

- **הקמת מרכז הזרחה ושיקום:** אנו מציעים להקים מרכז הדרכה ושיקום שיכלול סמכויות ועובדים שיסייעו לחייבים להשיג מסמכים דרושים. היינו מציעים גם יצירת אפשרות לחייב לתת ויתור על סודיות וכי המרכז תמיכה תוסמך לדרוש מסמכים בהתאם לויתור סודיות של החייב. מרכז כזה יושתת על עובדים בתחום האדמיניסטרטיבי והטיפול כמרכז זה יספק גם פונקציית תרגום החלטות וטפסים, וכמו כן תספק הדרכה וליווי במילוי דו"חות וכו'. חינוך/תמיכה להתמודדות עם הברוקרטיה.
- **מערך שיקום ותיאום בין רשויות:** מחסום נגישות משמעותי עבור אנשי המבקשים להצליח בתהליך חדלות פירעון ולהגיע לשיקום כלכלי – מצוי בהעדר ידע ומיומנויות בידי החייבים, מעבר להשגת המסמכים הדרושים בהליך. כך, למשל, נדרש ידע במיצוי הזכויות הרלוונטיות לצורך הגדלת כל הכנסה אפשרית ומימוש כל תמיכה מדינתית; תיאום בין רשויות שונות; ותמיכת אנשי מקצוע בעלי ניסיון בתחום שיקומו הכלכלי של היחיד. לפיכך, לראותנו נדרש מערך שיקומי כולל. לאוכלוסיות החיות בעוני – צריך במיוחד רשות שתבוא עם מבט רחב וכולל לאר מחסומים ולהציע להם מענים. חוק שכולל במטרותיו "שיקום" ראוי שיכלול אנשי מקצוע בעלי ההכשרה והניסיון הדרושים לסייע בשיקום של יחידים. לפיכך במרכז שיקום ולמזער כעובדי הממונה, יכללו עובדים סוציאליים ועובדים בתחומי השיקום והתעסוקה.
- **סירוי – עו"ס עוצמה אחרת –** יש צורך בגוף מתאם או אדם האחראי לתיאומים בין מוסדות וגופים. האוכלוסייה לא תמיד מסוגלת לכך ויש ללמוד ממערכות מוצלחות אחרות בהם יש מי שמוכשר בביצוע התיאומים וכך מצליחים להגיע לשיקום.
- **אוי מסרות –** הסביר שצריך גוף שיוכל לראות בעיות מלמעלה ולהציע פתרונות. לדוגמא נכים – הקצבה לא נחשבת כנסה מבחינת הבנק ולכן לנכים יש בעיות לקבל הלוואות, אפילו הלוואת גישור – שהייתה מונעת נפילה להוצאה לפועל.
- אס, בניגוד לעמדתנו יתנהלו שני הליכים מקבילים בממונה וברשות האכיפה – אזי רשות האכיפה צריכה להתייחד בהצטיינות במתן מענים לאוכלוסיית חדלי הפירעון המצויים בה – ולכלול באופן אינטגרלי פתרונות מערכתיים לבעיות נגישות וקידום שיקום כלכלי.
- בהקשר זה, יש להתייחס גם לחשיבות מיצוי זכויות. **אוי מסרות** הסביר שמאחר והקצבאות לא מספיקות – לשיקום צריך להגדיל את ההכנסה, ולכן כדי להצליח בשיקום כלכלי חייבים ליווי. למשל אצלי – הביטוח הלאומי סרב לבקשה שלי לאפשר לי שיקום מקצועי. כשקבלתי עזרה פנו שוב בשמי לביטוח לאומי ואז קבלתי סיוע מהביטוח הלאומי. יש בעיה של מיצוי זכויות. צריך מי שיסייע במיצוי זכויות להשגת שיקום כלכלי.

סבירת מעאלי עוני וחינוך לשיקום כלכלי:

- ישנה הכרה כי לא לכולם היו הזדמנויות שוות להתנסות בניהול כלכלי ולא לכולם יש יכולות להשתקם בלא הדרכה ותמיכה. הדבר ראוי בעינינו, אולם על מנת שלא יהיו אלא מטרות ללא אחיזה בחוק ובמציאות – יש להתייחס באופן רחב וכולל לסוגיה ולבנות לה מענה ראוי.

בהקשר זה, יש לאפשר לחייבים לבחור מבין מספר תכניות מתחרות שיוצעו. הרי אין המדובר בסנקציה – חובת השתתפות בכך וכך שעות שיעור – כמו עבודות שירות, אלא התאמה לצרכי האדם. צריך להציע ליווי של "נושמים לרווחה", תכניות תומכות יציאה לעבודה, לרבות הכשרות בשיתוף עם לשכת התעסוקה ועוד.

חלק מהחייבים החיים בעוני – הגיעו לחדלות פירעון בשל מצב של העדר משאבים. על מנת לנות מצב זה יש צורך בתהליכים של מיצוי זכויות, תיאום בין רשויות ואף בחינה כוללת יותר של מערך הקצבות.

סגירת לכויות החייב – פרסומים

- **הפחתת הפגיעה בשמו הטוב של החייב:** שיקום כלכלי משמע גם הפחתת הפגיעה בשמו הטוב של החייב ומניעת פגיעה במערכי תמיכה של החייב. נגזרות מכך הנחיות פעולות הממונה, הנאמן, החוקרים וכל גורם המעורב בתהליך. כך לדוגמה שיחות נאמן או חוקר עם מעסיק, או בני משפחה יש לעשות בזהירות יתירה ולא כחקירה שעלולה להביא את החייב לאבדן פרנסה או מקורות תמיכה כספיים ואחרים.
- **מעקב וסנכרון:** צריך שיהיה מנגנון שמבצע מעקב וסנכרון מול גורמים כמו משטרת הגבולות וכו', כך שלאחר הסרת הגבלות, יהיה מנגנון בתוך הממונה שיוודא שהסרת ההגבלות עודכנה במוסדות השונים.
- **פרסום ההפטר:** יש לפרסם שאדם קבל הפטר, כמו שמפרסמים שנפתח תיק ושאדם מוכרז חדל פירעון, יש לוודא בכל מקום יימחק כי האדם חדל פירעון ולכתוב כי קבל הפטר.
- **מעקב אחר שיקום כלכלי:** על הממונה לערוך מעקב אחר אפשרויות השיקום הכלכלי של מי שקבל הפטר, כגון נכונות בנקים לפתוח חשבונות וכו'.
- **סייף** – לא נותנים הלוואה חצי שנה אחרי ההפטר – כי מנהל הסניף חושב שאסור לו כי לא נמחק מהמחשב שהיו הגבלות פשוט כתוב שהוקפאו.

ריביות בנק

- לדעתנו ראוי כי המחוקק יתייחס כאן לסוגיית הריביות בעיקר אילו "על פי הסכם" דהיינו הריביות הגבוהות של הבנקים. סוגיית הריביות המפילות חייבים ומונעת מהם להגיע להסדרים ראויים – מן הראוי שתופל.
- לפעמים הבנק כבר דיווח על החוב כתוב אבוד, (לצורכי הפחתת מס) ובמקביל החייב נדרש לשלם. אנו מציעים שיהיה קישור בין הדברים.

שני נושאים מרכזיים שנדונו בקבוצה ונעלה בדיון נפרד: דירת מגורים וכושר השתכרות.

סיכום

ברצוננו לחזור ולחזק את מטרות החקיקה ולדרוש כי המטרות יבואו לידי מימוש וביטוי בסעיפים האופרטיביים של החוק: להביא ככל האפשר לשיקומו הכלכלי של החייב ולקדם את שילובו מחדש של חייב שהוא יחיד במרקם החיים הכלכליים.