



מבקר המדינה

טיפול מטרד המשפטים בהליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי

דוח מיוחד

חשוון התשפ"ה | נובמבר 2024



טיפול משרד המשפטים בהליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי - דוח מיוחד

קיצורים ומונחים¹

תיאור	המונח/הקיצור
דיווח פנימי המוגש על ידי הנאמן לממונה ומשמש אמצעי בקרה מקדמי של הממונה על פעולות הנאמן.	דוח בקרת ביניים
מסמך עבודת מטה שבה רוכזו ממצאים ותובנות לשם בחינת אפשרות פיצול האגף.	דוח הפיצול
דוח הכולל את ממצאיו של הנאמן בנוגע למצבו הכלכלי של החייב והנסיבות שהובילו למצבו.	דוח ממצאי בדיקה
דיונים בנושא היבטי הדיור שהתקיימו בהנהלת משרד המשפטים בתקופת החודשים שלאחר קבלת ההחלטה על פיצול האגף באפריל 2022.	דיוני הדיור
אגף האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי והרשם לענייני ירושה (במשרד המשפטים).	האגף
הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי.	הממונה
מנכ"ל משרד המשפטים.	המנכ"ל
הוועדה לבדיקת התפקידים, המבנה ודרכי הפעולה של האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי. דוח הוועדה פורסם בדצמבר 1993.	ועדת אברהמי
ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.	ועדת החוקה
הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל, אשר המלצותיה הוגשו לשר המשפטים ב-16.12.15.	ועדת חריס
הליכים שסד החבות בהם קטן מ-150,000 ש"ח ² .	חובות בסכום נמוך
חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018.	חוק חדל"פ
יחיד או תאגיד החבים חוב ³ .	חייב
היחידה הארצית לחקירות של הממונה.	יחידת החקירות
מחקר שאמור ללוות את יישום הוראות חוק חדל"פ.	מחקר מלווה
מערכת לחישוב אומדנים על סמך מסקנות ועדת חריס.	מחשבון חריס
מערכת המשמשת ממשק גנרי להעברת מידע מהבנקים לגופי האכיפה.	מערכת מבז"ק
מי שמונה, לפי סעיפים 33 או 125 לחוק חדל"פ, ליישום הליכי חדל"פ.	נאמן
כהגדרתם בסעיף 216 לחוק חדל"פ, ובין היתר נכסי החייב במועד מתן צו פתיחת הליכים.	נכסי קופת הנשייה
מי שהממונה מבצע באמצעותו תפקיד מתפקידיו או מפעיל באמצעותו סמכות מסמכויותיו אך אינו פועל במעמד של עובד המדינה.	נציג
נציבות שירות המדינה	נש"ם
צוות יועצים שעומו התקשר משרד המשפטים בשנת 2016 לצורך גיבוש תפיסה ארגונית, בניית מבנה ארגוני הולם ויישום אינטגרטיבי של פרויקט ההיערכות לחוק חדל"פ.	צוות היועצים
התקופה שממועד מתן הצו לפתיחת הליכים ועד למתן הצו לשיקום כלכלי.	תקופת הביניים
התקופה שממועד מתן הצו לשיקום כלכלי ועד מתן ההפטר.	תקופת התשלומים
תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה), התשפ"ג-2023	תקנות ההכשרה

¹ הקיצורים והתיאורים הניתנים למונחים שבלוח שלהלן הובאו לצורכי נוחות ונוגעים לתוכני דוח הביקורת שבנושא בלבד. לנוכח זאת אין לייחס פרשנות או מינוח רשמי או מחייב למי מבין הקיצורים והמונחים הנכללים בלוח זה.

² סעיף 104 לחוק חדל"פ. הסכום המעודכן לעניין זה, לפי הודעה (מס' 2) תשפ"ג-2023, י"פ תשפ"ג 11052, 3076, מסתכם ב-161,236.45 ש"ח.

³ סעיף 4 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018.



מבוא

הליכי חדלות פירעון משמשים מסגרת לטיפול במצבים שבהם חייבים אינם יכולים לעמוד בהתחייבויותיהם הפיננסיות, בהיעדר יכולת לשלם את חובותיהם במועדם, או כאשר התחייבויותיהם עולות על שווי נכסיהם⁴. תכליתם של הליכי חדלות פירעון להסתיים⁵, בין היתר, במתן הפטר לחייבים מחובות עבר, וזאת לאחר מיצוי פוטנציאל פירעון החובות לנושים.

1. חוק חדלות פירעון: בספטמבר 2019 נכנס לתוקף⁶ חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן - חוק חדל"פ), המכיל ומרכז את כלל הוראות החוק הנוגעות להליכי חדלות פירעון.

לחוק חדל"פ שלוש מטרות עיקריות: האחת - להביא לשיקומו הכלכלי של החייב; השנייה - להגדיל את שיעור החוב שייפרע לנושים; השלישית - להגביר את הוודאות והיציבות של הדין, לקצר הליכים ולהפחית את הנטל הבירוקרטי⁷.

2. סמכות הטיפול של הממונה: חוק חדל"פ העביר סמכויות ותפקידים רבים ומשמעותיים בתחום חדלות הפירעון מערכאות שיפוטיות לגורם מינהלי. בהתאם לכך, הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי, אשר פועל במסגרת של אגף במשרד המשפטים (להלן - הממונה), מופקד מטעם המדינה על הטיפול בהליכי חדלות פירעון⁸, ובכלל זה הליכי חדלות פירעון של יחידים, הליכי חדלות פירעון של תאגידים, הליכי פירוק של חברות, הבראת חברות והסדרי נושים⁹.

4 סעיף 2 לחוק חדל"פ.

5 אם הם מגיעים לכדי סיום, בהתאם ובכפוף להוראות הדין ולמידת עמידתו של החייב בתנאים שנקבעו לו במסגרת ההליכים שסקירה קצרה בעניינם תובא להלן.

6 עד כניסתו של חוק חדל"פ לתוקף התנהלו הליכי חדלות הפירעון על פי פקודות מנדטוריות ובכללן פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980, ופקודת החברות [נוסח חדש], התשל"ג-1983. יצוין כי בד בבד עם התיקים שנפתחו לאחר כניסת חוק חדל"פ לתוקפו ב-15.9.2019 ומתנהלים על פי הוראותיו ובמסגרתן, הליכים שנפתחו לפני כניסת החוק לתוקף ממשיכים להתנהל במסגרת החקיקה הקודמת, המבוססת כאמור, בעיקרה, על פקודת פשיטת הרגל ופקודת החברות, בהתאם להוראות כל דין.

7 הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016; הצעת חוק הממשלה 1027, עמ' 592, 594.

8 ברמה הטריטוריאלית פעילות הממונה נחלקת לארבעה מחוזות: ירושלים, באר שבע והדרום, תל אביב והמרכז, חיפה והצפון. מטה הממונה נחלק לכמה יחידות, ובהן היחידה לפתיחת הליכי חדלות פירעון ליחידים, יחידת ידע ומדיניות; היחידה להנחיה ופיקוח על נאמנים; מחלקת תאגידים; היחידה הארצית לחקירות. ראו סיכום פעילות שנת 2021, האפוסטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, עמ' 11 - 12.

9 סיכום פעילות שנת 2021, האפוסטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, עמ' 12.



תרשים 1: המבנה הארגוני של אגף הממונה על הליכי חדלות פירעון במשרד המשפטים



על פי נתוני הממונה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סמכותו של הממונה בנוגע לטיפול בעניינם של יחידים חלה על הליכי חדלות פירעון שסך החבות בהם גדול מ-150,000 ש"ח¹⁰. הליכים שסך החבות בהם קטן יותר (להלן - חובות בסכום נמוך) מתנהלים ברשות האכיפה והגבייה, לפני רשמי הוצאה לפועל ייעודיים להליכי חדלות פירעון¹¹.

הממונה אמור, על פי חזונו, "לשמש אביהם של... חסרי היכולת לממש את זכויותיהם האישיות בתחומי הפעילות של... הממונה...; לעמוד לימינם של בתי המשפט בהגנה על רכוש הפרט וזכויותיו, תוך הקפדה על מקצועיות...יעילות ומתן שירות איכותי..."¹².

דוח ביקורת זה בוחן קיומם של פערים בהתמודדות הממונה עם האתגרים הניצבים לפניו במסגרת הטיפול בהליכי חדלות פירעון, בדגש על הליכים בעניינם של יחידים.

¹⁰ סעיף 104 לחוק חדל"פ. הסכום המעודכן לעניין זה, לפי הודעה (מס' 2) תשפ"ג-2023, י"פ תשפ"ג 11052, 3076, הוא 161,236.45 ש"ח.

¹¹ חוק חדל"פ, סעיפים 103(ב), 186, 188. לצד פעילותה בתחום חדלות הפירעון אחראית רשות האכיפה והגבייה למערכת הוצאה לפועל, שבה מוצאים לפועל פסקי דין או החלטות אחרות של בתי משפט בעניינים אזרחיים; ונגבים חיובים אחרים שדינם כדין פסק דין, ובכללם תובענות על סכום קצוב, ציקים ושטרות, מימוש משכון ומשכנתאות. דיני הוצאה לפועל מוסדרים בחוק הוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ובתקנות שהותקנו מכוחו. כמו כן אחראית רשות האכיפה והגבייה גם למרכז לגביית קנסות (הפועל לגביית תשלומים, כגון אגרות, קנסות והוצאות, עבור המדינה) ולמינהל הגבייה הממשלתי (שבמסגרתו נגבים חובות משרדי הממשלה, לרבות פסקי דין לטובת המדינה). ראו רשות האכיפה והגבייה, דוח שנתי על פעילות לשנת 2022, עמ' 21.

¹² האפוסטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות שנת 2021, עמ' 8.



3. **היקפי הפעילות:** היקף הפעילות בתחום חדלות הפירעון גדל באופן ניכר במהלך השנים, עד להתייצבות בשנים האחרונות. בשנת 1996 היה נפח הפעילות בתחום כ-300 תיקים. בכל אחת מהשנים האחרונות¹³ מוגשות בתחום חדלות הפירעון של יחידים יותר מ-20,000 בקשות לצווי כינוס או לפתיחת הליכים¹⁴; בתיקים המטופלים על ידי הממונה מוצאים כ-15,000 צווים¹⁵; ומתנהלים יותר מ-60,000 תיקים פעילים¹⁶. סכום תביעות החוב¹⁷ שהוגשו בהליכי חדלות פירעון בשנת 2021 הסתכם ביותר מ-60 מיליארד ש"ח¹⁸.

4. **השלכות חדלות פירעון:** חדלות הפירעון היא תופעה נרחבת, שמשפיעה מדי שנה, ישירות, על עשרות אלפי משקי בית ומשפחות, ובכלל זה היא משפיעה על אפשרויות שיקום של חייבים ומשפחותיהם, על היקפי פירעון חוב ועל שיעורי הגבייה של נושים; וגם על מאפייני הפעילות ופוטנציאל פעילותם של תאגידי הנקלעים למשבר ואינם יכולים לעמוד בהתחייבויותיהם הפיננסיות.

כמו כן, על רקע היקף התופעה, להליכי חדלות פירעון יש השפעות כלכליות וחברתיות ברמה המשקית והלאומית. זאת מעבר להשפעה הכלכלית שמקורה בחובות משקי הבית, כשלעצמם, אשר באה לידי ביטוי, בין היתר, בפגיעה בצמיחה במשק.

5. **הליכי חדלות פירעון בעניינם של יחידים - בטיפול הממונה:** במסגרת טיפולו בהליכי חדלות פירעון הנפתחים בעניינם של חייבים שהם יחידים, על הממונה, בין היתר, לטפל בבקשות לצו פתיחת הליכים¹⁹ שמגישים חייבים לצורך הנעת הליכי חדלות פירעון ולהחליט אם ליתן צו כמבוקש²⁰.

משניתן צו לפתיחת הליכים, על הממונה למנות נאמן ליישום הליכי חדלות הפירעון²¹, לקבוע דמי מחיה (שיקוצו לחייב מפעם לפעם בתקופת הביניים²²) ותשלומים חודשיים (שעל החייב

13 החל משנת 2017 ולמעט שנת 2019, שבה הוגשו יותר מ-16,000 בקשות.

14 ובכללן בקשות חייבים המוגשות לממונה, בקשות נושה המוגשות לביהמ"ש, בקשות להסדר לפי חלק י' לחוק חדל"פ וכן בקשות המוגשות לרשות האכיפה והגבייה.

15 נתון זה, כאומדן כללי, מתייחס, החל משנת 2019, רק לצווי פתיחת הליכים המטופלים על ידי הממונה ובתי המשפט ואינו כולל תיקים המטופלים ברשות האכיפה והגבייה או צווים אחרים שניתנו על ידי בית המשפט בהתאם לחלק י' לחוק חדל"פ. בהקשר זה יצוין כי לפי נתוני רשות האכיפה והגבייה, בשנת 2021 נפתחו אצלה 4,882 תיקי חדלות פירעון, ובשנת 2022 נפתחו 4,766 תיקים. ראו דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2022, עמ' 112.

16 נתון זה מתייחס רק לתיקים המטופלים על ידי הממונה ובתי המשפט ואינו כולל תיקים המטופלים ברשות האכיפה והגבייה.

17 נושה הטוען לחוב של החייב כלפיו רשאי להגיש לנאמן תביעת חוב. תביעת החוב תכלול פרטים שונים ובכללם העובדות שיש בהן כדי לבסס את החוב הנתבע ואת מועד הפירעון, מידע בדבר רכיבי החוב ומעמדו. הנאמן יברר את תביעת החוב ויחליט אם לאשרה או לדחותה. תביעת חוב שאושרה מקנה לנושה זכות לחלק מקופת הנשייה, שממנה ייפרעו חובות החייב על פי סדר הפירעון הקבוע בחוק (חוק חדל"פ, סעיפים 209, 210, 231; תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ט-2019, סעיפים 121-120).

18 43.7 מיליארד ש"ח בהליכי חדלות פירעון של יחידים ו-16.7 מיליארד ש"ח בהליכי חדלות פירעון של תאגידיים. סיכום פעילות שנת 2021, האפוטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, עמ' 12 - 15.

19 הליכי חדלות פירעון נפתחים בהגשת בקשה לצו לפתיחת הליכים (ראו חוק חדל"פ, סעיף 4), ובעניינם של חייבים יחידים המגישים בקשה לפתיחת הליכים הממונה הוא הגורם המוסמך להכריע בבקשה וליתן צו לפתיחת ההליך. ראו חוק חדל"פ, סעיפים 104(ד), 105(א).

20 יצוין כי נוסף על בקשת חייב לצו פתיחת הליכים (המוגשת, כאמור, לממונה), תיתכן גם אפשרות לפתיחת הליכים בנושא על ידי נושים (סעיף 109 לחוק חדל"פ) או על ידי היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 118 לחוק חדל"פ), וזאת על ידי הגשת בקשה לבית המשפט לצו לפתיחת הליכים.

21 מינוי הנאמן מתבצע על פי סעיף 125 לחוק חדל"פ. הנאמן אמון על ניהול נכסי קופת הנשייה ועל גיבוש תשתית עובדתית למתן צו שיקום כלכלי, שעליו לפעול ליישומו (חוק חדל"פ, סעיף 130). במסגרת תפקידו, על הנאמן לבצע בדיקה מקיפה בעניין מצבו הכלכלי של החייב (חוק חדל"פ, סעיף 144), ולהגיש לממונה, לא יאוחר מתום תשעה חודשים ממועד מינויו כנאמן, דוח ובו ממצאיו בנושא (חוק חדל"פ, סעיף 153).

22 התקופה שממתן צו לפתיחת הליכים לגבי יחיד ועד מתן צו לשיקומו הכלכלי. חוק חדל"פ, סעיפים 142, 156(א).



לשלם בתקופת הביניים²³, ולהגיש לבית המשפט הצעת תוכנית לשיקום כלכלי של החייב²⁴. לאחר הגשת הצעת הממונה וקיום דיון בעניינה, יקבל בית המשפט החלטה לעניין חובת התשלומים שתחול על החייב, הנכסים שייכללו בקופת הנשייה, אופן מימוש נכסי קופת הנשייה והכשרה להתנהלות כלכלית נכונה שיעבור החייב²⁵. בתום תקופת התשלומים יהיה היחיד פטור מחובות העבר שלא ניתן לפרוע מנכסי קופת הנשייה, והממונה ייתן ליחיד אישור על מתן הפטר זה²⁶. בשנת 2022 נקבעו על ידי בית המשפט הוראות לעניין תקופת תשלומים (51 חודשים במוצע) ותשלום חודשי (1,491 ש"ח במוצע) ב-5,938 הליכים. 1,750 הליכים הסתיימו בהפטר, כשהחוב הממוצע בתיקים אלו הסתכם בכ-2.14 מיליון ש"ח²⁷.

להלן תרשים המתאר על ציר הזמן את שלבי הליך חדלות הפירעון²⁸ והשיקום הכלכלי של יחידים, המטופלים על ידי הממונה, אשר על פי מתווה החוק אמור להימשך כ-4 שנים²⁹:

תרשים 2: הליך חדלות פירעון ושיקום כלכלי של יחידים על ציר הזמן (מרגע הגשת הבקשה ועד קבלת הפטר) - ממונה



על פי נתוני הממונה על הליכי חדלות פירעון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

6. הליכי חדלות פירעון בעניינם של יחידים - המתנהלים ברשות האכיפה והגבייה: הליכי חדלות פירעון בגין חובות בסכום נמוך, המתנהלים ברשות האכיפה והגבייה, נפתחים בכך שהחייב מגיש בקשה לפתיחת הליך. לאחר קליטת הבקשה³⁰ יורה רשם ההוצאה לפועל על זימון ישיבה לגיבוש הסדר תשלומים בין החייב לנושים. הישיבה תנוהל על ידי נציג הרשם, והסדר התשלומים שיגובש ויאושר יחייב את היחיד ואת הנושים שהם צד לו. אם לא צלחו המגעים להסדר בפני נציג הרשם רשאי הרשם לזמן אסיפת נושים שתתקיים בפניו, בניסיון נוסף לגיבוש הסדר תשלומים בין החייב לנושים.

אם לא יושג הסדר תשלומים ייתן הרשם צו פתיחת הליכים הכולל הוראות שונות, לרבות בעניין מינוי נאמן. בתוך תשעה חודשים ממתן הצו על הנאמן להגיש לרשם דוח ממצאי בדיקה³¹. הרשם ידון בנושא וייתן לחייב צו שיקום כלכלי ובו, בין היתר, הוראות לעניין סכום

23 הממונה על הליכי חדלות פירעון, "אמות מידה לקביעת תשלום חודשי לחייב", 12.5.20, עמ' 3 סעיף 3.

24 חוק חדל"פ, סעיף 154.

25 חוק חדל"פ, סעיף 161.

26 חוק חדל"פ, סעיף 174. אם כושר ההשתכרות של החייב אינו עולה על דמי המחיה, בית המשפט לא יטיל חובת תשלומים על החייב, אלא ייתן לו הפטר לאלתר (חוק חדל"פ, סעיף 167).

27 דיווח לוועדת החוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018, עמ' 6 סעיפים 8.1-8.3, עמ' 8, סעיף 10.1. בתשובתו לביקורת ביקש הממונה להבהיר כי בחישוב היקף החוב הממוצע נכללו גם תביעות חוב שלא נבדקו. להערכתו, אם כל תביעות החוב היו נבדקות סביר כי היקף החוב הממוצע היה נמוך יותר.

28 כפי שיתואר להלן, עניינה של בקרת הביניים הוא בדיווח פנימי שמגיש הנאמן לממונה ומשמש אמצעי בקרה מקדמי של הממונה על פעולות הנאמן; דוח ממצאי בדיקה כולל את ממצאיו של הנאמן בנוגע למצבו הכלכלי של החייב והנסיבות שגרמו למצבו.

29 יצוין כי על פי סעיף 163 לחוק חדל"פ בית המשפט רשאי לקבוע תקופת תשלומים ארוכה יותר וכן תקופת תשלומים שאינה קצובה בזמן, וזאת בתנאים שפורטו בסעיף; ובהתאם לכך הליך חדלות הפירעון כולו עשוי להימשך פרק זמן ארוך יותר.

30 בתהליך שיכלול את בדיקת תקינותה ואת מידת התאמתה להליכי חדלות פירעון.

31 דוח ממצאי הבדיקה מתייחס למצבו הכלכלי של החייב, לפעולות שביצע הנאמן, לתביעות החוב שהוגשו ועוד.



התשלומים שיחולו על החייב ופריסתם. בשנת 2022 נקבעו הוראות לעניין תקופות תשלומים (42 תשלומים בממוצע) וסכומי תשלומים חודשיים (886 ש"ח בממוצע) ב-1,267 הליכים.³²

בתום תקופת התשלומים שנקבעה לחייב בצו יבחן הרשם אם עמד החייב בתנאי הצו, ובהתאם לכך הוא יחליט אם ייתן לחייב הפטר שמשמעו פטור מחובות עבר, אף אם לא נפרעו במלואם, ו"פתיחת דף חדש" מהבחינה הכלכלית עבור החייב.³³ בשנת 2022 הסתיימו 675 הליכים בהפטר, שבהם ממוצע החוב שהוצהר היה 81,989 ש"ח, ממוצע החוב שהוכרע היה 16,405 ש"ח, וסך החובות שהוצהרו על ידי החייבים היה 52,964,986 ש"ח.³⁴

תרשים 3 שלהלן מתאר את שלבי הליך חדלות הפירעון והשיקום הכלכלי של יחידים, המתנהלים ברשות האכיפה והגבייה:

תרשים 3 : הליך חדלות פירעון ושיקום כלכלי של יחידים - רשות האכיפה והגבייה



על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

7. הליכי חדלות פירעון בעניינם של תאגידים : הליכי חדלות פירעון הנפתחים לגבי תאגידים מתנהלים לפני בית המשפט המחוזי³⁵, שאליו תוגש בקשה לצו לפתיחת הליכים בנושא³⁶, והמבקש ימציא לממונה העתק שלה³⁷.

עם מתן צו לפתיחת הליכים, על בית המשפט למנות נאמן ליישום הליכי חדלות הפירעון³⁸. הנאמן ממונה מתוך רשימת נאמנים³⁹, ועל הממונה להמליץ לבית המשפט על מועמדים לתפקיד הנאמן⁴⁰. בית המשפט רשאי להפסיק את כהונת הנאמן, לאחר שקיבל את עמדת הממונה בעניין⁴¹.

32 נתונים בנוגע להליכי חדלות פירעון של יחידים בלשכות ההוצאה לפועל ביחס לשנת 2022 לצורך דיווח בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, עמ' 2 סעיף ב.

33 רשות האכיפה והגבייה, דוח שנתי על הפעילות לשנת 2022, עמ' 110.

34 נתונים בנוגע להליכי חדלות פירעון של יחידים בלשכות ההוצאה לפועל ביחס לשנת 2022 לצורך דיווח בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, עמ' 3 סעיף ד; רשות האכיפה והגבייה, דוח שנתי על פעילות לשנת 2022, עמ' 115.

35 חוק חדל"פ, סעיפים 4, 6.

36 לפי סעיף 6 לחוק חסד"פ, הרשאים להגיש בקשה לצו לפתיחת הליכים לגבי תאגיד הם התאגיד עצמו, נושה והיועץ המשפטי לממשלה.

37 חוק חדל"פ, סעיף 13(ב).

38 חוק חדל"פ, סעיף 33(א).

39 חוק חדל"פ, סעיף 33(ב). רשימת הנאמנים תגובש בידי ועדה ציבורית, בהתאם להוראות סעיף 37 לחוק חדל"פ. יצוין כי בית המשפט רשאי למנות את הממונה לנאמן, אם מצא שיש עניין ציבורי בכך (חוק חדל"פ סעיף 35). יתאפשר גם מינוי נושא משרה בתאגיד לנאמן, בהתאם להוראות סעיף 36 לחוק חדל"פ ובכפוף לתנאים שנקבעו בו לעניין זה.

40 חוק חדל"פ, סעיף 33(ג). על פי סעיף זה, אם מינה בית המשפט נאמן שלא הומלץ על ידי הממונה, עליו להתייחס לכך בהחלטתו.

41 חוק חדל"פ, סעיף 55.



הנאמן מגיש לבית המשפט ולממונה דוחות תקופתיים⁴². עם סיום תפקידו מגיש הנאמן דוח מסכם לבית המשפט ולממונה, ובית המשפט מורה על סיום כהונתו של הנאמן, אם נוכח כי הנאמן אכן סיים לבצע את תפקידו ולאחר קבלת עמדת הממונה בעניין⁴³.

משניתן צו פתיחת הליכים ובית המשפט הורה על הפעלת התאגיד כדי לאפשר את המשך קיומו, על הנאמן לפעול לגיבוש דרכי שיקומו הכלכלי. השיקום יכול להתבצע באמצעות תוכנית לשיקום כלכלי, בדרך של מכירת הפעילות העסקית של התאגיד או בשילוב ביניהן⁴⁴. אם הורה בית המשפט על פירוק התאגיד, יפעל הנאמן למימוש נכסי קופת הנשייה ולחלוקתם לנושים⁴⁵.

בשנת 2022 נתנו בתי המשפט צווים להפעלת תאגיד לשם שיקומו הכלכלי ב-23 הליכים; וב-953 הליכים ניתנו צווים לפירוק התאגיד. ב-20 הליכים אושרה תוכנית לשיקום כלכלי; כשהיקף החוב הממוצע בהם⁴⁶ עמד על כ-39 מיליון ש"ח⁴⁷.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד יוני 2023 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול משרד המשפטים בהליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי⁴⁸. הבדיקה התמקדה, בין היתר, בנושאים אלו: קביעת תשלום חודשי לחייבים; הכשרות בתחום השיקום הכלכלי; הנחיית נאמנים ופיקוח עליהם; פעילות אכיפה; מערכות מחשב; ניתוח נתונים ומחקר; חלוקת סמכויות הטיפול בהליכי חדלות פירעון; התקשרות עם גורמים חיצוניים (נציגים) לצורך ביצוע תפקידי הממונה; ופיצול אגף האפוסטרופוס הכללי, הרשם לענייני ירושה והממונה על הליכי חדלות פירעון לשני מכלולים נפרדים.

הביקורת נעשתה באגף הממונה על הליכי חדלות פירעון שבמשרד המשפטים: ביחידות המטה (ובכללן היחידה הארצית לפתיחת הליכי חדלות פירעון ליחידים, יחידת ידע ומדיניות, היחידה להנחיה ופיקוח על נאמנים, והיחידה הארצית לחקירות פשיטות רגל וחדלות פירעון) ובמחוזות הממונה (מחוז באר שבע, מחוז ירושלים, מחוז תל אביב ומחוז חיפה).

בדיקות השלמה בוצעו ביחידות נוספות במשרד המשפטים (הנהלת המשרד; מחלקת ייעוץ וחקיקה; הסיוע המשפטי); ברשות האכיפה והגבייה; ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר. כמו כן התקיימו פגישות עם גורמים שניהנו בעבר כמנהלים בכירים בממונה; עם עורכי דין העוסקים

42 חוק חדל"פ, סעיף 53. לפי סעיף 53(א), בית המשפט או הממונה רשאים לדרוש מהנאמן להגיש גם דוח מידי על אירוע מסוים הנוגע להליכי חדלות הפירעון.

43 חוק חדל"פ, סעיף 56.

44 חוק חדל"פ, סעיפים 57 ו-58. כאשר השיקום מתבצע באמצעות תוכנית לשיקום כלכלי, יפעל הנאמן להכנת תוכנית, יגיש הצעה בעניינה לבית המשפט וישלח עותק שלה לממונה. בית המשפט יורה על הבאתה לאישור הנושים (יצוין כי כאשר שווים של נכסי התאגיד עולה על שווי התחייבויותיו והתמורה המוצעת לכל נושה שווה לסכום נשייתו, יורה בית המשפט על הבאת התוכנית גם לאישור חברי התאגיד. עוד יצוין כי אם יש בהבאת התוכנית לאישור הנושים משום פגיעה בהליכים מוסמך בית המשפט שלא להביא את התוכנית לאישור הנושים). לאחר אישורם תובא התוכנית לאישור בית המשפט, ואם לא תאושר - יפורק התאגיד. אם ימצא בית המשפט, לאחר שהורה על הפעלת התאגיד לשם שיקומו, כי אין סיכוי סביר לשיקומו או כי המשך הפעלתו יפגע בנושים, יורה על הפסקת הפעלת התאגיד ועל פירוקו. חוק חדל"פ, סעיפים 83, 86, 87, 94.

45 חוק חדל"פ, סעיף 95. בית המשפט רשאי להורות לנאמן להפעיל את התאגיד בפירוק (חוק חדל"פ, סעיף 97). אם מצא בית המשפט לאחר שהורה על פירוק כי יש סיכוי סביר לשיקום התאגיד ויש אמצעים למימון ההוצאות; וכי אין חשש סביר לפגיעה בנושים - יורה על הפסקת הפירוק ועל הפעלת התאגיד לשם שיקומו (חוק חדל"פ, סעיף 98).

46 בתשובתו לביקורת ביקש הממונה להבהיר כי בחישוב היקף החוב הממוצע נכללו גם תביעות חוב שטרם נבדקו. להערכתו, כאשר כל תביעות החוב ייבדקו, היקף החוב הממוצע יהיה, ככל הנראה, נמוך יותר.

47 דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018, סעיפים 3 - 4, עמ' 3 - 4.

48 דוח ביקורת זה היה אמור להיכלל במסגרת הדוח השנתי של מבקר המדינה ולהתפרסם במאי 2024. בפועל, בשל פרוץ מלחמת חרבות ברזל חלה דחייה בהשלמת דוח הביקורת, והוא מתפרסם כעת באופן שמשקף את הנתונים שהיו ידועים במהלך ביצוע הביקורת.



בתחום חדלות הפירעון במגזר הפרטי ובלשכת עורכי הדין; עם אנשי אקדמיה העוסקים במחקר בתחום חדלות הפירעון; ועם גורמים מקרב המגזר השלישי.

חדלות פירעון - נתונים מרכזיים

על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה, 9% מכלל האוכלוסייה הבוגרת במדינת ישראל (דהיינו - יותר מ-500,000 איש) נמנית עם אוכלוסיית החייבים המתמודדים עם חובות שבגינם נפתחו להם תיקים בהוצאה לפועל⁴⁹. לכ-20% מהבוגרים בישראל יש חובות או פיגור בתשלומים. היקף חובות משקי הבית מסתכם בכ-786 מיליארד ש"ח, כ-70% מהם - חוב לדירור, וכ-30% - חוב צרכני⁵⁰.

ישנם יותר מ-60,000 תיקי חדלות פירעון פעילים של יחידים, ובעניינם של כ-15,000 ניתנים צווי פתיחת הליכים בכל שנה⁵¹. להלן בלוח 1 תוצג השוואה רב-שנתית בין מספר התיקים הפעילים לאחר מתן צו כינוס / פתיחת הליכים ונתוני בקשות לצו כינוס / צו פתיחת הליכים שהוגשו בשנים 2021-2017:

לוח 1: השוואה רב-שנתית של מספר התיקים הפעילים ושל מספר הבקשות לצו כינוס או לפתיחת הליכים

2017	2018	2019	2020	2021	
62,417	65,628	61,812	61,383	60,618	תיקים פעילים ⁵²
21,231	19,854	16,373	22,246	21,851	בקשות לצו כינוס/פתיחת הליכים

על פי נתוני הממונה על הליכי חדלות פירעון⁵³, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה, כ-72% מהליכי חדלות הפירעון בעניינם של יחידים מטופלים על ידי הממונה, וכ-28% מההליכים מתנהלים ברשות האכיפה והגבייה⁵⁴.

בשנת 2021 הוגשו לממונה, במסגרת הליכי חדלות פירעון, 15,206 בקשות למתן צו לפתיחת הליכים בעניינם של יחידים⁵⁵; 1,328 בקשות לצו לפתיחת הליכים בעניינם של תאגידים הוגשו

⁴⁹ הנתונים מתייחסים לאוכלוסייה בוגרת של בני 18 ומעלה, נושאי תעודת זהות, והם נכונים לשנת 2018. ראו רבקה אהרוני, רפי גולן ויולנדה גולן, היבטים בפרופיל חייב בהוצאה לפועל לשנת 2019, האגף לתכנון ומדיניות, רשות האכיפה והגבייה (מאי 2019), עמ' 13 - 14.

⁵⁰ נתונים הנכונים לרביע השני של שנת 2023. ראו התפתחות החוב של המגזר הפרטי הלא פיננסי ברביע השני של 2023; בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, 12.10.23.

⁵¹ האפוסטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות שנת 2021 (2022), עמ' 12, 14. הנתון בעניין צווי פתיחת הליכים, כאומדן כללי, מתייחס, החל משנת 2019, רק לצווי פתיחת הליכים המטופלים על ידי הממונה ובתי המשפט ואינו כולל תיקים המטופלים ברשות האכיפה והגבייה או צוים אחרים שניתנו על ידי בית המשפט בהתאם לחלק י' לחוק חדל"פ. וכאמור, לפי נתוני רשות האכיפה והגבייה, בשנת 2021 נפתחו אצלה 4,882 תיקי חדלות פירעון, ובשנת 2022 נפתחו 4,766 תיקים.

⁵² נתון זה מתייחס רק לתיקים המטופלים על ידי הממונה ובתי המשפט ואינו כולל תיקים המטופלים ברשות האכיפה והגבייה.

⁵³ הנתונים לשנים 2020 - 2021 כוללים את מספר התיקים שנפתחו ברשות האכיפה והגבייה. ראו האפוסטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות שנת 2021, עמ' 12 - 13.

⁵⁴ ממוצע רב-שנתי המתייחס לתקופת שמכניסתו של חוק חדל"פ לתוקף, ב-15.9.19. הממונה מסר בתשובתו לביקורת כי 77% מתיקי חדלות הפירעון של יחידים מטופלים על ידו, ו-23% מהם על ידי רשות האכיפה והגבייה.

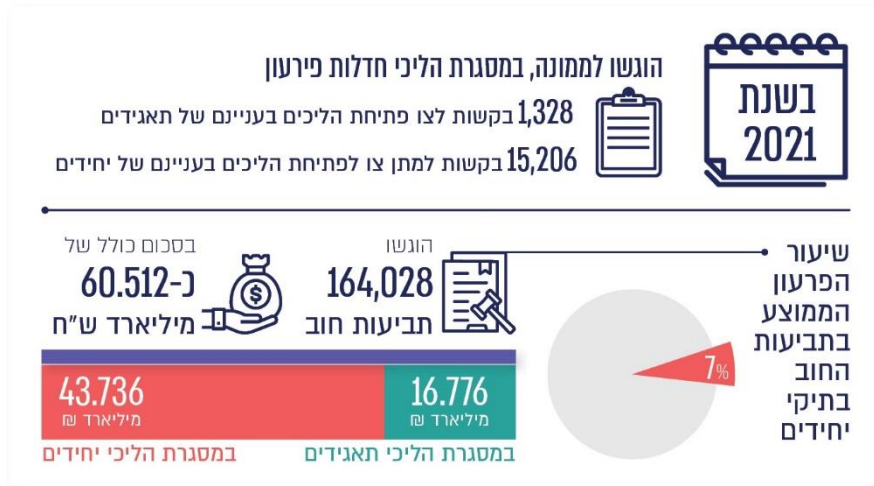
⁵⁵ דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018, עמ' 5, סעיף 7.1. נתון זה מתייחס לבקשות שהוגשו לממונה על ידי חייבים, והוא אינו כולל 600 תיקים שהוגשו על ידי נושים לבתי המשפט.



לבתי המשפט⁵⁶. הוגשו 164,028 תביעות חוב, בסכום כולל של כ-60.512 מיליארד ש"ח (43.736 מיליארד ש"ח במסגרת הליכי יחידים ו-16.776 מיליארד ש"ח במסגרת הליכי תאגידים)⁵⁷. הטיפול ב-723 תיקי יחידים הסתיים במתן הפטר. היקף החוב הממוצע בתיקים אלו היה כ-947,000 ש"ח, ושיעור הפירעון הממוצע בהם היה כ-58%⁵⁸. בשנת 2022 הסתיימו 1,750 הליכים במתן הפטר. היקף החוב הממוצע בתיקים אלו הסתכם בכ-2.140 מיליון ש"ח⁵⁹, ושיעור הפירעון הממוצע הכללי בהם היה כ-13%.

להלן תרשימים 4 ו-5 ובהם נתונים מרכזיים הנוגעים להליכי חדלות פירעון:

תרשימים 4 ו-5: הליכי חדלות פירעון - נתונים מרכזיים⁶⁰



על פי נתוני הממונה ורשות האכיפה והגבייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

56 האפוטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות שנת 2021 (2022), עמ' 17.

57 ראו האפוטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות שנת 2021 (2022), עמ' 14 - 15.

58 "דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018", עמ' 8, סעיף 10.

59 בתשובתו לביקורת ביקש הממונה להבהיר כי בחישוב היקף החוב הממוצע נכללו גם תביעות חוב שלא נבדקו. לטענתו, אם כל תביעות החוב היו נבדקות סביר כי היקף החוב הממוצע היה נמוך יותר.

60 הנתון בתרשים המתייחס למספר תיקי חדלות הפירעון הפעילים נוגע רק לתיקים המטופלים על ידי הממונה ובתי המשפט ואינו כולל תיקים המטופלים ברשות האכיפה והגבייה; הנתון בתרשים שעוסק במספר החייבים החדשים שבעניינם נפתח הליך בכל שנה מתייחס, החל משנת 2019, רק לצווי פתיחת הליכים המטופלים על ידי הממונה ובתי המשפט ואינו כולל תיקים המטופלים ברשות האכיפה והגבייה או צווים אחרים שניתנו על ידי בית המשפט בהתאם לחלק י' לחוק חדל"פ.



לרשות האכיפה והגבייה הוגשו 5,914 בקשות לפתיחת הליכי חדלות פירעון בשנת 2021.⁶¹ מספר המצטבר של הבקשות ממועד כניסת חוק חדל"פ לתוקפו ועד לסוף שנת 2022 הוא 18,097, ומספר התיקים שנפתחו הוא 14,679.⁶² החוב הממוצע בתיק פתוח הוא 101,899 ש"ח. סכום החוב הכולל בתיקים פתוחים הוא כ-969 מיליון ש"ח.⁶³ 236 הליכי חדלות פירעון הסתיימו בהפטר בשנת 2021. החוב הממוצע בתיקים אלו היה כ-24,298 ש"ח, ושיעור הפירעון הממוצע היה כ-47.1%.⁶⁴ בשנת 2022 קיבלו 675 חייבים הפטר, החוב הממוצע בתיקים אלו היה כ-82,000.⁶⁵

מחקר שבוצע ברשות האכיפה והגבייה העלה כי 50% ממושטי הרגל אשר קיבלו הפטר חזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל בתוך כעשור.⁶⁶

בשנת 2021 בוטלו 6,417 תיקים בכלל מחוזות הממונה.⁶⁷ בשנת 2022 בוטלו ברשות האכיפה והגבייה 1,342 הליכי חדלות פירעון, ו-565 בקשות נסגרו לאחר שלא הוגשו מסמכי השלמה הדרושים לפתיחת ההליך בעניינם.⁶⁸

חדלות פירעון - מבט משווה

בממוצע, 10% ממשקי הבית באיחוד האירופי נמצאים בחבות יתר.⁶⁹ עם זאת, המדינות השונות נבדלות ביניהן. למשל, בבריטניה 18% מאוכלוסיית הבוגרים מצויה בחבות יתר, והדבר בא לידי ביטוי בפיגור בתשלומים במשך שלושה חודשים מתוך חצי שנה.

להלן בלוח 2 יוצגו נתונים בעניין שיעור הליכי חדלות פירעון בישראל ובמדינות מערביות מרכזיות:

לוח 2: מספר פשיטות רגל ל-1,000 איש בישראל ובמדינות מערביות מרכזיות

ארזה"ב	קנדה	בריטניה	ישראל	
4.46	2.80	1.79	1.04	2011
2.63	2.22	2.73	1.80	2015

על פי נתוני משרד המשפטים⁷⁰, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

61 דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2022, עמ' 111; "דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018", עמ' 5, סעיף 7.1

62 לא כולל תיקים בסטטוס זמני (בקשות לפתיחת הליכי חדל"פ שהוגשו אך הוחזרו לחייב להשלמת חוסרים ונמצאות בסטטוס זמני עד להשלמת החוסרים או סגירת התיק בשל אי-השלמתם) ותיקים שפתיחתם לא אושרה.

63 רשות האכיפה והגבייה, דוח שנתי על פעילות לשנת 2022, עמ' 110 - 112.

64 דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018", עמ' 15.

65 רשות האכיפה והגבייה, דוח שנתי על פעילות לשנת 2022, עמ' 115.

66 לצד נתון זה נבחן במחקר האמור גם שיעור החזרה הכללי בטווח השנים 2009 - 2018 ונמצא כי 16% ממושטי הרגל חזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל לאחר קבלת ההפטר. רבקה אהרוני ורפי גולן "פרופיל פושטי רגל שקיבלו הפטר מכונס הנכסים הרשמי וחזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל", האגף לתכנון, מדיניות וקשרי חוץ, רשות האכיפה והגבייה, עמ' 36.

67 סיכום פעילות שנת 2021, האפוסטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, עמ' 17. יצוין כי מדובר בירידה של 4% לעומת שנת 2020, שבה בוטלו 6,666 תיקים.

68 רשות האכיפה והגבייה, דוח שנתי על פעילות לשנת 2022, עמ' 115.

69 מבוסס על ניתוח נתונים של מדינות האיחוד האירופי לשנים 2008 - 2017.

70 אשר לישראל צוין בסקירה של משרד המשפטים כי שיעור פשיטות הרגל קטן ביחס לעולם, וזאת על רקע אורכם וסרבולם של הליכי חדלות הפירעון בישראל. בהקשר זה יוזכר כי בין מטרות חוק חדל"פ שנכנס לתוקפו ב-15.9.19 נכללו "קיצור הליכים והפחתת הנטל הביורוקרטי". יצוין גם כי במחקר שנערך בחטיבת המחקר של בנק ישראל עלה כי החלתו של חוק חדל"פ מגבירה את התמריצים לפתיחת הליכי חדלות פירעון ומגדילה את היקפי הבקשות לפתיחתם ולניהולם (מורן אופיר, יהונתן ברזני, רועי שטיין, חדלות פירעון של יחידים: אשראי צרכני, מחזור העסקים ומדד היד הרכה, חטיבת המחקר, בנק ישראל [מרץ 2023], עמ' 30). כמו כן יוזכר כי במהלך השנים חל גידול (עד להתייצבות בשנים האחרונות) במספר הליכי חדלות הפירעון בישראל. למשל, בשנת 2011 מספר התיקים שבטיפול לאחר מתן צו כינוס היה כ-23,000, בשנת 2015 היו כ-50,000 תיקים פעילים, ובשנת 2021 יותר מ-60,000 תיקים פעילים.



בראייה גלובלית, בשנים 2020 - 2021 פחת מספר פשיטות הרגל יחסית לשנים 2018 - 2019. זאת, בין היתר, על רקע צעדים שננקטו לשם התמודדות עם מגפת הקורונה, ובכללם גיבוש חבילות תמריצים פיסקליים⁷¹, מדיניות מוניטרית מקלה ונזילות פיננסית שאפשרה גיוס הון בעלויות נמוכות. פקטורים אלו תרמו לשמירה על רמות נמוכות של חדלות פירעון, ובהתאם לכך, משפחתה השפעתם, חל גידול בהיקף התופעה⁷².

בשנת 2022 גדלה כמות פשיטות הרגל בעולם בשיעור של כ-10.8%⁷³. בבריטניה חל בשנת 2022 גידול של כ-50% במספר פשיטות הרגל יחסית לשנת 2021; ובקנדה מספר פשיטות הרגל העסקיות גדל בכ-13%. בארה"ב, לעומת זאת, פחת מספר פשיטות הרגל העסקיות בשנת 2022 בכ-2% לעומת שנת 2021⁷⁴. בישראל פחת בשנת 2022 בכ-10% - 9% מספר הבקשות לפתיחת הליכי חדלות פירעון יחסית לשנת 2021⁷⁵.

בדין האמריקאי⁷⁶ התגבשו שני מסלולי פשיטת רגל⁷⁷. הראשון - מסלול מימוש נכסים קיימים שבמסגרתו התאפשרה קבלת הפטר מחובות לא מובטחים בתמורה לויתור על נכסים שאינם מוגנים מפני הנושים, ללא תוכנית פירעון לתשלום נוסף מתוך ההכנסות העתידיות. המסלול השני איפשר לחייבים בעלי הכנסה קבועה לשמור על זכויות ברכושם ולפרוע חובות של נושים לא מובטחים באמצעות תוכנית פירעון בתשלומים קבועים.

בדין הקנדי הליך פשיטת רגל נמשך 9 עד 36 חודשים⁷⁸. בבריטניה קוצרה תקופת הליך חדלות הפירעון ונקצבה, ללא שיקול דעת, לפרק זמן מרבי של שנה אחת⁷⁹; ובדין האמריקאי פרק הזמן המרבי עד לשמיטת יתרת חבות החייב הוא כ-115 ימים עד חמש שנים מתחילת התשלומים העיתיים, בהתאם לסוג הליך פשיטת הרגל⁸⁰.

תופעת חבות היתר רווחת, אם כן, במדינות רבות בעולם, אך היקף התופעה והתפתחותה אינם אחידים. בראייה גלובלית, בשנים 2020 - 2021 פחת מספר פשיטות הרגל יחסית לשנים 2018 - 2019, אך בשנת 2022 גדלה כמות פשיטות הרגל בעולם בשיעור של כ-10.8%. כך למשל בבריטניה

71 פעולות המבוצעות לרוב על ידי הממשלה כדי לעודד צמיחה כלכלית.

72 Global Bankruptcy Report-2023, Dun & Bradstreet, p. 2

73 Global Bankruptcy Report-2023, Dun & Bradstreet, p. 6

74 Global Bankruptcy Report-2023, Dun & Bradstreet, p. 9,17,18

75 כך, על פי תשובת הממונה לביקורת ובהתייחס להליכי חדלות פירעון של יחידים שבטיפולו, בשנת 2022 הוגשו 14,497 בקשות למתן צו לפתיחת הליכים, ואילו בשנת 2021 הוגשו 15,806 בקשות. בד בבד, על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה ובהתייחס להליכי חדלות פירעון של יחידים המתנהלים לפני רשמי ההוצאה לפועל, בשנת 2022 הוגשו 5,365 בקשות לפתיחת הליך חדלות פירעון לעומת 5,914 בקשות בשנת 2021. ראו סיכום פעילות שנת 2021, האפוטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, עמ' 13; דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח, עמ' 5, סעיף 7.1; דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2022, עמ' 111.

76 לאורך המאה העשרים השתרש ערך שמיטת החובות בארה"ב ובמדינות רבות נוספות. ראו דוד האן, דיני חדלות פירעון (2020), עמ' 678.

77 שני המסלולים קבועים ב-U.S. Bankruptcy Code, ch. 7 and 13. ראו דוח הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל, (8.11.15), עמ' 29, 31.

78 דוח הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל (8.11.25), עמ' 30. בתשובתו לביקורת ביקש הממונה להבהיר כי ההפטר שניתן בדין הקנדי בתוך 9 - 36 חודשים אינו סוף פסוק; ניתן להגיש התנגדות לתחולתו; והיא עשויה להביא להארכת התקופה.

79 בתשובתו ביקש הממונה להבהיר כי אומנם לפי הדין האנגלי, פושט רגל מקבל הפטר אוטומטי בתוך שנה מתחילת ההליכים, אולם בית המשפט רשאי להורות, לפי שיקול דעתו, שתקופה זו תוארך. יצוין כי שמיטת חובות בפשיטת רגל נקבעה במשפט האנגלי כבר בתחילת המאה השמונה עשרה. ייעודה, במקור, היה לעודד חייבים לחשוף את רכושם וזאת כדי להגדיל את שיעור החוב שיוכלו הנושים לפרוע. בהמשך התקבעה התפיסה שלפיה שמיטת חובות תעודד יזמות ונטילת סיכונים ובכך תסייע לחיי המסחר. בעבר נטו דיני חדלות הפירעון באנגליה לזכויות הנושים, ואילו מעמדו של החייב וזכויותיו זכו, לכל היותר, לחשיבות משנית, אולם כיום המגמה היא לשחרר את החייבים מהחובות והמגבלות המוטלות בהליכי חדלות פירעון. ראו דוד האן, דיני חדלות פירעון (2020), עמ' 678, 681.

80 עד שלוש שנים כאשר הכנסת החייב נמוכה מהכנסה חצינית לתא משפחתי הדומה לשלו במדינת תושבותו. עד חמש שנים כאשר הכנסת החייב שווה להכנסה החצינית במדינת תושבותו או גבוהה ממנה. ראו דוד האן, דיני חדלות פירעון (2020), עמ' 682; דוח הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל (8.11.15), עמ' 29.



ובקנדה חל גידול במספר פשיטות הרגל בשנה זו לעומת שנת 2021 בעוד בארה"ב פחתה כמות פשיטות הרגל העסקיות ובישראל חל קיטון בכמות הליכי חדלות הפירעון שנפתחו. מדינות שונות נבדלות זו מזו גם במגמות שלפיהן הן פועלות בעניין אופן קביעת שיעור התשלום החדשי שיושת על החייב ובמשך התקופה שבה מתנהלים ההליכים, אולם המגמה המתחזקת היא להבטיח מחיה הולמת בכבוד לחייבים ולבני משפחותיהם⁸¹.

קביעת תשלום חודשי לחייבים בהליכי חדלות פירעון

שלב מרכזי בהליך חדלות הפירעון הוא קביעת התשלום החודשי שהחייב נדרש לשלם במהלך ההליך - הן כהחלטה זמנית עם קבלת הבקשה לפתיחת הליכים והן לאחר ביצוע ברור בעניין יכולתו הכלכלית של החייב וגיבוש תוכנית פירעון כוללת. בקביעת סכום התשלום יש להביא בחשבון את התכליות העומדות בבסיס החקיקה, ובהן שיקומו הכלכלי של החייב, השאת שיעור הפירעון לנושים ושילובו מחדש של החייב במרקם החיים הכלכליים.

במשך השנים התפתחו גישות שונות והבדלים משמעותיים בין הגורמים הרבים הבוחנים את יכולתו הכלכלית של החייב - בית המשפט, הממונה והנאמן - הן לצורך קביעת כושר ההשתכרות של החייב לעומת הכנסתו בפועל והן לצורך בחינת התנהלותו הכלכלית של החייב ומשפחתו וקביעת מסגרת ההוצאות הנדרשות להם למחיה הולמת בכבוד⁸².

הממונה היה ער במשך השנים לצורך בקביעת אמות מידה אחידות ושוויוניות לתשלומי החייב המצוי בהליכי חדלות פירעון⁸³, ומפעם לפעם הממונה אף גיבש עקרונות שונים לצורך קביעת סכום צו התשלום החודשי. בשנת 2014 מינה הכונס הרשמי דאז⁸⁴ ועדה בראשות פרופ' רון חריס שמטרתה הייתה להמליץ על פרמטרים אחידים לגיבוש תוכנית פירעון אישית לחייב המצוי בהליכי פשיטת רגל כתנאי לקבלת הפטר ועל פרמטרים לחישוב דמי מחיה בכבוד, אשר אמורים להיוותר בידיו של החייב, לאחר תשלום החוב. בשנת 2015 הוגש דוח בעניין זה לשר המשפטים דאז על ידי "הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל" (להלן - ועדת חריס)⁸⁵.

מסקנות ועדת חריס אומצו בדצמבר 2015 על ידי שרת המשפטים והכונס הרשמי דאז. על סמך מסקנות הוועדה פותחה מערכת לחישוב אומדן סכום התשלום החודשי בהתבסס על נתוני השתכרותו, הוצאותיו, מצבו המשפחתי ונתונים רלוונטיים נוספים (להלן - מחשבון חריס). ביוני 2017 ניתנה הנחיה המחייבת את פרקליטי הכונס הרשמי ואת הנאמנים לפעול בהתאם למחשבון זה.

עלה כי בתקופת חקיקת חוק חדל"פ (2016 - 2018), הכונס הרשמי החל ביישום מסקנות דוח ועדת חריס. אולם חוסר תיאום ושיח מספק בין גורמי המטה לבין המחוזות השונים, וכן עמדת עורכי הדין בממונה והנאמנים במחוזות לגבי קשיים ביישום המחשבון⁸⁶ הובילו לזניחת השימוש במחשבון בשנת 2020⁸⁷.

81 דוח הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל (8.11.15), עמ' 33.

82 דוח הוועדה לבחינת תוכנית פירעון, נוסח סופי להגשה (דוח חריס) (8.11.15), עמ' 12.

83 אמות מידה לקביעת תשלום חודשי, גרסת דצמבר 2021, עמ' 4.

84 קודם לחוק חדל"פ המכלול שטיפל בתחום חדלות הפירעון כונה כונס הנכסים הרשמי. בעקבות החוק מדובר כיום על הממונה על הליכי חדלות פירעון.

85 הוועדה מונתה על ידי פרופ' האן, הכונס הרשמי דאז, והמלצות הוועדה הוגשו לשר המשפטים ב-16.12.15. דוח הוועדה לבחינת תוכנית פירעון, נוסח סופי להגשה (דוח חריס), (8.11.15).

86 תוצאות לא עקביות, פרטים חסרים ואי-נוחות בשימוש במחשבון עצמו. אמות מידה לקביעת תשלום חודשי, גרסת דצמבר 2021, עמ' 5.



מודלים לאופן חישוב צו התשלומים

התקנת תקנות דמי מחיה: קביעת כללים ברורים לחישוב דמי המחיה נועדה להתאים את סכום התשלום העיתי ליכולותיו של היחיד וכן לקדם את השוויון בין החייבים. זאת על ידי קביעת תשלומים דומים לחייבים בעלי מאפיינים אובייקטיביים זהים. קביעת כללים ברורים מסייעת גם בהפחתת העומס המוטל על המערכת ועל החייב, הנובע מריבוי התדיינויות משפטיות בנוגע לסכומים אלה.

סעיף 162(ב) לחוק חדל"פ קובע כי שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת (להלן - ועדת החוקה), יקבע הוראות לעניין דרך חישוב דמי המחיה בכבוד. במאי 2020, נוכח הצורך המעשי בחישוב דמי המחיה בתיקים המתנהלים, ועד אשר ייקבעו התקנות לעניין זה, גיבש הממונה נוהל אמות מידה אשר מגדיר את הפרמטרים לחישוב דמי המחיה ולקביעת התשלום החודשי בהתחשב בדמי המחיה שיש להותיר בידי החייב.

באוגוסט 2020 מינה שר המשפטים דאז צוות ממשלתי - בראשות ממלאת מקומה של מנכ"לית משרד המשפטים ומנהלת אגף האפורטרופוס הכללי, הכונס הרשמי והרשם לענייני ירושה (להלן - האגף) - לגיבוש טיוטת תקנות לעניין אופן חישוב דמי המחיה של יחיד לפי החוק. במסגרת עבודת הצוות נבחנו מודלים שונים בעולם לקביעת דמי מחיה. הבחינה העלתה כי במדינות שונות הסכום הבסיסי המזערי שיש להותיר בידי החייב נקבע בהתבסס על מדדים שונים. למשל, באוסטרליה יש מדד המכונה "סכום סף ההכנסה הבסיסי", אשר מתעדכן פעמיים בשנה, ובקנדה הסכום מתבסס על אחד מסוגי הסטטיסטיקות המודדות את קווי ההכנסות הנמוכות במדינה ("low income line"), בדומה למה שמכונה בישראל - קו העוני.

בדצמבר 2020 הגיש הצוות לשר המשפטים נוסח של טיוטת תקנות, לצורך פרסומן, להערות הציבור. בהמשך שר המשפטים אישר את טיוטת התקנות תוך הסתייגות אחת ולפיה הסכום שיוותר בידי היחיד לא יפחת, בכל מקרה, משכר המינימום. לנוכח התפטרותו מתפקיד שר המשפטים בסוף אותו חודש לא הושלם הליך התקנת תקנות דמי המחיה.

בדצמבר 2021 עודכן נוהל אמות מידה בכל הנוגע לסכום הבסיסי של התשלום החודשי שייקבע⁸⁸.

בספטמבר 2020 החל משרד המשפטים להכין תקנות לחישוב דמי המחיה שיבטיחו כיסוי של הוצאות בסיסיות למחיה בכבוד של חייבים בהליכי חדלות פירעון כמתחייב על פי החוק⁸⁹. בביקורת נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2023, שר המשפטים לא התקין תקנות. קביעת תקנות לחישוב זה נדרשת כדי שהם ישמשו בסיס לקביעת סכום התשלום החודשי שיהיה על החייב לשלם במסגרת הליך חדלות הפירעון.

בהיעדר תקנות שבהתבסס עליהן ייקבע סכום התשלום החודשי, ולאחר שמחשבון חריס נזנח בשנת 2020, גיבש הממונה ופרסם לציבור במאי 2020 נוהל אמות מידה אשר מגדיר את הפרמטרים לקביעת התשלום החודשי בהתחשב בסכום המזערי שיש להותיר בידי החייב. עם זאת, אמות המידה נקבעו בלי שהתבצעה עבודת מטה כבסיס לקביעת אמות המידה החדשות, בלי שבוצעה השוואה בינן לבין אמות המידה שנקבעו במסגרת מודלים אחרים אפשריים ובלי שבוצעו סימולציות מלאות לעניין מאפייני חייבים ותיקים שונים.

בתשובתו מינואר 2024 (להלן - תשובת הממונה) הדגיש הממונה כי הוא מכיר בחשיבותן של תקנות ופועל לקדם את התקנתן. הממונה עדיין לא עשה צעד כזה כי טיוטת תקנות פורסמה להערות הציבור במרץ 2022, ובעקבות הפרסום התקבלו הערות רבות שהציפו לדיון סוגיות רבות שחלקן מורכבות לבחינה. בתום מערכת בחירות נוספת שהתקיימה בסמוך לאחר קבלת ההערות, שר המשפטים הנוכחי ביקש להרחיב את עבודת המטה בנושא ולערוך מחקר מלווה כדי לקבל החלטה מושכלת

⁸⁸ ספח א' לנוהל אמות מידה, גרסת דצמבר 2021.

⁸⁹ סעיף 162(ב) לחוק חדל"פ.



בדבר מודל לחישוב דמי המחיה. הממונה העריך בתשובתו לביקורת כי ביצוע עבודה זו יימשך כמה חודשים, וכי לאחר שתושלם יוצגו לשר המשפטים המלצות לעניין תקנות המבוססות עליה.

בהתאם להוראות החוק⁹⁰, על שר המשפטים, באישור ועדת החוקה, להשלים התקנת התקנות לעניין דרך חישוב דמי המחיה ודרך חישוב כושר השתכרותו של היחיד.

העברת מידע על אופן חישוב סכום התשלום

עקרון השקיפות והגילוי הנאות מתבסס על עקרון נאמנות המינהל. השקיפות קשורה בטבורה לחוסר השוויון המובנה בין הציבור ובין הרשות בהיבט של נגישות למידע מלא ומקיף.

היקף המידע הנגיש לאזרח קטן בהרבה מהיקף המידע הנגיש לרשות, והדבר פוגע ביכולתו של האזרח, המושפע מהרשות, לכלכל את צעדיו מולה, בין היתר מהבחינה הכלכלית⁹¹. הממונה, בהיותו רשות מינהלית, מחויב לפעול לפי עקרון השקיפות כאחד מערכי היסוד לפעילותו⁹².

המחוקק קבע במגוון תחומים כללים לגילוי נאות ושקיפות בעסקאות שבין תאגידים בנקאיים ללקוחותיהם ובין נותני שירותים לצרכניהם. שקיפות זו מתבטאת, בין היתר, בכללים לגילוי נאות בנוגע לתנאי התקשרות, לשיעורי הריבית ותנאי ההצמדה ולחובה לשלוח ללקוח דפי חשבון עיתיים⁹³. כללים דומים נקבעו גם לגבי גופים מוסדיים המנהלים מוצרי חיסכון פנסיוני וביטוחי חיים וכן לגבי נותני הלוואות חוץ-בנקאיות⁹⁴.

הממונה אחראי לניהול הליכי חדלות פירעון ולפיקוח עליהם. מטרת הליכים אלו, בין היתר, להביא להגדלת שיעור החוב שייפרע לנושים⁹⁵, באמצעות גביית חובות עיתיים. בהקשר זה יוזכר כי ההיקף השנתי של תביעות החוב שהוגשו בשנת 2021 הסתכם ביותר מ-60 מיליארד ש"ח, ו-43.7 מיליארד ש"ח מסכום זה מקורם בתביעות חוב שהוגשו בהליכי יחידים⁹⁶.

על מנת שהחייבים יוכלו לקבל החלטות מושכלות בעניין אופן פירעון חובותיהם, נדרש אפוא שיהיה בידיהם כל המידע המהותי שעשוי לסייע בידם: הסבר מפורט על האופן שבו נקבע התשלום החודשי ואפשר לחייבים לבקר את אופן הפעלת שיקול הדעת של הגורם הרלוונטי שקיבל את ההחלטה בעניינם, יקדם אחידות כמתחייב מרשות מינהלית ויוביל ליצירת ודאות בקרב החייבים הנמצאים בהליך חדלות פירעון.

מהביקורת עלה כי הממונה אינו מוסר לחייבים את המידע שעל בסיסו נקבע סכום התשלום העיתי בתקופת הביניים, ובכלל זה אינו מוסר להם את הנתונים שהובאו בחשבון ואת אופן החישוב של סכום התשלום העיתי.

בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי החייב רשאי לפנות אל הנאמן או אל הממונה ולקבל מהם את הקובץ המפרט את אופן חישוב התשלום החודשי בעניינו. בד בבד הממונה הדגיש כי הוא רואה חשיבות רבה בעקרון השקיפות והגילוי הנאות ופועל לאורו.

90 סעיף 162(ב) לחוק חדל"פ.

91 אליעד שרגא ורועי שחר, **המשפט המינהלי - עקרונות יסוד** (2009), פרק 8 - שקיפות.

92 הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016; הצעות חוק הממשלה 1027 (2016), עמ' 592, 669.

93 למשל, סעיף 4 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992.

94 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - מנגנון גביית חובות בהוצאה לפועל** (2016), עמ' 76.

95 הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016; הצעות חוק הממשלה 1027 (2016), עמ' 592, 594.

96 43.7 מיליארד בהליכי חדלות פירעון של יחידים ו-16.7 מיליארד בהליכי חדלות פירעון של תאגידים. האפוסטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, **סיכום פעילות שנת 2021** (2022), עמ' 15.



הממונה הוסיף וציין כי אומנם אין הנמקה פרטנית בכל תיק ותיק אך גובה התשלום החודשי נגזר מאמות המידה שנקבעו ומפורסמות לציבור; כך שבידי החייב נתונה נוסחה ברורה ואחידה לחישוב התשלום החודשי וכלים לחשב את התשלום החודשי שיושת עליו עם כניסתו להליך ולהשיג על החישוב שביצע הממונה.

משרד מבקר המדינה מציין כי גם לפי גישת הממונה, כפי שהיא עולה מתשובתו, פרקטיקה זו אינה נותנת מענה על מקרים שבהם התשלום החודשי נקבע, מסיבות שונות, תוך סטייה מההנחיות הרגילות. זאת ועוד, אין בה מענה לאותם חייבים שאינם מסוגלים להתחקות בכוחות עצמם אחר המעבר מהנוסחה לחישוב דמי המחיה ליישום שלה בפועל.

מומלץ כי הממונה ימסור לחייבים את כל המידע הרלוונטי לגביית התשלום החודשי בתקופת הביניים, לרבות הנתונים שהובאו בחשבון, ואת אופן החישוב של סכום התשלום העיתי.

בתשובתו לביקורת הממונה עדכן כי הוא בוחן פתרון תפעולי שיאפשר את הנגשת אופן חישוב סכום התשלום העיתי ישירות לחייבים.

הכשרות בתחום השיקום הכלכלי

רקע כללי

בתהליך חקיקת חוק חדל"פ צוינו, כאמור, שלוש מטרות עיקריות ובמסגרתן "המטרה הראשונה היא להביא לשיקומו הכלכלי של החייב"⁹⁷.

השיקום הכלכלי הוצב כערך מרכזי⁹⁸ בהליכי חדלות הפירעון, מכוח תפיסה המוצאת בו יתרונות כלכליים רבים, לצד מימוש עיקרון חברתי בהיותו מאפשר לתת הזדמנות נוספת לחייב. סיבה נוספת להצבת השיקום הכלכלי כערך מרכזי נבעה משינוי תפיסתי שאותו ביקש חוק חדל"פ לקדם, אשר לפיו יש לראות את חדלות הפירעון כ"תאונה כלכלית" ולא כפגם מוסרי⁹⁹.

חיוניות נושא השיקום הכלכלי של החייב היחיד מתחדדת, בין היתר, על רקע ההבנה כי חבות יתר בכלל וחדלות פירעון בפרט היא בעיה חברתית-כלכלית רחבת היקף המשפיעה, מדי שנה, על עשרות אלפי משקי בית בישראל ועל המשק הישראלי בכללותו. בהקשר זה יוזכר, כי היקף חובות משקי הבית מסתכם בכ-786 מיליארד ש"ח; כי בכל אחת מהשנים האחרונות¹⁰⁰ מוגשות בתחום חדלות הפירעון של יחידים יותר מ-20,000 בקשות לצווי כינוס או לפתיחת הליכים, ומוצאים בתיקים המטופלים על ידי הממונה כ-15,000 צווים; כי מתנהלים יותר מ-60,000 תיקים פעילים בתחום¹⁰¹; וכי סכום תביעות החוב שהוגשו בהליכי חדלות פירעון בשנת 2021 הסתכם ביותר מ-60 מיליארד ש"ח¹⁰².

97 הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016; הצעות חוק הממשלה 1027 (2016), עמ' 592, 594.

98 בהתאם למרכזיות הנושא הוא שולב גם בכותרת חוק חדל"פ, ששמו המלא הוא "חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי".

99 לפי תפיסה זו, הגישה שעליה התבססו דיני פשיטת הרגל בעבר, שלפיה אי-תשלום חוב מבטא פגם מוסרי, אינה רלוונטית בעידן המודרני שבו אשראי צרכני נתפס כלגיטימי, השימוש בו הולך ומתרחב, וכפועל יוצא מכך גדל גם היקף מקרי הכשל ביכולת הפירעון שאינו נובע מהתנהלות לא ראויה. ראו הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, הצעות חוק הממשלה 1027 (2016), עמ' 592, 594.

100 החל משנת 2017 ולמעט שנת 2019, שבה הוגשו יותר מ-16,000 בקשות.

101 וכאמור, הנתונים על מספר תיקי חדלות הפירעון הפעילים ועל מספר הצווים נוגעים רק לתיקים המטופלים על ידי הממונה ובתי המשפט ואינו כולל תיקים המטופלים ברשות האכיפה והגבייה, ולפי נתוני רשות האכיפה והגבייה, בשנת 2021 נפתחו אצלה 4,882 תיקי חדלות פירעון ובשנת 2022 נפתחו 4,766 תיקים.

102 להרחבה בעניין היקף תופעת חדלות הפירעון - ראו לעיל סקירת נתונים מרכזיים בנושא חדלות פירעון במסגרת פרקי המבוא.



חייבים רבים אינם מצליחים להיחלץ ממעגל החבות ולהשתלב בחיים כלכליים שוטפים. מציאות קשה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בתופעת החזרתיות, שבגינה שיעור ניכר מבין הנכנסים להליכי חדלות פירעון חוזרים למעגל החבות בתוך כמה שנים¹⁰³. עוד רלוונטית בהקשר זה הידיעה כי בשיעור בולט מהמקרים הליכי חדלות פירעון כלל אינם מגיעים לידי מיצוי והחייבים אינם מצליחים להשלימם.

בדוח ועדת חריס - שפורסם בשנת 2015, ומסקנותיו אומצו, כאמור, על ידי שרת המשפטים והכונס הרשמי דאז - נוספה המלצה לשילוב ייעוץ פיננסי ותעסוקתי בהליכי חדלות פירעון. הוועדה ציינה שקידום הנושא יביא לשיפור בהליכי חדלות הפירעון ואף יתרום לחיסכון במשאבים¹⁰⁴.

חוק חדל"פ מסמיך את בית המשפט לקבוע, בין היתר במסגרת צו לשיקום כלכלי שייתן, הוראות בעניין "הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה שיעבור היחיד, אם מצא בית המשפט כי הנסיבות שהובילו לחדלות הפירעון מצביעות על כך שהכשרה כאמור תסייע לשיקומו הכלכלי"¹⁰⁵.

בדברי ההסבר להצעת החוק¹⁰⁶ נומקה הסמכת בית המשפט "לכלול במסגרת הצו לשיקום כלכלי חובת הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה", על רקע ציון העובדה לפיה "בחלק מהמקרים, קריסתו הכלכלית של היחיד נובעת מטעויות בהתנהלות כלכלית", תוך הבהרה כי "במקרים אלה, חלק משמעותי משיקומו הכלכלי של היחיד יתבצע באמצעות הקניית כלים להתנהלות כלכלית נכונה שיסייעו לו שלא לשוב להליכי חדלות הפירעון".

עוד נאמר בדברי ההסבר להצעת החוק, כי בכוונת משרד המשפטים לקבוע מנגנון להכשרות כלכליות אלה. בהמשך לכך, בחוק חדל"פ נקבע כי השר יקבע הוראות לעניין קיום הכשרה כאמור. תקנות בנושא אושרו ביוני 2023¹⁰⁷.

הממונה עצמו מכיר בשיקום הכלכלי כתכלית מרכזית, על פי חוק, בהליכי חדלות הפירעון של יחידים, ולשיטתו משרד המשפטים קיבל עליו "מחויבות משפטית-חברתית... לפעול לקידום מטרה זו".

במסגרת ההיערכות לחקיקת חוק חדל"פ וליישומו הקימה הנהלת משרד המשפטים ועדת היגוי (להלן - ועדת ההיגוי) שבין יעדיה נכללה "הקמת מערך שיקום כלכלי מתאים להקניית כלים שמטרתם למנוע מחייבים להיקלע למצב של חדלות פירעון פעם אחר פעם".

את עבודת ועדת ההיגוי ליווה צוות יועצים שעימו התקשר משרד המשפטים לצורך גיבוש תפיסה ארגונית, בניית מבנה ארגוני הולם ויישום אינטגרטיבי של הפרויקט (להלן - צוות היועצים).

כבר ביולי 2016 - במסגרת סקירה ראשונית של המצב הקיים והנושאים המרכזיים לטיפול - עמד צוות היועצים על הצורך בגיבוש תוכנית לשיקום כלכלי. על רקע חוסר בתוכן אופרטיבי מוגדר לשיקום הכלכלי בהצעת החוק, וכדי למנוע מצב שבו מטרת החוק, שהיא להביא לשיקום כלכלי

¹⁰³ מחקר שנערך ברשות האכיפה והגבייה ובחן את שיעור החזרה למעגל החבות בטווח השנים 2009 - 2018 העלה, כאמור, כי -50% מפרושי הרגל אשר קיבלו הפטר חזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל תוך כעשור. לצד נתון זה נבחן באותו מחקר גם שיעור החזרה הכללי בטווח השנים 2009 - 2018 ונמצא כי 16% מפרושי הרגל חזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל לאחר קבלת הפטר. רבקה אהרוני ורפי גולן "פרופיל פושטי רגל שקיבלו הפטר מכונס הנכסים הרשמי וחזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל", האגף לתכנון, מדיניות וקשרי חוץ, רשות האכיפה והגבייה, עמ' 36. הממונה בתשובתו ציין כי נתוני החזרתיות האמורים מתייחסים גם למקרים שבהם נפתח תיק בודד בהוצאה לפועל.

¹⁰⁴ דו"ח הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת רגל (8.11.15), עמ' 9.

¹⁰⁵ חוק חדל"פ, סעיף 161 (ב)(5).

¹⁰⁶ הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016; הצעות חוק הממשלה 1027 (2016), עמ' 592, 683.

¹⁰⁷ תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה), התשפ"ג-2023. להרחבה בעניין ראו להלן בתת-הפרק שעוסק בהיקף תוכניות ההכשרה להתנהלות כלכלית נכונה ובתת-הפרק שעניינו התאמת תהליך השיקום לאוכלוסיות יעד.



של חייבים, "תישאר ברמת ההצהרה", הצביע צוות היועצים על הצורך ב"יישום תכנית לשיקום כלכלי".

ב-7.8.16 הקים מנהל האגף צוות עבודה לתחום השיקום הכלכלי והנחה אותו להגיש את תוצרי עבודתו עד 1.1.17 ובמסגרת תוצרים אלה לגבש "תפיסה עקרונית, תהליכים, מבנה ארגוני ומשאבים" שיביאו, בין היתר, ל"יציקת תוכן למונח שיקום כלכלי שבחוק", "לתכלול תכנית השיקום הכלכלי" ול"יצירת תשתית למעקב ודיווח אחר תכניות השיקום הכלכלי".

בסיכומו של דבר, השיקום הכלכלי הוצב במסגרת חוק חדל"פ כערך מרכזי בהליכי חדלות פירעון, על רקע ההבנה כי חבות יתר היא בעיה חברתית כלכלית רחבת היקף, המשפיעה לרעה על משפחות רבות ועל המשק בכללותו. המחוקק ביקש לצייד את החייב בכלים שיסייעו לו להימנע מהיקלעות חוזרת למצב של חדלות פירעון, וזאת באמצעות הכשרה כלכלית. גם הממונה עצמו רואה בפעילות לקידום השיקום הכלכלי מחויבות חברתית ומשפטית, ובהתאם לכך הציב לעצמו יעד לגבש וליישם תוכנית לשיקום כלכלי תוך הקמת מערך ארגוני, ניהולי ותקציבי.

הביקורת, כפי שיתואר להלן, בחנה כיצד פעל הממונה לגיבוש תוכניות להכשרה בתחום השיקום הכלכלי וליישומן; ואם הוא מפעיל אותן באופן שעומד בהלימה לצרכים, ובהיקף שיאפשר התמודדות עם האתגרים בתחום.

יישום ההכשרות בתחום השיקום הכלכלי

בישיבה שהתקיימה בהנהלת האגף בינואר 2018 הוגדר כי מטרת ההכשרות בתחום השיקום הכלכלי היא מניעה של חזרתיות ויצירת חובות חדשים; וסוכם כי צוות עבודה יגבש המלצות שונות, ובכללן בנוגע לסוג ההכשרות הנדרשות ולהיקפן וכן למדדי הצלחה.

אלא שבפועל חל עיכוב ניכר בגיבוש תוכניות ההכשרה ובהוצאתן אל הפועל. למשל, בשנת 2018 עדיין לא החל גיבוש מדיניות בתחום שיקום חייבים והכשרה כלכלית; ובדיון בהשתתפות מנהלת האגף ונציגות הנהלת משרד המשפטים ב-4.10.18 הוחלט "לדחות כרגע את העבודה בנושא הכשרות לחייבים".

בהמשך לכך, בדיון שהתקיים בהנהלת משרד המשפטים בינואר 2019 סוכם כי במסגרת ההיערכות ליישום חוק חדל"פ לא יתועדף תחום השיקום הכלכלי באותה עת. עם זאת, הובהר בדיון האמור כי על האגף להתחיל בגיבוש מדיניות גם בתחום השיקום הכלכלי¹⁰⁸; ובתוכנית העבודה של משרד המשפטים לשנת 2019 נקבע כי גיבוש תפיסת שיקום כלכלי ופיתוח מסלולי הכשרה יבוצעו עד דצמבר 2019¹⁰⁹.

תוכנית לפיתוח מערך השיקום הכלכלי אושרה בינואר 2020, במסגרת דיון ועדה מקצועית שבו נאמר כי יש להשלים את פיתוח ההכשרה הבסיסית עד ספטמבר 2020. בפועל מערך ההכשרה החל לפעול במרץ 2021¹¹⁰, וגם זאת בהיקפים מצומצמים, כפי שיתואר להלן.

בתשובתו לביקורת מסר הממונה כי הטיפול בהקמת מערך ההכשרות לחייבים להתנהלות כלכלית נכונה החל בשנת 2019; וזאת, מתוך חשיבה ולפיה המועד הדרוש להפעלת מערך ההכשרות יהיה לכל המוקדם בספטמבר 2020, כשנה לאחר כניסתו לתוקף של חוק חדל"פ. מועד זה היה, לשיטת הממונה, המועד המשוער לקבלת צווי שיקום ראשוניים ובהם הפניה להכשרות, ובפועל צווי שיקום ראשוניים שבהם הופנו חייבים להכשרה אכן ניתנו ב-21.9.20. הממונה הוסיף

108 החלטה זו נומקה בטענה ש"יישום פרק השיקום הכלכלי לאחר יישום שאר חלקיו... מצדיק את העדר תעדומו נכון לעתה".

109 משרד המשפטים, תוכנית העבודה לשנת 2019, עמ' 374.

110 האפוטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות שנת 2021, עמ' 23.



כי פעילות ההכשרה החלה בפועל במרץ 2021, כיוון שצריך היה להמתין להצטרות מספר מינימלי של הפניות להכשרה כדי לפתוח את הקורסים הראשונים.

בהתייחס לתגובת הממונה מציין משרד מבקר המדינה כי ההכשרות שהחלו במרץ 2021 הן ההכשרות להתנהלות כלכלית נכונה הנדרשות על פי חוק חדל"פ שהן רק נדבך אחד במערך ההכשרות החיוני לצורך שיקומו הכלכלי של החייב - יעד מרכזי על פי החוק.

אף הממונה רואה חשיבות בפיתוח תוכניות נוספות על זו המחויבת על פי דין ואף החל לפעול בנושא החל בשנת 2016 במסגרת ניסיונותיו "לאחר אמצעים אפקטיביים נוספים שסייעו בתהליך השיקום הכלכלי וזאת כחלק ממאמצי הממונה לפיתוח תחום השיקום הכלכלי", כך על פי תשובתו למשרד מבקר המדינה וכפי שיפורט בהמשך. ואולם, העובדה שגם בחלוף כארבע שנים ממועד כניסתו של חוק חדל"פ לתוקף, תוכניות לקידום שיקומם של חייבים הופעלו, כפי שיתואר להלן, בהיקפים מצומצמים שאינם תואמים את הצרכים מלמדת, כשלעצמה, על העיכוב ביישום הפרויקטים בתחום זה.

כבר בשנת 2016, בראשית תהליך ההיערכות לחקיקת חוק חדל"פ וליישומו, עמד הממונה על הצורך בגיבוש תוכנית לשיקום כלכלי של חייבים בהליכי חדלות פירעון, וזאת לנוכח העובדה כי שיקום החייב היא תכלית מרכזית של החוק; ואולם, בביקורת עלה כי מימושה של המדיניות שהוביל הממונה ואשר ביקשה ליישם נדבך זה בעבודת האגף, התעכב: גם במועד ביצוע הביקורת, בחלוף כארבע שנים ממועד כניסתו לתוקף של חוק חדל"פ, אשר העמיד את שיקומו של החייב כתכלית מרכזית, התקיימה הפעלה חלקית ומצומצמת של תוכניות שיקום¹¹¹.

היקף התוכניות בתחום השיקום הכלכלי

על פי תפיסת הממונה היקלעות להליכי חדלות פירעון מהווה הזדמנות להיחלצות ממעגל החובות¹¹², ובהתאם לכך פיתח הממונה¹¹³ את התוכניות שלהלן בתחום השיקום הכלכלי:

- **תוכנית הכשרה לחייבים, להתנהלות כלכלית נכונה:** הכשרה קבוצתית מכוח חוק חדל"פ, המיועדת לחייבים שעניינם מתנהל אצל הממונה או ברשות האכיפה והגבייה. ההכשרה מתקיימת במסגרת ארבעה מפגשים פרונטליים או שישה מפגשים מקוונים בהיקף כולל של 12 שעות. יעדי ההכשרה הם הקניית ידע ומיומנות בתחום הפיננסי, העצמה כלכלית ושינוי הרגלים, שיפור ההתנהלות הכלכלית.
- **תוכנית השתלמות של אנשי מקצוע¹¹⁴ בעבודה מעודדת שיקום כלכלי ומודעת לעוני:** תוכנית שמטרתה להקנות לאנשי המקצוע המעורבים בהליכי חדלות פירעון כלים לניהול ההליך באופן המעודד שיקום כלכלי, שיביא להגברת שיתוף פעולה מצד החייבים, להשאת שיעור פירעון החובות, להשלמת ההליך בהצלחה ולהגדלת הסיכויים להשתלבות חייבים במעגל החיים הכלכליים. על פי נתוני הממונה, נכון לדצמבר 2022 יותר מ-600 אנשי מקצוע עברו השתלמות המיועדת לבעלי תפקיד¹¹⁵.

¹¹¹ לפירוט בנושא ראו להלן הפרק בעניין היקף תוכניות ההכשרה.

¹¹² יצוין כי תוכני השיקום הכלכלי לא הוגדרו בחוק חדל"פ. המחוקק הסתפק, כאמור, בהנחיית השר לקבוע הוראות לקיום ההכשרה, ובדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי בכוונת משרד המשפטים לקבוע מנגנון מסודר בנושא. בתקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה), התשפ"ג-2023, פורטו, בין היתר, תכנים שייכללו בהכשרה והוראות בעניין אופן העברת ההכשרה. פירוט בעניין זה יובא להלן בפרק שעניינו התאמת תהליך השיקום לאוכלוסיות היעד.

¹¹³ תוכנית הפיתוח להקמת מערך השיקום הכלכלי פותחה בשיתוף פעולה בין הממונה, רשות האכיפה והגבייה והגיוינט. במסגרת זו חבר משרד המשפטים לגיוינט לצורך גיבוש תוכנית הפיתוח ויישומה.

¹¹⁴ ובכללם עובדי הממונה, עובדי הסיוע המשפטי, עובדי רשות האכיפה והגבייה.

¹¹⁵ נתונים אלו מתייחסים להכשרות שהועברו לעורכי דין מייצגים, לרשמים, לעובדי רשות האכיפה.



- **תוכנית לאיתור אמצעים אפקטיביים לשיקום כלכלי**¹¹⁶:
 - הכשרה מותאמת אישית: תוכנית לקידום תהליך של שיקום כלכלי בקרב חייבים המצויים בהליכי חדלות פירעון וזקוקים לסיוע הדוק יותר ומותאם לצורכיהם.
 - ניהול הליכי חדלות פירעון במודל שיתופי: תוכנית לשימוש במודל עבודה שיקומי-שיתופי, לקידום יעדי השיקום ולהפחתת שיעורי הנשירה מההליכים.

בתקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה), התשפ"ג-2023 (להלן - תקנות ההכשרה) פורטו, בין היתר, תכנים שייכללו בהכשרה והוראות בעניין אופן העברת ההכשרה¹¹⁷, ועוגנה בחקיקת משנה פעילות ההכשרה הכלכלית.

חתימה להשגת יעדי השיקום הכלכלי מחייבת הפעלה אפקטיבית של מערך ההכשרות, בהיקפים שיעמדו בהלימה לגודל אוכלוסיית היעד. הממונה עצמו עמד על נקודה זו, קבע כי "הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה רלוונטית לכ-10,000 חייבים בשנה לפחות", ואף העריך כי קיימת סבירות גבוהה מאוד שהדרישה להכשרות תגבר עוד יותר¹¹⁸.

בתשובתו לביקורת טען הממונה כי קביעתו האמורה לפיה ההכשרה להתנהלות כלכלית נכונה רלוונטית לעניינם של כ-10,000 חייבים הועלתה כ"הערכה גסה בלבד שנערכה לצורך בקשת תקציב עתידי"; וכי "מערך ההכשרות מתאים את היקף פעילותו לדרישה בפועל להכשרות, שהיא פועל יוצא ממספר ההפניות להכשרה מבתי המשפט ומרשמי הוצאה לפועל".

בהתייחס לתשובת הממונה מציין משרד מבקר המדינה כי האומדן של 10,000 חייבים שההכשרה נדרשת בעניינם נשען על נתוני הממונה עצמו ועל נתוני רשות האכיפה והגבייה. הערכה זו מתיישבת אף עם הניתוח לפיו היקף התיקים השנתי בתחום חדלות הפירעון של יחידים מסתכם בכ-20,000 תיקים. נתון זה בשקלול ההערכה הנתונה בדבר שיעור החזרתיות של כ-50%¹¹⁹ מבסס אף הוא את האומדן האמור שבו נקב הממונה בבקשת התקציב. זאת ועוד, בכל הנוגע להכשרה כלכלית נכונה המתקיימת מכוח החוק, ברוב המוחלט של ההליכים (שמטופלים על ידי הממונה) התנעת התהליך תלויה ביוזמה מצד הממונה שבאה לידי ביטוי בהמלצתו לבית המשפט להפנות את החייב להכשרה זו. ממצאי ביקורת זו מלמדים כי שיעור ההמלצות של הממונה נמוך משמעותית מהנדרש לנוכח היקף התיקים המתנהלים ולנוכח צרכי ההכשרה של החייבים. על כן, בידי של הממונה להניח את התשתית לעלייה בשיעור המשתתפים בהכשרות אשר על פי תפיסתו יובילו למימוש היעד של שיקום כלכלי.

עוד מציין משרד מבקר המדינה כי טענת הממונה ולפיה דרישת התקציב שבה נקב האומדן של 10,000 משתתפים בהכשרה התבססה על "הערכה גסה בלבד" מעוררת קושי, גם אם פרקטיקה זו מתקיימת בפועל במקרים מסוימים: בקשת תקציב מטעם אגף במשרד ממשלתי מגובשת במסגרת תהליך התכנון והתקצוב השנתי והיא אמורה - כפי שציין הממונה עצמו בבקשת התקציב שגיבש לשנים 2023 - 2024 - לפרט את הצרכים התקציביים של האגף. צרכים אלו, אם יאושרו, ייכללו, בסופו של התהליך, בתוכנית הקצאת המשאבים לפעילות משרדי הממשלה המגובשת במסגרת הכנת תקציב המדינה; אשר משמש כלי עיקרי לניהול וליישום של מדיניות הכלכלית של הממשלה; והוא בעל השפעה מכרעת על התהליכים הכלכליים והחברתיים במדינה¹²⁰. על כן יש חשיבות שבקשות תקציב המוגשות יתבססו על נתונים אמין ועל הערכות מקצועיות; באופן שיבטיח כי תקצוב המשימות שיאושרו ישרת, בהלימה האופטימלית, צרכים

¹¹⁶ בד בבד עם תוכנית הליווי הפרטני שתתואר להלן מיושמות שתי תוכניות ליווי נוספות בתחום השיקום הכלכלי, המיועדות לאוכלוסיות ספציפיות: תוכנית להסדרת חובות של אוכלוסיות בזנות ומודל שיקום כלכלי לנפגעי אלימות.

¹¹⁷ פירוט בעניין זה להלן בפרק שעניינו התאמת תהליך השיקום לאוכלוסיות היעד.

¹¹⁸ הממונה ביסס קביעה זו על ההנחה שלפיה מספר ההליכים הנפתחים בשנה בתחום חדלות הפירעון הוא כ-20,000 ועל ממצאי מחקר רשות האכיפה והגבייה שלפיהם, כאמור, כ-50% ממושטי הרגל אשר קיבלו הפטר חזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל בתוך כעשור.

¹¹⁹ ראו התייחסות לעיל.

¹²⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2011), "תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה", עמ' 127 - 128.



אמיתיים; ויאפשר את מימוש תוכניות העבודה של הממשלה ואת יישום מדיניותה, בלי לגרום לעיוות בהקצאת המשאבים.

השתתפות בתוכנית הכשרה לחייבים מבוצעת מכוח חוק חדל"פ, אשר מסמיך את בית המשפט או את רשם ההוצאה לפועל, על פי העניין, להורות לחייב לעבור הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה¹²¹.

החלטת בית המשפט להפנות את החייב לתוכנית הכשרה תתבסס על המלצת הממונה שתוגש לבית המשפט במסגרת הצעת הממונה לתוכנית לשיקום החייב ובעקיפין היא תתבסס גם על המלצת הנאמן, המוגשת לממונה במסגרת דוח ממצאי הבדיקה¹²².

בהליכים המתנהלים ברשות האכיפה והגבייה רשם ההוצאה לפועל רשאי להתנות את מתן האישור להסדר תשלומים לחייב, אשר גובש במסגרת אסיפת נושים, בכך שהחייב יעבור הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה. כמו כן מוקנית לרשם ההוצאה לפועל, במסגרת צו לשיקום כלכלי, הסמכות לדרוש מהחייב לעבור הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה¹²³.

¹²¹ לפי סעיף 161(א) לחוק חדל"פ, במסגרת צו לשיקום כלכלי בית המשפט יקבע תוכנית לפירעון חובות ולשיקום כלכלי של החייב. סעיף 161(ב)(5) לחוק חדל"פ מסמיך את בית המשפט לקבוע, במסגרת צו לשיקום כלכלי, הוראות לעניין השתתפותו של החייב בהכשרה להתנהלות כלכלית נכונה.

¹²² למשל, בהתאם לסעיפים 153 ו-154 לחוק חדל"פ. ראו גם נוהל הממונה בעניין הכשרה כלכלית לחייבים, סעיף א2. יצוין עוד כי בית המשפט מוסמך להפנות חייבים להכשרה להתנהלות כלכלית נכונה גם במסגרת אישור הסדרי חוב, בהתאם לחלק י' לחוק חדל"פ ומכוח סעיף 324(ב)(2) לחוק.

¹²³ למשל, מכוח סעיף 196(ב) לחוק חדל"פ המסמיך את רשם ההוצאה לפועל להתנות אישור להסדר תשלומים בהשתתפותו של החייב בהכשרה להתנהלות כלכלית נכונה. כמו כן, מכוח סעיפים 203(א) ו-204 לחוק חדל"פ, נתונות לרשם ההוצאה לפועל, בנוגע להליכי חדלות פירעון של יחיד בעל חובות בסכום נמוך, הסמכויות הנתונות לבית המשפט בעניין צו שיקום כלכלי, לרבות בעניין הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה.



תרשים 6: הפניות להכשרה להתנהלות כלכלית בהליך חדל"פ - המסגרת המשפטית



על פי נתוני הממונה על הליכי חדלות פירעון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תוכנית ההכשרה לחייבים מתקיימת בניהול משותף של הממונה ורשות האכיפה והגבייה. על הניהול המקצועי¹²⁴ מופקד הממונה ובניהול הלוגיסטי משתתפים הממונה ורשות האכיפה¹²⁵.

היקף תוכנית ההכשרה הקבוצתית

להלן בלוחות 3 ו-4 יפורטו נתונים בדבר מספר החייבים שהופנו להכשרה קבוצתית בתחום ההתנהלות הכלכלית, מספר החייבים שהחלו בהכשרה, מספר החייבים שהשלימו את ההכשרה,

124 פיתוח תכנים ועדכונים, גיוס מנחים מקצועיים, הכשרת המנחים ופיקוח על עבודתם. למשל, ההכשרות מתקיימות בלשכות הוצאה לפועל, שמטפלת גם ברישום ובשיבוץ של חייבים להכשרות. הממונה מטפל בתיאום מועדי הכשרות ובשיבוץ מנחים, וכל אחד משני הגופים מטפל בהוצאה של זימונים, התרעות והודעות ובבקשות לשינויים ולהשלמות בנוגע לתיקים שבאחריותו. חלק מההיבטים הלוגיסטיים (ובכללם פעילות רישום קבוצות הכשרה, תיאום שיבוץ מנחים לקבוצות, תיאום כיתות להכשרה, רישום נוכחות ורישום השלמת הכשרות) הועברו באוגוסט 2023 לביצוע של ספק חיצוני, שעימו חתמה רשות האכיפה והגבייה על הסכם התקשרות בעקבות זכייתו במכרז שפורסם בנושא.

125



מספר ההכשרות הקבוצתיות שהחלו. זאת, בפילוח לשנים 2021 ו-2022, ובהפרדה בין הליכים המתנהלים על ידי הממונה לבין הליכים המתנהלים ברשות האכיפה והגבייה.

לוח 3: הכשרות קבוצתיות - ממונה

מספר ההכשרות ¹²⁶	מספר משלימי ההכשרות	מספר המשתתפים בהכשרות	מספר הפניות	2021 ¹²⁷
16	22	23	217	
54	309	320	619	2022
74 ¹²⁸	332	343	836	סה"כ

על פי נתוני הממונה¹²⁹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 4: הכשרות קבוצתיות- רשות האכיפה והגבייה

מספר ההכשרות ¹³⁰	מספר משלימי ההכשרות	מספר הפניות	2021 ¹³¹
16	89	142	
54	245	536	2022
74 ¹³²	334	678	סה"כ

על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה¹³³, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

היקף הפעילות המצומצם להכשרה כלכלית של החייבים מתבטא גם בהיקף המצומצם של המשאבים הכספיים שהוקצו ושימשו בפועל למימון הפעילות. עלויות ההפעלה¹³⁴ של תוכנית ההכשרה הקבוצתית בשנת 2021 הסתכמו בכ-142,070 ש"ח; ובמחצית הראשונה של שנת 2022 הסתכמו עלויות ההפעלה ב-129,455 ש"ח.

בתשובתו לביקורת טען הממונה כי היחס הרלוונטי לבחינת היקף הפעילות של תוכנית ההכשרה הוא היחס שבין היקף החייבים שהופנו ונרשמו להכשרה לבין היקף החייבים ששובצו בפועל להכשרות. בהקשר זה עדכן הממונה כי עד דצמבר 2023 שובצו להכשרה יותר מ-91% מחייבי הממונה שהופנו ונרשמו להכשרה.

בהתייחס לתשובת הממונה, עמדת משרד מבקר המדינה היא שאת היקף פעילות ההכשרה (שבמסגרתה 775 משתתפים השלימו את ההכשרה עד סוף דצמבר 2023 או היו מצויים בעיצומה, כך על פי תשובת הממונה) אין לבחון אל מול מספר החייבים שהופנו ונרשמו להכשרה אלא אל מול הנקודות שלהלן: מספר תיקי חדלות הפירעון השנתי המטופלים על ידי הממונה, שמסתכם בכ-15,000; תפיסת הממונה עצמו בדבר תופעה כלכלית-חברתית רחבת היקף, המחייבת הפעלת מערך שיקום שבמרכזו תוכניות לשיקום כלכלי ושתוכנית הכשרה המחויבת מכוח החוק היא רק חלק ממנו ואין להסתפק בה; הערכת הממונה בדרישת התקציב כי "קיימת סבירות גבוהה מאוד

126 הנתונים על מספר ההכשרות מתייחסים לכלל ההכשרות שהתקיימו במשותף - הן לחייבים שעניינם מטופל אצל הממונה והן לחייבים שעניינם נדון ברשות האכיפה והגבייה.

127 פעילות ההכשרות החלה במרץ 2021.

128 בכלל זה ארבע הכשרות השלמה, שהתקיימו במסגרת 15 מפגשי השלמה שהתנהלו בזום.

129 דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018, סעיף 9.

130 הנתונים על מספר ההכשרות מתייחסים לכלל ההכשרות שהתקיימו במשותף - הן לחייבים שעניינם מטופל אצל הממונה והן לחייבים שעניינם נדון ברשות האכיפה והגבייה.

131 פעילות ההכשרות החלה במרץ 2021.

132 בכלל זה ארבע הכשרות השלמה, שהתקיימו במסגרת 15 מפגשי השלמה שהתנהלו בזום.

133 נתונים בנוגע להליכי חדלות פירעון של יחידים בלשכות ההוצאה לפועל ביחס לשנת 2022 לצורך דיווח בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, עמ' 3, סעיף ד'; דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2022, עמ' 117 - 118.

134 עלויות ההפעלה מתייחסות לתשלום שכר מדריכים עבור הנחיית הכשרות לחייבים, תשלום שכר מנחים עבור השתתפותם במפגשי הכשרות מנחים, תשלום שכר רכזת מקצועית. עלויות ההפעלה אינן כוללות עלויות כוח אדם תפעולי בממונה וברשות האכיפה והגבייה אשר לא תומחרו. עוד יצוין כי לצד עלויות התפעול יש עלויות פיתוח, וכי תקציב הפיתוח של מערך השיקום הכלכלי אושר כפרויקט פיתוח שתקציבו עד 2.5 מיליון ש"ח, במימון משותף של משרד המשפטים והגיוינט.



לכך שמשעה שכלי זה יהיה קיים, בתי המשפט יטו לשלוח חייבים לתוכניות להכשרה להתנהלות כלכלית נכונה אף במקרים רבים יותר".

נכון ליוני 2023, כמעט ארבע שנים לאחר כניסתו של חוק חדל"פ לתוקף, השלימו את תוכנית ההכשרה הכלכלית כ-850 חייבים בלבד¹³⁵, ששיעורם פחות מ-3% מכלל החייבים¹³⁶ אשר ההכשרה הייתה רלוונטית בעינינם במהלך תקופה זו (מוערך בכ-37,500 חייבים)¹³⁷.

נתונים אלה מעידים שתוכניות לשיקום כלכלי, לרבות תכנית להכשרה להתנהלות כלכלית נכונה על פי דין שהחלה לפעול במרץ 2021 - איחור של כשנה וחצי לאחר כניסת חוק חדל"פ לתוקף - פועלות במתכונת מוגבלת, תוך הקצאת כספים בהיקף מצומצם. כל אלו השליכו ישירות על שיעור היישום הנמוך כאמור של תוכניות ההכשרה.

בתשובתו לביקורת עדכן הממונה כי מאז כניסת חוק חדל"פ לתוקף ועד 31.12.23 הופנו להכשרה להתנהלות כלכלית נכונה כ-2,610 חייבים¹³⁸; והעריך כי בשנת 2024 יופנו כ-1,800 חייבים¹³⁹.

מוצע כי הממונה יבחן את מידת ההלימה בין שיעור ההמלצות להפניה להכשרה לבין שיעור המקרים שבהם נדרשת, לשיטתו, הפניה להכשרה. כמו כן, על הממונה לעשות את כל הנדרש לצורך הפעלת מערך ההכשרות בהיקפים גדולים יותר, התואמים לפוטנציאל החייבים הזקוקים להכשרות אלו.

בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי החל לפעול מול יחידות המחוז באגף לחידוד הנוהל הקובע את הקריטריונים להפניה להכשרה להתנהלות כלכלית נכונה¹⁴⁰; וכי יפעל בנושא גם אל מול הנאמנים; וזאת כדי להביא למיצוי גבוה יותר של ההכשרות.

משרד מבקר המדינה מציין כי לצד הפעילות האמורה צריכות להילוו לה, כאמור, פעולות נוספות לבחינת שאלת היקף ההכשרות הנדרש, ולהתאמת נפח הפעילות בתחום לצרכים.

135 על פי נתונים שהוצגו בדיון ב-13.6.23 בוועדת החוקה בתקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (הדרכה להתנהלות כלכלית נכונה), התשפ"ג-2023, בהתייחס להכשרות שבוצעו הן בעניינם של חייבים המטופלים על ידי הממונה והן בעניינם של חייבים שההליכים בעניינם מתנהלים ברשות האכיפה והגבייה. ראו פרוטוקול של ישיבת ועדת החוקה, 13.6.23.

136 לפי עמדת הממונה, כאמור לעיל, הכשרה כלכלית נכונה רלוונטית לכ-10,000 חייבים בשנה (לנוכח העובדה שנפתחים כ-20,000 תיקים בשנה ועל רקע ממצאי מחקר רשות האכיפה והגבייה שלפיהם כ-50% מפרוטי הרגל אשר קיבלו הפטר חזרו למעגל החובות בהוצאה לפועל בתוך כעשור). בהתאם לגישה זו, על פי אומדן משרד מבקר המדינה, במהלך תקופה של כשלוש שנים ותשעה חודשים שחלפה מאז כניסת החוק לתוקף ועד ליוני 2023 הצורך בהכשרה כלכלית רלוונטי לקבוצה של כ-37,500 חייבים.

137 להשלמת התמונה יצוין כי מהנתונים שפורטו לעיל עולה כי גם היחס שבין היקף ההפניות להיקף ההכשרות בפועל מלמד על פערים. למשל, פחות ממחצית (כ-43%) מהמופנים להכשרה (836 בממונה, 735 ברשות האכיפה, ובסה"כ 1,571 חייבים שהופנו להכשרה קבוצתית) השלימו אותה בפועל (343 בממונה ו-334 ברשות האכיפה; 677 בסה"כ).

138 1,357 חייבים המטופלים על ידי הממונה אשר הופנו על ידי שופטי חדלות פירעון ו-1,253 חייבים המטופלים ברשות האכיפה והגבייה, אשר הופנו על ידי רשמי הוצאה לפועל. מתוך 1,357 החייבים המטופלים על ידי הממונה שהופנו להרשמה, 926 נרשמו להכשרה, 843 שובצו להכשרות קבוצתיות, 528 השלימו את ההכשרה בהצלחה, ו-247 מצויים עדיין בהכשרה, נכון לינואר 2024. בהתבסס על נתונים אלו מבקש הממונה בתשובתו לביקורת לטעון כי הנתון הרלוונטי לבחינת פעילות ההכשרות הוא 91% מתוך חייבי הממונה שהופנו ונרשמו להכשרה אשר שובצו אליה. אלא שהתמקדות בנתון זה מבוססת, כאמור, על יצירת חיבור חד-חד-ערכי בין ההפניות להכשרות; ולא היא. פעילות ההכשרות, כחלק ממערך השיקום, צריכה, על פי תפיסת הממונה, לתת מענה לכ-10,000 חייבים מדי שנה. בפועל, היקפי הפעילות בתחום נותנים מענה לחלק קטן מהם בלבד.

139 1,200 על ידי שופטים ו-1,200 על ידי רשמים.
140 נוהל הממונה בעניין הכשרה כלכלית לחייבים מ-11.4.21, אשר קובע את הקריטריונים לקביעת ההמלצה על חובת השתתפות חייבים בהכשרה, אשר מקבלים ביטוי במסגרת דוח ממצאי בדיקה ובמסגרת הצעת הממונה לתוכנית לשיקום כלכלי לחייב.

**פעילות הכשרה משלימה - ליווי פרטני, מודל שיקומי שיתופי ושילוב אמצעים מקוונים**

הכשרה קבוצתית: במסגרת תוכנית ההכשרה להתנהלות כלכלית נכונה, המתבצעת מכוח הוראות חוק חדל"פ, מתקיימת הכשרה קבוצתית. הכשרה זו היא רק חלק מהליך השיקום ואין להסתפק בה. על בסיס גישה זו ומתוך תפיסת הליכי חדלות הפירעון כהזדמנות להיחלצות ממעגל החבות פותחה, בהובלת הממונה, התוכנית לאיתור אמצעים אפקטיביים לשיקום כלכלי, הכוללת תוכנית ליווי והכשרה מותאמת אישית ומודל עבודה שיקומי-שיתופי. תוכנית זו ותוכנית ההשתלמות של אנשי מקצוע בעבודה מעודדת שיקום כלכלי ומודעת לעוני נוסדו כחלק מהמערך לשיקום כלכלי, במסגרת התוכניות שגובשו מעבר לתוכנית ההכשרה לחייבים הנדרשת מכוח חוק חדל"פ.

כ-45% מהליכי חדלות הפירעון מבוטלים ולא מגיעים לידי מיצוי, ויותר מ-80% מהביטולים מתבצעים בשלבים מוקדמים של ההליכים, עוד קודם למתן צו שיקום כלכלי¹⁴¹; ואילו ההכשרות הקבוצתיות מתבצעות, בהליכים המטופלים על ידי הממונה, בשלבים מאוחרים יותר - לאחר מתן הצו. לפי גישת הממונה, בתוכניות המשלמות המפורטות להלן יש כדי לסייע בהתמודדות עם תופעת הביטולים, הפוגעת ביעילות הפעילות בתחום הליכי חדלות הפירעון ויש בה משום חסם משמעותי במאמצי השיקום הכלכלי.

התוכניות המשלמות משלבות ליווי כלכלי ופרטני לחייבים, תוך גיבוש תוכנית התערבות לשיקום כלכלי המותאמת ליכולות, לצרכים, למוטיבציה ולחסמים של החייב; תוכניות אלה גם יכולות לאפשר מענה לחייבים הנזקקים להן כבר בשלבים מוקדמים של הליכי חדלות הפירעון. כך, מהלכים אלו עשויים לתמוך בהתמודדות החייבים עם האתגרים הנלווים להליכים האמורים, עד כדי מיצויים באופן שיאפשר למקסם את האפשרות לשיקום, תוך השאת שיעור הפירעון לנושים.

הכשרה מותאמת אישית: חלופה פרטנית לתוכנית ההכשרה הקבוצתית להתנהלות כלכלית, אשר מיועדת, כמו התוכנית הקבוצתית, לחייבים שהופנו להכשרה על ידי הגורם השיפוטי הרלוונטי.

תוכנית זו גובשה מתוך הבנה כי יש חייבים הזקוקים לסיוע צמוד יותר ולהדרכה אישית כדי לצלוח את ההליך ולהימנע מחזרה לחובות. בהתאם לכך, התוכנית מבוצעת בהתאמה לצורכי החייב, תוך שהיא אמורה, בין היתר, לספק הפניה לשירותים ומענים משלימים בקהילה, הדרושים לתהליך השיקום; לרבות בתחומי הליווי הכלכלי, מיצוי זכויות, מיצוי יכולת השתכרות, סיוע במניעת נשירה מההליך ומתן מענה על צרכים מיוחדים¹⁴².

נמצא כי תוכנית הליווי וההכשרה האישית החלה לפעול¹⁴³ בשנת 2022, אך רק במסגרת פיילוט שבוצע במחוז חיפה והצפון, ו-63 חייבים בלבד סיימו הכשרה פרטנית בתוכנית זו¹⁴⁴.

¹⁴¹ כך בנתונים ששוקפו במסמך שגובש על ידי הממונה והגיוינט במסגרת גיבוש תוכנית הכשרה לשיקום כלכלי (מערך שיקום כלכלי לחייבים בהליכי חדלות פירעון, לקראת התכנסות ועדה מקצועית בעניין (דצמבר 2019). יצוין כי בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי בדיקה נוספת של הנתונים שביצע לצורך תשובתו לביקורת העלתה כי במהלך התקופה שממועד כניסת חוק חדל"פ לתוקף ועד 10.1.23 שיעור הביטולים היה כ-26% מבין התיקים שניתנו בהם צווים לפתיחת הליכים בתקופה זו; ומתוך התיקים שבוטלו - 94% בוטלו לפני שניתן צו לשיקום כלכלי.

¹⁴² כגון התמכרויות, התמודדות עם מחלות פסיכיאטריות.

¹⁴³ את התוכנית מפעילים הגיוינט ועמותת "פעמונים", בשיתוף פעולה עם הסיוע המשפטי ומשרד הרווחה.
¹⁴⁴ 91 חייבים הופנו להשתתף בפיילוט, 28 מהם הופנו בחזרה להכשרה קבוצתית ו-63 סיימו את ההכשרה הפרטנית.



ניהול הליכי חדלות פירעון במודל שיתופי: גם המודל השיתופי פותח על רקע שיעורי נשירה גבוהים מהליכי חדלות הפירעון ושיעור גבוה של הליכים חוזרים¹⁴⁵, ומטרתו לסייע לחייבים בהתמודדות עם חסמים ואתגרים.

מדובר במודל וולונטרי אשר פותח בהשראת תוכנית בתי המשפט הקהילתיים, והוא כולל הוספת מלווה כלכלי לחייב מתחילת ההליך, ייצוג משפטי ורתימת הגורמים הרלוונטיים לקידום ההליך, תוך מיצוי יכולת ההשתכרות של החייב והשאת פירעון חובותיו.

נמצא כי בינואר 2023 הושלם גיבוש טיוטת מודל לפיילוט השיתופי-שיקומי; אולם המודל הסופי טרם אושר; הוצאתו אל הפועל תלויה, בין היתר, בהשגת תקציב, והדבר טרם הוסדר.

בתשובתו לביקורת עדכן הממונה כי נכון לינואר 2024 טיוטת המודל נמצאת עדיין בשלבי בחינה וגיבוש, היא עדיין לא אושרה, ולכן הוצאת המודל אל הפועל אינה תלויה רק בגורם תקציבי.

הכשרה באמצעים מקוונים: קורס מקוון ושימוש באמצעים מקוונים לתמיכה בתהליכי הלמידה עשויים לשפר את השירות לחייבים בתחום השיקום הכלכלי. זאת, נוכח היתרונות הגלומים בהדרכה המקוונת - ובכללם מענה על אתגרי שפה, נגישות ופיזור גיאוגרפי, גמישות בזמני הלימוד, אפשרות לקבלת הכשרה כבר בתחילת הליכי חדלות הפירעון, אפשרות לשילוב בני משפחה בלמידה, אפשרויות ליצירת פורומים וקהילות לומדים.

לפיכך בשנת 2020 החליט הממונה לפעול לשילוב כלים מקוונים משלימים במערך ההכשרות (לרבות קורס דיגיטלי, בנק תכנים דיגיטליים, סרטוני הדרכה, אפליקציה לניהול תקציב, וובינרים, מפת שירותים משלימים), כדי שאלו ישמשו מערכת למידה עצמאית, כמסגרת משלימה להכשרה הקבוצתית.

באפריל 2020 הצהיר הממונה כי ישקיע סך של כ-800,000 ש"ח למימון פיתוח קורס מקוון; ובינואר 2021 החליטה ועדת ההיגוי כי את הפיתוח יבצע הספק שייבחר לניהול הלוגיסטי של מערך ההכשרה, וכי הממונה יעביר לרשות האכיפה והגבייה את התקציב שיועד לנושא, למימון העלויות. בשנת 2022 הועלתה אפשרות לשיתוף פעולה שיאפשר קבלת סיוע ממשלתי מחוץ למשרד המשפטים במימון הפרויקט, בכפוף להשתתפות המשרד במימון. בפועל, התקציב הדרוש לא הועבר, הזמנת רכש לפיתוח הקורס לא יצאה לפועל, ובמועד סיום הביקורת נמצא כי לא מתקיים קורס מקוון; לא ברור אם יקודם פיתוח אמצעים מקוונים במערך השיקום הכלכלי, ואם כן - מתי הוא יקודם.

בתשובתו לביקורת כתב הממונה כי הוא יבחן את אופן הקידום, הפיתוח והתקצוב של כלים ותוכן דיגיטליים משלימים שיתמכו בהכשרה, וזאת בשיתוף פעולה עם רשות האכיפה והגבייה.

לפי גישת הממונה, תוכנית ההכשרה הקבוצתית, כשלעצמה, אינה מספקת מענה כולל לאתגרי השיקום הכלכלי בכלל ובעניינם של חייבים הזקוקים לסיוע צמוד יותר בפרט. בהתאם לכך פעל הממונה לגיבוש תוכניות משלימות וחלופיות, כדי להרחיב את סל האמצעים המשמשים לקידום תהליך השיקום ולשפר את ההתמודדות עם תופעת ביטולי הליכים.

אלא שמהביקורת עלה כי תוכניות ההכשרה הכלכלית המשלימות מופעלות באופן מצומצם ביותר, וחלקן טרם הגיעו לשלב היישום: במהלך התקופה שמכניסת חוק חדל"פ לתוקף (ספטמבר 2019) ועד יוני 2023, שבה נפתחו כ-20,000 תיקי חדלות פירעון מדי שנה, תוכנית ההכשרה האישית הופעלה רק פעם אחת (במהלך שנת 2022) במחוז אחד, והשלימו אותה רק 63 מתוך 91 החייבים שהופנו להכשרה זו; פרויקט המודל השיקומי-שיתופי וכן פרויקט לשילוב אמצעים מקוונים תומכי למידה נמצאים בשלבי בחינה, תכנון ותקצוב וטרם יושמו. בנוספות אלו נפגעת האפשרות למיצוי מיטבי של הכלים הפוטנציאליים לתמיכה בחייבים הנמצאים בהליכי חדלות פירעון ולצמצום תופעת ביטולי הליכי חדלות פירעון על ידי החייבים;

¹⁴⁵ נתוני השנים האחרונות מלמדים, כאמור, כי 45% מהתיקים שנפתחים מבוטלים, וכי יש שיעור גדול של הליכים חוזרים (25% מכלל הבקשות לפתיחת הליכים בשלוש השנים האחרונות).



וכפועל יוצא מכך נפגעים הסיכויים להביא לשיקום הכלכלי של החייבים ולהשאת פירעון החובות לנושים.

בתשובתו לביקורת מסר הממונה כי תוכניות ההכשרה הכלכלית המשלימות הן יוזמות ניסיוניות, שבמסגרתן הוא מפתח מודלים, מפעיל אותם באופן מצומצם, בוחן אם הן מסייעות באופן אפקטיבי לשיקום הכלכלי של חייבים, ורק אם התשובה חיובית הוא פועל לאיתור תקציבים שיאפשרו את הטמעתן והפעלתן. בהקשר זה ציין הממונה כי הוא פועל לבחינת האפקטיביות של התוכנית שפעלה כפיילוט. כמו כן, הוסיף כי בכוונתו לבחון אפשרויות לשיפור התוכניות לסיוע בשיקום החייבים, לרבות באמצעים שאינם נדרשים על פי החוק.

מומלץ כי הממונה יאיץ את המהלכים לבחירת תוכניות הכשרה משלימות וישלים בהתאם לכך את פיתוח התוכניות המשלימות שייבחרו; כי הוא יגבש קריטריונים ברורים למקרים שבהם יש צורך בהפניית חייבים למי מתוכניות ההכשרה, וזאת לצורך הגדלת היקף המשתתפים בהן; וכי הוא יפעל מול הנהלת משרד המשפטים ובמידת הצורך מול משרד האוצר לקידום תוכניות ההכשרה הכלכלית המשלימות לשלב היישום.

התאמת תהליך השיקום לאוכלוסיות יעד

צוותי העבודה שהוקמו במסגרת ההיערכות ליישום חוק חדל"פ עמדו על הצורך בפילוח מאפייני חייבים, וזאת בשביל לקבוע את הסוג וההיקף של ההכשרה הנדרשת, כדי לקדם את השגתה של מטרת השיקום הכלכלי - מניעתן של חזרתיות ויצירת חובות חדשים. בהמשך לכך זוהו אוכלוסיות יעד להכשרה כלכלית והועלו אפשרויות פעולה לביצוע התאמות של ההכשרה למאפייני קבוצות אלו.

בפברואר 2023 הגיש הממונה לשר המשפטים נוסח מוצע לתקנות בעניין ההכשרה להתנהלות כלכלית נכונה, בציינו כי "מטרת ההכשרה היא לתת בידי היחיד כלים שיסייעו לו להשתלב במרקם החיים הכלכליים לאחר תום הליכי חדלות הפירעון". גם שר המשפטים עצמו נתן ביטוי לכך, עת הגיש את טיוטת תקנות ההכשרה לאישור ועדת החוקה במאי 2023.¹⁴⁶

תקנות ההכשרה אושרו ביוני 2023 ונקבע בהן כי "הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה תכלול תכנים בנושאים... שונים"¹⁴⁷, "... שיסייעו ליחיד להימנע מחזרה לחובות..."¹⁴⁸. נוסף על נושאי ההכשרה שפורטו בתקנות נקבע בהן כי "הממונה... רשאי להורות על תוכנית ייחודית לפי מאפייני המשתתפים בתוכנית..."¹⁴⁹. עוד נקבע כי ההכשרה "תיערך באמצעות מפגשים קבוצתיים או פרטניים או שילוב של שניהם, וככל האפשר תכלול מפגש פרטני אחד לפחות..."¹⁵⁰.

עמדת הממונה היא כי קשה לבצע התאמה בין מאפייני החייבים לתוכני ההכשרה, וזאת, בין היתר, בשל מחסור במשאבים; ועל רקע היקף ההכשרות המצומצם, שאינו מאפשר פיצול ההכשרה לתתי-קבוצות. בתשובתו לביקורת מסר הממונה כי הפעלת מסלולי הכשרה שונים הייתה מעכבת מאוד את מועד תחילת הפעלת ההכשרות בשל ההיקף הנמוך של ההפניות והרישום להכשרות. הממונה הוסיף וציין כי יבחן אפשרות להוספת מסלול הכשרה פרטני, במסגרת הפיילוט שהתקיים בחיפה.

146 פניית שר המשפטים ליו"ר ועדת החוקה בנושא "טיוטת תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה)", 22.5.23.

147 ובין השאר בנושאים האלה: בניית תקציב והתנהלות נכונה עם תקציב; צרכנות נכונה; אשראי וחובות; התנהלות כלכלית במסגרת הליכי חדלות הפירעון ואחריהם; מיצוי אפשרויות תעסוקה והגדלת הכנסה; מיצוי זכויות; התנהלות כלכלית ארוכת טווח, בנקאות ופנסייה. תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (הדרכה להתנהלות כלכלית נכונה), התשפ"ג-2023, סעיף 2(ב).

148 תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (הדרכה להתנהלות כלכלית נכונה), התשפ"ג-2023, תקנה 2(ב).

149 תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (הדרכה להתנהלות כלכלית נכונה), התשפ"ג-2023, תקנה 2(ד).

150 תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (הדרכה להתנהלות כלכלית נכונה), התשפ"ג-2023, תקנה 3.



תוכניות ההכשרה להתנהלות כלכלית נכונה נועדו להקנות לחייבים כלים רלוונטיים כדי לסייע בשיקום הכלכלי. על אף חשיבות פילוח מאפייני חייבים והתאמת תהליכי השיקום לאוכלוסיות היעד, תוכניות הכשרה המותאמות לצורכי החייבים על פי מאפייניהם השונים, טרם פותחו ויושמו. קידום נושאים אלו נחוץ על מנת להגביר את אפקטיביות הפעולות שנועדו להביא לשיקומו הכלכלי של החייב.

מומלץ כי הממונה יפעל לדיוק ההתאמה של ההכשרות הניתנות לחייבים באופן שיאפשר לחייבים בעלי מאפיינים שונים לקבל כלים רלוונטיים להתמודדות עם האתגרים הניצבים לפנייהם. בין היתר מוצע לבחון פיתוח ויישום של תוכניות הכשרה קבוצתיות מגוונות, שימוש מוגבר בתוכניות אישיות מותאמות ושימוש באמצעי למידה והכשרה מקוונים שונים. מוצע כי כלים אלו יפותחו בתיאום עם משרד האוצר באופן שיאפשר את קידום האפקטיבי לשם מימוש תכלית יסודית בחוק חדל"פ, והיא שיקומו של החייב.

בראייה כוללת יצוין כי ככל שנפח הפעילות בתחום ההכשרות יגדל (על רקע התפיסה שהכשרות בתחום הן נדבך חיוני להשגת היעד של שיקומו הכלכלי של החייב), כך מספר המשתתפים לא יהיה שיקול רלוונטי מלכתחילה להפעלת מסלולי הכשרה שונים.

ביצוע מחקר לבחינת האפקטיביות של תוכניות לשיקום כלכלי

חוק חדל"פ קובע הוראות לביצוע מחקר מלווה בדבר יישום הוראותיו שאחת ממטרותיו המוגדרות בחוק היא להביא לשיקומו הכלכלי של החייב. פעילות המחקר חיונית במיוחד לתחום השיקום הכלכלי ולתוכניות להתנהלות כלכלית נכונה המופעלות במסגרתו, בהתחשב בכך שמדובר בתחום עיסוק חדש לחלוטין בפעילותו של הממונה. נדרש מחקר עקבי ושיטתי על פעילות זו ללמידה והפקת לקחים, לבחינת האפקטיביות של תוכניות ההכשרה הקיימות, להבנת הצרכים, להערכת היקף ההשקעות הנדרשות, לזיהוי מגמות חדשות וההתאמות הנדרשות ולטיוב העשייה בתחום.

הממונה עמד על הצורך בפעילות המחקר כבר במסגרת ההיערכות ליישום חוק חדל"פ. למשל, בדיון ב-29.10.18 נקבע כי "הכני"ר [כונס הנכסים הרשמי] יצא בקול קורא למחקר לבחינת האפקטיביות של תוכניות הכשרה מסוגים שונים... בסיום המחקר תבחן האפקטיביות של כל אחת מהתכניות. על בסיס המחקר הנ"ל ניתן יהיה לדעת טוב יותר מהם הצרכים והתכניות הטובות ביותר, מהו ההיקף הכספי הנדרש ולצאת להתקשרויות ארוכות טווח ובהיקפים כספיים משמעותיים".

בהתאם לכך, בתוכנית הפיתוח למערך השיקום הכלכלי משנת 2020 נקבע כי "את יישום מודל ההכשרה... ילווה מחקר מלווה ומעריך שיבחן את מידת האפקטיביות וההשפעות הישירות והעקיפות... וכי "על בסיס ממצאי המחקר... יבוצעו שינויים ושיפורים...". לאחר שהתברר כי חברת המחקר ששכר משרד המשפטים אינה חוקרת את תחום השיקום הכלכלי, החליטה ועדת ההיגוי בינואר 2021 כי רשות האכיפה והגבייה תבצע את המחקר בתחום זה, וכי היא תסתייע בממונה לביצוע המחקר הנוגע לחייבים שההליך בעניינם מתנהל אצלו.

מטרת המחקר המרכזית שנקבעה הייתה בחינת השגתן של מטרות תוכנית ההכשרה. כלי המדידה שתוכננו היו סקר דיגיטלי (שאלונים) לחייבים, מדידה איכותנית (בתצפיות וראיונות), בדיקה כמותית של שיעורי נשירה וחזרתיות וסקר למנחים.

על פי דיווחי הממונה, מחקר לבחינת האפקטיביות של תוכניות ההכשרה בביצוע רשות האכיפה והגבייה היה אמור להתחיל ביולי 2021. בפועל, ביחידת המחקר של רשות האכיפה והגבייה החלו בביצוע מחקר בסוגיית האפקטיביות של פעילות ההכשרה הכלכלית, אולם מחקר זה טרם הסתיים, ונכון למועד הביקורת עדיין לא פורסמו שום ממצאים בעניינו. בממונה עצמו לא פועלת



מחלקת מחקר, אין גורם שירכז ויתכלל פעילות מחקר, אין כוח אדם שיעסוק במחקר ולא מתבצע בפועל מחקר פנימי משמעותי¹⁵¹.

שיתוף הפעולה בין רשות האכיפה והגבייה לבין הממונה בנוגע למחקר אינו מבוסס על הבנות מוסדרות, וכפועל יוצא מכך הממונה אינו מעורב בפעילות המחקר שמתבצעת ברשות האכיפה והגבייה, והרשות אינה מעבירה אליו עדכונים או ממצאי ביניים בנושא.

רשות האכיפה והגבייה ציינה בתשובתה מדצמבר 2023 לביקורת (להלן - תשובת רשות האכיפה והגבייה) כי מדובר במחקר ארוך המתפרס על פני כמה שנים ונמשך יותר מהצפוי בין היתר משום שהשאלונים שהתקבלו מהממונה אינם מקוונים, עובדה שהצריכה השקעת משאבים רבים להזנת הנתונים במערכת. סיבה נוספת להתארכות משך המחקר נעוצה בכך שקבוצת החייבים המקבלים הכשרה כלכלית פרטנית טרם סיימה את הכשרתה. בעניין שיתוף פעולה עם הממונה בנוגע למחקר מסרה רשות האכיפה והגבייה כי לתפיסתה שיתוף פעולה כאמור אינו אפשרי, בהיעדר יכולת של הממונה להקצות אנשי מחקר לפעילות זו. לצד זאת ציינה רשות האכיפה והגבייה כי מתודולוגיית המחקר שהיא מבצעת הוצגה לפני הממונה והערותיו בעניינה אף הוטמעו, כי אגף המחקר שלה עדכן את נציגי הממונה בהתקדמות המחקר, וכי בכוונתה להציג את ממצאי הביניים של המחקר לפני הממונה לאחר שתושלם כתיבתם.

בתשובתו לביקורת ציין הממונה שהמחקר לבחינת האפקטיביות של תוכניות ההכשרה מבוצע על ידי רשות האכיפה והגבייה; הוסיף כי היה מעורב בהליך גיבוש המחקר וכי קיימים ממשקי עבודה בינו לבין רשות האכיפה והגבייה בהקשר זה; וציין כי הוא סמוך ובטוח שרשות האכיפה והגבייה תעביר תוצאות ביניים של המחקר בהתאם להתפתחותו.

פעילות מחקר בתחום השיקום הכלכלי והתוכניות להכשרה כלכלית חיונית לבחינת האפקטיביות של פעילות הממונה ורשות האכיפה והגבייה בנושא, והחובה לבצע מחקר מלווה בנושא יישום הוראותיו של החוק נקבעה בחוק חדל"פ. ואולם בפועל נכון לסיום הביקורת מחקר שהחלה רשות האכיפה והגבייה לבצע בנושא בשנת 2021 טרם הסתיים; והעיכוב בהשלמתו ובקבלת ממצאיו מונע אפשרות לטיוב פעילות ההכשרות ולמקסום האפקטיביות שלה.

על הממונה ורשות האכיפה והגבייה לפעול בשיתוף פעולה תוך מיצוי יכולות הדדי להשלמת מחקר בתחום השיקום הכלכלי בהיקף ובאיכות שיאפשרו ניתוח והסקת מסקנות בדבר אפקטיביות הפעילות בתחום.

מבנה ארגוני וכוח אדם בפעילות השיקום הכלכלי

במסגרת שלבי ההיערכות המוקדמים לחקיקת חוק חדל"פ ויישומו עמד הממונה על הצורך בהסדרת מבנה ארגוני שיספק את התנאים לגיבוש וליישום של פעילות מהותית ואפקטיבית בתחום השיקום הכלכלי.

כך בשנת 2016 העלה צוות היועצים צורך ב"מנגנון ארגוני, ניהולי ותקציבי" ובמינוי "גורם יעודי בכיר לניהול תחום השיקום הכלכלי"; בהמשך לכך הנחה מנהל האגף את צוות העבודה לתחום השיקום הכלכלי, בין היתר, לגבש עד 1.7.17 מבנה ארגוני לפעילות בתחום.

היערכות האגף ליישום חוק חדל"פ כללה, בין היתר, התאמות בתחום המבנה הארגוני ובכללן הקמת יחידות חדשות¹⁵², אשר נועדו לתמוך במענה על האתגרים הניצבים לפני האגף בכלל, ומכוח החוק בפרט.

¹⁵¹ במסגרת פעילות הבירור שמבצע הממונה בנושאים המשיקים למחקר בתחום השיקום הכלכלי הוא אינו נעזר באנשי מקצוע (כגון סטטיסטיקאים) מתחום המחקר.

¹⁵² יחידה לפתיחת תיקים, יחידה לפיקוח על נאמנים ולהנחייתם, יחידה לניהול ידע ומדיניות.



ואולם בפניית הנהלת האגף למשרד המשפטים מספטמבר 2018 לצורך אישור ההתאמות המבניות והתקציב הנדרש לשם כך¹⁵³ לא ניתנה התייחסות לתחום השיקום הכלכלי ולא הוגשה בקשה להקצאת משאבים לתחום זה בכלל ולפיתוח המבנה הארגוני הנדרש לקידומו בפרט. על פי הערכת הממונה משנת 2020¹⁵⁴, הפעלת מערך השיקום הכלכלי מצריכה, בין היתר, מינוי של מנהל וצוות למערך, וכן מינוי של מנהל פרויקט הכשרות ושל ארבעה רכזי הכשרה מחוזיים¹⁵⁵.

עמדת הממונה בדבר הצורך בתקינה ייעודית לתחום השיקום הכלכלי באה לידי ביטוי גם במסגרת בקשת התקציב שהגיש הממונה בנוגע לשנים 2023 - 2024. בבקשה זו עמד הממונה על האתגרים הגלומים בתחום השיקום הכלכלי בכלל ובתוכניות ההכשרה בפרט. הבהיר כי לא ניתן להתמודד עם אתגרים אלו במסגרת כוח האדם הקיים וביקש תוספת של שלוש משרות לתקן כוח האדם בתחום זה. בקשה זו לא אושרה.

בתשובתו לביקורת מינואר 2024 ציין סמנכ"ל בכיר - תקציבים במשרד המשפטים (להלן - תשובת סמנכ"ל תקציבים) כי בקשת הממונה לתוספת תקנים לתחום השיקום הכלכלי עודנה בבחינה. לצד זאת ציין סמנכ"ל תקציבים כי במסגרת ההתאמות הנדרשות על רקע מלחמת חרבות ברזל חל על משרד המשפטים קיצוץ תקנים; וכפועל יוצא מכך לא ניתן לתת מענה על כלל בקשות יחידות המשרד.

נכון לתקופת הביקורת לא פועלת בממונה יחידה ייעודית עצמאית לתכלול העיסוק בתחום השיקום הכלכלי, והטיפול בנושא מבוצע במסגרת פעילות מחלקת ידע ומדיניות בממונה, שעיקר פעילותה בתחומי ייצוג וייעוץ משפטי, מדיניות ונהלים¹⁵⁶. עובדת המחלקה מנהלת את תוכנית ההכשרות ועובדת בתקן סטודנט מטפלת בהיבטים לוגיסטיים של התוכנית¹⁵⁷.

בתשובתו לביקורת עדכן הממונה כי תחום השיקום הועבר להובלה של המחלקה המשפטית באגף ופועלות במסגרתו מנהלת תוכנית, רכזת מקצועית, שתי רכזות לוגיסטיות וסטודנטית¹⁵⁸. הממונה הוסיף וציין כי לצורך הקמת יחידה ייעודית שתרכז את הטיפול בתחום השיקום הכלכלי נדרשת תוספת של שלוש משרות לתקן; וכי ביקש תוספת תקציבית של כ-4 מיליון ש"ח לצורך קיום מערך הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה.

השיקום הכלכלי הוא אחד מיעדי הליבה שנקבעו בחוק חדל"פ להליכי חדלות הפירעון, ובהתאם לכך נכללה הפעילות בתחום זה בתחומי הפעילות של הממונה. כבר בהליכי ההיערכות המקדמיים למימוש חוק חדל"פ משנת 2016 עלה הצורך בהקצאת כוח אדם ייעודי לתחום השיקום הכלכלי, אלא שבפועל תחילת הטיפול בתחום זה לא לוותה במתן המענה הארגוני הדרוש למילוי המשימה. במצב דברים זה, המענה הארגוני והתפקודי לתחום השיקום הכלכלי, אשר מופעל במסגרת המחלקה המשפטית ביחידת הממונה (וכולל מנהלת תוכנית, רכזת מקצועית, שתי רכזות לוגיסטיות ועובדת בתקן סטודנט), זאת לאחר שקודם לכן פעל במסגרת יחידה אחרת (אף היא לא ייעודית לתחום), אינו מאפשר את המימוש המיטבי של היעדים בתחום השיקום הכלכלי, וזאת נוכח הפער בין היקף כלל משימותיו של הממונה לבין המענה האמור.

¹⁵³ בפניה נכללו ההתאמות הנדרשות במבנה הארגוני של האגף, לרבות היחידות החדשות, ובקשה להרחבת התקן של יחידות אלה, באופן שיתווספו אליו משרות חדשות ובכלל זה משרות של מנהלים.

¹⁵⁴ במסגרת גיבוש תוכניות להקמת מערך השיקום הכלכלי.

¹⁵⁵ זאת נוסף על מנחי ההכשרות שעיימם מתבצעת התקשרות נפרדת; וכן נוסף על הפירוט שניתן בנוגע להיקף כוח האדם הנדרש מצד רשות האכיפה והגבייה, אשר פועלת, כאמור, בשיתוף פעולה עם הממונה בתחום השיקום הכלכלי. הממונה התייחס בנפרד לכוח האדם הדרוש לפיתוח המערך ולהקמתו.

¹⁵⁶ סיכום פעילות שנת 2021, האפורטופוס הכלכלי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, עמ' 22.

¹⁵⁷ נוסף על כך פועלים בתחום רפרנטית ורכזת תפעול לוגיסטי מטעם רשות האכיפה והגבייה; וכן רכזת מקצועית ומנחי ההכשרות (שאינם כלולים בכוח האדם התפעולי של רשות האכיפה ושל הממונה).

¹⁵⁸ זאת, נוסף על מנחי ההכשרה שהם, כאמור, אינם עובדי האגף ואשר עיימם מתבצעת התקשרות נפרדת.



מוצע כי משרד המשפטים והממונה יפעלו לצורך יישום מענה ארגוני הולם לפעילות בתחום השיקום הכלכלי וייסדו בהתאם לכך מסגרת אופרטיבית לפיתוח וליישום של תוכניות ותהליכים בתחום השיקום הכלכלי בכלל ובנוגע להכשרות להתנהגות כלכלית נכונה בפרט.

גיבוש תוכניות עבודה ומסגרת תקציבית

יחידות ממשלה ומשרדי ממשלה נדרשים לבסס את פעולתם על תוכניות עבודה שנתיות, אשר ישמשו הן כלי תכנוני המפרט אופני מימוש של יעדים ומדיניות והן כלי ניהולי בידי המנהלים¹⁵⁹. בתוכנית עבודה של גוף ביצועי מתוארות המשימות האופרטיביות המוטלות עליו ולפיהן נבחנות תפוקות ותשומות¹⁶⁰. תקציבו של גוף ביצועי אמור לשקף את סדרי העדיפויות בפעילותו ואת תוכניות הפעולה שלו, בהתחשב בצרכיו וביכולות העומדות לרשותו¹⁶¹.

תהליך התכנון אמור להתבצע בד בבד עם תהליך התקצוב, באופן שמהלך התכנון יקיים דיאלוג שוטף עם מעגל התקצוב, כדי להבטיח שהמשימות המוטלות על הגוף הרלוונטי יבואו לידי ביטוי בתוכניות העבודה ובספרי התקציב, באופן שיאפשר את השגת יעדיו¹⁶².

פעילות הממונה בתחום השיקום הכלכלי מבוססת בעיקרה על תוכנית הפיתוח המקורית שאושרה בשנת 2020¹⁶³ ועל הפעלה שוטפת של תוכנית ההכשרה הקבוצתית בהתאם להפניות בפועל של חייבים להשתתפות בהכשרות אלו.

בהיבט התקציבי מבוססת פעילות הממונה בתחום השיקום הכלכלי על ניירות עבודה פנימיים, לא רשמיים, שגובשו ביוזמת הגורמים המטפלים. חישוב עלויות ההפעלה מסתמך, בין היתר, על הערכות כלליות בדבר היקף הפעילות הצפוי ולא על נתונים עובדתיים¹⁶⁴.

בתשובתו לביקורת מסר הממונה כי משלב ההפעלה לא נדרשו תוכניות תקופתיות מפורטות, מאחר שההפעלה התקיימה בהתאם להיקף ההפניות הקיימות. תשובתו זו של הממונה אינה עולה בקנה אחד עם כמה פעולות הנדרשות לביצוע שהוא עצמו העלה בתשובתו, כפי שצוינו לעיל, ובכללן: פעילות לחידוד קריטריונים להפניה להכשרה לטובת מיצוי רב יותר של הכשרות; קידום כלים ותוכן דיגיטליים; בחינת האפקטיביות של התוכניות הניסיוניות; שיפור תוכניות לסיוע בשיקום חייבים, פיתוח הכשרות בעברית וברוסית והגדלת מאגר המנחים. הוצאתן אל הפועל צריכה, מטבע הדברים, להתבצע במסגרת תוכניות עבודה סדורות ומפורטות ובהתאם לתוכניות אלה.

הפעילות בתחום השיקום הכלכלי כוללת שורה ארוכה של משימות, וביניהן: פיתוח ויישום תוכניות שיקום ומערך הדרכות קבוצתיות ופרטניות. נמצא כי הממונה לא גיבש תוכניות עבודה תקופתיות במסגרת פעילותו בתחום השיקום הכלכלי, ומשכך הוא אינו מיישם אותן. כמו כן פעילות הממונה בתחום השיקום הכלכלי ובתחום ההכשרה להתנהלות כלכלית נכונה אינה מסתמכת על מסגרת תקציבית מוגדרת¹⁶⁵.

¹⁵⁹ החלטת הממשלה 4028, "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה" (25.12.11).

¹⁶⁰ ספר תוכניות העבודה הממשלתי לשנת 2022.

¹⁶¹ הדברים מבוססים, בהשאלה ובהתאמה, על דברי ההסבר להצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2023, התשפ"ג-2023, ועל הצעת חוק הממשלה 1610 (23.3.23), עמ' 176, 177.

¹⁶² מדרוך התכנון הממשלתי (ספטמבר 2011), עמ' 14.

¹⁶³ תוכנית הפיתוח להקמת מערך השיקום הכלכלי גובשה, כאמור, בשיתוף פעולה בין הממונה, רשות האכיפה והגבייה והגיוינט.

¹⁶⁴ בפירוט עלויות ההפעלה צוין כי במסמך התקציב שאושר (התקציב המקורי משנת 2020) הוערכה עלות שכר מנחים בתוכנית ההכשרה בכ-1.5 מיליון ש"ח בשנה, וזאת בהתבסס על הערכה בדבר השתתפות של כ-1,500 חייבים בשנה בהכשרות אלו. נקודת מוצא זו אינה מבוססת על נתונים או מידע קונקרטי אלא על הערכות כלליות. יצוין כי לפי עמדת הממונה, משלא הוגדרו מגבלות בפעילות השיקום הכלכלי הרי שגם אם היקף ההפניות להכשרה היה גדול יותר לא היה בכך משום חסם לפעילות.

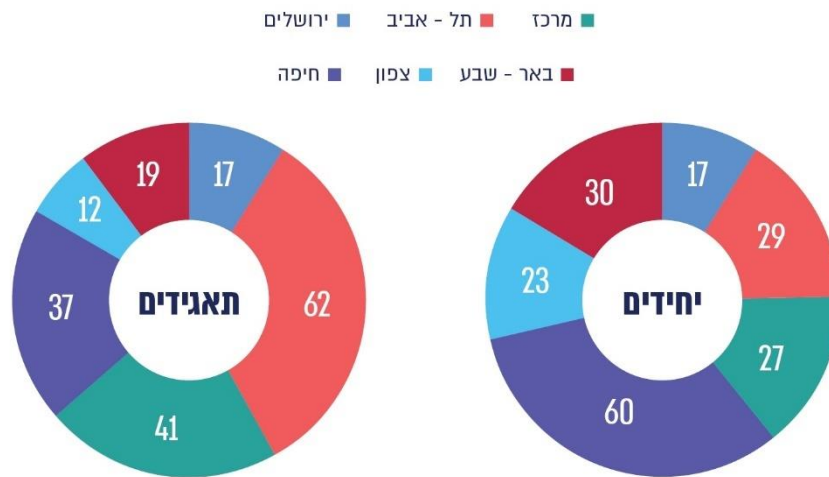
¹⁶⁵ ובהר כי הדברים נוגעים להיבטי ההפעלה של תוכניות ההכשרה. עלויות פיתוח מומנו על ידי הגיוינט.



התרשים ממחיש את מרכזיותו של הנאמן בחייו של החייב. הוא מפקח על התנהלותו הכספית בתקופת הליכי חדלות הפירעון, וכל פעולה כספית שהחייב מבצע בתקופה זו עוברת דרכו והוא מחויב בהגשת דוחות עיתיים המשקפים את מצבו הכלכלי והמשפחתי של החייב. המודל שנקבע בחוק חדל"פ מתבסס על מינוי נאמנים שאינם עובדי מדינה תוך שמירה על מנגנוני פיקוח ובקרה שיבטיחו את השמירה על זכויותיהם ועל כבודם של החייבים. הבחירה במודל זה נבעה בעיקר מטעמים יישומיים ומהבנה שנוכח היקף כוח האדם המוגבל במדינה אין יכולת להתמודד עם מינוי נאמנים בתיקים רבים כל כך (כ-20,000 בשנה)¹⁷³.

במאי 2022 נכללו ברשימות הממונה 186 נאמנים בהליכי חדלות פירעון של יחידים ו-188 נאמנים בהליכי חדלות פירעון של תאגידים¹⁷⁴ בחלוקה לשישה מחוזות, כדלקמן:

תרשים 8: רשימות נאמנים בחלוקה למחוזות



על פי נתוני הממונה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מרבית הנאמנים בהליכי חדלות פירעון של יחידים משויכים למחוז חיפה, ואילו מרבית הנאמנים בהליכי חדלות פירעון של תאגידים משויכים למחוז תל אביב.

החל מינואר 2022 כשיר להתמנות כנאמן בתיקי יחידים רק מי שנכלל במאגר הנאמנים שנבחרו בהתאם לחוק חדל"פ על ידי ועדה ציבורית מקצועית לגיבוש רשימות נאמנים¹⁷⁵. מאגר הנאמנים תקף ממועד פרסומה למשך עד 4 שנים וניתן להאריך את תוקף המאגר ל-2 תקופות נוספות בנות חצי שנה כל אחת באישור שר המשפטים¹⁷⁶. זאת כדי להבטיח כי הנאמנים ימונו באופן שוויוני, אובייקטיבי ושקוף¹⁷⁷. בכל תיק חדלות פירעון של יחידים, מערכת המחשוב של הממונה ממליצה באופן אוטומטי על מועמד אחד מתוך רשימת הנאמנים המחוזית; והוא נבחר לשמש נאמן בתיק. בבקשות לאישור הסדרי חוב של יחידים¹⁷⁸, הנאמן בתיק מתמנה על ידי בית המשפט, לאחר שהממונה, בהסתמך על מערכת המחשוב שלו, ממליץ לביהמ"ש על שלושה נאמנים מתוך רשימת

¹⁷³ הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, עמ' 668.

¹⁷⁴ בכל הנוגע לרשימות ארציות: מפעילים 107 נאמנים; מורכבים 119; מפעילים במשותף 59.

¹⁷⁵ תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (כללים לעניין גיבוש רשימת נאמנים), התשפ"א-2021.

¹⁷⁶ תקנה 12(א) לתקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (כללים לעניין גיבוש רשימת נאמנים), התשפ"א-2021.

¹⁷⁷ הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, דברי ההסבר לסעיפים 125, 625; 669. רבים

ממינויי הנאמנים בעבר התבססו על הצעות הצדדים להליך בלבד, והדבר עורר קושי. זאת משתי סיבות:

ראשית, מכיוון שמדובר בשוק קטן, ומאחר שחלק לא מבוטל מהנושים הם "שחקנים חוזרים", היה חשש

שיופעלו על הנאמן לחצים לפעול לטובת נושה כזה או אחר. שנית, מנגנון שהיה מושתת על הצעות הנושים

והתאגיד בלבד עלול לפגוע ביכולתם של נאמנים חדשים להיכנס לתחום, וכמו כן הוא עלול לפגוע

בהתפתחות הענף ולהקשות על בית המשפט למנות לתפקיד אדם מתאים.

¹⁷⁸ המתנהלות מכוח הוראות חלק י' לחוק חדל"פ ובהתאם להוראות אלה.



הנאמנים המחוזית. המלצות הממונה באמצעות מערכת המחשוב מתבצעות על בסיס מחזורי. הנאמן כפוף להוראות ולהנחיות של הממונה וכן להוראות בית המשפט¹⁷⁹. על הנאמן להיות בעל הכשרה של עורך דין או רואה חשבון, בעל ניסיון של חמש שנות עבודה במקצועו או מי שהוא בעל מיומנות מיוחדת או ניסיון מוכח בניהול הליכי חדלות הפירעון¹⁸⁰.

יצוין כי הליכי חדלות פירעון של תאגידים נותרו במסגרת חוק חדל"פ בסמכות בית המשפט המחוזי, והוא גם ממנה את הנאמנים בהליכים אלה לאחר שהממונה מציע לו חמישה מועמדים מתוך מאגר הנאמנים¹⁸¹. יובהר כי הצעת הממונה היא בגדר המלצה, ובית המשפט רשאי לקבלה או שלא לקבלה¹⁸².

לנאמן תפקיד מרכזי בהליכי חדלות פירעון ובכל ההליכים הנוגעים לחיוב. לנוכח זאת ליכולותיו המקצועיות, לפעולות שבסמכותו לבצע ולהתנהלותו עשויה להיות השפעה מכרעת על ההליך כולו. מכאן שנודעת חשיבות רבה למינוי לתפקיד הנאמן בהליכי חדלות פירעון.

שכר טרחתו של הנאמן בהליכי חדלות פירעון של יחידים משולם מקופת הנשייה. בחלק מהמקרים הוא נקבע בהתאם להחלטת הממונה (ואז לא יפחת משכר בסיס הקבוע בחוק [4,730 ש"ח], אלא אם כן סבר הממונה כי יש להפחיתו, ואז יחליט בית המשפט על שכר הנאמן); ובמקרים אחרים סוגיית שכרו של הנאמן מונחת, מלכתחילה, לפתחו של בית המשפט¹⁸³.

במהלך הביקורת עלה כי מעקב אחר שכר טרחה שמשולם לנאמנים מצריך מהממונה ביצוע בדיקות ידניות לזיהוי פרטני של הנאמנים מתוך כלל הספקים, בדיקות שאינן מבוצעות באופן שוטף. כמו כן, ישנם תשלומי שכר טרחה הנגבים ישירות מתוך חשבון הנאמנות של הנאמן עצמו לגביהם אין מידע במערכת הכספים של הממונה. כך שגם לו היתה מתבצעת בדיקה ידנית על ידי הממונה לא היתה מתקבלת תמונת המצב המלאה בנוגע להיקף שכר הטרחה המשולם לכ-450 נאמנים. במצב דברים זה אין בממונה תהליך מובנה ושוטף לביצוע בקרה על שכר הטרחה המשולם בפועל לנאמנים.

בתשובתו לביקורת מסר הממונה כי בדיקה נוספת שערך בעניין ביצוע בדיקות ידניות לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת העלתה כי אין כל מניעה להפיק דוח הכולל מידע על תשלומים ששולמו לנאמנים מתוך רשימת התשלומים לספקים.

משרד מבקר המדינה מציין כי העובדה שההיתכנות הפרקטית להפקת דוח הכולל תשלומים ששולמו לנאמנים עלתה רק לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת בבדיקה נוספת שבוצעה על ידי הממונה (לאחר שבדיקה בנושא זה בוצעה על ידי הגורמים הרלוונטיים בממונה במהלך הביקורת שללה אפשרות זו), מצביעה על כך שבפועל לא נעשה שימוש שוטף בדוחות אלה לצורך בקרה שוטפת על התשלומים לנאמנים.

הממונה מסר בתשובתו כי תשלום שכר טרחה לנאמנים, בין שהוא מבוצע על ידי הממונה ובין באמצעות משיכתו מחשבון הנאמנות של הנאמן, מבוצע רק לאחר בחינת בקשת שכר טרחה על ידי הממונה ואישורה על ידו או על ידי בית המשפט כאשר הבקרה מבוצעת בהתאם לתקנות ולנוהל¹⁸⁴ המחייבים את הממונה ואת הנאמנים.

179 אתר הממונה על חדלות פירעון "תפקידי הנאמן בהליך חדלות פירעון של יחיד".

180 סעיף 126(ב) לחוק חדל"פ.

181 בית המשפט ממנה נאמן שיפעיל את התאגיד לצורך שיקומו או פירוקו, ובד בבד יכריע בעניין תביעות חוב וכינוס נכסיו.

182 הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, עמ' 630.

183 תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ט-2019, סעיפים 106 ב - 106 ו.

184 תקנות החברות (כללים בדבר מינוי כונסי נכסים ומפרקים ושכרם), התשמ"א-1981; נוהל שכר טרחה (אוקטובר 2019).



הממונה ציין כי החזקת כספים בחשבונות המנוהלים על ידי נאמנים הייתה מקובלת בעבר, אך הבהיר כי בהתאם להנחיות משנת 2020 הנאמנים נדרשים להעביר את כל הכספים המוחזקים על ידם בחשבונות נאמנות אל קופת נשייה אצל הממונה, זאת למעט מקרים מוגדרים שבהם מאושרת החזקת כספים בחשבונות נאמנות. הממונה עדכן כי בשנים 2020 ו-2021 בוצעו פניות יזומות אל נאמנים להשבת כספים לקופת הנשייה ובעקבותיהן נאספו כספים רבים; כי בשנים 2022 - 2023 בוצעו ביקורות יזומות ומופו היתרות המוחזקות על ידי נאמנים; וכי על בסיס מיפוי זה עתידה להתבצע במהלך שנת 2024 פנייה אל הנאמנים לצורך העברת כספים לקופת הנשייה אצל הממונה.

מומלץ כי הממונה ימסד הליך בקרה סדור ושוטף תוך שימוש באמצעים מקוונים בנוגע להיקף שכר הטרחה שמשולם לנאמנים ותוך וידוא שכלל המידע הרלוונטי יהיה בפניו לצורך ביצוע הבקרה. באופן זה יממש את חובתו החוקית לפקח על התנהלות הנאמנים בצורה טובה יותר.

בתשובתו לביקורת עדכן הממונה כי החשש של משיכת כספים ללא אישור מחשבונות נאמנות הוא בבחינת סיכון מובנה בהחזקת כספים בחשבונות נאמנות וכי הנושא עלה בישיבות עבודה של היחידה כסיכון הדורש ביקורות עומק, ולפיכך גובש נוהל ביקורת לבדיקת כספים ששולמו לנאמנים מחשבונות נאמנות; כי מגובשת תוכנית ביקורת בנושא שבמסגרתה יתבקשו נאמנים למסור פירוט שכר טרחה והחזרי הוצאות שנגבו על ידם ומסמכים רלוונטיים (דפי בנק, אסמכתאות לתשלומים); יבוצע זיהוי של מקור התשלום; ותבוצע השוואה לתשלומי שכר טרחה והחזרי הוצאות שאושרו בכל תיק.

מינוי נאמנים

לזהותו של הנאמן השפעה ניכרת על הליכי חדלות פירעון, שבהם לצדדים השונים יש אינטרסים מנוגדים בעניין. לפיכך חוק חדל"פ ביקש "ליצור הסדרה שתבטיח הליכי מינוי אובייקטיביים, שוויוניים ו שקופים"¹⁸⁵.

החוק קובע בנוגע למינוי נאמנים כי על הממונה לגבש את עמדתו בנוגע לזהות נאמנים בתיקים הפרטניים על פי אמות מידה שוויוניות המפורסמות באתר שלו במרשתת (אינטרנט)¹⁸⁶.

החל מינואר 2022 כשיר להתמנות כנאמן רק מי שוועדה ציבורית מקצועית לגיבוש רשימות נאמנים כללה במאגר הנאמנים שנבחרו בהתאם לחוק חדל"פ¹⁸⁷. הליך הבחירה מתוך רשימות הנאמנים נועד, בין היתר, לאזן בין הצורך במינוי נאמן אובייקטיבי לבין רצונם הלגיטימי של בעלי עניין בהליך להציע מועמדים שזוכים לאמונם¹⁸⁸.

בהתאם לעקרונות שתוארו לעיל, בהקשר של תיקי תאגידים, נקבע כי הממונה יציע לבית המשפט כמה מועמדים מתוך הרשימות בהתאם לסיווג ההליך. זאת כדי להקנות לבית המשפט גמישות בקבלת ההחלטה בדבר מינוי הנאמן. בהקשר זה יודגש כי הצעת הממונה היא המלצה בלבד, ובית המשפט רשאי להחליט אם לקבלה¹⁸⁹.

¹⁸⁵ הצעת חוק חדל"פ, דברי ההסבר לסעיף 33 בעמ' 629, וכן דברי ההסבר לסעיף 125, עמ' 625; 669. בעבר מינוי הנאמן התבסס פעמים רבות על הצעות הצדדים להליך בלבד. הליך זה עורר קושי, זאת מכיוון שמדובר בשוק קטן, וכן מכיוון שחלק לא מבוטל מהנושים הם "שחקנים חוזרים", והיה חשש שיופעלו על הנאמן לחצים לפעול לטובת נושה כזה או אחר. כמו כן, מנגנון שהיה מושתת על הצעות הנושים והתאגיד בלבד עלול לפגוע ביכולתם של נאמנים חדשים להיכנס לתחום, לפגוע בהתפתחות הענף ולהקשות על בית המשפט למנות לתפקיד אדם מתאים.

¹⁸⁶ סעיפים 33(ג), 125(ב) לחוק חדל"פ.

¹⁸⁷ תקנה 2 לתקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (כללים לעניין גיבוש רשימת נאמנים), התשפ"א-2021. הסבר על חשיבות הרשימות הסגורות בעמ' 669 להצעת חוק חדל"פ ושיקום כלכלי.

¹⁸⁸ הצעת חוק חדל"פ ושיקום כלכלי, עמ' 630.

¹⁸⁹ הצעת חוק חדל"פ ושיקום כלכלי, עמ' 630.



בהליכי חדלות פירעון של יחידים ההחלטה בדבר זהות הנאמן נתונה באופן בלעדי בידי הממונה. זאת בשל הסמכויות הנרחבות שמוקנות לנאמן לגבי יחיד. גם בהליכי חדלות פירעון של יחידים נקבע כי יש צורך באמות מידה שוויוניות לבחירת נאמנים וכי יש לפרסמן באתר של הממונה במרשתת. זאת במסגרת חובתו של הממונה כרשות מינהלית לפעול בשוויוניות ובשקיפות¹⁹⁰. עלה כי במועד סיום הביקורת, כחמש שנים לאחר חקיקת חוק חדל"פ וכשנה וחצי לאחר פרסום הרשימות הציבוריות המרכזות את מי שכשיר להתמנות לנאמן, אשר משמשות לבחירת נאמנים בתיקי חדלות פירעון, הממונה עדיין לא גיבש אמות מידה שוויוניות לבחירת נאמנים ולא פרסם אותן. זאת אף שפעולה זו היא הבסיס המוגדר בחוק לבחירת הנאמנים ועל אף החשיבות של השלמת המהלך¹⁹¹ ושל קביעת אמות מידה בנושא. נכון למועד הכנת הביקורת הנאמנים בתיקים נבחרים לפי שיקול דעת שמופעל באופן פרטני בהתאם לסוג התיק, לנסיבותיו ולנתוני הבקשה וכן בהתחשב בממצאי בדיקה של היעדר ניגוד עניינים של המועמדים.

על הממונה לגבש אמות מידה שוויוניות הן לגבי תיקי יחידים והן לגבי תיקי תאגידים, וכן עליו לפרסמן באתר שלו במרשתת בהתאם לדרישת החוק. זאת בשים לב לחשיבות הסוגיה ולרגישות הציבורית הכרוכה בה.

בתשובתו לביקורת עדכן הממונה כי מסמך אמות מידה למינוי נאמנים - אשר גובש בתהליך רציני וארוך שהגיע לסימום - נמצא בשלבי ניסוח סופיים ועתיד להתפרסם בתוך זמן קצר.

בקרה ופיקוח על נאמנים

חוק חדל"פ קובע כי "תפקידו של הממונה לפעול לשמירת התקינות, היעילות וההגינות של הליכי חדלות הפירעון ולשמירת האינטרס הציבורי בהליכים אלה, ובכלל זה: לפקח על התנהלות הנאמנים"¹⁹². למשל, נקבע בחוק כי הממונה יפקח על האופן שבו הנאמנים פועלים לבירור מצבם הכלכלי של חייבים, בין השאר באמצעות בדיקות תקופתיות¹⁹³. עוד נקבע כי הממונה יפקח על הרישומים שמנהלים הנאמנים ועל הדוחות שהם מגישים ויבקרם¹⁹⁴.

לצורך ביצוע עבודת הפיקוח, הממונה רשאי לדרוש מהנאמן כל מידע הנדרש לו לצורך פיקוח יעיל על עבודתו¹⁹⁵. זאת ועוד, אם התעורר חשש כי הנאמן אינו ממלא את תפקידו כראוי, בסמכותו של הממונה לחקור בדבר, לדווח לבית המשפט על ממצאי החקירה ולהמליץ על הדרך שראוי לנקוט בעניין זה, לרבות על הפחתת שכרו של הנאמן¹⁹⁶.

את פעילות ההנחיה של הנאמנים והפיקוח עליהם אמורה להוביל היחידה לפיקוח על נאמנים בממונה. היחידה הוקמה באוגוסט 2019 ונועדה לאפשר לממונה למלא את תפקידו, שלפי תפיסתו היה השגת תכלית הוראות סעיפי חוק חדל"פ, בהיותו אמון על הפיקוח על עבודת הנאמנים, וכן ליצור האחדה באמצעות קביעת נהלים ותקני פעילות ארציים ורוחביים בכל הנוגע לפעולות הנאמנים¹⁹⁷. עד אותה העת ביצעו את פעולת הפיקוח, במסגרת ניהולם השוטף של הליכי חדלות פירעון, עורכי הדין שייצגו את החייבים והפרקליטים שטיפלו בתיקים במחוזות.

190 הצעת חוק חדלות פירעון, עמ' 669.

191 זה זמן מה מתקיימת התייעצות בנושא, לרבות, מול לשכת הייעוץ המשפטי לממשלה. עם זאת, נכון לעת הזו טרם גובשו ופורסמו אמות מידה כנדרש.

192 סעיף 268 לחוק חדל"פ.

193 סעיף 152(ד) לחוק חדל"פ. כלי מרכזי לאיסוף מידע על היחיד והתנהלותו הכלכלית הוא הבירור הפרונטלי. ואולם, בירור זה, בייחוד אם מבצע אותו גורם פרטי, עלול לפגוע ביחיד. לכן יש חשיבות בעיצוב מנגנונים שישמרו על זכויותיו של היחיד.

194 סעיף 275 לחוק חדל"פ.

195 סעיף 273 לחוק חדל"פ.

196 סעיף 274 לחוק חדל"פ.

197 משרד המשפטים, נוהל הממונה לעניין דוחות ודיווחי הנאמן בהליכי חדלות פירעון של יחידים - סיכום פעילות שנת 2021 (2022), עמ' 23.



היחידה אחראית, בין היתר, להקמת מאגר הנאמנים ולניהולו, הן מהבחינה המינהלית והן מהבחינה המקצועית, ולפיקוח השוטף על מילוי תפקידם של הנאמנים, בין שמונו במסגרת הליכים שנפתחו אצל הממונה ובין שמונו במסגרת הליכי חדלות פירעון שנפתחו ברשות האכיפה והגבייה, ובכלל זה היא אחראית לתהליכי משב ומדידה לצד טיפול בתלונות המוגשות על נאמנים ולהפסקת מינויים במידת הצורך. כמו כן היחידה אחראית להנחיה והדרכה מקצועית של הגורמים הרלוונטיים בממונה בכל הנוגע לנאמנים ולגיבוש מדיניות והנחיות כלליות לנאמנים, ועליה גם מוטלת האחריות לבצע חקירות עומק¹⁹⁸ ופעילות בקרה יזומה¹⁹⁹ על התנהלות הנאמנים, לרבות בדיקות תקופתיות בדבר האופן שבו ביצעו הנאמנים את הברור²⁰⁰; היחס שהם מעניקים לחייבים; זמינותם; וקביעת סנקציות כלפי נאמנים אשר נמצאו לא מתאימים לביצוע תפקידים.

היחידה אחראית לכ-450 נאמנים בפריסה ארצית, המשמשים ידם הארוכה של הממונה ושל בתי המשפט הן בתיקי יחידים והן בתיקי תאגידיים²⁰¹, וכן היא אחראית לממשקי העבודה בינם ובין גורמי הממונה ובתי המשפט, בכ-20,000 תיקים בשנה²⁰². הנהלת הממונה רואה ביחידה גורם מרכזי בכל הנוגע למילוי תפקידיו ולמימוש אחריותו של הממונה במסגרת החוק.

בביקורת נמצא כי היחידה לפיקוח על נאמנים בממונה על הליכי חדלות פירעון, שהוקמה לצורך מימוש אחריותו על פי דין של הממונה לשמירת התקינות, ההוגנות והיעילות של הליכי חדלות פירעון אינה מבצעת בקרות יזומות וחקירות עומק בנושא התנהלותם של כ-450 הנאמנים שבאחריותה, ובכלל זה על התנהלותם מול החייבים ומול בתי המשפט, על איכות עבודתם, על אופן חלוקת הכספים לנושים ועל היקף שכר הטרחה שמשולם לנאמנים לעיתים מתוך חשבון הנאמנות של הנאמן; וממילא לא ננקטו סנקציות כלפי נאמנים, שלא מילאו את תפקידם כראוי. בכל הנוגע להתנהלות הנאמנים, היחידה מתמקדת בביצוע בקרות טכניות, כגון נוכחות פיזית של נאמן בהליכים משפטיים ועצם הגשת דוחות. עוד נמצא כי גיבוש מתודולוגיית פיקוח ליחידה טרם הושלם. פעולות פיקוח ובקרה יזומות ועיתיות נדרשות בייחוד נוכח מרכזיות פעילותם של הנאמנים בהליכי חדלות הפירעון ועל רקע המודל התפעולי שנקבע, שלפיו הנאמנים הם גורמים פרטיים ואינם עובדים מן המניין של יחידת הממונה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר הממונה כי בשנת 2023 נערכו על ידי היחידה כמה בקרות המתייחסות לאיכות עבודת הנאמנים. כמו כן ביקש הממונה לציין כי בקרה על איכות הדוחות המוגשים על ידי הנאמנים מתבצעת גם על ידי המחוזות באופן שוטף; כי דוחות נאמנים נבחנים על ידי פרקליטי הממונה; וכי במהלך השנים 2022 ו-2023 בוצעו ביקורות יזומות בנושאים שזוהו על ידי היחידה כמהותיים לניהול ההליך, זאת לצד בדיקות טכניות. הביקורות²⁰³ נמצאות בשלבי סיום, ובהתאם לממצאים יבוצעו פעולות המשך.

על הממונה לפקח על אופן התנהלותם של הנאמנים. לצורך כך מוצע כי הממונה יגבש מתווה עבודה כולל ומפורט שיבטיח פיקוח אפקטיבי על עבודת הנאמנים, ובכלל זה הוא יגדיר את פעולות הפיקוח, קריטריונים לבחינת איכות עבודתם של הנאמנים ודרכי טיפול באי-סדרים שיימצאו במסגרת פעולות הפיקוח והבקרה.

198 סעיף 274 לחוק חדל"פ.

199 לרבות הפקת דוחות תקופתיים על תוצאות סקרים על תפקוד הנאמן במהלך תקופת הבדיקה; דוח תקופתי על תפקוד הנאמן שיכלול חוזקות, חולשות ויעדים לשיפור; משב פרונטלי לנאמן שבסופו יוכן סיכום משוב שיציג את יעדי השיפור שהוסכמו במשוב ואת אופן ההתנהלות של הנאמן מהבחינה המשפטית ומהבחינה הכספית.

200 הצעת חוק חדל"פ, עמ' 678.

201 הצעת חוק חדל"פ, עמ' 630.

202 האפורופוס הכללי הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות לשנת 2021, בעמ' 13 ו-27 - מדובר בסכימה של תיקי יחידים ותאגידיים גם יחד, שכן היחידה אחראית לפיקוח בשני המקרים.

203 הביקורות נערכו בנושאים האלה: יתרות כספים המוחזקות על ידי נאמנים, חלוקת דיבידנד, מימוש כספים, יתרות כספים תאגידיים.



בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי מקובלת עליו מסקנתה בעניין הצורך בגיבוש תפיסת הפעלה כללית סדורה לגבי היחידה לפיקוח על נאמנים וכי הוא פועל לגיבוש תפיסת הפעלה, לבניית תוכנית עבודה סדורה ולגיבוש נהלים לפעילות היחידה. עוד מסר הממונה כי אכן יש מקום להעמיק את בקורות העומק שעורכת היחידה באופן שייכללו בהן תחומים נוספים.

הטיפול בתלונות על נאמנים

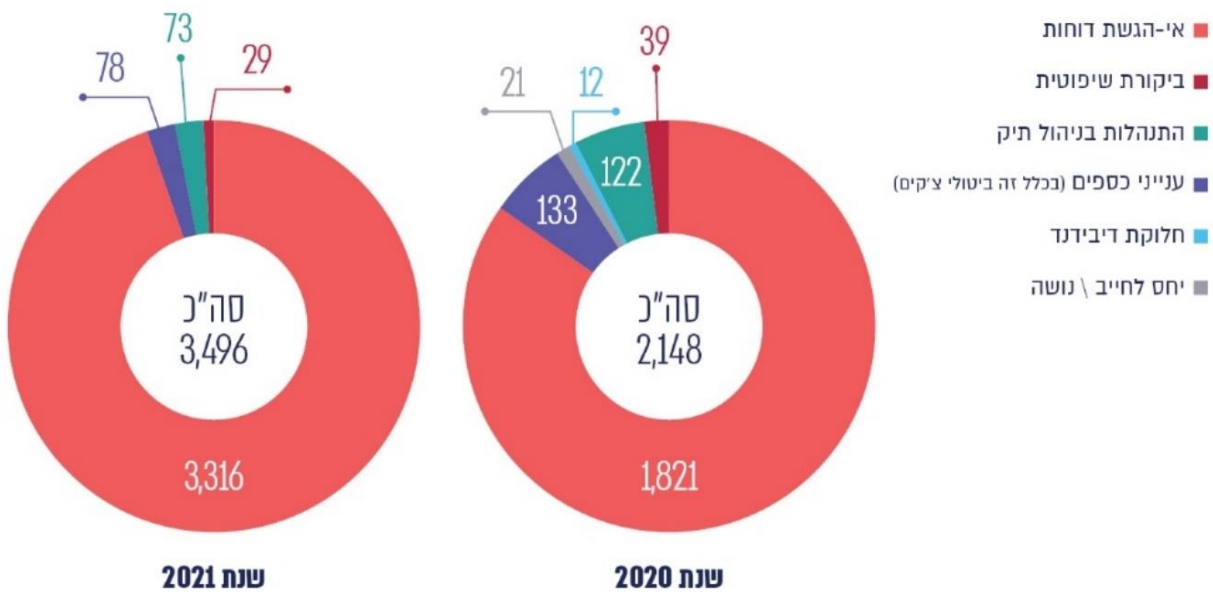
במסגרת עבודתה של יחידת הפיקוח על נאמנים היא מטפלת בתלונות המתקבלות על התנהלות הנאמנים והפסקת מינויים בהתאם לצורך. מקור התלונות מגוון וכולל, בין היתר, פניית חייבים ובאי כוחם, פניית נושים ובאי כוחם, פניות הציבור והחלטות שיפוטיות.

הטיפול בתלונה נחלק לכמה שלבים, כלהלן: קבלת התלונה ובחינתה, העברת התלונה למחוז שבו מטופל התיק ולנאמן לקבלת תגובתם בנושא. לאחר מכן מתקיים דיון בעניין התלונה ומגובשת עמדת היחידה לפיקוח על נאמנים ולבסוף ניתן מענה לפונה. עם זאת אין נוהל לגבי אופן הטיפול בתלונות על נאמנים.

המעקב אחר הטיפול בתלונות מתבצע באמצעות אקסל ידני אשר כולל מידע לעניין תלונות שהיחידה מסווגת כמהותיות.

להלן בתרשים 9 יוצגו נתונים על נושאי התלונות על נאמנים, כפי שפורסמו בסיכומי הפעילות של הממונה בשנים 2020 - 2021:

תרשים 9: פילוח תלונות על נאמנים לפי נושאים, 2020 - 2021



על פי נתוני סיכומי הפעילות של הממונה בשנים 2020 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה²⁰⁴.

מהתרחישים עולה כי חל גידול של כ-60% במספר התלונות על נאמנים שהתקבלו אצל הממונה (2,148 בשנת 2020, 3,496 בשנת 2021). כ-90% מהתלונות עסקו באי-הגשת דוחות²⁰⁵. שיעור התלונות בנושא זה גדל מ-84% מכלל התלונות בשנת 2020 ל-94% מכלל התלונות בשנת 2021.

²⁰⁴ האפוסטרופוס הכללי והממונה על חדלות פירעון, **סיכום פעילות שנת 2021** (עמ' 25); סיכום שנתי 2020, עמ' 44.

²⁰⁵ חישוב זה מתבסס על מספרן הכולל של התלונות שנסבו על אי-הגשת דוחות בשנים אלה (5,137=1,821+3,316) יחסית לכלל התלונות שהתקבלו בשנים אלה (5,644=3,496+2,148).



נמצא כי הממונה לא קבע מנגנון מסודר לטיפול בתלונות המתקבלות על נאמנים²⁰⁶. בין היתר, הממונה לא קבע לוח זמנים מחייב לשלבי הטיפול בתלונה, קריטריונים לסיווג התלונות, את אופן הטיפול בתלונה בהתאם לסיווגה עד לסגירתה, מנגנון מסירת מידע ועדכוניס למתלונן ולנאמן או לנילון, כללים לעניין ערעור, הסנקציות שיינקטו כלפי נאמנים אשר התלונה בעניינם נמצאה מוצדקת וקריטריונים להפעלתן. כמו כן, בהיעדר מערכת ממוחשבת לטיפול בתלונות, אין בידי הממונה כלים מחשוביים מתאימים ויעילים לניהול הטיפול התלונות, לבקרה ולמעקב בנושא ולתיעוד הטיפול בתלונות. במצב דברים זה, נכון למועד סיום הביקורת הטיפול בכ-200 תלונות שהוגדרו על ידי הממונה כמהותיות, תועד באופן ידני בגיליון אקסל שאינו מאפשר מעקב יעיל וכולל. מערכת ממוחשבת יעילה נחוצה בייחוד נוכח מספר התלונות (יותר מ-3,400 בשנת 2021).

בתשובתו לביקורת אישר הממונה כי בהיעדר מערכת פיקוח ממוחשבת, הטיפול בתלונות המהותיות מנוהל באופן ידני באמצעות קובץ אקסל. עם זאת טען הממונה כי קובץ אקסל זה כולל מנגנון שמאפשר מעקב אחר תהליך הטיפול בתלונות; והוא נחלק לקטגוריות שמאפשרות פילוח ועריכת סיכומים.

הממונה עדכן כי מתוך 450 התלונות המהותיות שהוגשו בשנים 2022 - 2023 נותרו רק 23 תלונות שהטיפול בהן טרם הושלם. הממונה הוסיף ועדכן כי גובשה טיוטת נוהל לטיפול בתלונות על נאמנים.

מומלץ כי הממונה יפעיל מנגנון אפקטיבי שיבטיח טיפול מקצועי בתלונות המתקבלות על נאמנים. מנגנון זה ראוי שיכלול בין היתר קריטריונים לסיווג תלונות ואופן הטיפול בהן, לוחות זמנים לטיפול בתלונות ומתווה מסירת מידע לצדדים הרלוונטיים; כל זאת תוך גיבוש נוהל סדור ושימוש בכלים ממוחשבים מתאימים. עוד מומלץ כי מנגנון הטיפול בתלונות יכלול הפקת לקחים מקיפה ומסודרת, אשר באמצעותה ייבחן מכלול התלונות שהתקבלו ויזהו פערים מערכתיים או נקודתיים החוזרים ונשנים.

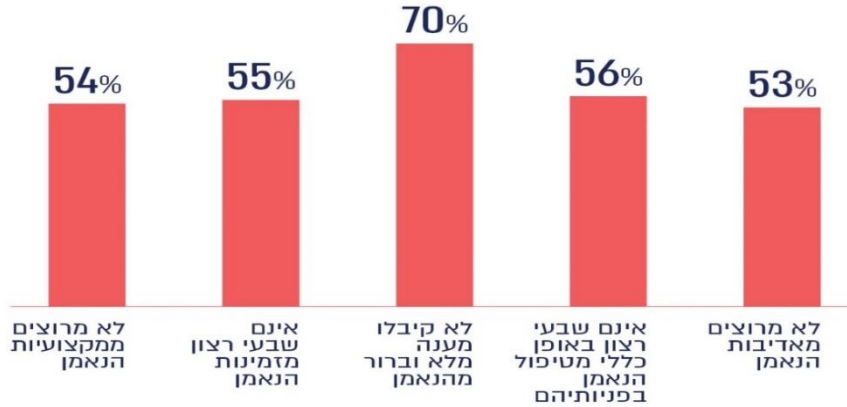
סקר שירות בקרב חייבים: במהלך ניהול הליכי חדלות הפירעון החייבים נמצאים בתקופה רגישה בחייהם. בתקופה זו מוטלות עליהם מגבלות שונות (כדוגמת צו עיכוב יציאה מן הארץ והגבלות כלכליות) ולמעשה הטיפול בהם וההחלטות לגביהם נתונים בידי הנאמנים. במצב המתואר עולה כי יש פערי כוחות מובנים בין החייבים לבין הנאמנים המנהלים את ענייניהם במסגרת הליכי חדלות הפירעון, ולכן יש חשיבות לטיפול בממצאים שעולים כתוצאה מסקרי השירות שערך הממונה בקרב חייבים.

בשנים 2021 - 2022 ביצע הממונה סקרים בקרב חייבים שהתקשרו למוקד הטלפוני שלו. סקרים אלה כללו גם שאלות לגבי השירות שניתן ביחידות השונות, לרבות השירות שנתנו הנאמנים לחייבים. להלן תרשים 10 המסכם את עיקרי הממצאים שעלו מסקרי השירות שבוצעו בקרב חייבים.

²⁰⁶ מנגנון מסודר לטיפול בתלונות יוכל לסייע לפתרון בעיות ולמתן מענה פרטני ויעיל לאזרח, ונוסף על כך הוא עשוי לשמש כלי להפקת לקחים נקודתיים ומערכתיים ולתיקון ליקויים.



תרשים 10: נתונים על שירות שנתנו הנאמנים לחייבים על פי סקרי שירות (2020 - 2021)



על פי ממצאי סקרים שביצע הממונה בקרב חייבים שפנו למוקד השירות ונשאלו על טיפול הנאמן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתוך סקרי השירות שביצע הממונה עולה כי למעלה ממחצית החייבים שהשיבו על הסקר אינם מרוצים מזמינות הנאמן ומיחסו כלפיהם: 70% מהחייבים השיבו שלא קיבלו מענה מלא וברור מהנאמן; 56% לא היו שבעי רצון באופן כללי מטיפול הנאמן בפניותיהם; 55% לא היו שבעי רצון מזמינות הנאמן. עם זאת, הממונה לא העמיק את הבקורות והפיקוח על נאמנים לנוכח ממצאי סקרי השירות.

הממונה לא ניתח את ממצאי סקרי השירות שערך, לא ביצע הליך הפקת לקחים ולא נקט פעולות ייעודיות לנוכח ממצאי סקרי השירות לתיקון הליקויים שהועלו בסקרים.

מומלץ שהממונה ישתמש בממצאי סקרי השירות שהוא עורך לצורך טיוב השירות. לשם כך, מוצע כי הממונה ינתח את ממצאי סקרי השירות, יבצע הליך הפקת לקחים בהתאם לממצאים העולים מהם, ובכלל זה יבצע זיהוי מגמות לאורך שנים, וימפה את הפערים המרכזיים.

בתשובתו לביקורת הבהיר הממונה כי אין חולק על חשיבות עריכת הסקרים, המסייעים בשיפור השירות בהליכי חדלות פירעון. הממונה הוסיף ועדכן כי לנוכח תוצאות הסקרים ולנוכח הערת המבקר בכוונתו לגבש נוהל אמנת שירות לנאמנים שבו יפורט אופן התפקוד המצופה מהם בנוגע למתן השירות לחייבים ולנושים.

התאמת המבנה הארגוני של היחידה לפיקוח על נאמנים

היחידה לפיקוח על נאמנים אחראית למינוי של כ-450 נאמנים בפריסה ארצית²⁰⁷ המטפלים בכ-20,000 תיקים בשנה ולפיקוח על נאמנים אלה²⁰⁸, וכמו כן היא אחראית להנחיה והדרכה מקצועית של הגורמים הרלוונטיים בממונה בכל הנוגע לנאמנים ולגיבוש מדיניות והנחיות כלליות עבור נאמנים. נוסף על כך מוטלת עליה האחריות לבצע חקירות עומק²⁰⁹ ובקרה יזומה²¹⁰ בעניין התנהלות הנאמנים.

207 הצעת חוק חדל"פ, עמ' 630.

208 האפוסטרופוס הכללי הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות לשנת 2021, עמ' 13 ו-27 - מדובר בסכימה של תיקי יחידים ותאגידים גם יחד, שכן היחידה לפיקוח על נאמנים אחראית לפיקוח בעניינם של שני סוגי התיקים.

209 סעיף 274 לחוק חדל"פ.

210 לרבות הפקת דוחות תקופתיים על ממצאי סקרים בנושא תפקוד הנאמן במהלך תקופת הבדיקה; דוח תקופתי על תפקוד הנאמן שיעסוק בחוזקות, בחולשות וביעדים לשיפור; הכנת משו"ב פרונטלי לנאמן, שלאחריה יתפרסם סיכום משו"ב שיעסוק ביעדי השיפור שהוסכמו במשו"ב, ובהתנהלות של הנאמן מהבחינה המשפטית והכספית.



במסגרת ההיערכות להקמת יחידת הפיקוח על נאמנים העריך הממונה כי יידרש לכלול בה כמה עורכי דין, רואי חשבון, מנהלי חשבונות וגורמים מינהליים, אולם הוא לא פירט את מספר המשרות המדויק הנדרש להערכתו לצורך עבודת הפיקוח.

במסגרת עבודת צוות היועצים גובשו באפריל 2017 עקרונות לתקנון יחידת הפיקוח על נאמנים. לאחר חישוב היקף כוח אדם הנדרש לצורך ניהול מאגר נאמנים ופיקוח, בהתבסס על העובדה שבאותה העת נדרש פיקוח על כ-135 נאמנים, הומלץ על איוש משרות של ארבעה עובדים מינהליים, שני פרקליטים ורואה חשבון אחד.

נכון למועד ביצוע הביקורת בספטמבר 2023 עובדים ביחידה שני עורכי דין, אחראית מינהלית, בת שירות, סטודנט ומתמחה. היחידה מקבלת גם שירותים מקצועיים מרואה חשבון חיצוני.

הליך הקמת היחידה לפיקוח על נאמנים בשנת 2018 לא לווה בהתאמת המבנה הארגוני וכוח האדם למשימות היחידה, אף שהממונה עמד על הצורך בכך ואף שמדובר בתפקיד ליבה של הממונה על פי חוק חדל"פ. מצבת כוח האדם המוקצית ליחידה (שבעה עובדים, ובכלל זה עובדים במשרות זמניות או חלקיות המבצעים עבודה מינהלית) אינה עומדת בהלימה להמלצת צוות היועצים לצורך פעילותה הנדרשת, הכוללת, בין היתר, עריכת בקורות יזומות, חקירות עומק ובידיקות תקופתיות ושוטפות על כ-450 נאמנים בתחום חדלות הפירעון. היקף הפעילות לו נדרשת היחידה אף הורחב מאז הקמת היחידה נוכח הגידול במספר הנאמנים שבפיקוחה, ואולם המשאבים המוקצים ליחידה לא מאפשרים לה לעמוד באתגרים הניצבים לפניה ובכללם נקיטת אמצעים מול נאמנים כדי להבטיח הגשת דוחות במועד, טיפול סדור בתלונות על נאמנים והפקת לקחים מסקרי שירות בתחום הפיקוח על נאמנים.

מוצע כי משרד המשפטים והממונה יבחנו את צורכי יחידת הפיקוח על נאמנים בהתחשב במשימותיה, ובהתאם לכך יקצו את משאבי היחידה באופן שיהיו בידיה האמצעים שיאפשרו לה לעמוד באתגרים וביעדים בתחום הפיקוח על נאמנים.

גיבוש תפיסת הפעלה ותוכניות עבודה

באפריל 2017, עוד לפני שהוקמה היחידה לפיקוח על נאמנים, הוצגה לפני סמנכ"ל ארגון ומשאבי אנוש במשרד המשפטים עבודת צוות היועצים שבמסגרתה הומלץ כי היחידה לפיקוח על נאמנים תושתת על תפיסת פיקוח הנחלקת לשלושה רבדים. האחד, בקרה שוטפת על כל תיק על ידי עורכי הדין בממונה ומנהלי התיקים²¹¹. השני, בקרה מינהלית רוחבית על כל הנאמנים במסגרת היחידה הארצית. השלישי, ביקורות עומק שתבצע יחידת פיקוח ייעודית על כל נאמן אחת לשנה.

במאי 2017 התקיימו דיונים עם מנהלי מחוזות וצוותים בממונה במסגרת ההיערכות לכניסת חוק חדל"פ לתוקף. זאת כדי ליצור האחדה ולהכין נהלים ותקני פעילות רוחביים בנוגע להתמודדות המחוזות עם הפיקוח השוטף על נאמנים, כחלק ממילוי תפקידו של הממונה כמפקח על עבודת הנאמנים.

בנובמבר 2018 כחלק מהיערכות להקמת היחידה לפיקוח על נאמנים קבעה הנהלת האגף כי היחידה תהיה אחראית, בין היתר, לגיבוש תפיסת פיקוח כדי לייעל את העבודה המשפטית והמינהלית של הנאמנים ולשפר את מערך הבקרה על הנאמנים; וכן היא תהיה אחראית לקביעת שיטות העבודה ביחידה, לעמידה בתוכנית העבודה ולבקרה על מידת העמידה בתוכנית.

במסמך ייזום - הקמת יחידת פיקוח על נאמנים, צוין כי תפקידי היחידה יכללו, בין היתר, הנחיה והדרכה מקצועית של הגורמים בממונה בכל הנוגע לנאמנים והפצת חוזרי מדיניות בתחום.

²¹¹ מנהלי התיקים הם עובדים מינהליים האחראים לשלב פתיחת התיק אצל הממונה קודם להעברתו לטיפול של עורכי הדין במחוז הרלוונטי.



בתיאור המשרה של מנהל היחידה לפיקוח על נאמנים צוין, בין היתר, כי ניהול עבודת היחידה כולל קביעת סדרי עבודה ונוהלי עבודה ביחידה, אחריות לקביעת המדיניות ושיטות העבודה לעניין הפיקוח על נאמנים, ובכלל זה עדכון מתמיד של תפיסת הפיקוח, המדיניות ושיטות עבודת הפיקוח על נאמנים. כמו כן, במסגרת ניהול עבודת היחידה יבוצעו שינויים ושיפורים בתפיסת הפיקוח שיביאו להתייעלות העבודה של הנאמנים ולשיפור מערך הבקרה על הנאמנים.

במועד סיום הביקורת, יותר מארבע שנים לאחר הקמת היחידה לפיקוח על נאמנים, לא גיבש הממונה תפיסת הפעלה כתובה בנושא הפיקוח; אין ליחידה נהלים פנימיים המסדירים את פעילותה ואת קשרי עבודתה עם יחידות הממונה ומחוזות²¹², ואין ליחידה תוכנית עבודה סדורה ומסמך תיעודי של המשימות שנכללות בסדר יומה. היעדרן של תפיסת הפעלה ותוכניות עבודה סדורות המתבססות על תפיסה זו משמעה חסר בכלי תכנוני וניהולי יסודי לפעילות סדורה ואפקטיבית של הממונה בתחום הפיקוח על נאמנים בראייה ארוכת טווח וצופה פני עתיד, והדבר אינו עלה בקנה אחד עם אחריותו על פי החוק.

מומלץ כי הממונה יגבש תפיסת הפעלה בנושא פיקוח על נאמנים, ובהתבסס עליה יכין תוכנית עבודה סדורה עבור היחידה לפיקוח על נאמנים.

בתשובתו ציין הממונה כי הביקורת בעניין הצורך בגיבוש תפיסת הפעלה ותוכניות עבודה מקובלת עליו; ועדכן כי הוא פועל לגיבושן.

מחשוב מערך הפיקוח על נאמנים

אחד העקרונות המרכזיים בניהול מערכת ממוחשבת הוא התאמתה לתהליכים העסקיים בארגון ולנוהלי עבודתו²¹³. להטמעת מערכת מחשוב תומכת בפיקוח על נאמנים חשיבות בכל הנוגע לרמת הפיקוח שמתבצע על כ-450 נאמנים, כ-20,000 בקשות לצווי כינוס או לפתיחת הליכים בשנה, כ-15,000 צווים לפתיחת הליכים וכ-60,000 תיקים פעילים לגביית חובות בהיקף של כ-60 מיליארד ש"ח, לחיסכון בזמן ובעלויות. כמו כן הטמעת המערכת עשויה לשדרג את הניהול השוטף של היחידה לפיקוח על נאמנים.

מערכות המחשוב של אגף הממונה מיושנות²¹⁴ ואינן מותאמות לצורכי היחידה לפיקוח על הנאמנים. מערכות המחשוב של אגף הממונה אינן תומכות בעבודת היחידה, וכפועל יוצא מכך היחידה עובדת באופן ידני. זאת, בין היתר, בנושאים אלה: מעקב אחר תלונות; בקרה על הגשת דוחות כדי לוודא שהם מוגשים במועד; בקרה בנושא כספים שמופקדים אצל נאמני יחידים; בדיקות בנושא המינויים המתבצעים בממונה בהליכי חדלות פירעון של יחידים²¹⁵. עבודה ידנית גוזלת זמן וחשופה מטבעה לטעויות אנוש.

בביקורת נמצא כי מערכות המחשוב של אגף הממונה מיושנות²¹⁶ ואינן מותאמות לצורכי היחידה אשר אמורה על הפיקוח על עבודתם של כ-450 נאמנים שמנהלים כ-60,000 תיקים בהיקף של כ-60 מיליארד ש"ח. בהיעדר מערכת מחשוב תומכת בעבודת היחידה לפיקוח על נאמנים, הגורמים הרלוונטיים ביחידה עוסקים שעות רבות בעבודה ידנית החשופה לטעויות אנוש ובעיקר בפיקוח טכני על נאמנים. פיקוח שכזה לוקה בחסר, שכן אין הוא מציג את כל רובדי הפיקוח, ובכללם רובד הפיקוח על עבודתם המהותית של הנאמנים, והוא מקשה על היכולת לבצע ניהול, בקרה, מעקב ותיעוד בעניין עבודת הנאמנים.

²¹² למשל חסרה הנחיה פנימית בכל הנוגע לקבלת תלונה מהמחוז ליחידה הארצית ולטיפול בה.
²¹³ מבקר המדינה, דוח שנתי 69ב (2019), "פיתוח והטמעה של מערכת מחשוב לתכנון, ניהול ובקרה בפרקליטות המדינה (תנופ"ה)".

²¹⁴ אשר למערכת המגייק ולמערכת BI - הרחבה בנושא תובא בפרק שיעוסק במערכת המחשוב בממונה, מיד לאחר פרק זה.

²¹⁵ גם בנושאים אלו היחידה מתנהלת באופן ידני: בדיקת נוכחות נאמנים בדיונים; עבודת נאמנים על פי הנחיות; טיוב נתונים; עדכון זהות נאמנים וניהול המלצות על נאמנים.

²¹⁶ ראו הערה 192.



בשים לב למספר התיקים העוסקים בהליכי חדלות פירעון והאתגרים הכרוכים בפיקוח ובקרה על נאמנים מומלץ לממונה על חדלות פירעון לפתח מערכת מחשוב אשר תתמוך בקיום פיקוח ומעקב אחר כ-60,000 תיקים בשנה ומאות נאמנים.

בתשובתו הבהיר הממונה כי הביקורת בעניין מחשוב מערך הפיקוח על נאמנים מקובלת עליו; ואישר כי מערכת המחשוב הקיימת אינה מספקת תמיכה מתאימה לעבודת הפיקוח על הנאמנים. הממונה הוסיף ועדכן כי החלה עבודת אפיון לצורך הקמת מערכת מחשוב חדשה ליחידה.

בתשובת אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע במשרד המשפטים מינואר 2024 לביקורת (להלן - תשובת אגף טכנולוגיות) צוין כי הצורך במחשוב מערך הפיקוח על נאמנים באגף הממונה עלה כמה פעמים במסגרת איסוף דרישות לתוכניות עבודה; אולם לא ניתן היה לקדם מענה טכנולוגי מאחר שטרם גובשה מתודולוגיית פיקוח ליחידה. אגף הטכנולוגיות הוסיף וציון כי לאחר גיבוש המתודולוגיה ניתן יהיה להעמיד מענה טכנולוגי מתאים.

לנוכח תשובת אגף טכנולוגיות למשרד מבקר המדינה מומלץ, גם בהקשר זה, להשלים בהקדם את גיבושה של מתודולוגיית פיקוח של היחידה לפיקוח על נאמנים, כדי שניתן יהיה להעמיד מענה טכנולוגי מותאם לפעילות היחידה.

פעילות האכיפה בהליכי חדלות פירעון

פעילות אכיפה היא נדבך חשוב וחיוני ביישום דיני חדלות הפירעון. היא משמשת כלי מאזן, שנועד להבטיח כי לצד גילוי גישה מתחשבת כלפי חייבים תמי לב שנקלעו למצוקה כספית, תוכבד היד²¹⁷ וייאכף הדין בעניינם של אלו המבקשים לנצל את הליכי חדלות הפירעון ולהתחמק מתשלום חובותיהם.

הדברים קיבלו משנה תוקף עם חקיקת חוק חדל"פ, אשר בו הוענקו לחוקרי הממונה סמכויות וכלי אכיפה²¹⁸ כדי לאפשר להם לטפל במקרים שבהם חדלות פירעון נובעת מהתנהלות פסולה אשר מעוררת חשד לביצוע עבירה²¹⁹; וכן כדי להרתיע חייבים מניצול לרעה של הליכי חדלות הפירעון וכדי למנוע את האפשרות לנצלם לרעה²²⁰.

ניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון - משמעויות כלכליות

חשיבות פעילות אכיפה בתחום חדלות הפירעון מתחדדת לנוכח המשמעויות הכלכליות של תופעת הניצול לרעה של ההליכים בתחום זה, אשר באה לידי ביטוי, בין היתר, בהסתרה ובהברחה של נכסים, כדי שלא יוכלו לשמש לפירעון חובות.

217 גם, ואולי דווקא, הדוגלים בגישה מקלה כלפי חייבים מצאו צורך חיוני בפעילות אכיפתית להרתעה ולענישה, שבה הם ראו אף כלי מרכזי לשיפור ההליכים ולחיסכון במשאבים. למשל, בדוח ועדת חריס צוין (בעמ' 9) כי "במקביל למתן אפשרות להפטר מהיר יחסית לחייבים המשתפים פעולה עם ההליך וממציים את יכולת השתכרות 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..."

218 חוק חדל"פ, חלק יא: "עונשין וסמכויות אכיפה", פרק ב: סמכויות אכיפה, סעיף 348.

219 הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, הצעות חוק ממשלה 1027, עמ' 592, 594.

220 מדברי ההסבר להצעת חוק חדל"פ עולה כי חוק חדל"פ נועד לפשט את הליכי חדלות הפירעון, להסיר חסמי כניסה אליהם ולתחום אותם בזמן, וזאת "במטרה לסייע לחייבים תמי לב לנהל את הליכי חדלות הפירעון שלהם באופן יעיל... ולצאת לדרך חדשה". על רקע זה, כ"מהלך משלים" ו"כדי לשפר את האכיפה בתחום ולהרתיע חייבים שיבקשו לנצל לרעה את ההליכים", הוצע ל"העניק לממונה כלי אכיפה ביחס לעבירות פליליות מסוימות הנוגעות לליבת הליכי חדלות הפירעון". ראו הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, הצעת חוק הממשלה 1027 (2016), עמ' 592, 766.



את התוצאות האפשריות של התופעה האמורה ניתן להמחיש באמצעות התבוננות בנתונים הכספיים של הפעילות בתחום חדלות הפירעון:

לוח 5: ההיקף הכספי של תביעות חוב בהליכי חדלות פירעון, 2021 (במיליארדי ש"ח)

סה"כ	הליכי חדלות פירעון של תאגידים	הליכי חדלות פירעון של יחידים
60.512	16.776	43.736

על פי נתוני הממונה, בעיבוד משרד מבקר המדינה²²¹.

על פי נתוני הממונה²²², שיעור הפירעון²²³ הממוצע לשנת 2021 בתיקי חדלות פירעון של יחידים המתנהלים אצל הממונה הוא 6.9% מסך החבות ולשנת 2022 הוא 13%, ובתיקי תאגידים הוא 47.4% מסך החבות ו-11.21% (בשנים 2021, 2022 בהתאמה). בהתאם לכך, לפי נתוני שנת 2021 תוחלת הגבייה הצפויה בתיקי יחידים מסתכמת בכ-3.01 מיליארד ש"ח, ובתיקי תאגידים בסך כ-7.95 מיליארד ש"ח²²⁴. כפועל יוצא מכך, היקף החובות האבודים הכולל מסתכם בכ-49.5 מיליארד ש"ח לשנה²²⁵.

פעולות שונות המתבצעות במסגרת ניצול לרעה של הליכי חדלות - ובכללן הסתרת נכסים כדי שלא יכללו בקופת הנשייה והימנעות ממסירת מידע או מסירת מידע כוזב, במטרה לפגוע בהליכי חדלות הפירעון - מהוות עבירות בתחום חדלות הפירעון, כהגדרתן בחוק חדל"פ²²⁶.

על פי הערכת הממונה, עבירות בתחום חדלות הפירעון מתבצעות בכ-10% מההליכים המתנהלים בנושא. בהתאם לכך ולנוכח היקף החובות האבודים הכולל כאמור, הרי שהיקף החובות האבודים שמקורם בניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון מסתכם, בקירוב, בכ-5 מיליארד ש"ח בשנה²²⁷.

221 סיכום פעילות שנת 2021, האפוטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה.

222 סכומי הגבייה הממוצעים האלו מתייחסים לשיעור הפירעון בתיקים המתנהלים לפי פקודת פשיטת הרגל ומבוססים על נתוני הממונה בנוגע להיקפי הגבייה, כפי שפורטו במסמך "דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018". בדיווח האמור צוין גם כי שיעור הפירעון הממוצע בהתייחס לתיקי יחידים המתנהלים לפי הוראות חוק חדל"פ הוא 7% (מהדיווח המקביל של רשות האכיפה לוועדת החוקה[שצורף לקובץ האמור] עולה כי שיעור הפירעון הממוצע בתיקים המתנהלים לפני רשמים ברשות הוא 47.1%). בדיווח העוקב של הממונה לכנסת בנוגע לנתוני שנת 2022 שוב צוין שיעור פירעון ממוצע של 6.9% בהתייחס לתיקי יחידים המתנהלים לפי פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980, אך ביחס לתיקים המתנהלים לפי חוק חדל"פ צוין שיעור פירעון של 13%. בהתייחס לתיקי תאגידים, לעומת זאת, צוין שיעור פירעון ממוצע של 11.21%.

223 יצוין כי שיעורי הפירעון האמורים נקבעו לפי נתוני הליכים שהסתיימו בהפטר. עוד יצוין כי לצד ציון נתונים אלו בדיווח ציין הממונה כי "מאחר שלא כל תביעות החוב שהוגשו בהליכים אלו נבדקו, מדובר בשיעור פירעון משוער".

224 $43.736 = 6.9\% * 3.017$; $47.4\% * 16.776 = 7.952$. על פי שיעורי הפירעון שצוינו בדיווחי הממונה לשנת 2022, תוחלת הגבייה הכוללת (כשהיא משוקללת ביחס לנתוני 2021) נמוכה עוד יותר, שכן בתיקי יחידים היא עולה לכדי סך של כ-5.68 מיליארד ש"ח $(43.736 * 13\% = 5.68)$ אך בתיקי תאגידים היא יורדת לסך של כ-1.88 מיליארד ש"ח בלבד $(16.776 * 11.21\% = 1.88)$.

225 סכום זה מתקבל מהפחתת תוחלת הגבייה הצפויה מהיקף החבות הכולל בנתוני שנת 2021: $60.512 - 3.01 = 57.502$; $57.502 - 7.95 = 49.552$. ובנתוני תביעות החוב של 2021 המחושבים לפי שיעורי הפירעון שצוינו בדיווח 2022, כאמור, היקף החובות האבודים היה מגיע לסך של כ-53 מיליארד ש"ח $(49.552 - 5.68 = 43.872)$.

226 לפירוט בעניין עבירות חדלות הפירעון ראו חלק יא לחוק חדל"פ.

227 49.5 מיליארד*10% = 4.95 מיליארד ש"ח (ובנתוני תביעות החוב של שנת 2021, המחושבים לפי שיעורי הפירעון שצוינו בדיווח 2022, כאמור: $52.952 = 10\% * 5.29$ מיליארד ש"ח). מהתמקדות בתיקי יחידים בלבד (שהיקף החבות הכולל בהם מסתכם, כאמור, בכ-43.7 מיליארד ש"ח) תיגור תוחלת חובות אבודים בהיקף של כ-40.7 מיליארד ש"ח, והיקף החבות שיש לייחס לעבירות חדלות פירעון יסתכם בכ-4 מיליארד ש"ח בקירוב (ובנתוני תביעות החוב של שנת 2021, המחושבים לפי שיעורי הפירעון שצוינו בדיווח 2022, כאמור, תוחלת החובות האבודים בתיקי יחידים תהיה כ-38 מיליארד ש"ח $(43.7 - 5.68)$), והיקף החבות שיש לייחס לעבירות חדלות פירעון יסתכם בכ-3.8 מיליארד ש"ח. תוצאות אלו מתקבלות כאשר החישוב מתבסס על היקף החובות האבודים ועל חילוף החלק המיוחס לניצול לרעה של ההליכים מתוך נתח זה בלבד. לחלופין, ניתן היה לחשב את היקף החובות שמקורם בניצול לרעה על בסיס ההיקף הכולל של תביעות החוב, ואז היו מתקבלים סכומים גדולים עוד יותר.



יחידת החקירות

את פעילות האכיפה בתחום חדלות הפירעון אמורה להוביל היחידה הארצית לחקירות של הממונה (להלן - יחידת החקירות).

יחידת החקירות הוקמה בשנת 1996 בעקבות תיקון לפקודת פשיטת הרגל²²⁸ אשר במסגרתו נוסף, בין היתר, סעיף 18 לפקודה²²⁹, שעניינו ביצוע חקירה על ידי הכונס הרשמי. עם הקמתה הוקנו ליחידת החקירות סמכויות אזרחיות בלבד לביצוע בדיקות כלכליות.

הממונה מוסמך לבצע חקירות מקיפות בנוגע לחייבים שבעניינם נפתחו הליכי חדלות פירעון; ובכלל זה לבדוק את הכנסותיהם, הוצאותיהם, חובותיהם ונכסיהם של החייבים ולדרוש כל מידע או מסמך הנוגעים לענייניו של החייב מכל אדם שיש יסוד סביר להניח כי המידע או המסמך נמצאים ברשותו²³⁰.

בחוק חדל"פ ניתנו לחוקרי הממונה סמכויות חקירה פלילית, תפיסה וביצוע צווי חיפוש²³¹. משהוקנו לחוקרי הממונה²³² סמכויות חקירה פלילית, אמונה יחידת החקירות על חשיפת עבירות מרמה בהליכי חדלות פירעון ועל איתור ותפיסה של רכוש מוסתר. היחידה אחראית ליצירת הרתעה מפני ניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון, וזאת, בין היתר, באמצעות ביצוע חקירות שיובילו להעמדת נאשמים לדין פלילי במקרים שבהם נמצאו ראיות לביצוע עבירות פליליות במסגרת הליכי חדלות הפירעון²³³.

בשנים האחרונות נעשו מאמצים לשיפור בבניין הכוח של יחידת החקירות ובהפעלתו, ובכללם - קבלת סמכויות לאכיפה פלילית, העברת חוקרים מכפיפות למחוזות לפעילות כיחידה אורגנית, בניית מתקני חקירה, הכנה והפעלה של תוכנית הכשרה לחוקרים.

במסגרת הביקורת וכפי שיתואר להלן, נבדק אם נפח הפעילות של יחידת החקירות ומכלול המשאבים המוקצים לטובתה עולים בקנה אחד עם הגידול שחל במספר ההליכים בתחום חדלות הפירעון ואם הם מאפשרים התמודדות ראויה עם האתגרים הניצבים לפני היחידה למימוש ייעודה.

היקף פעילות יחידת החקירות

ההיקף ונפח פעילותו של גוף מבצעי צריך, מטבע הדברים, להיות מותאם למשימות המוטלות עליו ולאתגרים הניצבים לפניו. ייעודה של יחידת החקירות, כאמור, הוא מניעת ניצול לרעה של הליכי חדלות הפירעון. ניתן לקדם מטרה זו על ידי פעילות לאיתור נכסים מוסתרים (שתביא

228 חוק לתיקון פקודת פשיטת הרגל (מס' 3), התשנ"ו-1996.

229 פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם-1980.

230 האפוטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, "סיכום פעילות שנת 2021", עמ' 28.

231 חוק חדל"פ, חלק יא: עונשין וסמכויות אכיפה, פרק ב: סמכויות אכיפה, סעיף 348. סמכויות אלו אינן כוללות סמכות לביצוע מעצרים. כמו כן, לעמדת משרד המשפטים לא נמצא מקור חוקי המקנה סמכות לממונה לבצע חיפוש במחשב לרבות בטלפון סלולארי של חייב. לפי עמדת יחידת החקירות יכולותיה נפגעו מכך שהסמכויות האמורות אינן נתונות לה, שכן הדבר גורם להגבלת יכולתה לנהל חקירות באופן עצמאי ומגביר את התלות שלה בשיתוף פעולה מצד המשטרה בניהולת תיק חקירה (עניין שיידון להלן בתת-פרק ייעודי לנושא זה).

232 סמכויות האכיפה הפליליות נמסרו בפועל, מכוח סעיף 348 לחוק חדל"פ, לחוקרים. עם זאת, כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת חוק חדל"פ, צעד זה בוצע כמהלך משלים שעניינו "להעניק לממונה כלי אכיפה...".

233 הנאמן אמור לפעול לגילוי נכסים במסגרת בדיקת מצבו הכלכלי של החייב מכוח סמכויות הביורר שהוקנו לו על פי סעיף 152 לחוק חדל"פ. להרחבה בעניין זה ובעניין התנהלות יחידת החקירות בנושא ראו להלן תת-הפרק בעניין ממשק יחידת החקירות מול הנאמנים.



להגדלת הנשייה) ועל ידי פעילות ליצירת הרתעה (באמצעות העמדה לדין פלילי, שתגרום לחייבים להימנע מהסתרת נכסים)²³⁴.

בהתבסס על ההנחה שמספר ההליכים הנפתחים בכל שנה בתחום חדלות הפירעון הוא כ-20,000, אשר כ-67% מהם אמורים להיות בטיפול²³⁵, העריך הממונה בשנת 2019 כי מדי שנה נדרשת חקירה בעניינם של כ-1,300 מהתיקים שבטיפול²³⁶. בשנת 2021 הוגשו 21,851 בקשות לפתיחת הליכים בתחום חדלות הפירעון, אשר 16,568 מהן הוגשו לממונה²³⁷. מכך משתמע כי לפי הערכת הממונה, בשנה זו נדרשה חקירה בעניינם של כ-2,200 תיקי חדלות פירעון, בהם כ-1,700 תיקים שבטיפול הממונה.

בשנת 2016 ובמסגרת ההיערכות לחקיקת חוק חדל"פ וליישומו, שכר משרד המשפטים, כאמור, חברת ייעוץ כדי להביא לגיבושם של תקינה, הגדרות תפקיד ותהליכים ביחידת החקירות. תוצרי עבודתו של צוות היועצים במאי 2017 כללו, בין היתר, המלצה להגדלת מספר התיקים הנחקרים ביחידת החקירות להיקף של 1% - 2% ממספר התיקים השנתי, והנהלת האגף אימצה המלצה זו²³⁸.

אילו הייתה המלצה זו מיושמת, הרי שבשנת 2016 נדרש היה לבצע חקירות בעניינם של כ-160 - 320 תיקים, ובשנת 2021 נדרש היה לבצע חקירות בעניינם של כ-220 - 440 תיקים בהתייחס לכלל ההליכים בתחום חדלות הפירעון, ובהם כ-165 - 330 תיקים בהתייחס להליכים שבטיפול הממונה.

בפועל יחידת החקירות מטפלת נכון למועד הביקורת בכ-20 תיקי חקירה במוצע לשנה. משנת 2015 ועד אמצע שנת 2023 טיפלה יחידת החקירות בסך הכול בכ-80 תיקים²³⁹, שההיקף הכספי המשוער של העבירות שבהם הם עסקו הסתכם ביותר מ-1.7 מיליארד ש"ח. במסגרת חקירות אלו בוצעו תפיסות בהיקף כספי של כ-34 מיליון ש"ח וכן 20 נכסי נדל"ן וכ-30 כלי רכב.

בשנת 2021 נפתחו 23 תיקים חדשים ביחידה הארצית לחקירות של הממונה ובסך הכול טופלו בשנה זו 32 תיקים בשלבי חקירה שונים. 12 תיקים הועברו לפרקליטות לצורך קבלת החלטה בדבר נקיטת אמצעים לאחר השלמת חקירה, וב-7 תיקים הוגשו כתבי אישום²⁴⁰.

יחידת החקירות של הממונה פועלת בהיקפים מצומצמים ומטפלת במספר קטן של תיקים (כ-20 תיקים בשנה בתקופת הביקורת). בשנת 2021, שבה נפתחו 23 תיקי חקירה, הועברו 12 תיקים לטיפול הפרקליטות וב-7 תיקים הוגשו כתבי אישום. משנת 2015 ועד אמצע שנת 2023 טיפלה היחידה בסך הכול בכ-80 תיקים, אשר במסגרתם בוצעו תפיסות בהיקף כספי של כ-34 מיליון ש"ח וכן 20 נכסי נדל"ן וכ-30 כלי רכב. זאת, בשעה שעל פי הערכת הממונה עבירות בתחום חדלות הפירעון מתבצעות בכ-10% מההליכים המתנהלים בנושא (דהיינו - ביותר מ-

²³⁴ בד בבד, בירורים במסגרת בדיקות אזרחיות-כלכליות מתבצעים בהובלה ובאחריות של הנאמנים. להרחבה בעניין פעילות הנאמנים והתנהלות יחידת החקירות בנושא ראו להלן תת-הפרק בעניין ממשק יחידת החקירות מול הנאמנים.

²³⁵ יתרת ההליכים מתנהלים ברשות האכיפה והגבייה.

²³⁶ אומדן זה התבסס על הערכת הממונה ולפיה עבירות בתחום חדלות הפירעון מתבצעות בכ-10% מההליכים המתנהלים בנושא. ראו הדיון לעיל בתת-הפרק שעניינו ההשפעות הכלכליות של ניצול לרעה של הליכי חדל"פ.

²³⁷ האפוסטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות שנת 2021 (2022), 13.

²³⁸ היקף תיקים זה לא נועד להבטיח מענה בעניינם של כלל ההליכים שבהם מתבצעת הסתרת נכסים. כבר בעת גיבוש ההמלצה בעניינו הובהר כי "רבים מהעוסקים בתחום... מעריכים שמדובר בכמות גדולה יותר".

²³⁹ 15 מכלל תיקי החקירה הסתיימו בהרשעה בבית משפט, ב-18 הוגשו כתבי אישום, 17 הועברו לטיפול הפרקליטות, 21 מצויים בשלבי חקירה גלויה, 6 בחקירה סמויה ו-3 נגזו. יצוין כי ברשימת תיקי החקירה האמורים כלולים גם תיקים מסועפים שבהם נחקר עניינם של גורמים שונים הקשורים לאותה פרשה. כמו כן טיפלה היחידה בתיקי ידיעות מודיעיניות ובתיקים שהוחלט לגנוז בלי שבוצעה בעניינם חקירה פלילית.

²⁴⁰ האפוסטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות שנת 2021 (2022), עמ' 28.



2,000 הליכים בשנה), והיקף החובות האבודים שמקורם בעבירות אלו מסתכם בכ-5 מיליארד ש"ח לשנה, בקירוב²⁴¹. על פי המלצת צוות מקצועי מטעם משרד המשפטים שבחן את הנושא לפני מספר שנים, מספר התיקים הנחקרים מדי שנה צריך לעמוד על פי 8 עד פי 16 ממספר התיקים הנחקרים כיום. במצב דברים זה עולה חשש כי בהיעדר פעילות רחבה ואפקטיבית של הממונה באמצעות יחידת החקירות, נפגעות הן ההרתעה מפני ניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון והן יכולת האכיפה בעניין פעילות עבריינית בתחום, בכלל, ובעניין הסתרה או הברחה של נכסים שיכולים לסייע בהגדלת שיעור החוב שיוכלו הנושים לפרוע, בפרט.

מוצע כי הממונה יפעל להגדלת היקף הפעילות של יחידת החקירות בהלימה למספר ההליכים בתחום חדלות הפירעון. פעילות זו ראוי שתישען על יעדים מוגדרים באופן שיסייע ליחידה במימוש ייעודה באמצעות אכיפה ויצירת הרתעה מפני ניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון.

בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי הוא מקבל את הביקורת בעניין היקף הפעילות המצומצם של יחידת החקירות. אומנם הממונה ציין כי לדעתו ביחס להיקף המשאבים שעומדים לרשותה היחידה ביצעה עבודה משמעותית; אולם הבהיר כי יש מקום להגדלת היקף פעילות היחידה והמשאבים שעומדים לרשותה.

תקינה ואיוש תקנים ביחידת החקירות

במסגרת ההיערכות להקמת יחידת החקירות העריך האגף, בשנת 1995, כי יידרשו כשישים חוקרים לעבודתה²⁴². בפועל, עם הקמת היחידה הוקצו לה 20 משרות של חוקרים, אף שבתקופה זו התנהלו כ-300 תיקי חדלות פירעון בשנה. מאז הוקמה יחידת החקירות גדל היקף הפעילות בתחום חדלות הפירעון באלפי אחוזים וכונן לתקופת הביקורת (שנת 2023), נפתחים מדי שנה יותר מ-20,000 תיקים²⁴³.

במסגרת עבודתו של צוות היועצים לקראת יישומו של חוק חדל"פ גובשו בשנת 2017 עקרונות לתקנון יחידת החקירות. לאחר ניתוח רכיבי עבודת החקירות ובחינה השוואתית הומלץ על אימוץ מפתח שלפיו חוקר יעסוק בארבעה עד שישה תיקים בשנה.

לפי הערכת הממונה, בהתבסס על נתוני שנת 2021 נדרשת חקירה בעניינם של 2,200 תיקי חדל"פ, אשר 1,700 מהם הם בטיפול הממונה. יישום מפתח התקינה האמור בהקשר זה מלמד על צורך בגיוס מאות חוקרים²⁴⁴. גם אם תתקבל ההמלצה להגדלת היקף התיקים הנחקרים לכדי 1% - 2% מכלל תיקי חדלות הפירעון ניתן להסיק מכך שיש צורך, בהתאם למפתח האמור, בהעסקת מספר ניכר של חוקרים²⁴⁵.

המלצת צוות היועצים, אשר אומצה על ידי יחידת החקירות, הייתה כי תקינת היחידה צריכה לכלול כ-60 עובדים²⁴⁶, והדברים הוצגו לאורך השנים לפני הנהלת האגף ולפני הנהלת משרד

²⁴¹ כאמור, הנחת המוצא היא כי כמות ההליכים הנפתחים בשנה בתחום חדלות הפירעון עומדת על כ-20,000 תיקים, כאשר על פי הערכת הממונה, עבירות בתחום חדלות הפירעון מתבצעות בכ-10% מההליכים המתנהלים בנושא.

²⁴² פרוטוקול של ישיבת ועדת המשנה (של ועדת חוקה, חוק ומשפט) לחוק פשיטת הרגל (23.5.95), עמ' 13.

²⁴³ למשל, בשנת 2020 הוגשו 22,246 בקשות לצו כינוס או פתיחת הליכים, ובשנת 2021 הוגשו 21,851 בקשות. ראו האפורטופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות שנת 2021 (2022), 13.

²⁴⁴ 283 - 425 חוקרים לטיפול בחקירות בתיקי הממונה בלבד.

²⁴⁵ טווח של 28 - 82 חוקרים בשנה מתקבל מחלוקת היקף של 165 - 330 תיקים (המשקפים 1% - 2% מכלל התיקים שבטיפול הממונה) במפתח של 4 - 6 תיקים לחוקר לשנה.

²⁴⁶ שעומדים יימנו חמישה צוותים (ארבעה צוותי חקירה וצוות מודיעין אחד), כשבכל אחד מהם עשרה עובדים ומנהל; ומטה שיכלול מנהל, סגן יועץ משפטי ועובדי מנהל.



המשפטים. בהמשך לכך, בבקשות התקציב²⁴⁷ שהגיש האגף צוין הצורך בהגדלה ניכרת של היקף כוח האדם ביחידה, עד כדי תוספת של 60 משרות לתקן²⁴⁸.

אלא שבפועל תקינת היחידה לא גדלה כלל. יתרה מזו, במהלך השנים אף נגרעו ממנה תקנים²⁴⁹ שהוסטו לטובת צורכיהן של יחידות ומשימות אחרות באגף. למשל, במשך שנים עובדים במחוזות האגף, אשר הועסקו על חשבון תקני חוקרים, עסקו בפועל במשימות שאינן קשורות לעבודת החקירות; ובכללן עבודות פיקוח, מזכירות וקבלת קהל. כפועל יוצא מכך, אותם עובדים, שהתקבלו לעבודה בתחום החקירות, לא הכירו את עבודת החקירות ולא היו כשירים לבצע אותה.

במועד עריכת הביקורת עבדו ביחידת החקירות 12 חוקרים ושלושה עובדי מטה. ארבעה מעובדי האגף מחזיקים במשרות שנכללו בתקני היחידה אך אינם עוסקים בפעילותה. יחידת החקירות פנתה בנושא להנהלת האגף, אולם הנושא לא קודם, ולא גובש כל פתרון למיצוי המשרות שבתקנים לטובת פעילות היחידה. לרשות יחידת החקירות מוקצים שישה תקנים נוספים²⁵⁰, אולם בשלב זה תקנים אלו אינם מאוישים שכן היחידה אינה מצליחה לגייס עובדים מתאימים.

במהלך הביקורת הוצגה עמדת יחידת החקירות ולפיה האתגר בגיוס עובדים ליחידה מתעצם נוכח תנאי ההעסקה המוצעים ביחידה, אשר אינם עומדים בהלימה למאפייני העבודה במסגרתה. לפי עמדה זו, החוקרים נדרשים לעסוק בפעילות שטח (לרבות בביצוע מעקבים, תצפיות, חיפושים ותפיסות, ברמת נייחות גבוהה ברחבי הארץ) ולעבוד בסביבה מאתגרת ובתנאים מורכבים (לרבות שעות עבודה ארוכות ולא שגרתיות, פעילות באזורי סיכון, ספיגת איומים, חשיפה לאירועי אלימות). לעומת זאת, תנאי ההעסקה המוצעים להם, ובכלל זה השכר, מקבילים לאלה של מפקחים במחוזות האגף, אשר עובדים בסביבה משרדית רגילה והינם נמוכים בכ-20% מחוקרים ביחידות מקבילות.

בתקינה המוקצית ליחידת החקירות לא חל שום גידול יחסית לתקינה שנקבעה ליחידה במועד הקמתה בשנת 1996, לפני כ-27 שנים עת התנהלו 300 תיקי חדלות פירעון בשנה, והיא כוללת כ-25 משרות, מתוכן מאוישות 12 בלבד על ידי חוקרים, שתנאי ההעסקה שלהם נמוכים בכ-20% מהתנאים הנתונים לחוקרים ביחידות מקבילות. זאת אף שבתקופה זו גדל מספר תיקי חדלות הפירעון באלפי אחוזים, שההיקף הכספי המשוער של חובות אבודים שמקורם בניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון לשנת 2021 הסתכם בכ-5 מיליארד ש"ח, ואף שסמכויותיה ותחומי פעילותה של היחידה הורחבו, בין היתר מכוח סמכויות האכיפה הפלילית שהוקנו לחוקרי הממונה על פי חוק חדל"פ. התקינה הקיימת אף אינה משקפת את הערכת הגורמים המקצועיים ולפיה יש צורך ב-60 משרות. כמו כן, בביקורת נמצא כי התקינה הקיימת אינה ממוצה: שש משרות היחידה אינן מאוישות וארבע מהמשרות שבתקן מוחזקות על ידי עובדים שאינם פועלים במסגרת היחידה אלא מועסקים במשימות ובתחומים אחרים. במצב דברים זה התקינה הקיימת של היחידה ומצבת העובדים העומדים לרשותה בפועל רחוקות מלהלוט את הפעילות בתחום חדלות הפירעון ואינן מאפשרות ליחידה להתמודד עם הנזק הנובע משיעור ניכר של עבירות ועם תופעות ניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון.

מוצע כי הממונה, בשיתוף עם הנהלת משרד המשפטים ומול משרד האוצר, ינתח את צורכי יחידת החקירות בתחום כוח האדם בשים לב למשימותיה וכן יבחן את החסמים ואת הסיבות לאי-איוש מלא של המשרות הקיימות. כמו כן מוצע כי גורמים אלה יפעלו בשיתוף פעולה לביצוע ההתאמות הנדרשות באופן שיאפשר ליחידה למצות את מלוא הפוטנציאל שלה ולמלא

²⁴⁷ למשל, במסגרת בקשת התקציב לשנת 2020 ציין האגף כי נדרשת הגדלת תקן היחידה ב-60 משרות והבהיר כי מתוך הבנה שמדובר בדרישה לא ריאלי, הרי שבשלב זה מדובר בבקשה לתוספת של 8 משרות בלבד לתקן.

²⁴⁸ בד בבד הובהר כי "על מנת לאפשר לממונה לבצע את עבודת החקירות באפקטיביות ועל מנת לייצר הרתעה אמיתית מפני ניצול לרעה של ההליכים נדרש לתגבר את היחידה, בשלב ראשון ומייד, ב-8 חוקרים".

²⁴⁹ למעט תקן של סגן למנהל היחידה, אשר נוסף לאחרונה.

²⁵⁰ חמש משרות של חוקרים ומשרה נוספת של משפטן.



את ייעודה באופן המיטבי. לעניין זה מוצע לתת את הדעת בין היתר על תנאי העסקה המוצעים לעובדי היחידה, תוך התחשבות במאפייני הפעילות שלה ובשים לב לתנאים המוצעים ביחידות חקירה הפועלות בגופים מקבילים.

בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי הוא מקבל את הביקורת בעניין תקינה ואיוש תקנים ביחידות החקירות. כמו כן עדכן הממונה כי הוא מבצע עבודה משותפת עם מחלקת הון אנושי במשרד המשפטים, בליווי חברת ייעוץ, אשר במסגרתה נבחנו החסמים והסיבות לפערים באיוש משרות ביחידות החקירות וגובשו המלצות שכללו פתרונות אפשריים לליקויים שעלו בביקורת. הממונה הוסיף וציין כי לאחר שעבודה זו תאושר, היא תועבר לטיפול נציבות שירות המדינה.

היערכות ליישום חוק חדל"פ במישור האכיפה

במסגרת ההיערכות לחקיקתו וליישומו של חוק חדל"פ וכדי להבטיח כי החוק החדש ייושם באופן המיטבי החליט, כאמור, משרד המשפטים לבצע בחינה מעמיקה בעניינם של האגף, אופן פעולתו והשינויים הצפויים עם החלת החוק והוקמה ועדת היגוי. בין יעדי ועדת ההיגוי נכללה "יצירת מערך הרתעה אפקטיבי... בהליכי חדלות פירעון מפני מי שמבקש להונות או לנצל לרעה את ההליך".

בעבודתו של צוות היועצים נסקרה תמונת המצב הקיים בנוגע לניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון, הועלו אתגרים ופערים בהתמודדות עם התופעה, גובשה תפיסה לפעילות ורוכזו המלצות ליישומה, בהתייחס גם לפעילות יחידות החקירות ולצרכיה (מבחינת התקינה, מספר החקירות, התשתיות, ההכשרות, הטכנולוגיות, המבנה הארגוני).

בד בבד עם עבודתו של צוות היועצים הוקמו באגף צוותי עבודה ייעודיים לקידום ההיערכות ליישום חוק חדל"פ בתחומים שונים. במסגרת זו הוקם באוגוסט 2016 צוות לאפיון פעולת יחידה לחקירות ומודיעין. על פי כתב המינוי, הצוות היה אמור לגבש תפיסת עבודה עקרונית, מבנה ארגוני ומשאבים ליחידת החקירות והמודיעין שתוקם, וכן היה אמור להגיש את תוצרי עבודתו עד 1.1.17.

בפועל הצוות אשר הוקם באוגוסט 2016 כדי לאפיון את פעולת יחידת החקירות לא התכנס מעולם, לא ביצע פעילות ולא הפיק תוצרים.

בישיבת עבודה שהתקיימה ב-18.2.2018 סוכם כי יחידת החקירות תכין בתוך חודש תוכנית עבודה לארגון מחדש של היחידה. נקבע כי בין הנחות היסוד שישמשו בסיס לתוכנית יכלול מתן "מענה למרבית המשאבים החומריים הנדרשים", וכי התוכנית תתייחס "הן למבנה הארגוני והן לצרכים הפיזיים".

בחודשים מרץ עד יוני 2018 שיגרה יחידת החקירות פניות להנהלת האגף ולמשרד המשפטים שבהן הבהירה את צורכי היחידה (בתחומי התקינה, המבנה הארגוני, תהליכי העבודה, הכשרות ולוגיסטיקה) במסגרת ההיערכות לחוק חדל"פ. בהקשר זה צוינו, בין היתר, פריסה גיאוגרפית והיבטי בינוי, ציוד חקירות, ציוד טכני, ציוד תפעולי, כלי רכב, אמצעי מחשב. תגובת משרד המשפטים הייתה כי הטיפול בעניינה של יחידת החקירות עוכב לבקשת הנהלת האגף.

עמדת הנהלת האגף הייתה כי "תגבור למחלקת החקירות" יוכל להתבצע רק לאחר "לימוד מעמיק של הנושא, אשר יתאפשר רק לאחר כניסת החוק לתוקף".



אלא שגם לאחר כניסת חוק חדל"פ לתוקפו לא חל שינוי²⁵¹ מקיף ומהותי בהיערכות מחלקת החקירות ובהקצאת המשאבים הדרושים לפעילותה²⁵².

בעקבות חוק חדל"פ הורחבו סמכויות האכיפה של יחידת החקירות, מתוך מטרה לקיים מערך הרתעה אפקטיבי. שינוי מהותי זה והאתגרים הגלומים בתופעת הניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון הצריכו צעדי היערכות ליישום הוראות החוק. אלא שבפועל מהלכים אלו לא מוצו, לא גובשה תפיסת הפעלה מעודכנת של היחידה, לא הוגדרו יעדים לפעילותה ולא ניתן מענה על הפערים בהקצאת המשאבים הדרושים לפעילותה במתכונת החדשה לרבות בתחומי התקינה והאמצעים (כלי רכב, מעבדות, מחשוב ותקשורת).

מוצע כי הממונה ישלים וירענן את עבודת המטה שהחלה לקראת יישום חוק חדל"פ; יגבש תפיסת הפעלה סדורה לפעילות היחידה; ימפה את הפערים הקיימים במשאבי היחידה אל מול הצרכים; ויפעל בשיתוף הנהלת משרד המשפטים, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה למתן מענה לפערים אלו. כל זאת, בשים לב לתכליתה ולייעודה של היחידה ולעיסוקי הליבה שלה.

בתשובתו לביקורת קיבל הממונה את ממצאי הביקורת בעניין ההיערכות ליישום חוק חדל"פ במישור האכיפה. הממונה עדכן כי הוא פועל לגיבוש תפיסת הפעלה סדורה ומעודכנת ליחידת החקירות, ובמסגרתה יוגדרו יעדים לפעילות היחידה.

איסוף מודיעין ומיקוד מאמצי חקירה

במהלך שנות פעילותה עברה יחידת החקירות מפעילות שייעודה אכיפה כוללת ופרטנית לפעילות הממוקדת ביצירת הרתעה באמצעות אכיפה פלילית. זאת, מתוך הבנה כי לנוכח הגידול העצום במספר תיקי חדלות הפירעון לא ניתן יהיה, במישור המעשי, לבצע אכיפה כוללת שבמסגרתה ייבדק כל תיק שבו מתבצעת הסתרת נכסים.

על רקע הדברים מתבהרת החיוניות והחשיבות של בחירה מיטבית של תיקים שבעניינם יבוצעו הליכי חקירה. בהתחשב בדיעה כי משאבי היחידה מצומצמים, היחידה נדרשת לתעדף את פעילותה ולטפל בתיקים שפיצוחם יתרום להרתעה מפני ניצול לרעה של הליכי חדלות הפירעון. מדובר בתיקים שיש בהם פוטנציאל לגיבוש ראיות פליליות, שיאפשרו העמדה לדין פלילי, וכן פוטנציאל לחשיפת רכוש מוסתר, שתפיסתו תאפשר הטלת סנקציות כלכליות.

איתור תיקים מתאימים לחקירה (שיובילו לחשיפת נכסים מוסתרים ולהגדלת מספר כתבי האישום המוגשים במקרים המתאימים) מתבסס, בראש ובראשונה, על מידע מודיעיני, שיצביע על המאפיינים הרלוונטיים המלמדים על הפוטנציאל הגלום בתיק, בנוגע לנכסים מוסתרים ובהיבט הראייתי.

מידע מודיעיני מקיף, נגיש ורלוונטי מחייב פעילות סדירה של מערך המודיעין, שיהיה אמון על איסוף מודיעין, ניתוחו, עיבודו והפצתו. הממונה עמד על החיוניות שבפעילות המודיעינית במערך האכיפה²⁵³.

במחצית הראשונה של שנת 2016, במהלך שלבי העבודה המוקדמים של צוות היועצים ועל רקע ההיערכות לחוק חדל"פ, התגבשה ההבנה כי יחידת החקירות צריכה לשמש גם "גורם לאיסוף

²⁵¹ הדברים עולים, בין היתר, מפניות של המחלקה להנהלת האגף ומדרישות התקציב שהגיש האגף להנהלת משרד המשפטים.

²⁵² אומנם בוצעו פעולות מסוימות לקידום מערך החקירות שעניינן הכפפת החוקרים (שפעלו במסגרת המחוזות) ליחידה הארצית, בניית מתקני חקירה וביצוע הכשרות לחוקרים; ואולם נושאים רבים החיוניים לפעילות היחידה לא נדונו ולא טופלו.

²⁵³ כבר במועד מינוי מנהל יחידת החקירות בשנת 2014, על רקע הדגשת הצורך בפעילות אכיפה נגד חייבים המנצלים את הליכי חדלות הפירעון לשם הימנעות מתשלום חובותיהם, הבהיר מנהל האגף דאז כי "מערך המודיעין והחקירות... צריך לפרוץ קדימה", וכי, בין היתר, "עליו לקדם איסוף מידע ומודיעין ממאגרי מידע שונים, ו"לקדם את ניהול המידע המצטבר".



מודיעין". במרץ 2017 הועלו בעבודתו של צוות היועצים "פערים עיקריים בנושא מידע ומודיעין"; הומלץ על כיוון פעולה שעניינו "שיפור מערך המודיעין העומד לרשות הכנ"ר"; פורט המענה הארגוני הנדרש, ב"הקמת יחידת מודיעין במחלקת חקירות"; וצוינו היכולות הטכנולוגיות שיידרשו ליחידה, ובכללן יכולות איתור, זיהוי ועיבוד מידע ממערכות מחשב, מרשתות חברתיות ומהמרשתות.

במאי 2017 הוצגה לוועדת ההיגוי המשרדית עמדת צוות היועצים בדבר הצורך בהקמת יחידת מודיעין ביחידת החקירות, שבה יפעלו אנשי מודיעין ומידענים לאיתור מידע ולניתוחי מידע מורכבים. לפי עמדה זו, יחידת המודיעין צריכה לכלול צוות של עשרה אנשי מודיעין וראש צוות. בישיבת הנהלת האגף שהתקיימה ביום 15.11.2018 סוכם כי יחידת החקירות תכלול שלוש זרועות ובהן זרוע מודיעין ומידע.

בשנת 2018 החליטה הנהלת האגף כי יחידת החקירות תכלול זרוע מודיעין וזאת לאחר שהתגבשה ההבנה שפעילות אפקטיבית למניעת ניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון צריכה להתבסס על מידע מודיעיני, וכי קיומו של תוצר מודיעיני איכותי תלוי בפעילות סדירה של מערך מודיעין יעיל שמפיק את המידע ומפיץ אותו לגורמים הרלוונטיים. בביקורת נמצא כי פעילות הממונה בתחום המודיעין מצומצמת ביותר: בחוליית המודיעין של הממונה פועלת רק עובדת אחת, ולרשות החוליה לא עומדים אמצעים ומערכות טכנולוגיות לאיסוף ולניתוח של מודיעין, הדרושים לפעילותה²⁵⁴. בנסיבות אלו מוגבלת היכולת של הממונה למקד פעילות חקירתית בהתבסס על מודיעין, ועל כן קיים חשש לאי-מיצוי פוטנציאל הפעילות החקירתית למניעת ניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון, ליצירת הרתעה ולחשיפת נכסים מוסתרים.

מוצע כי הממונה, בשיתוף הנהלת משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר, יגבש מתווה מעודכן לפעילות המודיעין במערך החקירות בתחום הליכי חדלות פירעון ויישם מתווה זה. ראוי שהמתווה יעסוק, בין היתר, בכוח אדם, באמצעים ובתפיסת ההפעלה.

בתשובתו לביקורת קיבל הממונה את ממצאיה בעניין איסוף מודיעין ומיקוד מאמצי חקירה. הממונה הוסיף וציין כי במסגרת גיבוש תפיסת הפעלה מעודכנת יבחנו הצרכים בהקשר זה ובהמשך הוא יפעל לקבלת האמצעים הדרושים למימוש הצרכים אל מול הגורמים הרלוונטיים.

נציבות שירות המדינה הבהירה בתשובתה לביקורת מדצמבר 2023 (להלן - תשובת נש"ם) כי אם משרד המשפטים יפנה אליה, היא תעמוד לרשותו כדי לקדם הליכים ולסייע במתן מענה הולם ובליווי מקצועי לצורך מיצוי פעילויות יחידת החקירות ומימוש יעדיה בהתאם להמלצות הביקורת.

ממשקי עבודה בין יחידת החקירות לבין המשטרה

בחוק חדל"פ הוקנו לחוקרי הממונה, כאמור, סמכויות אכיפה לביצוע חקירות בתחום חדלות הפירעון. סמכויות אלו אינן כוללות פעולות עיכוב ומעצר²⁵⁵. בעניין זה נזקקת יחידת החקירות בממונה לסיוע של המשטרה. הסיוע המשטרתי נדרש גם בביצוע פעולות חקירה ואיסוף ראיות, וזאת עקב מחסור ופערים באמצעים ומשאבים מתאימים (כגון ציוד למעקבים, יכולות פורנויות וממשקים למערכות מידע בנקאיות²⁵⁶) לביצוע הפעולות.

נוכח היקף הסיוע הנדרש מהמשטרה, בפועל חקירות בתחום חדלות הפירעון נפתחות רק כשמדובר בתיקים שבמסגרת הטיפול בהם מוקם ומתפקד צח"ם (צוות חקירות מיוחד) שבו פועלת יחידת החקירות בממונה לצד היחידות המשטרטיות הרלוונטיות.

²⁵⁴ המידע מנותח בהתבסס על יכולת אנושית בלבד, בשל חוסר במערכות טכנולוגיות ממוחשבות לניתוח מידע. בנסיבות אלו, המידע שנאסף אינו מנוצל באופן המיטבי.

²⁵⁵ מכוח סעיף 348 לחוק חדל"פ רשאי חוקר מטעם הממונה, בתנאים שפורטו בסעיף, לחקור כל אדם ולתפוס כל חפץ. לעומת זאת, הוא רשאי לבצע מעצר רק על בסיס צו חיפוש שיוציא בית המשפט.

²⁵⁶ ראו להלן הרחבה בעניינים אלו.



בד בבד, היחידות השונות במשטרה מקיימות חקירות פליליות בנוגע לתיקים שבהם, בין היתר, יש חשד לביצוע עבירות בהליכי חדלות פירעון. שילוב חוקרי הממונה שמתמחים בתחום עשוי להועיל לחקירה של תיקים אלה.

פעילות מיטבית, שתביא למיצוי היכולות של גופי החקירה להגברת האכיפה וההרתעה, מחייבת, בין היתר, שיתוף פעולה בין המשטרה לבין הממונה, המבוסס על נוהל עבודה מסודר. הנוהל נחוץ לצורך הנחת הבסיס לקשרי עבודה, להגדרת קשרי גומלין, למיסוד חילופי מידע ולקביעת הסדרי העבודה בין שני הגופים. חשיבותו נעוצה גם בכך שהוא אמור לשקף את האחריות ואת המחויבות של מקבלי ההחלטות לנושא.

בשנת 2006, עוד לפני שנחקק חוק חדל"פ והוקנו לחוקרי הממונה סמכויות אכיפה בנוגע לעבירות פליליות, הונעו פעולות הן מצד הממונה והן מצד פיקוד חטיבת החקירות במשטרת ישראל להסדרת תחומי שיתוף הפעולה וממשקי העבודה בנוהל כתוב, זאת לאחר שהושגו הסכמות בנושא. אלא שהליכים אלו לא הבשילו; נכון למועד הביקורת לא קיים נוהל מתוקף בין הגופים; ושיתופי פעולה בין הממונה לבין המשטרה מבוססים בפועל על הסכמות נקודתיות בין יחידת החקירות ובין היחידה המשטרית הרלוונטית להקמת צח"מים (צוותי חקירה מיוחדים).

במסגרת מאמציה של יחידת החקירות בממונה לחיזוק ממשקי העבודה עם המשטרה וכדי להביא להידוק הקשר בין הגופים, לשיתופי מידע ולשיתוף פעולה מבצעי פנתה היחידה כבר בשנת 2014, בהמשך בשנת 2020 ולאחרונה באוגוסט 2023 לאגף החקירות והמודיעין במשטרה בבקשה כי יפעל לצירוף נציגות מטעם היחידה למערך המשולב לתקיפה כלכלית, לרבות חברות בוועדה המתמדת, שעניינה הכוונה ותיאום של פעילות המאבק בפשיעה חמורה, בפשיעה מאורגנת ובתוצריה²⁵⁷. פניות אלו לא התקבלו: הבקשה משנת 2014 נענתה בשלילה²⁵⁸; ובעניינין של הפניות משנת 2020 ומשנת 2023 נמסר ליחידת החקירות כי הן תועברנה לגורמים רלוונטיים לשם קבלת החלטה, אולם בפועל נכון למועד הביקורת לא ניתן מענה מהותי לגופה של הבקשה.

לפי יחידת החקירות, לעיתים, בהיעדר נוהל מחייב, המשטרה מצרפת אותה לתיקים שבהם יש חשד לעבירות גם בתחום חדלות הפירעון, וזאת רק בשלבים מאוחרים, דבר שפוגע בסיכויים למיצוי חקירות.

ההיקף החלקי של סמכויות האכיפה והחקירה שנתונות על פי דין בידי יחידת החקירות של הממונה והמחסור באמצעים שעומדים לרשותה מצריכים הסתייעות במשטרה לצורך ביצוע חקירות בתחום חדלות הפירעון. עם זאת, בביקורת נמצא כי הממשקים בין הממונה לבין המשטרה אינם מבוססים על נוהל עבודה מחייב ומגובש, אלא על שיתופי פעולה נקודתיים של יחידת החקירות בממונה עם יחידות משטריות מסוימות, במקרים ספציפיים שבהם מגיעים להסכמה על שיתוף פעולה כאמור. בנסיבות אלו, הממונה מוגבל בהיקף החקירות שביכולתו לנהל ונאלץ לפעול רק בתיקים שבהם הגיע להסכמות על שיתוף פעולה עם יחידה משטרית ספציפית. במצב דברים זה, כל 80 התיקים שטופלו על ידי היחידה מאז שנת 2015 ועד אמצע שנת 2023 (בשעה שעל פי הערכת הממונה עבירות בתחום חדלות הפירעון מתבצעות, כאמור, ביותר מ-2,000 תיקים בשנה) נחקרו במסגרת שיתוף פעולה עם המשטרה.

²⁵⁷ הוועדה המתמדת הוקמה מכוח החלטת הממשלה 4618 (1.1.06). על פי ההחלטה, בראש הוועדה עומד ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרה, וחברים בה נציגים של הפרקליטות, המשטרה, רשות המיסים, הרשות לניירות ערך, הרשות לאיסור הלבנת הון ושירות בתי הסוהר. עם כינון המערך והקמת הוועדה צורפו לוועדה נציגיהם של גופים נוספים, העוסקים, בין היתר, באכיפת החוק בעניינין של עבירות כלכליות, ובכללם רשות התחרות.

²⁵⁸ תוך שנטען בה, בין היתר, כי "נוכח שותפות האפוסטרופוס הכללי והכונס הרשמי לפעילות זו, הינך משמש כחבר בוועדה"



המשטרה ציינה בתשובתה לביקורת מינואר 2024 (להלן - תשובת המשטרה) כי שיתוף הפעולה בינה לבין הממונה מתמשך ופרודוקטיבי וכולל, במקרים המתאימים, צח"מים משותפים והתייעצויות. המשטרה הוסיפה שלא כל מקרה מתאים לפתיחה בחקירה (וזאת גם בשל מחסור במידע או בתשתית בתחום הליכי חדלות הפירעון); וכי הטיפול בתיקים פליליים נעשה תוך איזון מתמיד בין משאביה המוגבלים לבין האירועים והאתגרים העומדים לפתחה.

מומלץ שהממונה והמשטרה יסדירו את ממשקי העבודה ביניהם באופן שיבטיח פעילות אפקטיבית משותפת תוך מיצוי יכולות הדדי להגברת האכיפה בתחום חדלות הפירעון.

בתשובתו לביקורת ציין הממונה שכחלק מגיבוש תפיסת הפעלה מעודכנת ליחידת החקירות ייבחן גם גיבושו של נוהל עבודה מול המשטרה. הממונה הוסיף וציין כי מתבצעת עבודה מול מדור תקיפה כלכלית במטה הארצי של המשטרה, כדי להגביר את המודעות לקיומן של עבירות חדלות פירעון בתיקים המטופלים על ידי המשטרה.

בתשובת המשטרה לביקורת היא קיבלה את ההמלצה האמורה, בצינה כי ראוי לגבש נוהל משותף שיסדיר את ממשקי העבודה בינה לבין הממונה. המשטרה הוסיפה וצינה כי תפעל לקדם את הנושא והעריכה כי נוהל בין הגופים יגובש עד דצמבר 2024.

אמצעים ליחידת החקירות

פעילות החקירות מחייבת שימוש באמצעים מגוונים, שפערים בהם מביאים להפחתה בהיקף הפעילות ולפגיעה באפקטיביות שלה.

עוד בשנת 2016 הוצגה לפני הממונה תמונת מצב של צוות היועצים ולפיה פעילות החקירות סובלת מ"העדר אמצעים מתאימים לביצוע החקירות: רכב, כלים טכנולוגיים, ממשקים". הדברים קיבלו ביטוי גם במסמך המסכם של צוות היועצים, והם רלוונטיים גם במועד ביצוע הביקורת.

אמצעים לחקירות ולאיסוף ראיות: כאמור לעיל, במסגרת חוק חדל"פ הוקנו לחוקרי הממונה, כאמור, סמכויות אכיפה פליליות לביצוע חקירות מקיפות בנוגע לחייבים שבעניינם נפתחו הליכי חדלות פירעון. בחלק מהחקירות עולה הצורך בשימוש בציוד לביצוע מעקבים (ובכללו ציוד לתיעוד קולי וחזותי באמצעות מצלמות ומכשירי הקלטה), והסתמכות על יכולות בתחום הפורנזי²⁵⁹ לעיבוד ולהערכה של מידע דיגיטלי (מעבדה פורנזית מצריכה, בין היתר, שימוש בציוד מקצועי לרבות חומרה ייעודית, מערכות העתקה, תוכנות ניתוח וחקירות מחשב). כן עולה הצורך בשימוש ברכבים לביצוע פעילות מבצעית בין היתר לצורך גביית עדויות, תפיסת חומרים, קיום מעקבים ותצפיות ומסירת צווים. בשנת 2022 ביצעו עובדי היחידה כ-830 נסיעות שהוגדרו כמבצעיות.

קיימת ליחידה אפשרות לשכור כלי רכב למבצעים מתוכננים מראש, בכפוף להזמנה ספציפית למועדים מוגדרים. אולם פתרון זה לא נותן מענה לצורך בזמינות מיידית של אמצעי שינוע לנייד על פי צרכים מתפתחים; והוא יוצר קושי בשל הצורך לאסוף את כלי הרכב ולהחזיר אותו לנקודות מוגדרות, דבר שפוגם בגמישות התפעולית. שימוש בכלי רכב פרטיים של העובדים גם הוא אינו מתאים נוכח מהות המשימות כפי שתוארו ובשל היבטים ביטחוניים - אוכלוסיית היעד נשוא החקירות כוללת גם גורמים עברייניים ושימוש ברכב פרטי עלול לחשוף פרטים מזהים על העובד ולפגוע בביטחונו.



יחידת החקירות פנתה להנהלת האגף ולהנהלת משרד המשפטים גם בנוגע לפערים ולחוסרים בתחום האמצעים הנדרשים לחקירות ולאיסוף ראיות²⁶⁰.

לרשות יחידת החקירות לא עומד ציוד למעקבים, ואין לה יכולות בתחום הפורנזי. לעניין רכבים, הפתרונות הקיימים - שכירת כלי רכב או שימוש ברכבים פרטיים - אינם נותנים מענה מספק אל מול משימות החוקרים, נוכח קשיים לוגיסטיים והיבטים ביטחוניים. הדבר גורם להגברת התלות של היחידה במשטרה.

בתשובתו לביקורת עדכן הממונה כי נושא כלי הרכב נמצא בטיפול שבמסגרתו גובשו הצרכים הרלוונטיים וכי הוא ממתין למענה ממשרד המשפטים בעניינם.

בתשובתו לביקורת מינואר 2024 מסר סמנכ"ל תפעול ולוגיסטיקה במשרד המשפטים (להלן - תשובת סמנכ"ל תפעול) כי בשנה האחרונה (קרי, בשנת 2023) פועלת מחלקת התחבורה של משרד המשפטים להסדרת כלל רכבי האיגום במשרד. במסגרת עבודת מטה התקיימו פגישות עם מנהלי יחידות החקירה במשרד, לרבות עם מנהלי יחידת החקירות של הממונה, ומופו הצרכים לקראת גיבוש מענה אפשרי וקביעת סדר עדיפויות משרדי לנוכח המשאבים הקיימים והמתפנים.

בתשובתו לביקורת עדכן אגף טכנולוגיות כי במאי 2023 הועברה רשימת דרישות רכש על ידי יחידת החקירות; כי בדצמבר 2023 סופק ליחידה מחשב מחוזק; וכי בד בבד מתבצעת עבודה משותפת עם הרשות להגנת הפרטיות כגורם מנחה בתהליך להקמת מעבדה פורנזית ליחידת החקירות.

משרד מבקר המדינה מציין כי גם שיתוף הפעולה בין יחידת החקירות ובין המשטרה אינו מספק פתרון מלא, שכן המשטרה מבצעת את הניתוחים הפורנזיים בהתאם לצרכיה בהיבטים פליליים אחרים, ואלו לא תמיד יעמדו בהלימה לצורכי הממונה, שעניינם עבירות בתחום חדלות הפירעון²⁶¹.

בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי הוחלט להתקדם בהקמת מעבדה פורנזית באמצעות צוותי עבודה אולם טרם אושר מימון לפרויקט זה.

בתשובתה לביקורת ציינה המשטרה, בהתייחס ליכולות בתחום הפורנזי, כי היא מסייעת לממונה במסגרת שיתוף הפעולה המתקיים ביניהם, בכפוף לאילוצים הקיימים. המשטרה הוסיפה וציינה בתשובתה בהקשר זה כי הקצאת אמצעים מתאימים ליחידת החקירות בממונה תמקסם את יכולות היחידה לעבוד באופן עצמאי.

ממשקים למערכות מידע - מבז"ק: בהתאם למטרות חוק חדל"פ, הליכי חדלות הפירעון אמורים להביא להסדרת עניינו של החייב תוך מיצוי פוטנציאל פירעון חובותיו לנושים, בהתחשב בנתוני החייב. למותר לציין כי ניהול הליכי חדלות פירעון צריך להתבסס על תמונת מצב מלאה המשקפת את מצבו הכלכלי של החייב (לרבות מצב הכנסותיו, הוצאותיו והנכסים העומדים לרשותו), שתאפשר לגבש את ההסדר המתאים בעניינו.

לפיכך, בין היתר, הוקנתה לממונה סמכות לדרוש מידע מגופים המחזיקים מידע בנוגע לחייב, ובכללם תאגידים בנקאיים אשר מחזיקים, ככלל, בבסיס מידע מרכזי בנוגע לחייבים²⁶².

²⁶⁰ למשל, במסגרת מהלך להתנתע עבודת מטה למיפוי מערכי החקירות במשרד המשפטים; ובמסגרת דיוני תקציב והיערכות לחוק חדל"פ משנת 2018.

²⁶¹ יצוין כי במסגרת הפעילות להקמת מתקני חקירה בלוד ובחיפה מתוכננת הקצאת שטחים לשם הקמת מעבדות פורנזיות. עם זאת, השמשת המעבדות מחייבת רכישת ציוד ותוכנות, והרכישה האמורה לא בוצעה.

²⁶² סמכות הממונה לדרוש מידע הנחוץ לניהול הליכי חדלות פירעון נקבעה בסעיף 147 ובתוספת הראשונה לחוק חדל"פ. סעיף 146 לחוק חדל"פ מקנה לנאמן סמכות לדרוש מידע מהגופים המנויים בסעיף 104(ב)(3), ובכללם תאגידים בנקאיים. סמכויות הנאמן מוקנות לממונה, ובהתאם לכך גם הוא מוסמך לדרוש מידע זה. סעיף 147 לחוק חדל"פ מסמיך את הממונה לדרוש מידע הדרוש להשלמת בדיקה כלכלית, כמפורט



חשיבות המידע בעניינו של החייב הנמצא בידי התאגידים הבנקאיים לניהול הליכי חדלות הפירעון מתחייב בפרט במקרים שבהם יש חשש לניצול ההליכים לרעה ולהסתרת נכסים, ובייחוד כאשר עולה הצורך בקיום חקירה. במקרים אלו נדרשת נגישות למידע של התאגיד הבנקאי, אשר מחזיק, ככלל, מידע רב וליבתי בנוגע למצבו הכלכלי של החייב, וזאת ככל שמתאפשר על פי דין ולצורך מיצוי מקסימלי של מקורות המידע הרלוונטי.

בהתאם לכך, יחידת החקירות העלתה במסגרת פנייתה להנהלת משרד המשפטים מאפריל 2018 גם את הצורך בתייעדוף הקמת תשתית לממשק לקבלת מידע מהמערכת הבנקאית²⁶³. נוכח הצורך האמור, ובעקבות פניית הממונה לתאגידים הבנקאיים, סיכמו הצדדים ביוני 2019 על יישום ממשק מחשובי שיאפשר ליחידת החקירות לקבל מידע מהמערכות הבנקאיות, בהסתמך על מערכת מבז"ק - מערכת המשמשת ממשק גנרי להעברת מידע מהבנקים לגופי האכיפה.

אלא שעל פי הסיכום האמור, הממונה קיבל גישה רק לסל המידע הכללי שבמערכת מבז"ק, ששיעורו מצומצם יחסית לכלל המידע הבנקאי הרלוונטי לתחום החקירות. למשל, נתונים כלליים על החשבון של החייב, להבדיל מפרטי זיהוי ונתוני חשבונות בנק הנוגעים לחשבונות שהחייב הרלוונטי לא רשום כבעליהם²⁶⁴. כמו כן, לא מתקבל מידע מפורט אודות הפעילות בחשבון כגון: פירוט תנועות, זהות מיופי כוח ואסמכתאות לפעולות. הגישה לסל הכללי בלבד הוגבלה בשל התנגדות המערכת הבנקאית להעברת כלל המידע שבמערכת לממונה, והמערכת הבנקאית התנתה את העברת המידע בכך שהדבר יאושר בחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי לממשלה.

יחידת החקירות כללה במשימות הנדרשות לה בתוכנית העבודה לשנת 2020 פיתוח של ממשק פנימי שיאפשר קבלת סל המידע המלא מתאגידים בנקאיים לצורך שימוש בחקירות פליליות, אולם בפועל נכון למועד הביקורת פיתוח ממשק כאמור לא קודם.

נכון למועד הביקורת מועבר מידע חלקי מהתאגידים הבנקאיים לממונה, כגון נתונים כלליים על החשבון ובעליו, אך לא מתקבל מידע מפורט אודות הפעילות בחשבון, כגון פירוט תנועות, זהות מיופי כוח ואסמכתאות לפעולות. מתווה עבודה זה מתקיים נוכח אי פיתוח ממשק מחשובי מתאים במערכות הממונה לקבלת מלוא המידע מתאגידים בנקאיים אשר נדרש לצורך חקירות; כמו גם נוכח העובדה כי במועד הביקורת טרם גובשה הסכמה בין התאגידים הבנקאיים ובין הממונה בסוגיית זכאות הממונה לנגישות לכלל החומרים השמורים במערכות התאגידים הבנקאיים והדרושים לחקירות. כפועל יוצא מכך, תשתיות מחשוב שיאפשרו העברת מידע באמצעות ממשק ממוחשב לא הותקנו. בנסיבות הקיימות, עומדת לרשות יחידת החקירות יכולת מוגבלת ביותר לשימוש בכלי פיננסי בסיסי להתחקות אחר קשר שבין עברייני לרכוש מוסתר. גם בעניין זה יחידת החקירות תלויה בשיתוף פעולה עם המשטרה לקבלת המידע הנחוץ לה לקידום החקירה.

בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי הוא מקבל את הביקורת לעניין הממשקים של מערכות מידע עם המערכת הבנקאית. הממונה עדכן כי בינואר 2024 התקיימה פגישת התנעה בנושא עם איגוד הבנקים.

בחלק ב' לתוספת הראשונה לחוק, אשר מתייחס למידע מתאגיד בנקאי ומקנה לממונה סמכות לדרוש פירוט תנועות בחשבון ע"י של חייב בשנה שקדמה למועד מתן צו לפתיחת הליכים. לפי סעיף 151 לחוק חדל"פ מוטלת על התאגיד הבנקאי חובה למסור לממונה את המידע הנדרש לפי סעיף 147. בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת מינואר 2024 ביקש מערך הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים להדגיש כי בהתקיים חשד סביר לביצוע עבירה לא נתונות לחוקרי המונה שהוסמכו לפי סעיף 347 לחוק חדל"פ סמכויות מכוח סעיף 347 לחוק חדל"פ, שנוגעות לניהול הליך אזרחי, אלא רק סמכויות לפי סעיף 348 לחוק.

הצורך במידע המצוי בידי גופים חיצוניים עלה כבר במסגרת עבודת צוות היועצים אשר בה נכללו ממשקים למערכות מחשב זרות בטכנולוגיה הנדרשת לצוות המודיעין שביחידת החקירות.

מידע כאמור רלוונטי לצורכי חקירה בנוגע לחשבונות שבהם חייב אינו רשום כבעלים אולם יש אינדיקציות לקשר שלו אליהם (כגון באמצעות ייפוי כוח או רישום כנאמן או כנהנה).

263

264



ביחידת החקירות של הממונה יש מחסור באמצעים ובמשאבים הנחוצים לה למימוש תפקידיה וייעודה: קיים מחסור ביכולות בתחום הפורנזי וטרם הושלם מענה בענייניו; ליחידה הוקנתה גישה מצומצמת בלבד ולא ממצה לבסיס הנתונים של המערכת הבנקאית באופן שמאפשר קבלת מידע חלקי על נכסי החייב שמצוי בהליכי חדלות פירעון.

מוצע כי הממונה, בשיתוף עם הנהלת משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר יקיים בחינה כוללת של האמצעים הדרושים ליחידת החקירות לביצוע משימותיה, וכי הוא יפעל לגיבוש מענה הולם לצורך מיצוי פעילות היחידה ומימוש יעדיה מתוקף החוק. עוד מוצע כי הממונה ישלים את השיח מול איגוד הבנקים לצורך גיבוש הסכמות והפעלתו של ממשק ממוחשב שבאמצעותו התאגידים הבנקאיים יעבירו לממונה מידע על החייב, בהתאם לצורכי החקירות ובכפוף למגבלות החוקיות. כן מומלץ כי הממונה יבחן את הצורך בהסדרת ממשקים ממוחשבים לקבלת מידע רלוונטי מרשויות מדינה (כגון: רשות המסים, רשות האכיפה והגבייה, הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין) לצורך הגברת האפקטיביות של החקירות. כן מוצע לבחון את האפשרות לשילוב כלי AI בעבודת יחידת החקירות באופן שיאפשר מיצוי של כלל המידע שיתקבל לצורכי חקירה.

חקירות בתיקי תאגידים

אחד התחומים המרכזיים בפעילות הממונה נוגע לטיפול בתיקי תאגידים, בסוגיות הנוגעות לפירוק חברות ולהקפאת הליכים. בשנת 2021 נפתחו 1,328 תיקי חדלות פירעון בעניינם של תאגידים, ומספר תיקי הפירוק הפעילים היה כ-9,986. מחלקת התאגידים שבהנהלת האגף - אשר עוסקת בתיקי חדלות פירעון עסקיים גדולים ומורכבים - טיפלה בשנת 2021 ב-76 תיקי חדלות פירעון תאגידית²⁶⁵.

בדצמבר 1993 פורסם דוח הוועדה לבדיקת התפקידים, המבנה ודרכי הפעולה של האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי (להלן - ועדת אברהמי). הוועדה עמדה, בין היתר, על החשיבות של חקירת מעשים פליליים הנוגעים להליכי חדלות פירעון עסקיים ועל האתגר הכרוך בכך, בדגש על המעשים הפליליים הכרוכים בהברחת נכסים.

ועדת אברהמי סברה כי הכונס הרשמי, כמי שמעורב בתיקי כינוס ופירוק משלביהם הראשוניים, הוא הגורם המתאים ביותר לטיפול בחקירות אלו. אולם בפועל היא מצאה כי אין הוא ממלא תפקיד זה. הוועדה עמדה על החשש לביצוע מעשים פליליים לשם הברחת הון ונכסים לפני הליכי פירוק, ציינה כי לא ניתן משקל מספיק לנושא חרף חשיבותו והמליצה על הקמת מחלקת חקירות שתרכז את הטיפול בנושא, בשיתוף פעולה עם גופים נוספים²⁶⁶.

יחידת החקירות הוקמה, כאמור, בשנת 1996, אולם בפועל עד לחקיקת חוק חדלי"פ לא הוקנו לה סמכויות פליליות והיא לא עסקה כלל בתחום התאגידים. במסגרת עבודתו של צוות היועצים נקבע במאי 2017 כי אי-ביצוע חקירות בתחום התאגידים הוא אחת הבעיות המרכזיות במצב הקיים באותה תקופה. מכוח הסמכויות שהוקנו לה, כאמור, בחוק חדלי"פ הוסמכה יחידת החקירות לפעילות אכיפה גם בתחום התאגידים, ובהתאם לכך אחריות יחידת החקירות חלה גם בעניינם של תאגידים בהליכי פירוק.

²⁶⁵ האפוטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות שנת 2021 עמ' 17 - 18, 27.

²⁶⁶ דוח הוועדה לבדיקת התפקידים, המבנה ודרכי הפעולה של האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי (דצמבר 1993), עמ' 62 - 63. לדעת הוועדה, שיתוף פעולה עם יחידות חקירה מגופים אחרים יסייע באיתור מעשי עבירה ובניצול ידע והתמחות בחקירות בנושאים פיננסיים.



תיקי חדלות פירעון בתחום התאגידים מגלמים גם הם, בדומה לתיקי יחידים, פוטנציאל להברחת הון ונכסים תוך ניצול לרעה של ההליכים (ההיקף הכספי של תביעות חוב בהליכי חדלות פירעון של תאגידים הסתכם בשנת 2021 בכ-16.7 מיליארד ש"ח; היקף החובות האבודים בתיקי תאגידים שמקורם בניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון עשוי להגיע לכ-880 מיליון ש"ח בקירוב²⁶⁷). ואולם, גם לאחר כניסתו לתוקף של חוק חדל"פ בשנת 2019, אשר במסגרתו התאפשרה הקניית סמכויות אכיפה פלילית לחוקרי הממונה גם בתחום התאגידים, לא ביצע הממונה חקירות בעניינם של תאגידים בהליכי חדלות פירעון; יחידת החקירות החלה לפעול בתיקי תאגידים רק בשנת 2023.

על הממונה לפעול לביצוע פעילות חקירות אפקטיבית ומתמשכת בתיקי תאגידים, שתעמוד בהלימה לאתגרי ההתמודדות עם מניעת ניצול לרעה של הליכי חדלות הפירעון בתחום זה. בתשובתו לביקורת עמד הממונה על כך שחוקרי הממונה הוסמכו בפועל לתפקידם רק בסוף נובמבר 2022. עם זאת הבהיר הממונה כי בכוונתו לבחון את סוגיית החקירות בתיקי תאגידים במסגרת גיבוש תפיסת הפעלה מעודכנת ליחידת החקירות.

ממשק יחידת חקירות מול הנאמנים

קבלת תמונה מלאה על מצבו הכלכלי של החייב היא מהאתגרים המרכזיים בהליכי חדלות הפירעון, והיא נדרשת, בין היתר, לשם גיבוש המתווה המתאים להסדרת ענייניו של החייב, תוך מיצוי מיטבי של פוטנציאל הגבייה ושל שיעור החוב שיפרע לנושים.

לשם קבלת תמונת מצב משקפת נדרשת בדיקת מצבו הכלכלי של החייב. תפקידו העיקרי של הנאמן בתקופת הביניים הוא ביצוע בדיקה זו²⁶⁸, ובהתאם לכך הוקנו לו במסגרת חקיקת חוק חדל"פ²⁶⁹ סמכויות בירור²⁷⁰. מכוח סמכות הבירור הוטלה על הנאמנים משימת גילוי נכסים נסתרים, כמו גם התנעת תהליך (באמצעות דיווח ליחידת החקירות) שעשוי להסתיים בהליך פלילי, במקרים המתאימים שבהם יש חשדות לפעילות של הסתרת נכסים או הברחתם. יצוין כי במקרים אלה חקירה והפעלת סמכויות אכיפה שהן חלק מהליך פלילי ייערכו בנפרד מהליך הבירור שנעשה במסגרת ההליך האזרחי.

אלא שבפועל פעילותם של הנאמנים בנושא זה לאורך שנים הייתה מוגבלת ביותר, לא הביאה להגדלה משמעותית של קופת הנשייה וגם לא הניחה תשתית אשר תוכל לתרום לאכיפה פלילית ולמיצוי הדין עם חייבים שמנצלים לרעה את ההליכים. למשל, במסגרת עבודתו של צוות היועצים נמצא כי בשנת 2016 התריעו נאמנים על חשד לפלילים בעניינם של 52 מתוך כ-15,000 התיקים שנפתחו בשנה זו. בתקופה שחלפה מכניסת חוק חדל"פ לתוקף בספטמבר 2019 ועד לסוף שנת 2022 הצטברו 225 התרעות נאמנים בלבד. בשנת 2022 התריעו נאמנים על כ-90 תיקים שבהם עלה חשד לפלילים, וזאת בהתייחס לתיקים משנת 2021, שבה נפתחו קרוב ל-22,000 תיקים, אשר יותר מ-16,000 מהם בטיפול הממונה. להערכת יחידת החקירות, נתונים אלו משקפים תת-דיווח של הנאמנים על חשד לעבירות פליליות בכלל ועל הסתרת נכסים בפרט.

²⁶⁷ שיעור הפירעון הממוצע שצוין בדיווחי הממונה לכנסת לשנת 2021 בתיקי תאגידים היה, כפי שצוין לעיל, 47.4%. הכפלת שיעור זה בהיקף הכספי של תביעות החוב בתחום התאגידים לשנת 2021 (16.776 מיליארד ש"ח) מביא לתוחלת גבייה בסך של כ-7.95 מיליארד ש"ח. הפחתת תוחלת הגבייה מהיקף תביעות החוב הכולל (16.776-7.95) מביאה לחובות אבודים בהיקף של כ-8.8 מיליארד ש"ח. וכאמור, על פי הערכת הממונה, עבירות בתחום חדלות הפירעון מתבצעות בכ-10% מההליכים המתנהלים בנושא, כך שהיקף החובות האבודים שמקורם בעבירות חדלות פירעון עשוי להגיע לכ-880 מיליון ש"ח בשנה.

²⁶⁸ הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016; הצעות חוק הממשלה 1027, עמ' 592, 676.
²⁶⁹ סמכות הבירור הוקנתה גם בפקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980, סעיף 18. בפקודת פשיטת הרגל כונתה סמכות הבירור "חקירה". השינוי המינוחי בחוק חדל"פ נועד להתאים את המינוח לזהות הגורם המוסמך להפעלת הסמכות - הנאמן שאינו עובד מדינה (הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, הצעות חוק ממשלה 1027, עמ' 592, 678). מטעמי נוחות, ולשם הבחנה בין פעילות הנאמן לפעילות יחידת החקירות, תוגדר להלן פעילות הנאמן כ"בירור".

²⁷⁰ סעיף 152 לחוק חדל"פ. סמכויות הבירור של הנאמן הוגבלו לבירור ענייניו של יחיד. חקירה בעניינם של תאגידים מתבצעת בבית המשפט, והוא רשאי לבצעה באמצעות הנאמן (סעיפים 51, 281(ד) לחוק חדל"פ).



סוגיית הפערים בדיווחי הנאמנים בכלל, ובהקשר של דיווחים הנוגעים להסתרת נכסים בפרט, הייתה ידועה לממונה זה שנים רבות. סוגיה זו הועלתה בדיוני הנהלת האגף, וכבר בשנת 2014 הובהר בדיונים אלה, בעניין אחריות האגף לפערים אלה, כי "הערך המוסף... זה בבקרה ובפיקוח על בעלי התפקיד".

כדי להתמודד עם פער זה בעבודת הנאמנים, ובמסגרת גיבוש המענה הארגוני המוצע לאתגר ההתמודדות עם תופעת הניצול לרעה של הליכי חדלות הפירעון, הומלץ במסגרת עבודתו של צוות היועצים, בין היתר, כבר בשנת 2017, כי יחידת החקירות תהיה אמונה על הדרכה, ייעוץ, הנחיה וסיוע לנאמנים ותבצע בקרה על פעילותם לחשיפת נכסים מוסתרים. הנהלת האגף אימצה החלטות אלה. הוחלט כי יחידת החקירות "תהיה גורם מייעץ ומנחה לנאמנים... בתחום החקירות"; וכי היא תהיה "הגורם המנחה והמייעץ למחלקת פיקוח על נאמנים בכל הקשור לבקרה על החקירות המבוצעות ע"י הנאמנים". כמו כן סוכם, כי מחלקת החקירות תכלול זרוע של שירות למחוזות ולבעלי תפקיד; ותמשיך לתת ייעוץ שוטף וסיוע לבעלי תפקיד.

יחידת החקירות אינה מספקת הדרכה וייעוץ לנאמנים בפעילותם לחשיפת נכסים נסתרים ואינה מבצעת בקרה על פעילותם בתחום. בנסיבות אלו ובהתחשב בפעילותם המוגבלת של הנאמנים לאיתור נכסים נסתרים במסגרת הבירור שהם עורכים בנוגע למצבו הכלכלי של החייב (בתקופה שחלפה מכניסת חוק חדל"פ לתוקף בספטמבר 2019 ועד לסוף שנת 2022 הצטברו רק 225 התרעות נאמנים בדבר חשד לפלילים), קיימת נקודת תורפה באחד מהאפיקים הפוטנציאליים לגילוי עבירות פליליות. אפיק זה - שבא לידי ביטוי בפעילות הנאמנים - הוא משמעותי נוכח העובדה שיש לנאמנים ממשק שוטף עם החייב לאורך כל הליכי חדלות הפירעון.

מוצע כי יחידת החקירות, בכפוף להוראות כל דין, תנחה את הנאמנים, תסייע להם במסגרת הטיפול בתיקי חדלות פירעון ותייעץ להם בנושאים הנוגעים להתמחותה בחקירות; וכי היא תבצע בקרה על פעילות הנאמנים בבירור מצבם הכלכלי של החייבים.

בתשובתו לביקורת מסר הממונה כי כאשר נאמנים פנו לקבלת יעוץ והכוונה הם לא הושבו ריקם; אולם לצד זאת אישר הממונה כי בפועל לא מתבצעת ביחידת החקירות עבודה סדורה בנושא הדרכה וייעוץ לנאמנים ואין כוח אדם ייעודי שעוסק בתחום זה. הממונה הוסיף ועדכן כי יוציא הנחיה לנאמנים כדי לעודד אותם להגביר דיווחים בנוגע לחשדות בדבר ביצוע עבירות פליליות בכלל והסתרת נכסים בפרט.

מערכות המחשוב באגף הממונה על הליכי חדלות פירעון

ההתפתחויות הטכנולוגיות במהלך השנים הביאו להטמעת מערכות מידע ממוחשבות כחלק בלתי נפרד מפעילותו של כל ארגון עסקי וציבורי. גופים ממשלתיים משקיעים חלק ניכר ממשאביהם בפיתוח, בהפעלה ובתחזוקה של מערכות מידע, בין היתר כדי למקסם את התועלת שניתן להפיק מהן, לייעל תהליכי עבודה ולשפר את השירות לציבור. כך שבעשורים האחרונים השתרשה התפיסה כי מינהל ציבורי לא יכול להיות יצרני ויעיל ללא תמיכה של טכנולוגיית מידע.

בסדרת החלטות ממשלה ניתן ביטוי לחשיבות קיומן של מערכות מידע במערכת הממשלתית הן בהיבטים של אוטומציה של תהליכי עבודה והן כתמיכה בקבלת החלטות מבוססות נתונים²⁷¹.

מערך המחשוב באגף כולל מערכות תפעוליות המבוססות על טכנולוגיית מג'יק, הנמנות עם 40 מערכות מבוססות מג'יק המצויות בשימוש משרד המשפטים. זאת נוסף על מערכות תפעוליות

התכליות הללו הוכרו, בין היתר, בהחלטת הממשלה 4028 (25.12.11) בנושא חיזוק יכולות המשילות; בהחלטת הממשלה 1933 (30.8.11) בנושא שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור; בהחלטת הממשלה 475 (24.11.19) בנושא הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה.



המשרתות את הציבור באתרים במרשתת ועל ממשקים עם גופים רבים במשק. במערכות אלה מתבצעות מדי יום עשרות אלפי פעולות בערוצים השונים.

בדצמבר 1993 פורסם דוח ועדת אברהמי. הוועדה - אשר פעלה עוד בתקופה שקדמה לחקיקתו של החוק החדש (חוק חדל"פ) ובחנה את הארגון, הנהלים ושיטת העבודה באגף - עמדה, בין היתר, על חשיבותה של מערכת מחשוב, ובכלל זה על היותה כלי נגיש המשמש לאחסון אינפורמציה ומשרת את כלל האגף.²⁷²

בסיסי נתונים המנוהלים במערכות נפרדות

ועדת אברהמי מצאה כי מערכת המחשוב באגף אינה עונה על המתבקש לצורכי עבודתו של האגף. כמו כן הוועדה התייחסה, בין היתר, לכך שכל מחוז עובד במערכת נפרדת; לכך שהיקף הנושאים שבהם מטפלת מערכת המחשוב מצומצם ובלתי מספק; ולכך שסוגיית המחשוב מעוררת בעיה טכנית ואף מעידה על תפיסה לקויה של מעמד האגף. לסיכום הוועדה ציינה כי אין לאגף תוכנית רב-שנתית מסודרת אשר תגדיר, על סמך ראייה כוללת של כלל פעילויות האגף והבנת תפקידיו, את שלבי מחשוב האגף.²⁷³

נכון למועד הביקורת, בשנת 2023, כל אחד מארבעת המחוזות בממונה עובד במערכת מחשוב נפרדת מזו של המחוזות האחרים. כל אחת ממערכות המחשוב המחוזיות מסתמכת על שני בסיסי נתונים (באחד מאוחסונים נתונים הנוגעים לניהול תיקי תאגידים, ובשני - נתונים הנוגעים לניהול תיקי יחידים), ומכאן שבפועל קיימים באגף הממונה לפחות שמונה בסיסי נתונים נפרדים. יצוין כי במערכת ה-BI המשמשת גם היא את הממונה לצורך שליפת נתונים, ניתן לראות את כלל הנתונים מאוחסנים ברמה הארצית.

בתשובתו לביקורת טען אגף טכנולוגיות כי בוצעו תהליכים אוטומטיים לסנכרון מידע לשם ביצוע פעילויות נוספות: הצגת מידע וביצוע פעולות באתרים של הממונה במרשתת, סביבת עבודה ברשת המאפשרת לנאמנים עבודה שוטפת בתיקים, ממשקים לגופים חיצוניים ובכללם בנקים ורשות האוכלוסין. אגף טכנולוגיות הוסיף כי דפוס הפעולה הנוכחי אינו מכביד משמעותית את תהליכי תחזוקת המערכת ואת הפיתוח של מודולים חדשים.

מבנה הנתונים המבוזר עלול להקשות בכמה היבטים, וביניהם: טיפול לא יעיל בתיקים, העברה ושיתוף מידע בין מערכות, מניעת ראייה כלל ארצית, סיכון לעיוות המידע. כמו כן, כאשר פותחים תיק במערכת הממוחשבת במחוז מסוים לא ניתן להעבירו למחוז אחר, גם כאשר הדבר נדרש.

נמצא כי אגף הממונה משתמש בשמונה מאגרי מידע המצויים במערכות נפרדות שאינן מסונכרנות באופן שוטף זו עם זו, דבר המונע העברה ושיתוף של מידע בין מערכות ומקשה את גיבושה של תמונת מצב כלל-ארצית, יוצר סיכון לעיוות מידע, מגביר את מורכבות התחזוקה ועלול לגרום לטיפול לא יעיל בתיקים. העובדה שזהו מצב הדברים בשנת 2023 ראויה להתייחסות בהתחשב בכך שהצורך בתיקון המתווה של מערכות המחשוב של האגף הועלה כבר בשנת 1996 בדוח ועדת אברהמי, שהצביע על כך שמערכות המחשוב של האגף אינן נותנת מענה על צורכי העבודה, בין היתר נוכח ריבוי המערכות הנפרדות.

בתשובתו לביקורת ציין אגף טכנולוגיות כי בהקמת מערכת מחשוב חדשה תינתן הדעת על סוגיית איחוד התהליכים. אגף טכנולוגיות הוסיף וציין כי פנה כמה פעמים במהלך השנים האחרונות בבקשה לקבלת תקציב ייעודי להחלפת מערכות המחשוב אצל הממונה אולם טרם התקבל תקציב לפרויקט זה.

²⁷² דוח הוועדה לבדיקת התפקידים, המבנה ודרכי הפעולה של האפוטרופוס הכללי וכוונס הנכסים הרשמי, (דצמבר 1993), עמ' 83.

²⁷³ דוח הוועדה לבדיקת התפקידים, המבנה ודרכי הפעולה של האפוטרופוס הכללי וכוונס הנכסים הרשמי, (דצמבר 1993), עמ' 81 - 83.



מערכת המחשוב באגף הממונה

מערכת מחשוב כוללת ומתפקדת היא, בין היתר, אמצעי לביצוע תהליכי העבודה, המשמש את ההנהלה לצורכי ניהול ופיקוח, איסוף ומסירה של מידע, והיא אף משמשת בסיס למחקר²⁷⁴.

העבודה השגרתית במחוזות הממונה מתבצעת באמצעות מערכת המגייק. מערכת זו מיושנת ונמצאת בשימוש האגף משנות התשעים של המאה העשרים.

המערכת אינה יכולה לבצע שימוש 'יחכם' בנתונים, ולכן עובדי הממונה נאלצים לעבוד באופן ידני ולא אוטומטי על ידי מערכת מחשוב ולעשות בקרה עצמית לאחר מכן. למשל, עבודת הפיקוח על נאמנים, מסירת הדיווחים לכנסת ומערך השיקום הכלכלי בממונה - רובם ככולם מנוהלים באופן ידני. עבודה ידנית היא פתח לטעויות חישוב ולגידול אפשרי במספר הבקשות לשינוי סכום התשלומים או במספרן של בקשות אחרות, ועלולה לגרום להגדלת העומס על העובדים.

כמו כן, עובדי הממונה הצביעו על תקלות במערכת כגון איטיות והקפאת העבודה. נכון לאפריל 2022 רשימת השינויים והשיפורים הנדרשים במערכת המחשוב כללה כ-270 שיפורים ושינויים נדרשים, ומרביתם, כ-170 שינויים, תועדפו כקריטיים או כבעלי חשיבות רבה.

בתשובתו לביקורת ציין אגף טכנולוגיות כי מערכת המגייק שבשימוש הממונה שודרגה במהלך השנים וכיום הממונה מצויד בגרסאות המתקדמות של המערכת (3.XPA).

אגף טכנולוגיות הוסיף וציין כי לקראת כניסתו של חוק חדל"פ לתוקף פותחו תהליכים מסוימים במערכת המחשובית. אולם לצד זאת אגף טכנולוגיות אישר כי שני תחומים מרכזיים לא קיבלו מענה במסגרת המערכת הקיימת: תחום הפיקוח על נאמנים ותחום השיקום הכלכלי; וזאת, לדברי אגף טכנולוגיות, מאחר שהיחידה טרם גיבשה דרישה לתהליך עסקי סדור בהיבטי המחשוב.

עוד עדכן אגף טכנולוגיות כי מאז עליית מערכת המחשוב המותאמת להליכי חדלות פירעון התקבלו כ-752 דרישות לשינויים ומתוכן טופלו כ-482; וזאת נוסף על פעילות תחזוקה שוטפת של המערכת וטיפול בדרישות במסגרת תוכנית העבודה השנתית. בסך הכול בוצעו תשעה סבבי שינויים, וגם לאחריהם הועלו דרישות נוספות לשינויים, ומספר הדרישות הפתוחות מסתכם בכ-270.

נוכח העובדה שמערכות המחשוב שמשמשות את אגף הממונה הן מיושנות (פועלות זה כ-30 שנים) ואינן תומכות בפעולות אוטומטיות מתקדמות, העבודה הידנית המרובה שמבצעים עובדי הממונה גוזלת זמן רב ואינה יעילה, והיא חשופה לטעויות אנוש בהקלדת הנתונים ולשליפת נתונים שאינם מעודכנים כנדרש. כמו כן, במערכות מתרחשות תקלות שמקשות על עבודת העובדים ונדרשים בהן, נכון לאפריל 2022, כ-270 שיפורים ושינויים, כאשר 170 מתוכם הוגדרו כקריטיים.

ניסיונות לפיתוח מערכת מחשוב חדשה

בתחילת שנת 2017 החליטו משרד המשפטים והממונה על פיתוח מערכת מחשוב חדשה לממונה²⁷⁵. זאת לנוכח העובדה שהמערכת הקיימת מבוססת על תשתית מיושנת - המגייק - ולנוכח הצרכים שנדרשו לצורך עמידה בהוראות חוק חדל"פ. המערכת החדשה תאפשר, בין

²⁷⁴ פסקה 16 לפסק דינו של השופט מזוז ברע"ב 8858/15 סיבוני נ' שירות בתי הסוהר (פורסם במאגר ממוחשב, 3.8.16).

²⁷⁵ יצוין כי היה ניסיון קודם להקים מערכת מחשוב חדשה ושמה "כנרת". פרויקט הקמתה נמשך כשנתיים, עד שנת 2016, ולאחר מכן נזנח.



היתר, אוטומציה של חלק מהתהליכים הידניים, הסטת כוח אדם לעבודה משמעותית ומהותית בליבת העיסוק, הפחתת עבודה מינהלתית תומכת וכן הפחתת עומס מהפרקליטים, וכן תאפשר מתן מענה טוב יותר, פשוט יותר ונגיש לציבור.

לאחר שהתגלו קשיים בהקמת המערכת החדשה, הוחלט באמצע שנת 2017, כי בשלב הראשון יבוצעו רק התאמות במערכת המגייק הקיימת, כדי לאפשר עמידה בדרישות החוק, ובד בבד תחל עבודת הפיתוח של המערכת החדשה. בעת קבלת החלטה זו, היה ידוע למשרד המשפטים ולהנהלת הממונה כי יהיה קשה לשמור על יציבות המערכת הקיימת, בעיקר לאחר הוספת פונקציונליות של תהליכים חדשים ומורכבים. כמו כן, היה ידוע שמערכת זו לא תוכל לתמוך לטווח הארוך בתהליכי העבודה המורכבים של הממונה, הן לנוכח היקפו ההולך ופוחת של כוח האדם הנדרש²⁷⁶ לספק תמיכה במערכת מיושנת זו, והן לנוכח העובדה שמדובר בסביבה טכנולוגית משתנה.

בשנים 2017 - 2019 בוצעו כמה תהליכים כדי להתאים את מערכת המגייק הקיימת לדרישות החוק החדש, ובכלל זה התאמת המערכת לניהול תיקים חדשים לצד התיקים הקיימים; הכנת דוחות תפעוליים לניהול של פתיחת הליכים ולבקרה בנושא; פיתוח אתר העוסק בתהליכי העבודה החדשים, אשר מותאם במיוחד לעוסקים בתחום חדלות הפירעון; וכן בוצעו שיפורים נוספים²⁷⁷.

מאז החלטת משרד המשפטים והממונה בשנת 2017 לפתח מערכת מחשוב חדשה עבור הממונה, וגם לאחר כניסתו לתוקף של חוק חדל"פ בשנת 2019, אשר הרחיב את תחומי הפעילות של הממונה והגביר את הצורך במערכת מחשוב משודרגת כדי לתמוך בפעילות שהוטלה עליו על פי חוק, לא קודם פרויקט פיתוח המערכת החדשה. לכן במערכות המיושנות הקיימות של הממונה בוצעו שינויים נוספים בעלות כוללת מוערכת של כ-6 מיליון ש"ח לאורך השנים. אולם שינויים אלה נותנים מענה חלקי בלבד ולא מספק לצורכי עבודת הממונה, בין היתר בתחום פיקוח על הנאמנים וניהול הכשרות כלכליות. זאת, עקב אי-שדרוג מלא של מודול בקשות ופניות; היעדר מערכת ממוחשבת לפיקוח על נאמנים; אי-השלמת פיתוח ותחזוקת ממשקים תפעוליים; היעדר מנגנון התראות; היעדר מערכת לניהול ובקרה על הכשרה כלכלית; קיומם של בסיסי נתונים נפרדים (נכון ליוני 2023).

שימוש בפלטפורמה מיושנת (מג'יק)

בשנים 2019 - 2022 הוחל במיפוי של השינויים הנדרשים במערכות המחשוב אשר נבעו בעיקר משינויים ותיקונים בחקיקה; כמו כן בוצעו במערכות המחשוב שינויים ותהליכי עבודה חדשים כדי להתאימן לצרכים החדשים ולפרקטיקה המתגבשת אצל הממונה, ברשות האכיפה והגבייה ובהנהלת בתי המשפט. נכון לאפריל 2022 כללה רשימת השינויים שטרם טופלו כ-270 שינויים.

בספטמבר 2019, במסגרת ישיבת ועדת היגוי בנושא מערכות מידע במשרד המשפטים, צוין כי "הפלטפורמה של מג'יק מתיישנת והם לא מציגים חדשנות בפיתוח, לא התאימו את עצמם למגמות הקיימות" וכי בפיתוח של חדלות פירעון "נאלצנו לקבל החלטה להישאר עם המג'יק לאור אילוף של זמן".

טכנולוגיית מג'יק אינה מאפשרת מתן מענה הולם לצרכים של הממונה לרבות, שימוש 'חכם' בנתונים, עבודה במערכת יעילה ומהירה התומכת בפעולות אוטומטיות מתקדמות, שליפת נתונים מעודכנים כנדרש וקיימות בה תקלות שמקשות על עבודת העובדים.

²⁷⁶ קושי בשימור עובדים באגף טד"ם ובגיוס מפתחים למערכת מיושנת.

²⁷⁷ כמו כן בוצעו שיפורים נוספים כמו ייצוא לאקסל של כל המידע שהממונה מקבל מממשקים שונים; בוצעו שיפורים ושינויים במודול פניות באתר, ובמודול במערכת התפעולית הותאמו תבניות כדוגמת דוח ביניים שיוגש בידי נאמן ודוח ממצאי בדיקה.



יש לציין כי המשך עבודה במערכת המגייק, שהיא בבחינת "ארכיטקטורה מיושנת" עלול ליצור קושי בגיוס מפתחי מגייק מנוסים. זאת מאחר שרוב המפתחים זנחו את השימוש במערכת מיושנת זו.

בהמשך המלצת אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע במשרד המשפטים למנכ"ל המשרד הייתה לזנוח את השימוש במערכת המגייק ולעבור לשימוש במערכות אחרות. במסגרת הצגת התוכנית השנתית למנכ"ל בשנת 2022, חזר האגף על המלצתו ועקב כך הוחלט על הגירה משמעותית ממערכת המגייק.

נמצא שמערכות המחשוב הקיימות היום בממונה, רובן ככולן, הן מערכות מיושנות המבוססות על טכנולוגיות מגייק שאינה טכנולוגיה מקובלת בפיתוח מערכות חדשות, והדבר עלול להקשות על הגיוס של כוח אדם מתאים ולהביא להגדלת הפער בין הצרכים לבין היכולת המחשובית כדי לתת מענה נכון ויסודי.

הביקורת העלתה כי זה כמה שנים משרד המשפטים והממונה היו ערים לבעיה הכרוכה בהמשך השימוש במערכת מחשוב המושתתת על פלטפורמה מסוג מגייק, דנו בכך במסגרת הכנת תוכניות העבודה ובדיוני ועדת ההיגוי ואף יזמו פעולה להחלפת המערכת עוד בשנת 2016 שלא צלחה. ואולם ההחלטות שהתקבלו בנוגע להחלפת מערכת הליבה של הממונה²⁷⁸ כולל החלטה (שלא אושרה סופית) בדבר הקמת צוות חשיבה לביצוע עבודה אסטרטגית בנושא מערכת המחשוב בעלות של כ-2 מיליון ש"ח, לא תורגמו לפעילות מעשית ובפועל לא התקבלה החלטה מעשית בדבר החלפת המערכת והנושא לא תוקצב.

מימון תקציבי למערכת מחשוב

במשך השנים, בכמה הזדמנויות שונות, ובכללן במסגרת בקשות תקציביות, העלו הגורמים הרלוונטיים מטעם הממונה לפני מנכ"ל משרד המשפטים את הצורך בהגדלה משמעותית של משאבי פיתוח מערכות מידע בממונה.

למשל, ב-25.11.2021 פנתה הממונה דאז למנכ"ל משרד המשפטים וציינה כי "אנו נדרשים לצאת למהלך נרחב של החלפת מערכות הליבה... הואיל ומהלך זה עתיד להימשך מספר שנים אשר בהן נדרש להמשיך ולתת מענה לתמיכה ופיתוחים דחופים במערכות הקיימות, הרי שנדרשת תוספת תקציבית משמעותית לצורך הקמת צוותי עבודה ייעודיים".

גם במסגרת בקשת תקציב לשנות הכספים 2023 - 2024 ציינה ממלאת מקומה של הממונה במכתבה למנכ"ל משרד המשפטים כי "נדרשת לאגף השקעה משמעותית בהחלפת מערכות מיחשוב ובקידום שינויים טכנולוגיים שהם הכרחיים כדי לתת מענה לאתגרים המשמעותיים של האגף בתחומים שהם בליבת תפקידו... תקציב הפיתוח המוקצה לתחום חדלות פירעון אינו עומד בהלימה לקצב השינויים... ואף הולך ומצטמצם".

ממסמכי הממונה עולה כי תקציב הפיתוח של מערכות מחשוב שהוקצה לתחום חדלות פירעון בתקופת ההיערכות ליישום חוק חדל"פ לא עמד בהלימה לקצב השינויים במישור המשפטי, העסקי והטכנולוגי. גם בהצעת התקציב לשנים 2023 - 2024 צוין כי תקציב הפיתוח אינו עומד בהלימה לקצב השינויים. בנסיבות אלו, פיתוח המערכות אינו מתקדם בהתאם לצרכים ועלול להפחית את היעילות הנדרשת בתהליכי העבודה אצל הממונה²⁷⁹.

²⁷⁸ זאת למרות אזהרות חוזרות ונשנות במבט צופה פני עתיד כי אם לא יחלו בביצוע תהליך, הממונה צפוי להתמודד עם תקלות שעלולות לפגוע בתפקוד המערכות השונות ובניהול נתוני האגף ולהביא לפגיעה חמורה ביכולתו של האגף למלא את תפקידיו השונים.

²⁷⁹ הלכה למעשה לא מתבצע פיתוח של מערכת חדשה מאחר שאין תקציב ייעודי לנושא.



בתשובתו לביקורת מינואר 2024 ציין סמנכ"ל תקציבים במשרד המשפטים כי בתקציב אגף מערכות מידע לשנת 2024 ייכללו 3 מיליון ש"ח לשם אפיון שדרוג אפשרי של מערכות האפוטרופוס הכללי והכנס הרשמי.

ניהול סיכונים ותיעדוף נושא מערכת המחשוב

פעילותם השוטפת של גופים ממשלתיים כרוכה בנטילת סיכונים שונים²⁸⁰ במישור הציבורי והכלכלי, ועל כן הם נדרשים להיערך להתממשות סיכון. תפקידם של מקבלי החלטות בגופים אלו הוא לנהל את הסיכונים מתוך הבנה שלא ניתן להימנע מסיכונים לחלוטין. תהליך ניהול סיכונים מוסדר הוא עוגן ניהולי המאפשר את מיצוי האפשרויות להשגת יעדים של הגוף בתנאים של אי-ודאות ומשאבים מוגבלים²⁸¹, הוא מסייע בהפחתת רמת הסיכונים שהגוף חשוף אליהם והוא עשוי למנוע או לצמצם את התממשותם של נזקים.

בשנת 2022 פנתה ממלאת מקום הממונה למנכ"ל משרד המשפטים וציינה כי יש להיערך לתקלות עתידיות במערכות המחשוב השונות על ידי תחילת פיתוח והיערכות של מערכות חלופיות. עוד ציינה כי לדעתה אם לא יחלו בביצוע תהליך זה, הממונה צפוי להתמודד עם תקלות שעלולות לפגוע בתפקוד המערכות השונות ובניהול נתוני האגף, ואף להביא לפגיעה חמורה ביכולתו של האגף למלא את תפקידיו השונים.

בהמשך הוצג להנהלת אגף הממונה מסמך ובו נכתב כי "ללא היערכות כבר בשנת 2022 לפיתוח מערכת חדשה... נמצא את עצמנו בשנים הקרובות מול חוסר קריטי בכח אדם לצורך תמיכה במערכת הקיימת, ותחת סיכון משמעותי של פגיעה ואף שיתוק של פעילות הממונה... פיתוח על המערכת הקיימת הישנה יהווה סיכון משמעותי נוסף ליציבות המערכת, וכמו כן, פיתוח השינויים הנ"ל על מערכת אשר ידוע כבר משנת 2017 שזמנה תם, מהווה השקעת משאבים כפולה ומיותרת".

כמו כן, בבקשה התקציבית של הממונה למשרד המשפטים לשנות הכספים 2024-2023 צוין כי מערכות המידע בממונה מיושנות מאוד ו"מעמידות בסיכון את תפקודו התקין של האפוטרופוס הכללי והכנס הרשמי בתפקידי הליבה שלו על פי דין, הכוללים, בין היתר, ניהול נכסים בהיקף של כעשרה מיליארד ש"ח".

נמצא כי אף שלהערכת הממונה המשך השימוש במערכת מבוססת מג'יק טומן בחובו סיכון לקריסה עתידית ומעמיד בסיכון את תפקודו התקין בתפקידי הליבה שלו על פי דין²⁸², משרד המשפטים והממונה לא ביצעו סקר סיכונים מסודר בכל הנוגע להמשך השימוש במערכת המג'יק ולמחיר התפעולי שהיא גובה. כמו כן, הנושא לא נכלל בתוכנית העבודה של משרד המשפטים לשנים הקרובות, כפי שהיה נדרש במצב דברים זה.

מומלץ כי משרד המשפטים והממונה יבצעו סקר סיכונים מסודר בכל הנוגע להמשך השימוש במערכת המג'יק ולמחיר התפעולי שהיא גובה.

²⁸⁰ סיכון הוא אירוע עתידי בעל השפעה שלילית שהתממשותו אינה ודאית. הגדרה דומה אומצה בתקן ISO 31000:2009 לניהול סיכונים: "השפעה אי ודאית על המטרות" (effect of uncertainty on objectives) מעצם טבעו, סיכון הוא תרחיש עובדתי מוגדר. הסיכון מאופיין לפי שני קריטריונים בסיסיים: ההסתברות להתרחשותו והנזק שיגרם מהתממשותו. הסיכונים נשקפים לגוף עצמו או לגורמים הקשורים אליו אשר מספקים לו שירותים או מקבלים ממנו שירותים. קיימים סוגי סיכונים שונים, ובכלל זה: סיכונים תפעוליים, סיכונים ציות, סיכונים פיננסיים, סיכונים אסטרטגיים וסיכונים אחרים.

²⁸¹ מדריך לניהול סיכונים - משרד ראש הממשלה; מבקר המדינה, דוח שנתי 72א, חלק ראשון (2021), "פעולות המדינה להבטחת זכויותיה באמצעות אכיפה אזרחית", עמ' 22 - 23.

²⁸² אומנם המערכת שודרגה לגרסת XPA והדבר נתן "מרווח נשימה", כדבריהם של העוסקים בדבר, אך אין בכך כדי לבטל את הסיכון לקריסה עתידית ולהתרחשותן של תקלות משמעותיות בלי שיעמוד לרשות הממונה כוח אדם מקצועי.



פעילות הממונה מבוססת על מערכות מחשוב תפעוליות מיושנות על בסיס טכנולוגיית מג'יק, אשר נמנות עם 40 המערכות מבוססות המג'יק המצויות בשימוש משרד המשפטים, ואשר פועלות זה כ-30 שנים ודורשות תחזוקה רבה. הגם שנעשו בהן שיפורים עדיין מתרחשות בהן תקלות רבות; מערכות המחשוב אינן מותאמות לצורכי הארגון ואינן מאפשרות מתן מענה הולם ויסודי על צרכים אלה, דבר הבא לידי ביטוי גם במספר השינויים והשיפורים הרב שבוצעו ובדרישות נוספות שנפתחו לשינויים ושיפורים (כ-270) במערכות. משכך, קיים סיכון לפגיעה ואף לשיתוק של פעילות הממונה בניהול כ-60,000 תיקים, באופן שעלול להשפיע, להערכת הממונה, על המשק העסקי-כלכלי במדינת ישראל.

בתשובתו לביקורת הבהיר הממונה כי הביקורת בנוגע למערכות המחשוב שלו מקובלת עליו. הממונה הוסיף וציין כי בנסיבות הקיימות הוא נדרש לפעול בדרכים עקיפות לטיפול בתהליכי עבודה; באופן שמביא לסרבול ולהארכת משך הטיפול בתיקים.

מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף הממונה יפעלו בהקדם לגיבוש תוכנית עבודה סדורה בכל הנוגע למערכות המחשוב בממונה באופן שהליכי חדלות הפירעון יתבצעו תוך שימוש במערכות מחשוב שיאפשרו לממונה לבצע את המשימות המוטלות עליו באופן יעיל, ברמת שירות נאותה ובהתאם לנדרש בחוק. כמו כן, מוצע כי יבוצע סקר סיכונים בכל הנוגע להמשך שימוש במערכת המג'יק המיושנת וינתנו מענים בתקופת הביניים לצמצום הסיכונים עד לפיתוח מערכות המחשוב המתאימות.

לנוכח העובדה שתחום חדלות פירעון מטופל על ידי שני גופים - הממונה ורשות האכיפה והגבייה - מומלץ כי הממונה ורשות האכיפה והגבייה יערכו בחינה בדבר הצורך בהקמת מערכת מידע משותפת לטיפול בהליכי חדלות פירעון, בראי היתרונות והחסרונות שיהיו למערכת כזו, העלויות הכרוכות בכך ויעילות השימוש בה.

בתשובתה לביקורת ציינה רשות האכיפה והגבייה כי מקובלת עליה המלצת הביקורת לבחינת הצורך בהקמת מערכת מידע משותפת לממונה ולה לטיפול בהליכי חדלות פירעון.

ניתוח נתונים במסגרת הליכי חדלות פירעון ומחקר בנושא

לביצוע מחקרים ולניתוח נתונים עשויה להיות תרומה חשובה לצורכי למידה, זיהוי מגמות וטיוב תהליכים. כמו כן ביכולתם לסייע בתכנון אסטרטגי לטווח הזמן הקצר והארוך ובקידום יעילותו ואיכותו של הארגון²⁸³. ניתוח המידע על תופעות ותהליכים קיימים ומחקר בנושא מספקים מידע עדכני ומקיף ומשמשים תשתית לקבלת החלטות מבוססות נתונים (evidence-based policies), לקביעת מדיניות²⁸⁴ ולהתוויית דרכי פעולה חדשות²⁸⁵.

איסוף מידע וניתוחו לצורכי מחקר ממצבים את הארגון שביצע אותם כבעל מומחיות וכמקור מידע מהימן בנושאים שעליהם הוא אמון. על המידע שנאסף להיות אמין וכולל²⁸⁶. בגופים

283 אתר משר המשפטים, מחלקת המחקר במשרד המשפטים, 7.8.22. <https://www.gov.il/he/Departments/General/research-dep>

284 אתר הביטוח הלאומי, קרן המחקרים <https://www.btl.gov.il/Mediniyut/BakashatNetunim/Pages/default.aspx>

285 אתר הרשות השופטת (אודות מחלקת המחקר של הרשות השופטת), עודכן לאחרונה בתאריך 2.12.18. https://www.gov.il/he/departments/about/about_the_israeli_courts_research_division

משרד הרווחה והביטחון החברתי, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה (מתו"ה), 22.1.23. <https://www.gov.il/he/departments/Units/molasa-units-research-planning-and-training>

286 מרכז המחקר והמידע של הכנסת <https://main.knesset.gov.il/Activity/Info/Research/Pages/about.aspx>



ציבוריים ניתוח המידע הנאסף והמחקר משרתים גם את תפקידם הנוסף של הגופים כאחראים לשמירת האינטרס הציבורי²⁸⁷.

איסוף מידע ונתונים באגף הממונה על חדלות פירעון ושיקום כלכלי

סעיף 268(3) לחוק חדל"פ קובע כי על הממונה לאסוף מידע הנוגע להליכי חדלות פירעון לשם ניתוח ומחקר. הטלת תפקיד זה נועדה למצב את הממונה כגוף בעל מומחיות וכמקור ידע בנושאים שעליהם הוא אמון.

כאמור, קיימות מערכות תפעוליות, המשרתות הן את האפוסטרופוס הכללי והן את הממונה. במערכות התפעוליות כלולים פרטים רבים על החייב, לרבות ההכנסה החודשית, כתובת המגורים, בקשות ופניות שהגיש לממונה.

בממונה נעשה שימוש במערכת ה-BI לצורך הפקת דוחות נתונים. הדוחות מופקים על ידי עובדי הממונה שקיבלו הדרכה לשימוש במערכת, במענה על בקשות פרטניות של מנהלי היחידות או לצורך פרסום המתחייב מהממונה על פי החוק²⁸⁸. הנתונים מתקבלים ממערכות המחשוב הנפרדות של כל אחד מהמחוזות, ונעשית האחדה של הנתונים במערכת ה-BI. לעיתים הנתונים המאוחדים במערכות אינם מעודכנים ומדויקים. זאת, בין היתר, בשל שונות באופן הזנת הנתונים בין המחוזות בממונה.

המידע שאוסף הממונה במערכת ה-BI אינו מטיב באופן מלא נוכח העובדה שמקורו בשמונה בסיסי נתונים שונים ונפרדים שנמצאים בשימוש המחוזות השונים ואשר קיימת שונות באופן הזנת הנתונים בהם. במצב דברים זה, קיים חשש שהסתמכות על הנתונים במערכת ה-BI לצורך ביצוע מחקר תוביל להפקת ממצאים לא מדויקים, תקשה את הזיהוי המדויק של מגמות ואת הבנת תהליכי העומק. כמו כן, הממונה אינו מבצע מחקרים יזומים בתחום הליכי חדלות פירעון, ובפרט בתחומי ליבת עיסוקו - שיקום כלכלי, צווי תשלומים, הנחיית נאמנים ופיקוח עליהם - ואין גורם ייעודי בממונה בעל הכשרה בתחום המחקר המתאים לעיסוק בתחום זה.

בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי הוא מבצע איסוף נתונים ואף ניתוח של נתונים אלו לצרכים מסוימים, וזאת בכפוף למגבלות המערכות העומדות לרשותו²⁸⁹.

בתשובתו לביקורת טען אגף טכנולוגיות כי על הממונה מוטלת האחריות לוודא את תקינות הנתונים; וכי יש תהליכים אוטומטיים שמעלים לפני עובדי הממונה התראה בדבר דרישה להזנת מידע תקין.

פער זה בפעילות הממונה אינו עולה בקנה אחד עם העובדה שהוטלה עליו מכוח החוק החובה לאסוף נתונים על הליכי חדלות פירעון לשם ניתוח ומחקר. איסוף מידע מעודכן ומדויק יאפשר לממונה לזהות מגמות בתחום הליכי חדלות פירעון שעליו הוא אמון, לרבות מגמות בתקופות חירום ביטחוניות או בתקופות של משבר כלכלי, להצביע עליהן, להבין תהליכי עומק, ובהתאם לכך לבצע את ההתאמות הנדרשות בהליכים אלה.

על הממונה לבצע איסוף מידע לצורכי ניתוח ומחקר באופן שוטף ומערכת. מומלץ כי עבודת איסוף הנתונים, הניתוח והמחקר תבוצע על ידי גורמי מקצוע שהוכשרו לכך.

הצעות חוק הממשלה - 1027, כ"ב באדר א' התשע"ו, 2.3.2016, בעמוד 735-736.

סעיף 379 לחוק חדל"פ. למשל, הממונה מחויב לדווח על מספר ההליכים שנפתחו; על מספר החייבים שהחלו בהכשרה להתנהלות כלכלית נכונה; ועל מספר ההליכים שהסתיימו בהפטר באותה שנה.

הממונה הוסיף כי פעילותו בתחום זה באה לידי ביטוי, בין היתר, בדיווחים שנתיים לוועדת החוקה של הכנסת לפי סעיף 379 לחוק חדל"פ, בסיכום פעילות שנתי, בדיווח בנוגע להליכים לפי תיקון 4 לחוק חדל"פ כנדרש מסעיף 319 לא לחוק ובפילוחי נתונים שנעשו לקראת דיונים בכנסת בעניין הארכת תוקפו של תיקון 4 לחוק.

287

288

289



בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי נדרשים בחינה ויישום של מסקנות הביקורת בעניין איסוף מידע ונתונים; ואותן עליו לבצע עם חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים.

מחקר מלווה ליישום חוק חדל"פ

על פי סעיף 381 לחוק חדל"פ (הוראת שעה), על משרד המשפטים לבצע מחקר שילווה את יישום הוראות חוק חדל"פ. המחקר אמור לבחון, בין היתר, את השפעות העברת ניהול הליכי חדלות הפירעון ללשכות ההוצאה לפועל לגבי יחידים בעלי חובות בסכום נמוך ואת שיעורי הפירעון הממוצעים, בחלוקה לסוגי נושים. משרד המשפטים נדרש לדווח לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת על ממצאי המחקר בתום שלוש שנים מיום תחילת החוק, קרי ב- 15.9.2022.

באוגוסט 2020 צוות המחקר המלווה שנבחר²⁹⁰ קיבל את הנתונים שהופקו ממערכת המחשוב של הממונה בהתאם לצורך במענה על שאלות המחקר בתחום חדלות פירעון. צוות החוקרים העלה חסמים שמנעו את האפשרות לבצע מחקר מלא בהתאם למתווה המחקר שתוכנן, ובהם הנתונים החלקיים שנמצאו בתיקי הממונה והקשיים שנגרמו לאחר פרוץ מגפת הקורונה, אך ציין כי ניתן לבצע מחקר חלקי²⁹¹. בנסיבות אלו, בשנת 2022 הפסיק משרד המשפטים את ביצוע המחקר נוכח עמדתו שהנתונים עבור המחקר החלקי המוצע כבר נמצאים בידי גורמי המדינה הרלוונטיים, ולכן אין ערך מוסף לכך שצוות המחקר יבצעו²⁹².

בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי החלטת משרד המשפטים לביצוע התאמות להתקשרות עם צוות המחקר התקבלה מתוך תחושת אחריות ציבורית לוודא כי תתקיים הוצאה ראויה ויעילה של כספי ציבור והעריך כי החלטה זו חסכה לקופת המדינה כ-450,000 ש"ח.

בספטמבר 2022 שלח שר המשפטים ליו"ר ועדת החוקה מכתב בדבר ביצוע מחקר מלווה לפי חוק חדל"פ ובו ציין כי נוכח העובדה שהליכים רבים שנפתחו לאחר כניסת החוק לתוקף טרם באו לסיומם במועד שליחת הדיווח, ונוכח העובדה שמגפת הקורונה, שפרצה כחצי שנה לאחר כניסת החוק לתוקף, השפיעה על כל ענפי הכלכלה, "לא ניתן היה לערוך בתקופה שחלפה מחקר אמפירי נקי ומהימן של השפעות החוק".

שר המשפטים צירף למכתבו שלושה מסמכים תוך ציון העובדה שמסמכים אלו מאפשרים להפיק תובנות מחקריות בכל הנוגע לאופני יישומו והטמעתו של החוק²⁹³. השר הדגיש את החשיבות שמייחס משרדו לבדיקת השפעות החוק וציין כי בכוונתו להמשיך לקדם מחקרים הבוחנים את השפעות ההליכים השונים לפי חוק חדל"פ כדי לקבל תמונת מצב מלאה יותר.

נמצא כי נכון למועד ביצוע הביקורת, במשך כארבע שנים, משרד המשפטים לא ביצע מחקר שילווה את יישום הוראות חוק חדל"פ בהיקף הנדרש בחוק; אומנם משרד המשפטים יזם את ביצוע המחקר והתקשר לשם כך עם צוות מחקר חיצוני, אך המחקר לא הבשיל עקב עמדת הצוות בדבר קשיים מתודולוגיים בביצוע מחקר אמפירי מלא ומדויק בנוגע ליישום החוק בתקופת מגפת הקורונה שפרצה בסמוך לכניסת החוק לתוקף. נכון למועד הביקורת, אף שהשפעה של

²⁹⁰ בצוות המחקר המלווה שנבחר לבצע מחקר עבור משרד המשפטים השתתפו שלושה חוקרים מהאקדמיה המשפטית והכלכלית בישראל: ד"ר עידו באום, ד"ר דלית גפני וד"ר עומר קמחי.

²⁹¹ השפעת יישום החוק בהתייחס לשני "מצבי עולם" לפני החוק ולאחריו ובמסגרתה אפיון החייבים והחובות; חייבים חוזרים; בחינת השפעת ההפניה להכשרה להתנהלות כלכלית נכונה; השפעת מתן סמכויות אכיפה לממונה על הרתעת חייבים מניצול לרעה של הליכי חדל"פ; השוואת ההליכים המתנהלים ברשות האכיפה והגבייה להליכים המתנהלים לפני הממונה ובית המשפט בהתייחס לפרמטרים שונים.

²⁹² זאת להבדיל מהמחקר בנושא "חובות אמון של נושאי משרה בסביבת חדלות פירעון" אשר הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים סברו שיש בו ערך ושכרו את צוות המחקר המלווה כדי לבצעו.

²⁹³ ממסמכים אלה עלה כי קיימים מיעוט של הליכי חדלות פירעון בעניינם של תאגידים שבהם בית המשפט הורה על הפעלת התאגיד לשם שיקומו; כי מיעוט הליכי חדלות פירעון של יחידים נפתחו לבקשת נושה של היחיד; כן עלתה סוגיית השוואת ההליכים שנפתחו מכוח תיקון 4 במהלך תקופת הקורונה ביחס לחוק המקורי וכן החשיבות להטמיע בקרב דירקטורים בישראל את חובתם לפעול לצמצום היקף חדלות הפירעון של החברה.



חסמים אלו פגה ועל אף הודעתו של שר המשפטים בספטמבר 2022 לוועדת החוקה של הכנסת על כוונתו לקדם מחקרים שבוחנים את השפעת החוק, כוונה זו לא תורגמה לכדי תוכנית עבודה אופרטיבית של משרד המשפטים לשנים הקרובות, ולא מתבצע מחקר בנושא.

בתשובתו לביקורת עדכן הממונה כי הדרגים המקצועיים במשרד המשפטים עושים מאמצים להכללת פרויקטים מחקריים בתוכניות העבודה, לרבות מאמצים להשגת תקציב למחקר כאמור.

בהתאם להוראות חוק חדל"פ, לנוכח חשיבות השינויים שנערכו במסגרתו בכל הנוגע להליכי חדלות הפירעון, ובהינתן מרכזיותם של הליכים אלו, על משרד המשפטים בשיתוף הממונה להשלים את ביצועו של מחקר שילווח את יישום הוראות החוק. על מחקר זה לבחון, בין היתר, את השפעות העברתו של ניהול הליכי חדלות הפירעון ללשכות הוצאה לפועל (ברשות האכיפה והגבייה) לגבי יחידים בעלי חובות בסכום נמוך ואת שיעורי הפירעון הממוצעים בחלוקה לסוגי נושים כנדרש בחוק חדל"פ. יצוין כי בחינת הליכים שהתקיימו בתקופת הקורונה היא הזדמנות לחקור השפעה של מצב משברי על התנהלות הממונה והליכי חדלות הפירעון ולהתאים את ההיערכות הנדרשת למצבים מעין אלו.

עוד מומלץ כי המחקר יכלול גם התייחסות למאפייני תיקי חדלות פירעון, וכן למשך הזמן הנדרש עד לקבלת הפטר כדי להבין לעומק את יעילות המנגנון לניהול הליכי חדלות פירעון אצל הממונה ולבצע התאמות בהליך ככל שיידרש.

בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי הוא רואה חשיבות בקידום מחקר כללי ליישום החוק, לנוכח העובדה כי בחינת ביצועים בתקופת משבר צריכה להתבצע אל מול הביצועים בתקופה רגילה.

חלוקת הסמכויות בטיפול בהליכי חדלות פירעון

בהתאם להוראות חוק חדל"פ פוצלו, כאמור, סמכויות הטיפול בהליכי חדלות פירעון של יחידים בין הממונה²⁹⁴ לבין רשות האכיפה והגבייה²⁹⁵.

הפיצול בטיפול בהליכי חדלות פירעון בין הממונה ובין מערכת הוצאה לפועל שברשות האכיפה והגבייה נועד²⁹⁶, בין היתר - לסייע לחייבים; להביא לצמצום הבירוקרטיה; לתרום לקיצור ולייעול של ההליכים; להתאים את הערכאה לאופיים המינהלי של ההליכים; לפזר עומסים ולחלק את נטל הטיפול בתחום, באופן שיאפשר לממונה להתמקד בניהולם של תיקים גדולים ומורכבים ולמערכת הוצאה לפועל לטפל בתיקים שהיקף החבות בהם אינו עולה על 150,000 ש"ח²⁹⁷.

כפי שצוין לעיל, על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה, הממונה מטפל בקרוב לשלושת רבעי (72%) מהליכי חדלות הפירעון בעניינם של יחידים, וכרבע מהם (28%) מתנהלים ברשות האכיפה והגבייה²⁹⁸.

לרשות האכיפה והגבייה כמה מאפיינים מערכתיים מובנים, שיכולים לשמש - ומשמשים אותה בפועל, בהתאמות הנדרשות - גם במסגרת ניהול הליכי חדלות פירעון.

²⁹⁴ כאשר בית משפט השלום מוסמך לקבל את ההחלטות השיפוטיות הנדרשות בעניינם של הליכים המטופלים על ידי הממונה (חוק חדל"פ, סעיף 4).

²⁹⁵ ברשות האכיפה והגבייה מתנהלים הליכי חדלות פירעון לפני רשמי הוצאה לפועל ייעודיים לתחום. להרחבה בנושא ראו לעיל בפרק המבוא.

²⁹⁶ ראו הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, הצעות חוק הממשלה 1027, עמ' 592, 697 - 698.

²⁹⁷ סעיף 104 לחוק חדל"פ. הסכום המעודכן לעניין זה, לפי הודעה (מס' 2) תשפ"ג-2023, י"פ תשפ"ג 11052, 3076, מסתכם ב-161,236.45 ש"ח.

²⁹⁸ לעומת זאת, הממונה בתשובתו לביקורת טען כי 77% מתיקי חדלות הפירעון של יחידים מטופלים על ידו ו-23% על ידי רשות האכיפה והגבייה.



למשל, לרשות פריסה ארצית רחבה, אשר באה לידי ביטוי בפעילותן של שבע יחידות חדלות פירעון שפועלות במסגרת מערך של 23 לשכות ההוצאה לפועל, הפזורות מנצרת בצפון ועד אילת בדרום; ואשר מאפשרת נגישות פיזית גבוהה לבאים בשעריה ולנדרשים לשירותיה²⁹⁹. פריסה זו מלווה בתשתית פיזית של אולמות דיונים, חדרי ישיבות ומתקנים לקבלת קהל.

מערכת המחשוב של רשות האכיפה תומכת בתהליכי העבודה של הליכי חדלות הפירעון על כל שלביהם³⁰⁰, ויש לה ממשקי מידע ממוחשבים עם הגורמים החיצוניים הרלוונטיים.

מאפיין משפטי מובנה בניהול הליכי חדלות הפירעון ברשות האכיפה והגבייה גלום במעורבות רשמי ההוצאה לפועל בהליך כבר מראשיתו ולכל אורכו, מאחר שמוקנית להם סמכות מלאה להפעלת שיקול דעת עצמאי ובלתי תלוי בכל הנוגע לטיפול בהליך. מעורבות הרשמים בהליך מאפשרת להם לפעול ברציפות ובעקביות לקידום הטיפול בתיק. לעומת זאת, בכל הנוגע להליכים המטופלים על ידי הממונה, נוסף על טיפולו נדרשות גם הכרעות שיפוטיות בנושאים שונים³⁰¹, ללא מעורבות רציפה וקבועה של בית המשפט בניהולם³⁰².

הבחנה מבנית-משפטית נוספת בין הליכי חדלות פירעון שמתנהלים בכל אחת מהמסגרות נוגעת באפשרות לגיבוש הסדר תשלומים. בהליכי חדלות הפירעון המתנהלים ברשות האכיפה והגבייה מתקיים, עוד קודם למתן צו פתיחת הליכים, שלב מקדמי לגיבוש הסדר תשלומים³⁰³, שאינו מתבצע בהליך המקביל שבו מטפל הממונה³⁰⁴. מטרתו של שלב זה לבחון את האפשרות להגיע להסדר תשלומים מוסכם בין החייב לבין הנושים באופן שיחסוך את המשך ההתדיינות³⁰⁵ ויאפשר לסיים את ההליך במהירות וביעילות לטובת כל הצדדים³⁰⁶.

הסמכות להפניה להכשרה כלכלית נתונה במסגרת הוצאת צו לשיקום כלכלי ובשלב הוצאתו³⁰⁷. בהליכים המתנהלים ברשות האכיפה והגבייה נוספה אפשרות להפנות להכשרה כלכלית כבר בשלב הסדר התשלומים, באמצעות מתן סמכות לרשמים להתנות את אישורם להסדר התשלומים בהכשרה שיעבור החייב³⁰⁸.

299 במועד ביצוע הביקורת פועלות במסגרת רשות האכיפה והגבייה יחידות חדלות פירעון בלשכות ההוצאה לפועל שבנצרת (במחוז צפון), בחיפה (במחוז צפון), בכפר סבא (במחוז מרכז), בתל אביב (במחוז תל אביב), בירושלים (במחוז ירושלים), באשקלון ובאילת (במחוז דרום).

300 הגשת בקשות על ידי הצדדים להליך, עבודת הנאמן, עבודת הרשם, עבודת המזכירות, מוקד המידע, תוכנית ההכשרות הכלכליות ועוד.

301 ובכללם חובת התשלומים שתחול על החייב, הנכסים שייכללו בקופת הנשייה ואופן מימושה, הפניה להכשרה להתנהלות כלכלית, הפטר.

302 יצוין כי במאי 2022 פנה הממונה להנהלת משרד המשפטים בהצעה לקדם, במסגרת חוק ההסדרים, תיקון לחוק חדלי"פ שבמסגרתו תוקנה לממונה הסמכות למתן צו שיקום כלכלי בעניינם של יחידים. לאחר דיון בנושא הובהר כי בחינה מושכלת של הצעת הממונה - וכן הצעות חלופיות שעניינן ייעול המודל הקיים לניהול הליכי חדלות פירעון - מחייבת ביצוע עבודת מטה משמעותית. לפיכך, ונוכח "כובד הסוגיה ואופיה", הוסכם כי יש להתחיל לקדם ביצוע של עבודת מטה בנושא.

303 הליך ההסדר נחלק לשני שלבי משנה - כינוס ישיבה לגיבוש הסדר תשלומים וכינוס אסיפת נושים. ישיבה לגיבוש הסדר תשלומים מנוהלת על ידי נציג הרשם אשר עומד בקשר שוטף עם הרשם ומקבל ממנו הנחיות, ובד בבד נוצר, כבר בשלב מוקדם, קשר בינו לבין החייב או בא כוחו, כדי להניע את התהליך לגיבוש אפשרות להסדר. אם הניסיון לגיבוש הסדר תשלומים בפני נציג הרשם אינו צולח, נתון לרשם שיקול הדעת אם להמשיך במאמץ לגיבוש הסדר באמצעות קביעת דיון פרונטלי במסגרת אסיפת נושים.

304 לשם הצגת תמונת המצב המלאה יוזכר כי בהתאם להוראות חוק חדלי"פ קיימת אפשרות לקיום הליך של אישור הסדר חוב; וזאת שלא במסגרת הליכי חדלות פירעון המתנהלים מכוח חלק ג' לחוק. מדובר בהליך שמתקיים מכוח הוראות חלק י' לחוק חדלי"פ שנועד להסדיר ולאשר הליכים לגיבוש הסדר חוב המתקיימים מחוץ לכותלי בית המשפט.

305 ובכך מתייתר, בין השאר, הצורך במינוי נאמן, בדיקת תביעות חוב, דיון בתוכנית פירעון.

306 לפירוט בעניין הליכי הסדר התשלומים ראו סעיפים 190 - 197 לחוק חדלי"פ.

307 לרשמים בהליכים המתנהלים במערכת ההוצאה לפועל ולבית המשפט בהליכים המטופלים על ידי הממונה. ראו סעיפים 161(ב), 203(א) לחוק חדלי"פ.

308 חוק חדלי"פ, סעיף 196(ב). לשם הצגת תמונת המצב המלאה יצוין כי הפנייה להכשרה כלכלית יכולה להתבצע גם במסגרת הליך לאישור הסדר חוב מכוח הוראת סעיף 324(ב) לחוק חדלי"פ, אשר מסמך את בית המשפט להתנות אישור הסדר חוב בכך שהחייב ישתתף בהכשרה להתנהלות כלכלית נכונה. זאת מכוח חלק י' לחוק חדלי"פ, שעניינו, כאמור, בהסדרת הליכים לגיבוש הסדר חוב מחוץ לכותלי בית המשפט.



משרד מבקר המדינה ביצע השוואה בכמה פרמטרים³⁰⁹ בין הליכי חדלות פירעון שטופלו בשנים 2021 - 2022 בממונה ובין אלו שנוהלו ברשות האכיפה והגבייה באותן שנים. זאת כמפורט להלן בלוח 6:

לוח 6: פרמטרים נקודתיים להשוואת פעילות וביצועים בתחום חדלות הפירעון

הממונה		רשות האכיפה והגבייה		שנה
2022	2021	2022	2021	
14,036 ³¹³	15,206 ³¹²	5,365 ³¹¹	5,914 ³¹⁰	מספר הבקשות למתן צו פתיחת הליכים
- ³¹⁴		19%		שיעור התיקים המסתיימים בהסדר תשלומים
130% ³¹⁹	70% ³¹⁸	51% ³¹⁷	47% ³¹⁶	שיעור הפירעון הממוצע ³¹⁵
343 ³²²	23	319 ³²¹	100 ³²⁰	מספר החייבים שהחלו הכשרות כלכליות
309	22	245	89	מספר החייבים שסיימו הכשרות כלכליות

על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה והממונה על הליכי חדלות פירעון³²³, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולים הבדלים בין נתוני ביצוע של רשות האכיפה והגבייה לבין ביצועי הממונה מבחינת הפרמטרים שנבדקו: שיעורי פירעון החוב בהליכים המתנהלים במערכת הוצאה לפועל גדולים בהרבה משיעורים בהליכים המקבילים שבהם מטפל הממונה (51% לעומת 13% בשנת 2022)³²⁴; ושיעור החייבים שהחלו הכשרות כלכליות אשר רשות האכיפה והגבייה מטפלת

309 ההשוואה התבססה על פרמטרים שניתנים להשוואה. קיימת מורכבות בביצוע השוואה מלאה נוכח ההבדלים במסגרת הנורמטיבית ובסמכויות הנתונות לכל אחד מהגופים, במאפייני התיקים (ובכללם היקף כספי, סוג חוב). זאת ועוד, בחינה השוואתית ממצה צריכה להתבצע ביחס למגוון רחב של פרמטרים, שיש בהם כדי לשקף מנעד מלא של הפעילות בתחום חדלות הפירעון, על פני כל ציר הזמנים שלאורך חי ההליך - החל בשלב הגשת בקשה לצו פתיחת הליכים וכלה בשלב מתן ההפטר.

310 דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2022, עמ' 111; "דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018", עמ' 5, סעיף 7.1.

311 דיווח רשות האכיפה והגבייה לשנת 2022.

312 "דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018", עמ' 5, סעיף 7.1. נתון זה מתייחס לבקשות שהוגשו לממונה על ידי חייבים, והוא אינו כולל 600 תיקים שהוגשו על ידי נושים לבתי המשפט.

313 דיווח הממונה לוועדת חוקה לשנת 2022. נתון זה מתייחס לבקשות שהוגשו לממונה על ידי חייבים, והוא אינו כולל 461 תיקים שהוגשו על ידי נושים לבתי המשפט.

314 כאמור לעיל, במסגרת ההליכים שבטיפולו של הממונה לא מתנהל שלב מקדמי לגיבוש הסדר תשלומים. לעומת זאת, בהליכים המתקיימים ברשות האכיפה והגבייה נערך, מכוח החוק, ניסיון להגיע להסדר תשלומים.

315 בתשובתו לביקורת ביקש הממונה להבהיר כי שיעור הפירעון הממוצע בתיקי הממונה, כפי שהוא הציג בדיווחים לכנסת, התבסס על גובה החובות בכל תיק, לרבות תיקים שבהם תביעות החוב לא נבדקו. לטענתו, אם כל תביעות החוב היו נבדקות, סביר כי שיעור הפירעון היה גבוה מהותית.

316 דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, עמ' 15.

317 נתונים בנוגע להליכי חדלות פירעון של יחידים בלשכות הוצאה לפועל ביחס לשנת 2022 לצורך דיווח בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, עמ' 3 סעיף ד.

318 דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, עמ' 8 סעיף 10.1. יובהר כי ההתייחסות היא לשיעורי פירעון בהליכים המתנהלים לפי חוק חדל"פ.

319 דיווח הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, עמ' 7, סעיף 9.

320 דיווח לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, עמ' 14.

321 נתונים בנוגע להליכי חדלות פירעון של יחידים בלשכות הוצאה לפועל ביחס לשנת 2022 לצורך דיווח בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, עמ' 2 סעיף ג.

322 דיווח הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי לוועדת חוקה של הכנסת בהתאם לסעיף 379 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, עמ' 7, סעיף 9.1.

323 במסגרת דיווחים רשמיים של הממונה ושל רשות האכיפה והגבייה לוועדת החוקה ביחס לשנים 2021 - 2022.

324 עם זאת, על פי הנתונים חל שיפור משמעותי בשיעור הפירעון בהליכים שבטיפול הממונה - שיעור הפירעון גדל מכ-7% בשנת 2021 לכ-13% בשנת 2022.



בעניינם גדול בהרבה משיעור החייבים המקביל שהממונה מטפל בעניינם³²⁵, זאת יחסית להיקף הפעילות של כל אחד מהגופים - קרוב לשלושה רבעים מהתיקים (72% לפי נתוני רשות האכיפה ו-77% לפני נתוני הממונה) מתנהלים בממונה ורק כרבע מהם (28% לפי נתוני רשות האכיפה ו-23% לפי נתוני הממונה) ברשות האכיפה והגבייה. יצוין כי קרוב לחמישית מתיקי חדלות הפירעון המתנהלים ברשות האכיפה והגבייה מסתיימים בשלב הסדר התשלומים, להבדיל מהתיקים המטופלים אצל הממונה, שבעניינם כלל לא מתאפשר הסדר בשלב מקדמי זה. פערים אלה ראויים לבחינה ביחס לשאלה אם הם מעידים על חולשה באפקטיביות ביצועי הממונה או מוסברים בהבדלים סטטוטוריים שמעניקים יתרונות מובנים לניהול ההליך ברשות האכיפה והגבייה³²⁶.

במחקר שבוצע בחטיבת המחקר של בנק ישראל עלה כי ככל שגדל שיעור התיקים המטופלים ידי רשות האכיפה והגבייה, כך מתקצר משך הטיפול בהליך. החוקרים ציינו כי הגם שמשך הטיפול אינו הממד האופטימלי לבחינת יעילות הטיפול הוא יכול לשמש אינדיקציה לכך שהעברת חלק מתיקי חדלות פירעון לטיפול רשות האכיפה והגבייה משיגה את מטרתה - הגברת יעילות ההליכים והגדלת הסיכוי לקבלת סעד הולם ומהיר³²⁷.

האתגרים בתחום חדלות פירעון והצורך לבחון את המבנה הארגוני המתאים להתמודדות עימם עלו בדיון שהתקיים במשרד המשפטים במאי 2022³²⁸. בדיון הועלתה טענה בדבר הצורך ביעול המודל הקיים לניהול הליכי חדלות פירעון, כפי שנקבע במסגרת חוק חדל"פ; צוין כי קיימות אפשרויות שונות להתמודדות עם אתגר זה, ובכללן גם הצעה "להרחיב את היקף תיקי חדלות הפירעון של יחידים הנידונים ברשות האכיפה והגבייה"; וסוכם כי תקודם עבודת מטה לבחינת הנושא.

בשנת 2021 מדובר בפער כמותי מוחלט של יותר מפי ארבעה - 100 חייבים המטופלים ברשות האכיפה החלו בהכשרה לעומת 23 בלבד המטופלים על ידי הממונה. אומנם בשנת 2022 המספר המוחלט של חייבים שהחלו הכשרה ומטופלים על ידי הממונה היה גבוה ב-24 מהמספר המקביל מבין החייבים המטופלים ברשות האכיפה; ואולם מדובר בפער של 7.5% בלבד; ולעומת זאת קרוב לשלושה רבעים מהתיקים (72% לפי נתוני רשות האכיפה ו-77% לפני נתוני הממונה) מתנהלים בממונה ורק כרבע מהם (28% לפי נתוני רשות האכיפה ו-23% לפני נתוני הממונה) ברשות האכיפה והגבייה. נתוני ההכשרות הכלכליות הם נתונים כמותיים מוחלטים, ובהתאם לכך הם צריכים להיבחן בשקלול היקפי הפעילות של כל אחד מהגופים. יצוין כי הפעילות בתחום ההכשרה הכלכלית החלה רק במרץ 2021. השפעותיה ותוצאותיה האפשריות של עובדה זו מתחדדות לנוכח האפשרות להפניה להכשרה בשלב הסדר התשלומים, אשר קיימת רק במסגרת ההליכים המתנהלים במערכת ההוצאה לפועל.

בתשובתו לביקורת טען הממונה כי ההבדלים בשיעורי הפירעון אינם מעידים על איכות ומקצועיות ולא על ביצועים פחותים של פעילותו לעומת פעילות רשות האכיפה והגבייה. לשיטתו הבדלים אלו נובעים משונות בסוג התיקים ובמבנה ההליכים, שמקורה בחקיקה. כך, לטענת הממונה, ככל שהיקף החוב גבוה יותר, שיעור הפירעון יהיה נמוך יותר; ובהתאם לכך שיעור הפירעון בהליכים המטופלים אצלו יהיה נמוך יותר, כיון שהיקף החובות המתנהלים בפניו גבוה יותר. הממונה הוסיף וטען כי להבדיל מהפערים בינו לבין רשות האכיפה בהיקף החבות בתיק, הרי שאין הבדלים מהותיים ביניהם בהיקף הנכסים הנצברים בקופת הנשייה, וכפועל יוצא מכך עשוי להיווצר פער גדול בשיעור הפירעון. ואולם, הממונה לא הציג שום תימוכין לטענותיו - הן בנוגע ליחס הפוך, אם הוא מתקיים, בין היקף החוב לשיעור הפירעון; והן בנוגע להבחנה בינו לבין רשות האכיפה והגבייה בנוגע להיקף הנכסים הנצברים בתיקי חדלות פירעון. עוד טוען הממונה בתשובתו, כי אין במספר החייבים שהחלו בהכשרה להתנהלות כלכלית נכונה כדי להעיד על פערים באפקטיביות בין ביצועי לבין ביצועי רשות האכיפה והגבייה. זאת, לטענתו, משום ששיבוץ חייבים להכשרות מטופל על ידי מערך לוגיסטי משותף לשני הארגונים; ונוכח העובדה שמספר החייבים המתחילים הכשרה נקבע לפי ממספר ההפניות שעליו אמונים שופטים ורשמים, על פי העניין. הממונה מוסיף וטוען כי אין גם מקום להשוואת ביצועים בין שני הארגונים על בסיס נתונים על מספר החייבים שסיימו הכשרה; וזאת, לדבריו, משום שההכשרות מתבצעות במשותף לשני הארגונים ונוכח העובדה ששיעור חייבי הממונה שסיימו את ההכשרה מבין חייבי הממונה שהתחילו אותה גבוה ומסתכם ב-90%. אלא שטענותיו אלו של הממונה - הן לעניין נתוני החייבים שהחלו בהכשרה והן לעניין נתוני החייבים שהשלימו את ההכשרה - אינן עולות בקנה אחד עם הכרתו שלו, כפי שהובאה לעיל, בצורך לפעול למיצוי גבוה יותר של ההכשרות. ובהקשר זה יודגש כי מאמץ למיצוי ההכשרות צריך, מטבע הדברים, לבוא לידי ביטוי בשורה התחתונה, וכי המטרה היא שזו תעיד על הגדלת המספר המוחלט של החייבים שעברו בפועל את ההכשרה ועל הקטנת היחס שבין מספר זה להיקף החייבים שזקוקים להכשרה³²⁶. תוצאה מקווה זו מחייבת מאמץ משולב למיצוי ההכשרות - החל בשלב הפעילות שתביא להוצאת הפניה להכשרה, המשך דרך הטיפול בשיבוץ להכשרות ודרך הוצאתן אל הפועל וכלה בהשלמתן.

מורן אופיר, יהונתן ברזני, רועי שטיין חדלות פירעון של יחידים: אשראי צרכני, מחזור העסקים ומדד היד הרכה, חטיבת המחקר, בנק ישראל (מרץ 2023), עמ' 16.

הדיון עסק בהצעת הממונה, שהוזכרה לעיל, לקדם במסגרת חוק ההסדרים תיקון לחוק חדל"פ שבמסגרתו הסמכות למתן צו שיקום כלכלי תועבר מבית המשפט לממונה.

325

326

327

328



משרד המשפטים החליט לבחון, במסגרת עבודת מטה, ובחלוף כשלוש שנים מכניסתו לתוקף של חוק חדל"פ, את הצורך בייעול המודל הקיים לניהול תיקי הליכי חדלות פירעון ובכלל זה את המודל הקובע את חלוקת סמכויות הטיפול בין הממונה ובין רשות האכיפה והגבייה. עם זאת, בביקורת נמצא כי נכון לתקופת הביקורת החלטה זו, שהתקבלה במאי 2022, טרם קודמה על ידי משרד המשפטים הלכה למעשה.

על רקע הוראות חוק חדל"פ, שלפיהן פוצלו סמכויות הטיפול בהליכי חדלות פירעון של יחידים בין הממונה לבין רשות האכיפה והגבייה, נוכח האתגרים הכרוכים בהליכים אלו ובשים לב למאפיינים המבדילים בין רשות האכיפה והגבייה לבין הממונה וליתרונות המסתמנים בנוגע לניהול הליכים ברשות האכיפה והגבייה, מומלץ כי משרד המשפטים יקדם את עבודת המטה שעליה החליט בשנת 2022, לבחינת המבנה הארגוני המתאים והיעיל לפעילות בתחום חדלות הפירעון, בדגש על חלוקת הסמכויות בין הממונה לבין רשות האכיפה והגבייה. הפערים באחוזי שיעור הפירעון ואינדיקטורים נוספים (כגון ההבדלים במספר התיקים המתנהלים, בהיקפם, במורכבותם ובשווים הכלכלי והוראות הדין השונות החלות על ההליכים המטופלים בכל אחד מהארגונים) מחדדים את הצורך בבחינת המבנה הקיים ובגיבוש המלצות בעקבותיה. זאת, כדי להביא למיצוי משאבים אופטימלי ולמקסום תוצאות הפעילות; וכדי לשפר את השירות לציבור בכלל, ולהביא לטיוב ולייעול של הטיפול בהליכי חדלות פירעון בפרט. על סמך ממצאי עבודת מטה זו מוצע לבחון, בין היתר, את הצורך בייזום של שינויי חקיקה שיאפשרו ביצוע התאמות לרבות חלוקת הסמכויות בין רשות האכיפה והגבייה ובין הממונה, בהתאם למתווה שיוגבש. בעניין זה ניתן לשקול בין היתר שינוי בחלוקת סמכויות בין הרשות לממונה לפי גובה החוב או בחלוקה לפי סוג התיק (יחידים, תאגידים), או לפי מאפייני החייבים.

בתשובתו לביקורת טען הממונה כי מממצאי הביקורת לא מסתמנים יתרונות לניהול הליכי חדלות פירעון ברשות האכיפה והגבייה, על פני ניהולם אצל הממונה. לפי עמדת הממונה קיימים דווקא יתרונות בניהול מרוכז של כלל הליכי חדלות הפירעון על ידו. הממונה נימק את עמדתו בטענה כי הוא הגורם המנוסה ובעל המומחיות המקצועית בתחום חדלות הפירעון. לשיטת הממונה, רשות האכיפה והגבייה הוסמכה לטפל בתיקי חדלות פירעון בהיקף נמוך שכן תיקים אלו אינם מורכבים בדרך כלל ולכן ניתן לבררם במערכת מנהלית. תיקים מורכבים במישור המשפטי והעובדתי צריכים, לעומת זאת, להיות מנותבים לניהול הממונה ולהכרעות בידי בתי המשפט.

בתשובתה לביקורת ציינה רשות האכיפה והגבייה כי היא מברכת על ממצאי הביקורת, אשר מעידים, לשיטתה, על היתרונות שבניהול הליכי חדלות פירעון של יחידים במסגרתה; וכי היא מצדדת בהמלצת הביקורת לבחינת שינוי המבנה הארגוני המתאים לפעילות בתחום חדלות הפירעון והשיקום הכלכלי, בדגש על חלוקת הסמכויות בינה לבין הממונה. רשות האכיפה והגבייה הוסיפה וציינה, כי בראייתה מבין האפשרויות שהועלו נכון יהיה לחלק את סמכויות הטיפול בתחום חדלות הפירעון בהתבסס על סוג התיק, תוך הפרדה בין תיקי יחידים לבין תיקי תאגידים. אם יוחלט על חלוקת הסמכויות בהתבסס על גובה החוב סבורה רשות האכיפה והגבייה כי מפתח החלוקה צריך להתבסס על קרן החוב ולא על סכום החוב במועד הגשת הבקשה לפתיחת ההליך.

התקשרות עם גורמים חיצוניים (נציגים) לביצוע תפקידי הממונה

רקע

בהתאם לחוק חדל"פ, ככלל, "הממונה רשאי לבצע את תפקידיו ולהפעיל את סמכויותיו בעצמו או באמצעות עובדי המדינה הכפופים לו"³²⁹.

³²⁹ חוק חדל"פ, סעיף 278(א). יצוין כי ההרשאה לבצע פעולות באמצעות עובדי מדינה הכפופים לממונה צומצמה בסעיף 278(ב) לחוק, באופן שהיא לא חלה בנוגע להפעלת כמה סמכויות הקבועות בחוק אשר



עיקרון זה הוחרג בהוראה בחוק הקובעת כי "הממונה רשאי לבצע תפקיד מתפקידיו או להפעיל סמכות מסמכויותיו... גם באמצעות מי שאינו עובד המדינה..." (להלן - נציג)³³⁰. עם זאת, הוגבלה האפשרות לפעול באמצעות נציג בכל הנוגע לכמה סמכויות משמעותיות³³¹, אשר בעניינן נקבע כי הן לא יופעלו בידי נציגים, אלא רק בידי עובד של הממונה שהוסמך לכך³³².

הסמכות לפעול באמצעות נציג הייתה נתונה לממונה גם קודם לחקיקת חוק חדל"פ, וזאת באופן גורף וללא המגבלות שנקבעו כאמור בחוק אשר הקנה לממונה סמכויות נוספות על אלו שהיו נתונות לו קודם לחקיקתו. למשל, בהתאם להוראת פקודת פשיטת הרגל, אשר נקבע בה כי "הכונס הרשמי רשאי לבצע תפקיד מתפקידיו גם באמצעות אדם שלא מבין עובדי המדינה"³³³.

הרציונל בהעסקת עובדים במעמד של נציגים היה ועודנו השאיפה לאפשר גמישות בגיוס עובדים ובהצבתם ביחידות הרלוונטיות, בהתאם לצרכים המשתנים.

ואולם, לצד היתרון הגלום בהתקשרות עם נציגים, טמונים בה חסרונות אשר עלו כבר בשנת 1993, בעת בחינת הנושא במסגרת דוח ועדת אברהמי. ועדת אברהמי עמדה על כך שהמסגרת הנורמטיבית באותה תקופה (פקודת פשיטת הרגל) אינה מגבילה את הסמכות למינוי נציגים להיקף פעילות מסוים או לפרק זמן מסוים. עם זאת, הוועדה המליצה "לצמצם את השימוש בסמכות למינוי נציגים במידה ניכרת" וקבעה כי "יש לייחד מינוי נציגים לפתרון של מצוקת כח אדם זמנית" וכן לצורך מילוי תפקידים מסוימים³³⁴.

לעמדה זו הגיעה ועדת אברהמי לאחר שעמדה על תוצאות לא רצויות של התקשרות עם נציגים על בסיס קבוע, ובכללן יצירת דמורליזציה בקרב עובדי האגף³³⁵, פגיעה ביכולת לטפח סגל מיומן ובעל ניסיון³³⁶, עקיפת מנגנוני המכרזים לבחירת העובדים באגף³³⁷, פגיעה ביכולת העובד להפעלת שיקול דעת עצמאי³³⁸.

על רקע המלצות ועדת אברהמי, הוציא משרד המשפטים בשנת 1996 הנחיה ולפיה התקשרות עם נציגים תוגבל לתקופות קצרות ולמשימות מיוחדות בלבד.

נקבע כי הן "יהיו נתונות רק לעובד הממונה שהוא הסמיכו לכך, ושהוא עורך דין בעל ניסיון של חמש שנים".

חוק חדל"פ, סעיף 278 (ג).

330

הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, הצעות חוק הממשלה 1027 (2016), עמ' 592, 737. סעיף 278(ג) לחוק חדל"פ מפנה בעניין זה להוראת סעיף 278(ב) האמורה, אשר לפיה רק עובד שהוא עורך דין בעל ניסיון של חמש שנים אשר הוסמך לנושא רשאי להפעיל כמה סמכויות ובכללן סמכות למתן צו לפתיחת הליכים (סעיף 105 לחוק חדל"פ), סמכות להטלת מגבלות על אשראי (סעיף 123), סמכות למינוי נאמנים (125), סמכויות הנוגעות לכפיפות הנאמן (אישור פעולות ומתן הוראות - סעיף 129[א],[ב]), סמכות לביטול החלטות נאמן (סעיף 139[א]), סמכות להסרת הגבלות של תקופת ביניים (סעיף 143), סמכות לשינוי דמי מחיה (סעיף 156[ה]), סמכות להסרה זמנית של הגבלות שנקבעו בצו שיקום (סעיף 169), סמכות לשינוי סכום תשלומים (סעיף 170[ג]), הקצבה לזכאי מזונות (סעיף 179[א][1]).

331

332

פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980, סעיף 142א.

333

תפקידים מקצועיים אשר אינם יכולים להתבצע על ידי עובדים קבועים או כאלה שמידת ההתמחות הנדרשת לביצועם אינה מצדיקה את העסקתם דרך קבע. ראו דוח הוועדה לבידוק התפקידים, המבנה ודרכי הפעולה של האפוסטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי (דצמבר 1993), עמ' 78.

334

פגיעה זו תוארה בדוח אברהמי בנסיבות שבהן עובדים שונים מבצעים עבודה עבור מעסיק זהה תחת קורת גג אחת בתנאי עבודה שונים. יצוין כי במסגרת הסדר לקליטת נציגים כעובדי מדינה התחייב הממונה להפסיק העסקת נציגים במתכונת של "עובדי כתף אל כתף". כפי שיצוין להלן, על פי נוהלי הממונה, החל בינואר 2020 נציגים באגף מועסקים במתכונת של העסקה חיצונית.

335

בהיעדר קביעות וללא צבירה של זכויות וותק לפנסיה סברה ועדת אברהמי כי אין לנציגים תמריץ להתמיד בעבודתם ובעקבות כך עובדים מוכשרים יעזבו ומחליפיהם יהיו פחות מיומנים או פחות מתאימים.

336

ההתקשרות עם נציגים מבוצעת שלא באמצעות מכרזים שבהם נבחרים עובדי מדינה וללא הקפדה על דרישות המיון הנדרשות מעובדי מדינה.

337

לפי תפיסת ועדת אברהמי, קביעות בעבודה מסייעת לעובד בהפעלת שיקול דעת כמתחייב מתפקידו בלי לחשוש למשרתו. קביעות זו אינה מוקנית לנציגים, ולפיכך סברה ועדת אברהמי כי אין להם המעמד הנדרש למילוי תפקידם תוך הפעלת שיקול דעת.

338



על הבעייתיות שבהתקשרות עם נציגים עמד בעבר גם משרד מבקר המדינה, ופרסם את ממצאיו בשנת 2018 בדוח ביקורת בנושא "טיפול האפוטרופוס הכללי בנכסים עזובים"³³⁹. במסגרת הביקורת האמורה הועלה החשש כי הסתמכות על נציגים, שההתקשרות עימם זמנית באופייה, עלולה להביא לפגיעה באפשרות לעמידה ביעדי תוכניות עבודה³⁴⁰.

גם במהלך הביקורת הנוכחית עלו היבטים שעלולים להעיד על מורכבות ההתקשרות עם נציגים; זאת, בין היתר, על רקע המגבלות הנוגעות לעבודתם של נציגים: הנציגים, ככלל, אינם עובדים ממשרדי הממונה, והדבר יוצר קשיים בשגרת העבודה בהיבט של תיאומים, הדרכות, פגישות וכיוצא³⁴¹. כמו כן, נציגים אינם רשאים, כאמור, להפעיל סמכויות שונות, ולפיכך הטיפול בסוגיות שבהן נדרשת הפעלת סמכויות אלו מחייב שילוב של עורך דין מוסמך שהוא עובד תקן באגף הממונה. הדבר מאריך את משך הטיפול בתיק, נוכח הזמן שנדרש לעורך הדין המוסמך ללמוד את הנושא, לצורך קבלת החלטות על פי דין.

כמו כן, מעצם העובדה שמדובר בגורם חיצוני, יכולת הפיקוח על עבודת הנציגים מוגבלת; להיעדר יחסי עובד מעביד, וכן לעובדה שמדובר בכוח אדם ארעי, יש השפעה שלילית גם על רמת המחויבות של הנציגים לארגון ועל מידת הפניות שלהם לעבודה³⁴²; ובסקר הערכת סיכונים שבוצע באגף בשנת 2012 עלה כי בהתקשרות עם נציגים גלום סיכון מאחר שתקופת העסקתם הקצרה פוגמת ביעילות עבודתם (נוכח זמן ההכשרה הנדרש), מקשה את אופן חלוקת התיקים ויוצרת עומסי עבודה.

היקף ההתקשרות עם נציגים

בפברואר 2022, ערב פיצול האגף לשני מכלולים נפרדים (אגף האפוטרופוס הכללי ורשם הירושה ואגף הממונה על הליכי חדלות פירעון)³⁴³ הועסקו בו 513 עובדי מדינה בהתאם לתקן, ולצידם עבדו באגף כ-150 נציגים. לאחר פיצול האגף מספר עובדי הממונה אשר עובדים בהתאם לתקן הסתכם, נכון לפברואר 2023, ב-224, ולצידם עבדו בממונה 84 נציגים. ההיקף הכספי של ההתקשרות עם נציגים בשנת 2022 היה 28,954,000 ש"ח, כאשר לפי אומדן הממונה עלות זו מתחלקת בחלוקה שווה בין מכלול הממונה לבין מכלול האפוטרופוס הכללי.

מרכזיותם של הנציגים ביחידת הממונה באה לידי ביטוי לא רק במספרם המוחלט ובחלקם היחסי מקרב כלל עובדי הממונה אלא גם בבחינת שיעורם ביחידות ספציפיות בממונה, וכן בשיעור עורכי הדין העובדים במעמד נציג במחוזות הממונה, כפי שעולה מהטבלה שלהלן:

339 מבקר המדינה, דוח שנתי 1314 (2018) "טיפול האפוטרופוס הכללי בנכסים עזובים", עמ' 1314.

340 זאת, שכן הסתמכות על נציגים המועסקים לתקופת זמן קצובה תביא לתחלופה גבוהה שלהם ותחייב השקעת זמן רב בהכשרות בכל שנה מחדש. מבקר המדינה, דוח שנתי 1314 (2018) "טיפול האפוטרופוס הכללי בנכסים עזובים", עמ' 1314.

341 החל מינואר 2020 נציגים מועסקים באגף במתכונת של העסקה חיצונית, שבמסגרתה הם עובדים מחוץ למשרדי הממונה. זאת למעט יום אחד בשבוע, לכל היותר, שבו מתאפשר לנציג להגיע למשרד לשם ביצוע משימות שלא ניתן לבצען מרחוק. יצוין כי נציגים שעובדים בהנהלת החשבונות במחלקת הכספים עובדים בפועל במשרדי המחלקה, וזאת משיקולי אבטחת מידע.

342 ארעיות תנאי ההתקשרות עם נציגים תרמה גם לחוסר יציבות בשל עזיבת נציגים לאחר תקופת עבודה קצרות, דבר שגרם להטלת עומס על עובדים ותיקים שנדרשו לחזור ולבצע פעילות חניכה למחליפים, תוך הקצאת משאבי זמן לעבודה מוגברת.

343 כפי שיתואר להלן, בפרק שעניינו פיצול האגף.



לוח 7: נתונים על שיעור העסקת נציגים ביחידות מסוימות בממונה (פברואר 2023)

שיעור הנציגים ביחידה	סה"כ עובדים ביחידה	מספר עובדי המדינה	מספר הנציגים	
59%	22	9	13	היחידה לפתיחת תיקים
44%	34	19	15	עורכי דין במחוז חיפה
28%	36	26	10	עורכי דין במחוז ת"א
36%	11	7	4	עורכי דין במחוז ירושלים
40%	15	9	6	עורכי דין במחוז דרום

על פי נתוני הממונה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה אפוא כי התקשרות עם נציגים שכיחה מאוד ותופסת נתח משמעותי במצבת כוח האדם של הממונה. בפברואר 2023 יותר מרבע (כ-27%) מכלל עובדי הממונה (344,844 מתוך 308) הם נציגים שאינם עובדים במשרה קבועה ואינם נמנים עם תקן עובדי הממונה. בביקורת נמצאו חמש יחידות של הממונה שבהן שיעור הנציגים גדול מהממוצע הכללי ועולה כדי 28% - 59%. עלות התקשרות הממונה עם נציגים בשנת 2022 הייתה, על פי אומדן הממונה, יותר מ-14 מיליון ש"ח.

הממונה ציין בתשובתו כי חוק חדל"פ איפשר לו להפעיל את סמכויותיו באמצעות נציגים, ללא מגבלה על היקף ההעסקה מסוג זה, וזאת אף שהמחוקק היה ער למורכבות הכרוכה בהתקשרות עם נציגים. הממונה עמד על כך כי אף שמאז כניסתו לתוקף של חוק חדל"פ גדל היקף העבודה באגף באופן משמעותי הרי שמצבת העובדים לא גדלה בהתאם לכך, מאחר שלא הוקצו די תקנים. בנסיבות אלו, טען הממונה, ההתקשרות עם נציגים חיונית והכרחית למתן המענה הנדרש בניהול הליכי חדלות פירעון וביצוע תפקידיו על פי חוק. הממונה הוסיף כי למרות המורכבות האינהרנטית בהעסקת נציגים, להערכתו הוא מצליח לנהל את מצבת העובדים והנציגים בדרך משביעת רצון ובאופן שמקדם מתן שירות יעיל ומקצועי.

שילוב עובדים חיצוניים ("נציגים") בפעילות הממונה נועדה ליתן בידי כלי ניהולי שיאפשר גמישות בהפעלה בהתאם לצורכי הארגון המשתנים ולנוכח פערים בכוח האדם בהתחשב בהיקף המשימות. אולם מהביקורת עלה כי פעילות הממונה נשענת באופן קבוע ובהיקפים ניכרים על עבודת נציגים עד כדי יצירת תלות ממשית בפעילותם של נציגים לתפקוד היחידות.

קליטת נציגים כעובדי תקן

ביולי 2015 נחתם מסמך הסכמות בין שר האוצר לבין יו"ר ההסתדרות, ובמסגרתו נקבע כי שר האוצר יפעל להעברה להעסקה ישירה של עובדי "כתף אל כתף" המועסקים בחצרי האפוטרופוס הכללי והכנ"ר, וזאת בשנים 2016 - 2017.³⁴⁵

344 בתשובתו לביקורת עדכן הממונה כי נכון לדצמבר 2023 מספר הנציגים העובדים באגף הוא 62, ונוסף על כך קיימת התקשרות עם 21 מנחים להכשרות להתנהלות כלכלית נכונה, שהיקף ההתקשרות עימם אינו דומה לזה של נציגים רגילים.

345 מסמך הסכמות בין שר האוצר ובין יו"ר ההסתדרות לעניין אופני העסקה במגזר הציבורי (2.7.15), סעיף 10.



בהתאם להסכם האמור החליטה הממשלה בינואר 2017 ובנובמבר 2018 להחיל, באופן חד-פעמי, פטור מחובת מכרז לקליטת נציגים באגף³⁴⁶; ומשרד האוצר הקצה 94 תקנים לקליטת נציגים בשתי פעימות³⁴⁷.

מהלך קליטת הנציגים כעובדי תקן באגף יצא אל הפועל בשני סבבים - בפעימה ראשונה שבוצעה בשנת 2017 נקלטו 47 נציגים, ובפעימה השנייה שבוצעה בשנת 2019 נקלטו 51 נציגים. בעקבות מהלך הקליטה רק 50 עובדים היו אמורים להמשיך לעבוד באגף במעמד של נציגים.

אלא שבפועל, כאמור, ערב פיצול האגף עבדו בו כ-150 נציגים, ושיעור הנציגים בשני המכלולים גם יחד נשאר בהיקפים דומים גם לאחר הפיצול - 84 נציגים שובצו בפעילות הממונה ו-71 בפעילות האפוטרופוס הכללי.

להלן בתרשים 11 ריכוז נתונים בנוגע להיקף ההתקשרות עם נציגים באגף, על רקע המהלכים שבוצעו לקליטת נציגים כעובדי תקן.

תרשים 11: היקף התקשרות עם נציגים על רקע מהלכי קליטה



המקור: משרד מבקר המדינה.

מהלך קליטת הנציגים, שנועד להביא לצמצום משמעותי בהיקף ההתקשרות עם נציגים כך שבעקבותיו רק 50 עובדים ימשיכו לעבוד באגף במעמד של נציגים, לא הביא במבחן הזמן לתוצאה זו. שורות הנציגים שבו התמלאו וחזרו להיקף שבו היו קודם לכן - כ-150 נציגים עבדו באגף ערב פיצולו ו-155 לאחר הפיצול (84 במכלול הממונה ו-71 במכלול האפוטרופוס הכללי).

גיוס נציגים

כאמור, "דרך המלך" הקבועה בחוק היא שתפקידי הממונה יבוצעו על ידי עובדי הממונה. פעילות באמצעות גורמי חוץ היא בבחינת חריג על פי החוק.

גיוס נציג לעבודה ביחידה או במחוז מיחידות הממונה וממחוזותיו מותנה בקבלת אישור ועדה לאישור העסקת נציגים, שבראשה עומד הממונה, ואשר אליה נדרש מנהל היחידה או המחוז הרלוונטיים לפנות בעניין (להלן - הוועדה). על פי נוהלי הממונה, הוועדה נדרשת לקבל החלטה על יסוד כלל הנתונים שיובאו לפניו, תוך התחשבות, בין היתר, "בנחיצות ההעסקה לתפקודה התקין של היחידה, באופי התפקיד, במספר העובדים והנציגים באותה יחידה, בתקציב".

³⁴⁶ החלטת הממשלה 4226 (1.11.18); החלטת הממשלה 2319 (26.1.17); (ראו הקבצים שכותרתם/הקובץ שכותרתו "החלטות ממשלה-קליטת נציגים"; מכתב ממזכיר הממשלה (2.2.17)).

³⁴⁷ ציון כי כבר בינואר 2017 אושרה קליטת 40 נציגים במסגרת סיכום תקציב האגף לשנת 2017.



התקשרות עם נציגים מתאפשרת, כאמור, ככלי ניהולי לוויסות המשאב האנושי בהתאם להיקפי הפעילות הנדרשים והצרכים המשתנים. לפיכך, ונוכח החסרונות הגלומים בהסתמכות על עבודת נציגים, כפי שתוארו לעיל, מצופה היה כי בהליכי קבלת החלטות בעניין גיוס נציגים יובאו בחשבון מכלול השיקולים הרלוונטיים. זאת בראייה כוללת, שבוחנת לא רק את הצורך הנקודתי שבגינו הועלתה בקשה לגיוס נציג אלא גם - ובעיקר - את התמהיל הרצוי והמצוי של פעילות נציגים באגף, ומידת ההלימה בין תמהיל זה לבין הצורך שעלה לגיוס נציג.

בפועל החלטות בעניין גיוס נציגים מתקבלות על סמך נסיבותיו הספציפיות של כל מקרה³⁴⁸, בלי שנשקלים שיקולי מאקרו בסוגיית גיוס הנציגים. כך, בין היתר, לא הוגדרו ולא נבחנות מגבלות לעניין היקף גיוס הנציגים (בחתך יחידתי ובראייה כלל-אגפית), לא נבחנו ולא נדונו השפעות של קליטת נציגים (בכלל ובהשוואה לקליטת עובדים בהתאם לתקן בפרט) בהיבטים כלכליים ומקצועיים. כמו כן, נמצא כי במשרד המשפטים ובמשרד האוצר לא נבחנו ההשפעות של התקשרות עם נציגים, לא גובשה מדיניות בסוגיית גיוס נציגים ולא הוסדרו תהליכי בקרה בנושא.

בתשובתו לביקורת מסר הממונה כי הוא מתייחס בכובד ראש לגיוס נציגים; כי הנציגים נבחרים על ידי ועדת התקשרות; וכי פועלת גם ועדה פנימית שדנה בענייני הנציגים, לרבות בתנאי ההתקשרות עימם (היקף שעות עבודה, גובה שכר, משך ההתקשרות וכיוצ"ב). הממונה עדכן כי נוהל התקשרות עם נציגים שגובש על ידי האפוטרופוס הכללי באפריל 2023 אומץ על ידו, וכי הוא פועל להתאמת הנוהל לפעילות האגף.



מומלץ כי הממונה - בשיתוף פעולה עם הנהלת משרד המשפטים ואגף התקציבים באוצר - יגבש מדיניות כוללת בסוגיית ההתקשרות עם נציגים. לצורך גיבוש מדיניות זו מומלץ כי ייבחנו היקפי כוח האדם העומדים לרשות הממונה לנוכח צורכי ההון האנושי הדרושים לו; היחס (הקיים והרצוי) בין עובדים בתקן לבין עובדים במעמד נציג (בהתאם למצבת כוח האדם והתקן הנתונים ובהתחשב בצורכי כוח האדם העתידיים), וזאת במבט-על ובפילוח לפי יחידות ומחוזות; השפעות קליטת נציגים (בכלל ויחסית לקליטת עובדים בהתאם לתקן) בהיבטים כלכליים ומקצועיים. עוד מומלץ כי ייקבע מנגנון לבקרה ומעקב שוטפים בעניין היקף ההתקשרות בפועל עם נציגים ומידת הלימתו של היקף ההתקשרות למדיניות שתיקבע בנושא.

פיצול אגף האפוטרופוס הכללי, הממונה על חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה

קבלת החלטה והפעלת סמכות מינהלית - כללי

כאשר מוקנית לרשות המינהלית סמכות לביצוע פעולה מסוימת, חלה עליה, בד בבד, החובה לשקול את עצם הצורך וההצדקה להפעלת הסמכות³⁴⁹. במסגרת החובה להפעלת שיקול דעת³⁵⁰ כלולה החובה לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים³⁵¹. שיקולים אלו נסמכים גם על נתונים

³⁴⁸ כאשר הוועדה בוחנת אם קיים צורך ענייני בגיוס הנציג.

³⁴⁹ למשל כשמדובר בסמכות רשות, שבה מוקנה לרשות המינהלית שיקול דעת אם להפעיל את הסמכות או להימנע מכך, ולהבדיל מסמכות חובה שבה לא מוקנה לרשות שיקול דעת אם לעשות את המעשה שאותו הוסמכה לעשות אלא חובה עליה לקום לעשותו (אם כי עשוי להיות לה שיקול דעת בשאלה מתי להפעיל את הסמכות, ואם כן - כיצד להפעילה. ראו יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית**, כרך ב', עמ' 1087; כרך א, עמ' 319 - 320.

³⁵⁰ שיקול דעת הוא הכוח לבחור בין פתרונות חלופיים להתמודדות עם בעיה נתונה. ראו ברוך ברכה, **משפט מינהלי**, כרך א, עמ' 129.

³⁵¹ רענן הר זהב, **המשפט המינהלי הישראלי**, עמ' 436.



רלוונטיים, ובהתאם לכך, חובת הרשות המינהלית להפעלת שיקול דעת לצורך הפעלת סמכויותיה חלה גם על התשתית העובדתית הרלוונטית, שאת כולה יש להביא בחשבון³⁵².

על רשות מינהלית מוטלת החובה, כנאמנת הציבור, לפעול בהגינות ובנאמנות לטובת האינטרס הציבורי. החלטה מינהלית צריכה להתקבל בהליך תקין³⁵³, המחייב, גם הוא, בין היתר, התבססות על תשתית עובדתית רלוונטית ומספקת שתעמוד לפני מקבלי החלטה³⁵⁴.

בהפעלת סמכויותיה מחויבת הרשות המינהלית לפעול בתוך פרק זמן סביר³⁵⁵. החובה לפעול במהירות ראויה חלה לא רק על מקרים שבהם הרשות המינהלית פועלת באיטיות אלא גם במקרים הפוכים, שבהם היא פועלת באופן נמהר, לפני שבשלו התנאים לקבלת החלטה³⁵⁶. במסגרת הפעלת שיקול דעתה אסור לרשות המינהלית לשקול שיקולים זרים והיא רשאית לפעול אך ורק לקידום המטרות שלשמן הוסמכה על פי דין. פעולה המבוססת על שיקולים זרים, החורגים ממטרותיו של החוק המסמיך נחשבת לפעולה שאינה בגדר סמכותה של הרשות³⁵⁷ והיא פסולה, גם אם הרשות הייתה יכולה לבסס אותה על שיקולים כשרים³⁵⁸.

על הרשות המינהלית חלה חובה מתמדת לשקול את הצורך בהפעלת סמכותה; אסור לה לקבל החלטה מראש לגבי עמדתה בעתיד; חל איסור על כבילת שיקול הדעת של הרשות; והיא אינה יכולה לקבל החלטה על בסיס עמדה עקרונית בלי לבחון עובדות ושיקולים המוצגים לפני³⁵⁹.

מדריך התכנון הממשלתי³⁶⁰ מתייחס, בין היתר, גם לתהליך גיבושן של תוכניות ייעודיות, שנועדו לטיפול בסוגיה מוגדרת, שלא במסגרת התכנון הממשלתי הרגיל. המדריך מתאר שלבים עיקריים בתהליך הכנתה של תוכנית ייעודית. השלב הראשון הוא שלב הגדרת הצורך והבניית התהליך, אשר כולל, בין היתר, הגדרה של לוחות זמנים וגיבוש צוות תכנון. איוש נכון של צוות תכנון מחייב התייחסות לבעלי ידע וניסיון בתחום, בעלי הסמכות ומנהלי המשאבים, גורמי הביצוע הרלוונטיים וציבור המושפעים מהתוכנית. השלב השני הוא שלב גיבוש תמונת המצב, אשר במסגרתו נדרש, בין היתר, איסוף ידע וניתוחו. השלב השלישי הוא שלב קביעת כיוון אסטרטגי, המתבצע לאחר שהושלמה הכנת בסיס הידע, אשר במסגרתו מונחים היסודות לגיבוש המענה על הבעיות שזוהו. אחד המרכיבים בשלב זה נוגע לזיהוי חלופות ולהגדרתן. השלב הרביעי הוא תרגום המדיניות למטרות, יעדים, מדדים, תקנות תקציביות ומשימות בנות ביצוע³⁶¹.

- 352 בג"ץ 953/89 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד מה(4) 683; רענן הר זהב, המשפט המינהלי הישראלי, עמ' 440.
- 353 מטעמי הגינות, שוויון, יעילות ושמידה על אמון הציבור. ראו דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי, כרך א, פרק 7, עמ' 261 - 264.
- 354 דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי, כרך א, פרק 14, עמ' 439; בג"ץ 5277/96 חוד, חברה לתעשיות מוצרי מתכת בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד נ(5), 854, 863; יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב', עמ' 1119.
- 355 חובה זו עוגנה גם בהיבט הסטטוטורי בהוראת חוק הפרשנות, אשר קובעת כי "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו - משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה". חוק הפרשנות, התשמ"א-1981, סעיף 11. ראו גם דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי, כרך א, פרק 12, עמ' 407.
- 356 יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב, עמ' 1100.
- 357 בג"ץ 953/87, פורז נ' ראש עיריית ת"א-יפו, פ"ד מב(2) 309, 324.
- 358 עמ"מ 1/82 קוואסמה נ' שר הביטחון, פ"ד לו (1), 666, 670; ראו הר זהב, המשפט המינהלי הישראלי, עמ' 449.
- 359 דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי, כרך א, פרק 6, עמ' 201-203.
- 360 מדריך התכנון הממשלתי (ספטמבר 2010), עמ' 6.
- 361 מדריך התכנון הממשלתי (ספטמבר 2010), עמ' 118-99. המסגרת המתוארת במדריך אינה "תבנית קשוחה", אולם היא משקפת עקרונות מפתח לתהליך הכנת התוכנית.



האגף המאוחד ופיצולו - רקע

האגף הוקם בשנת 1948, הוכפף למשרד המשפטים והיה הגוף השני בגודלו במשרד זה. עד לפיצולו בשנת 2022 פעלו באגף שלושה מכלולים, כגוף מאוחד: האפוטרופוס הכללי³⁶², הממונה על הליכי חדלות פירעון, והרשם לענייני ירושה³⁶³. הועסקו בו יותר מ-500 עובדים וכ-150 נציגים, שעבדו ביחידות המטה ובמחוזות, והיו אמונים על הטיפול במגוון רחב של נושאים³⁶⁴.

ב-28.4.22 פנה מנכ"ל משרד המשפטים (דאז, להלן - המנכ"ל) בהודעת דוא"ל לעובדי האגף, ובה הודיע להם כי החליט לפצל את האגף לשני מכלולים נפרדים: אגף האפוטרופוס הכללי ורשם הירושה ואגף הממונה על הליכי חדלות פירעון. המנכ"ל ציין בהודעתו כי ההחלטה התקבלה לאחר ש"נערכה עבודת מטה מקיפה" (להלן - דוח הפיצול) ולאחר שהוא בחן "לעומק את הדברים".

ההליך שקדם לפיצול האגף

בפועל, ההכרעה בדבר פיצול האגף התקבלה בתוך פחות מחודשיים מהמועד שבו הוכרז על עצם הכוונה לבחון את הנושא באופן מעמיק³⁶⁵: ב-6.3.22 סיימה מנהלת האגף הקודמת את תפקידה. שלושה ימים קודם לכן³⁶⁶ פנה המנכ"ל לעובדי האגף והודיע להם כי החליט לבחון אפשרות לפיצול האגף לשני אגפים נפרדים. המנכ"ל הוסיף וציין בהודעתו כי "לצורך בחינת משמעויות הפיצול לעומק" מינה פרויקטור שיתכלל את בחינת הנושא³⁶⁷. ביום 28.4.22 הודיע המנכ"ל, כאמור, על החלטתו לפצל את האגף.

מהביקורת עלה כי מהלכים מעשיים לפיצול האגף בוצעו עוד קודם להודעת המנכ"ל מיום 28.4.22 - וזאת בחלוף כחודש בלבד, לכל היותר, מההכרזה על בחינת הנושא. להלן הפרטים.

ב-12.4.22 פנה המנכ"ל לוועדת השירות בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) והגיש לה את "בקשת משרד המשפטים לביצוע שינוי ארגוני ולפצל את אגף האפוטרופוס הכללי והממונה על הליכי חדלות פירעון - לשני אגפים...". במסגרת הבקשה צוין כי משרד המשפטים מקדם "מהלך לפיצול האגף... והובהר כי "לאור הכוונה לפצל את פעילות האגף, יש צורך לשנות גם את משרת מנהל האגף ולפצל אותה לשתי משרות..."³⁶⁸.

הבקשה האמורה הוגשה לנש"ם לאחר שכבר ב-6.4.22 פנתה חטיבת ההון האנושי במשרד המשפטים לאגף ניהול ההון האנושי בנש"ם בבקשה לקבל אישור להעברת הבקשה לוועדת השירות של נש"ם.

362 האפוטרופוס הכללי מופקד, בין היתר, על טיפול בנכסים עזובים, רכוש מחולט, עיזבונות לטובת המדינה, ייצוג היועץ המשפטי לממשלה בענייני ירושה, כשרות משפטיות והצהרות מוות, פיקוח על אפוטרופוסים ומנהלי עיזבון, טיפול במתנות עובדי ציבור.

363 הרשם לענייני ירושה מטפל במתן צווי ירושה וצווי קיום צוואה, בעריכה, בהפקדה ובמסירה של צוואות, בניהול מרשם ארצי של צוואות מופקדות.

364 האפוטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות שנת 2021 (2022), עמ' 9.

365 במהלך תקופה זו חלה, בין היתר במשרדי הממשלה, חופשה מרוכזת, לרגל חג הפסח, מ-15.4.22 עד 22.4.22, ויום העבודה הרגיל שלאחר חופשה זו היה ביום ראשון 24.4.22, שבו חל חג המימונה.

366 בערב של 3.3.22 (לאחר אירוע פרידה שהתקיים לכבודה של המנהלת הפורשת, ואגב עדכון בדבר מינוי ממלאת מקום לניהול האגף).

367 יצוין כי ההודעה נשלחה שוב לעובדי האגף ב-6.3.22, וזאת, כפי שצוין בהודעה החוזרת, לאחר שחלה תקלה בהפצת ההודעה המקורית.

368 מטרת הפנייה הייתה לקבל את המלצת ועדת השירות של נש"ם לפטור את משרות ההנהלה המבוקשות (משרת האפוטרופוס הכללי ומשרת הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי) מחובת מכרז.



בתשובתה לביקורת מסרה נש"ם כי משהבשילה העת לגיבוש שינוי משמעותי ולנוכח הצורך והדחיפות שהועלו באותה העת והוצגו על ידי המנכ"ל במסגרת הבקשה לפיצול היא פעלה לקידום הבקשה בהליך מקצועי בשיתוף משרד המשפטים.

עוד קודם לכן, בפנייתם למנכ"ל ב-30.3.22, ציינו מנהלי המחוזות באגף כי הם "מתרשמים שהמהלך של פיצול האגף... קורם עור וגידים ומתקדם בקצב מהיר"³⁶⁹. טיוטת דוח הפיצול - סיכום עבודת המטה שבו רוכזו ממצאים ותובנות לבחינת אפשרות הפיצול - נשלחה לגורמים בהנהלת משרד המשפטים, והערות בעניינה התקבלו כבר ב-21.3.22, כשבועיים בלבד לאחר שהופצה הודעת המנכ"ל בדבר מינוי פרויקטור לתכלול בחינת הנושא.

בשולי הדברים יצוין כי מהודעת המנכ"ל בדבר פיצול האגף עולה כי כבר במהלך התקופה שבה בוצעו המהלכים שעליהם נסמכת ההחלטה (עבודת מטה ובחינה מעמיקה), פעל המנכ"ל "באופן אינטנסיבי על מנת לנצל את ההזדמנות הנקירת... עם הקמת היחידות..." להשלמת מהלכים ארגוניים מסוימים³⁷⁰.

להלן תרשים 12 המתאר על ציר הזמן אירועים מרכזיים בתקופת ההליכים שהובילו לפיצול האגף.

תרשים 12: אירועים מרכזיים בתקופת פיצול האגף - על ציר הזמן (מרץ-אפריל 2022)



על פי נתוני משרד המשפטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנכ"ל משרד המשפטים דאז בתשובתו לביקורת מינואר 2024 (להלן - תשובת המנכ"ל) ציין כי הוחלט לשקול את נושא פיצול האגף בעקבות מינויה של מנהלת האגף הקודמת לשופטת. מינוי זה יצר, לדבריו, אפשרות לפיצול האגף, והזדמנות זו השפיעה על סד הזמנים. זאת, שכן לשיטתו, אילו היה נפתח הליך למינוי מנהל חדש לאגף במתכונתו המאוחדת, לא ניתן היה לבצע מהלך לבחינת פיצול האגף. מערכות ממשלתיות, לדעת המנכ"ל, "מוכרחות לדעת לנצל הזדמנויות, לקדם מהלכים נרחבים ומשמעותיים, גם בזמן קצוב נוכח האילוצים המוכרים בשירות הציבורי". המנכ"ל הוסיף ומסר בתשובתו, כי ההחלטה לצאת לבחינת פיצול האגף התקבלה לאחר שבוצעה עבודת מטה ראשונית והתקיימו ישיבות מקדימות פנימיות מטעם לשכתו. גם סמנכ"ל תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים (כתוארו במועד הביקורת), אשר שימש כפרויקטור לבחינת פיצול האגף, עמד בתשובתו לביקורת מינואר 2024 (להלן - תשובת הפרויקטור) על הנסיבות המפורטות לעיל והוסיף כי "המשמעות המיידית של העיכוב הייתה תקופה קשה של אי-וודאות ארגונית וחוסר יציבות בתוך המכלול באגף".

בהתייחס לתשובות המנכ"ל והפרויקטור כאמור לעיל יצוין כי עם סיום כהונתה של מנהלת האגף הקודמת מונתה לה ממלאת מקום. איוש המשרה בדרך זו יכול היה לאפשר את פרק הזמן הדרוש לניהול הליך יעיל וממצה, כמתחייב הנסיבות העניין. מכל מקום, ספק אם מהלך ארגוני אשר לו השפעות משמעותיות וארוכות טווח ראוי כי יתנהל על רקע אילוצי זמן.

369 על רקע זה ביקשו מנהלי המחוזות לקיים פגישה לדיון בתנאי העסקתם בטרם תגובש החלטה סופית ובטרם פניה לגורמים הרלוונטיים מחוץ למשרד המשפטים.

370 עניינה של אמירה זו במאמץ שנעשה במשרד המשפטים לגבש הסכם קיבוצי עם עובדי האגף והיא באה בהמשך לדברי המנכ"ל בסיפא של הודעתו לעובדים מיום 3.3.22 שבה ציין כי הוא "רואה בבחינה הנוכחית לפיצול גם הזדמנות לסיים את סכסוכי העבודה של האגף...".



עוד ציין הפרויקטור כי ב-15 שנות ביצועו של המהלך עבר האגף "תהליכי פיצול דה-פאקטו... שהביאו למצב בו רובו ככולו כבר עבד במפוצל"³⁷¹. לשיטתו של הפרויקטור ההליך ממרץ 2022 הוא "בחינת האפשרות לחיתוך חבל הטבור של פיצול שכבר נולד בפועל... ובשום אופן לא להריון ולידה של מציאות חדשה במשך חודשיים".

יצוין כי התייחסות הפרויקטור למהלך הפיצול, שעל בחינתו היה אמון, כמהלך מסיים מינורי בלבד, אינה עולה בקנה אחד עם האופן שבו הממונה עצמו תופס את המהלך כפי שעולה מתשובתו לביקורת כמהלך ש"הוביל לריכוז משאבים והידרשות לנושאים אשר גוף ממשלתי בעת מילוי תפקידיו השונים בשגרה, לא נדרש להם, בבחינת בניה מחדש של המערכת על כל רבדיה והשקעת תשומות חריגות בהיקפן".

תפיסת המהלך כשינוי יסודי ומהותי יחסית למצב הקיים, להבדיל ממהלך שנועד אך לצורך השלמת פרויקט המצוי ממילא בביצוע, נלמדת אף מאופן הצגת המנכ"ל את המהלך בזמן אמת ככזה אשר מצריך "בחינת משמעויות הפיצול לעומק" ומעצם מינוי פרויקטור ייעודי לתכלול הנושא. אף הפרויקטור עצמו פירט בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "גם במסגרת לוח הזמנים המואץ נעשתה עבודת מטה מאומצת... ניתוח מדוקדק של היבטי המבנה הארגוני... ניתוח תהליכי עבודה... בחינת קיומן של משמעויות משפטיות".

עולה, אם כן, כי תהליך בחינת האפשרות לפיצול של אגף גדול ומורכב (שבו פעלו שלושה מכלולים ושבו עבדו יותר מ-500 עובדים וכ-150 נציגים, ביחידות מטה ובמחוזות), המטפל במגוון רחב של נושאים, בוצע בתוך פרק זמן קצר של פחות מחודשיים - על פתיחתו הוכרז ב-3.3.22 והודעה על ההחלטה שהתקבלה בסיומו ניתנה ב-28.4.22; וכבר במהלך תקופה זו ועוד קודם שהתקבלה החלטה מושכלת בנושא, ננקטו צעדים מעשיים לקראת פיצול האגף.

דוח הפיצול והמתווה שלו

מהודעת המנכ"ל בדבר החלטתו לפצל את האגף עולה, כאמור, כי ההחלטה נסמכה על עבודת מטה מקיפה שבאה לידי ביטוי בדוח שמסקנתו הייתה תמיכה בפיצול האגף לשני מכלולים נפרדים. אלא שעיון בדוח הפיצול מלמד על חוסרים ניכרים בתכנון, בהיבטים מהותיים ופרוצדורליים³⁷².

אומנם בדוח הפיצול הועלו טיעונים לתמיכה במהלך פיצול האגף, הובאה הערכה בנוגע לתוצאותיו הצפויות והוצג מתווה למימושו³⁷³, אך עם זאת לא ניתן בו ביטוי להיבטים התומכים בהמשך תפקודם של מכלולי האגף בגוף משותף, אם יש היבטים כאלה; לא התקיים דיון בעניינם של אתגרים וקשיים הגלומים בפיצולו; לא הובאה כל התייחסות לדיונים שדנו בעבר בשאלת הפיצול; ולא שוקפו העלויות הכרוכות בפיצול.

³⁷¹ בהקשר זה טוען הפרויקטור כי מרבית עובדי האגף עבדו במכלולים נפרדים, נושאי הטיפול שבאחריות האפורטרופוס הכללי והנושאים שבאחריות הממונה שונים בתכלית ומושתיים על חוקים שונים, מערכות דין שונות ופרוצדורות שונות, קיימת הפרדה פיזית של העובדים במחוזות, מערכות המחשוב התפעוליות היו שונות רוב היחידות הארציות השתייכו במובהק לאחד מבין המכלולים, הפיצול קיבל ביטוי מבני בהחלטה קודמת למנות שני משנים למהל האגף המאוחד.

³⁷² במישור הפרוצדורלי לא צוינה בדוח הפיצול זהות מחברי הדוח, לא צורף לדוח כתב מינוי או הסמכה לעבודתם ומחברי הדוח אינם חתומים על הדוח; לא נכתבו בדוח פרטים מזהים בדבר מזמין הדוח והגורם שאליו הוא הוגש; לא אוזכרו בו התקופה שבה נבחנה הסוגיה שבה עוסק הדוח ומועד הגשתו; ולא הובא שום פירוט בעניין הרקע לכתיבת הדוח, מטרת הבדיקות שבוצעו בעניינו, מהלך העבודה ופעולות שבוצעו במסגרתה.

³⁷³ כמו כן רוכזו בדוח הפיצול נתונים הנוגעים לפעילות האגף, הובאה בו סקירה בנוגע ליחידות האגף והוצג מבט מסוים של סקירה השוואתית.



סוגיית האיחוד בין תפקידי האפוסטרופוס הכללי לבין תפקידי כונס הנכסים הרשמי הועלתה כבר בשנת 1993, בדוח ועדת אברהמי³⁷⁴. ועדה זו בחנה את אפשרות הפיצול בין מכלולי האגף והגיעה לידי מסקנה כי מדובר בפעילויות נפרדות מעצם טיבן ומהותן אך החליטה שלא להמליץ על פיצול האגף, וזאת משיקולים שונים שפורטו בדוח הוועדה³⁷⁵.

בתקופת ההיערכות לחוק חדל"פ שבה ונדונה סוגיית הפיצול, אולם גם במסגרת זו לא התקבלה ההחלטה לפיצול האגף.

שיקול מרכזי שצוין בדוח הפיצול להפרדת הפעילויות באגף נגע לצורך בהגברת הקשב הניהולי בפעילויות האגף. אתגר זה עלה כבר במסגרת ההיערכות לחוק חדל"פ, אולם הדרך שנבחרה להתמודדות עם הנושא הייתה בעיבוי השדרה הניהולית של האגף באמצעות יצירת שתי משרות של משנים למנהל האגף נוסף על משרת סגן למנהל האגף³⁷⁶.

זאת ועוד, במהלך הדיונים שהתקיימו לגיבוש המבנה הארגוני במסגרת ההיערכות לחוק חדל"פ הועלתה האפשרות כי נוסף על עיבוי השדרה הניהולית במישור הארצי יבוצע פיצול בדרגי הניהול ברמת המחוז. עמדה זו לא התקבלה, לאחר שהובהר כי התמקצעות ברמה הארצית אינה מחייבת פיצול תחומים ברמת המחוז. עוד עלה בהקשר זה יתרון בהותרת מבנה ארגוני אחוד, אשר עשוי "לאפשר יצירת מנגנוני הצרחה ורענון פנימיים".

מנכ"ל משרד המשפטים היה ער לכך ששאלת פיצול האגף הועלתה כבר בעבר ואף ציין זאת במסגרת הודעתו על החלטתו לשוב ולבחון את הנושא. ואולם דוח הפיצול נמנע מלהתמודד עם ההכרעות שהתקבלו בעניין בעבר ולא התייחס אליהן כלל. יתרה מכך, בדוח הפיצול צוינה עובדת התווספות משרות משנים למנהל האגף אך זאת בלי להתייחס לשאלה אם הדבר משפיע על הצורך בפיצול האגף, ואם כן - כיצד הוא משפיע.

ההחלטה של מנכ"ל משרד המשפטים (שהודעה עליה ניתנה ביום 28.4.22) לפצל את האגף נסמכה על עבודת מטה לבחינת הנושא שבאה לידי ביטוי בדוח הפיצול. בתשובתו לביקורת מסר המנכ"ל כי בחינת פיצול האגף בוצעה בדרך מקצועית ביותר, כי התבצעה עבודת מטה מקיפה, וכי ההחלטה בנושא התקבלה לאחר קבלת כלל ההתייחסויות המקצועיות ובהתאם להליך סדור. המנכ"ל ציין כי הוא מינה פרויקטור בכיר ובלתי תלוי לבחינת העניין; וכי במסגרת עבודת המטה שותפו כלל היחידות הרלוונטיות, התקיימו ראיונות ופגישות עם גורמים שונים, התקיימו ישיבות רבות בהשתתפותו של המנכ"ל? והובאו בחשבון כלל השיקולים. עוד ציין המנכ"ל לגופה של ההחלטה על הפיצול כי אין ולא הייתה זיקה מקצועית או אחרת בין מכלולי האגף, דבר אשר פגע במיקוד העובדים, במקצועיות שלהם, באפשרות לייצר חזון משותף ליחידה וכפועל יוצא מכך הביא לפגיעה ברמת השירות לאזרח.

אלא שמהביקורת עלה כי דוח הפיצול נמנע מדיון בשאלת קיומם של שיקולים התומכים בהמשך פעילות בגוף מאוחד; הוא אינו מתייחס לאתגרים הכרוכים במימוש הפיצול ולדיונים שהתקיימו בנושא בעבר; ואינו בוחן חלופות רלוונטיות.

374 דוח הוועדה לבדיקת התפקידים, המבנה ודרכי הפעולה של האפוסטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי (דצמבר 1993), עמ' 12 - 15.

375 בין השיקולים שהביאו את הוועדה להימנע מהמלצה על פיצול האגף נכללו היבטי כוח אדם, מערך מינהלי, תשתיות לוגיסטיות, מערכות משותפות.

376 הרעיון המסדר היה מינוי שני משנים, אחד לענייני האפוסטרופוס ואחד לענייני הליכי חדלות הפירעון, אשר יהיו אחראים ליחידות המקצועיות בהנהלת האגף ולהנחייה המקצועית של המחוזות, כל אחד בתחום פעילותו, וסגן נוסף שיהיה ממונה על ניהול יחידות המטה ועל תחום רישום הירושה. לפי גישה זו, אשר יושמה בפועל, התמודדות עם האתגר הכרוך בהיקף הפעילות הגדול שבאחריותו של מנהל האגף ומוטת השליטה הרחבה שהוא נדרש לה הייתה בכך שמנהל האגף אמור היה לעסוק בעיקר בקביעת מדיניות, ואילו המשנים והסגן היו מופקדים על יישומה.



המלצת דוח הפיצול, שאותה אימץ המנכ"ל, כללה מתווה הדרגתי לפיצול האגף, המתאפיין ביישום "מלמעלה למטה", תוך חלוקה אופרטיבית לשלושה שלבים, אשר הוגדרו, בהתאמה, לביצוע ב"טווח מיידית"³⁷⁷, ב"טווח בינוני"³⁷⁸ וב"טווח ארוך"³⁷⁹ (להלן - מתווה הפיצול).

הרציונל שעמד בבסיס מתווה הפיצול היה להבטיח את הוצאת הפיצול אל הפועל באופן מידי, באמצעות מהלך פותח של מינוי מנהלים לשני המכלולים. זאת כדי לקצר את תקופת חוסר הוודאות שבה הארגון פועל ללא ניהול קבוע, וכדי להימנע מהיקלעות לתהליך מסורבל שעלול להביא לכך שהפיצול לא ימומש.

כפועל יוצא מכך, מתווה הפיצול שאושר, שעל בסיסו מתבצע הפיצול בפועל, לא כלל מענה מגובש על כלל הנושאים הרלוונטיים. בדוח הפיצול לא שוקפו כלל העלויות הכרוכות בפיצול האגף והיקף ההשקעה הניכר שנדרש ליישום המהלך - אשר עליו עמד הממונה עצמו, בציינו כי "פיצול אגף... לשני ארגונים נפרדים יצריך השקעת משאבים רבים בבניית הארגון החדש".

הדגש המרכזי במתווה הפיצול ובדיונים שהתקיימו בעניינו בהנהלת משרד המשפטים ומול אגף התקציבים באוצר הושם על ענייני כוח אדם, וגם ההתייחסות להיבטי תקינה לא תורגמה למשמעויות כספיות. התפיסה שעמדה בבסיס מתווה הפיצול הייתה ש"מבחינת עלויות נטו' זהו מהלך של תקנים ודרגות".

בהתאם לכך צורפו למתווה הפיצול טבלאות שליטה לשיבוץ עובדי האגף במכלולים המופרדים³⁸⁰, תיאורי משרות הנהלה ארציות ומחוזיות, ורשימות של צורכי התקינה הנדרשים במסגרת הפיצול (21 משרות חדשות ו-20 משרות לתקנון מחדש)³⁸¹.

בתשובת נש"ם צוין כי במסגרת עבודת המטה לפיצול האגף הוצגו ועדיין מוצגים לנש"ם צורכי כוח האדם; וכי מתבצע תהליך עבודה של יצירת משרות, בהתאם לצורך, אם משרד המשפטים מעלה זאת.

היבטים לוגיסטיים הנוגעים לסוגיית הדיור, שעניינה הסדרת משרדים ומתקנים למכלולים המופרדים (לרבות חדרים, עמדות עבודה, מתחמים לקבלת קהל) לא קיבלו מענה ענייני, ממצה ורלוונטי במסגרת מתווה הפיצול; והעלויות הכרוכות בהסדרת סוגיה זו לא שוקפו בדוח הפיצול³⁸².

377 השלב הראשון מתמקד בחלוקת כוח האדם באגף למכלולים מופרדים ובהקמת ועדות איתור לשם איוש שתי משרות הנהלה ארציות.

378 השלב השני יועד להשלמה מעשית של הפיצול, וכולל, בין היתר, מהלכים להוספת ארבע משרות הנהלה מחוזיות לתקן, טיפול בהיבטים לוגיסטיים: סוגיית הדיור, פיצול מחלקת ארגון.

379 השלב השלישי יועד לטיפול בענייני מחלקות מחשוב, כספים והשקעות.

380 יצוין כי בטבלאות השליטה נכללה רשימה של 33 עובדים שלא שובצו בפועל לאחד מהמכלולים אלא הוגדרו כ"עובדים מעורבים", בסטטוס של "ריאיון לצורך שיבוץ".

381 יצוין כי בפועל אושרו לטובת פיצול האגף עד מועד סיום הביקורת 12 משרות חדשות בלבד בתקן האגף: ממונה, ארבעה מנהלי מחוזות, מנהל תחום משאבי אנוש, שני ראשי ענף משאבי אנוש, שני מרכזי תיאום ומעקב, מנהל מחלקה משפטית וממונה תחום בכיר פרויקטים ומחקר.

382 בכל הנוגע לדיור הנוכחי של הנהלת המכלולים (עד למעבר למבנה החדש של משרד המשפטים המוקם בקריית הממשלה בירושלים), מתווה הפיצול הסתפק בהנחיה ל"פתרון לשני מנהלי המכלולים במסגרת הלשכה הקיימת". מנגד, בדיונים שהתקיימו בהנהלת משרד המשפטים בנושא היבטי הדיור, חודשים לאחר קבלת ההחלטה על פיצול האגף (להלן - דיוני הדיור), התברר כי "אין יכולת מיצוי נוספת שתוכל לקלוט את שאר התקנים ולכן נדרש לבחון יציאה למקום נוסף". ואשר לסטטוס דיור עתידי להנהלה (לאחר מעבר מטה משרד המשפטים למבנה החדש בקריית הממשלה בירושלים) נקבע במתווה הפיצול כי המכלולים יפעלו בשתי קומות, אולם בדיוני הדיור שהתקיימו כמה חודשים לאחר ההחלטה בדבר הפיצול צוין כי "יש סיכוי שהמקום לא יספק לתמיכה בחלוקה של היחידות". גם סוגיית הדיור במחוזות לא קיבלה מענה מספק במתווה הפיצול, מעבר לאמירה כללית בדבר "השלמת דיור במחוזות למנהלים החדשים בהתאם לשיבות עם אגף לוגיסטיקה" והכפפת פתרון לבעיית הדיור בחיפה לקבלת החלטה בנוגע להקמת שלוחה בצרת. כמו כן, אשר למחוז ירושלים התברר בדיוני הדיור, כמה חודשים לאחר ההחלטה בדבר הפיצול, כי המחוז נותר "ללא מענה פיסיבילי...". וכי "קיימים מענים מסוימים במרחב אך הם לא מיטביים" (בראייה עתידית צוין כי הפתרון לכך נעוץ בהקמת קריית המחוזות). בעניין מחוז חיפה - המענה בדוח הפיצול על הגידול הנדרש בהיקף משאבי הדיור במחוז (במהלך בדיקת האפשרות לפיצול האגף



סמנכ"ל תפעול ולוגיסטיקה במשרד המשפטים מסר בתשובתו לביקורת כי התקיימו דיונים בעניין פיצול האגף, ובמסגרתם גובשה תוכנית, אשר כללה פתרונות אפשריים בתחום הדיור בשלושה טווחי זמן, בהתבסס על מענים אפשריים בכפוף למגבלות שהיו קיימות באותה עת, לרבות זמן תגובה, תקציב ואילווצים רגולטוריים.

אלא שתוכנית זו - שניתן בה ביטוי למשמעויות בתחום הדיור הנגזרות מהפיצול - לא צורפה לדוח הפיצול, אשר הועבר כאמור לגורמים בהנהלת משרד המשפטים לצורך קבלת התייחסותם למהלך הפיצול שעמד לבחינה, ואשר עלויות היבטי הדיור הכרוכות בה לא שוקפו בו. זאת ועוד, עלויות היבטי הדיור של הפיצול הוערכו לפי תוכנית זו, אשר גובשה ערב ההחלטה על הפיצול במגבלות הזמן האמורות, בכ-4.3 מיליון ש"ח³⁸³, ואילו במבחן התוצאה, על פי תשובת סמנכ"ל התפעול מינואר 2024, ההיקף התקציבי לפעילות בתחום הדיור למרבית היחידות הגיע לכדי 8.5 מיליון ש"ח (כך, כאשר עדיין לא סוכם מענה לאפ"כ במחוז חיפה והצפון) - קרוב לפי שניים מההערכה המקורית. סמנכ"ל התפעול העריך כי לאחר השלמת סדרה של פרויקטי בינוי ושיפוץ במחוזות ירושלים, תל אביב, חיפה וצפון ייושם המענה לתהליך מורכב זה של פיצול האפ"כ וחדל"פ".

המתווה שעליו המליץ דוח הפיצול היה ממוקד בפירוט צורכי תקינה, בלי שאלו תורגמו לעלויות כספיות ובלו שהייתה התייחסות ממצה בדוח הפיצול לסוגיות אחרות ובכללן אתגרי הדיור הגלומים בפיצול המכלולים.



שינוי ארגוני-מבני מהותי בגוף ביצועי, שיש לו השפעות נרחבות על פעילות הארגון בכלל והשפעה אפשרית ניכרת על הציבור שנזקק לשירותיו בפרט - מצריך קבלת החלטה על בסיס בחינה יסודית ומעמיקה מקדימה (שאינה כבולה לעמדה עקרונית או להכרעה שהתקבלה מראש), שתבטיח כי מתווה לביצוע השינוי יגובש ויאומץ תוך התחשבות במכלול העובדות, השיקולים והנתונים הרלוונטיים. בביקורת נמצא כי במועד קבלתה של החלטת משרד המשפטים בדבר שינוי יסודי באופן הפעילות של אגף האפוטרופוס הכללי, הממונה על חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה - פיצול האגף לשני אגפים עצמאיים - לא עמדו לפני מקבלי ההחלטות תמונת מצב מלאה ומכלול הנתונים הרלוונטיים לשם הכרעה בסוגיית הפיצול. עבודת המטה לבחינת מהלך זה והמתווה לפיצול שגובש במסגרתה היו חלקיים וחסרה בהם התייחסות להיבטים מרכזיים. בכלל זה חסרו הנדבכים האלה: מיפוי והערכה של האתגרים הפוטנציאליים הגלומים במהלך, מיפוי והערכה של החלופות, התייחסות לדיונים ולהחלטות קודמות בנושא הפיצול, בדגש על החסמים שבעטיים הוחלט שלא לבצע את המהלך, שיקוף העלויות הכספיות הכרוכות בפיצול.

כמו כן, ההחלטה התקבלה במסגרת לוח זמנים קצר של פחות מחודשיים (בתהליך שהוכרז על פתיחתו ב-3.3.22 והודעה על תוצאותיו נמסרה ב-28.4.22), שלא איפשר היערכות לוגיסטית מלאה לשינוי המבני שכלל הוספת משרות לתקני כוח האדם, ומכאן שבפועל האגף החל לפעול במתכונתו המפוצלת החדשה בלי שניתן מענה לוגיסטי שיאפשר יישום מלא של ההחלטה.

התברר כי דיור המותאם לפיצול במחוז חיפה יצריך גידול ניכר של יותר מ-50% במספר חדרי העבודה לעומת המצב שקדם לפיצול; הנהלת המחוז העבירה דרישת דיור מותאם לפיצול ולפיה יידרשו 33 חדרי עבודה, וזאת לעומת 21 חדרי העבודה שעמדו לרשות המחוז ערב הפיצול) היה באמצעות הפניה לשימוש במשרדים בקריית הממשלה בנוף הגליל; אלא שפתרון זה הותנה, כאמור, בקבלת החלטה עתידית בשאלת הקמת שלוחה בנצרת. מכל מקום, עלויות המהלך המוצע לא צוינו בדוח הפיצול; הן לא שוקללו בתמחור עלויות הדיור שבוצע לקראת הפיצול; ומדיוני הדיור שהתקיימו כמה חודשים לאחר הפיצול עולה כי פתרון זה לא סוכם.

עלויות שלב הטווח המיידית - 650,000 ש"ח; עלויות שלב הטווח הבינוני - 2.45 מיליון ש"ח; ועלויות שלב הטווח הרחוק - 1.2 מיליון ש"ח.



לנוכח כל האמור, אין בטעמים שעמדו בבסיס ההחלטה לפיצול האגף ובאופיו של ההליך שהתקיים בעניין זה כדי להוות תשתית מספקת ליישום מהלך ארגוני יסודי ונרחב, שיישומו כרוך אף במינוי בעלי תפקידים בכירים נוספים, ותעדוף למול צרכים ופרויקטים אחרים הנבחנים במשרד המשפטים.

בבואו לקבל החלטות הנוגעות למבנה הארגון, אשר להן השפעה נרחבת על פעילות הארגון, על משרד המשפטים בכלל ועל מנכ"ל משרד המשפטים בפרט להתבסס על בחינה מקדימה מעמיקה ונרחבת, תוך התייחסות לכל ההיבטים, הנתונים, השיקולים והחלופות הרלוונטיים ותוך הקצאת פרק זמן הולם לקיום הליך הבחינה.

פיצול מחוזות

פעילות הממונה במישור הטריטוריאלי מבוצעת בפריסה ארצית, תוך חלוקה לארבעה מחוזות: באר שבע, תל אביב, חיפה וירושלים.

היקפי הפעילות במחוז חיפה ובמחוז תל אביב גדולים בהרבה מהיקפי הפעילות בכל אחד מהמחוזות האחרים ותופסים שיעור ניכר מכלל הפעילות. הדברים באים לידי ביטוי, בין היתר, בנתונים על מספר התיקים הפעילים ועל מספר הבקשות לפתיחת תיקי חדלות פירעון, בתיקי יחידים ובפילוח לפי מחוזות:

לוח 8: מספר התיקים הפעילים והבקשות לפתיחת תיקים בתיקי יחידים ובפילוח לפי מחוזות בשנת 2021

תיקים פעילים	בקשות לפתיחת תיקים	
22,547	9,606	חיפה
21,297	6,042	תל אביב
6,512	2,321	ירושלים
10,262	3,882	באר שבע
60,618	21,851	סה"כ

המקור: נתוני הממונה על הליכי חדלות פירעון.

נוכח עומס העבודה במחוז חיפה ובמחוז תל אביב החליט הממונה בשנת 2017, במסגרת ההיערכות ליישום חוק חדל"פ - לבחון את הצורך בהקמת מחוזות חדשים.

צוות היועצים בדק את הנושא וממצאי הבדיקה העלו כי 75% - 80% מנפח הפעילות במחוזות מבוצע במחוזות תל אביב וחיפה³⁸⁴; וכי קבלת קהל ושירותים פרונטליים הם רכיב מרכזי בשירות, ולפיכך יש חשיבות לפריסה גיאוגרפית של המחוזות, גם בהתחשב במעבר לשירותים מקוונים.

הנהלת האגף אימצה את ממצאי עבודתו של צוות היועצים ופנתה בינואר 2018 להנהלת משרד המשפטים בבקשה לבחינת האפשרות להקמת מחוזות נוספים. זאת, לאחר שהגיעה למסקנה כי "פיצול המחוזות הגדולים לשני מחוזות... יביא להפחתת עומס העבודה... ליעילות ובעיקר לשיפור השירות לציבור". עוד צוין בפנייה כי "פיצול המחוזות... תואם את החלוקה האדמיניסטרטיבית המקובלת במשרד הפנים ובמערכת בתי המשפט ויקדם מבנה ארגוני אחיד" של יחידות הממשלה ושל שירותיהן.

384 נמצא כי פיצול מחוז תל אביב יביא להיווצרות שני מחוזות (מרכז ותל אביב) הדומים בהיקף פעילותם, ונפח הפעילות של כל אחד מהם עדיין יהיה גדול בהרבה מזה של מחוז ירושלים או מחוז באר שבע; וכי פיצול מחוז חיפה יביא להיווצרות שני מחוזות שהיקף הפעילות באחד מהם (נצרת) יהיה דומה לזה של מחוז ירושלים, ואילו היקף הפעילות של המחוז השני (חיפה) יהיה גדול יותר ויהיה דומה להיקף הפעילות של מחוזות תל אביב והמרכז.



בישיבה, בראשות המנכ"ל, שהתקיימה בהנהלת משרד המשפטים בינואר 2022, לאישור תוכנית העבודה של האגף לשנת 2022, הוצג, בין היתר, צורך משמעותי בהקמת מחוז חדש לאגף בנצרת, לנוכח הגידול הניכר במספר תיקי חדלות פירעון בצפון; צוין כי תוכנית להקמת המחוז אושרה בשנים קודמות ונכללה בדרישות התקציביות של האגף כבר משנת 2018; ולנוכח זאת פתיחת מחוז בנצרת הוגדרה בסיכום הישיבה כאחת המשימות המרכזיות של האגף לשנת 2022.

לעומת זאת, בישיבה כלל לא הועלתה האפשרות לפיצול האגף.

בהחלטתה של הנהלת משרד המשפטים מינואר 2022 בדבר המסגרת התקציבית של האגף נקבע כי תאושר תוספת של ארבע משרות לתקן האגף, להקמת מחוז צפון באגף; זאת, בין היתר, כדי לתת מענה על העומס המוטל על מחוז חיפה³⁸⁵.

ואולם בפועל פיצול מחוז חיפה והקמת מחוז נוסף (צפון) לא הגיע לשלבי מימוש. בדוח הפיצול, שגובש בחודשים מרץ-אפריל 2022, סוגיה זו קיבלה ביטוי בציון בחינת האפשרות להקמת שלוחת נצרת³⁸⁶, ובמועד הכנתה של ביקורת זו לא חלה שום התקדמות מעשית בעניין.

היקף הפעילות במחוזות חיפה ותל אביב גדול בהרבה מהיקף הפעילות במחוזות האחרים ותופס נתח מכריע (של יותר מ-70%) מכלל פעילות הממונה ברמת המחוזות. לאור האמור ולנוכח הצורך בהתאמת אופן פריסת המחוזות להיקף הפעילות ובשיפור השירות לציבור, משרד המשפטים אישר תוכנית להקמת מחוז חדש; תוכנית זו נכללה בדרישות התקציביות של האגף כבר משנת 2018, תוך ציון כי התוכנית אושרה "בשנים קודמות"; הוגדרה כאחת המשימות המרכזיות של האגף לשנת 2022; ובינואר 2022 החליט משרד המשפטים להקצות חלק מהמשרות שבתקני כוח האדם של המחוזות להקמת מחוז נוסף (מחוז צפון). עם זאת, באפריל 2022, במסגרת החלטת מנכ"ל משרד המשפטים בדבר פיצול האגף, בוטלה, הלכה למעשה, ההחלטה הקודמת להקמת מחוז נוסף; בלי שנבחנו לעומק הצרכים שלשם מילויים הוחל מלכתחילה בביצוע תהליך להקמת מחוז נוסף, ובלי שניתן בפועל מענה חלופי למילוי צרכים אלה.

מוצע כי הממונה יבצע בחינה מחודשת ומעמיקה של פריסת המחוזות הקיימת לנוכח היקף הפעילות בהם, ואם לפי שיקול דעתו המקצועי יהיה צורך בביצוע שינויים והתאמות מבניות במחוזות, מוצע כי הוא יפעל מול משרד המשפטים לקבלת החלטות בעניינים אלה תוך הצגת כל המידע והשיקולים הרלוונטיים.

בתשובתו לביקורת ציין הממונה כי מתבצעת עבודת מטה לבחינת הקמת שלוחת צפון לאגף הממונה, כדי להקל את הנגשת שירותי הממונה לתושבי הצפון.

סיכום

לטיפול בהליכי חדלות פירעון השפעות ניכרות על מאות אלפי חייבים ונושים וכן על תאגידי רבים. מדובר בהשפעות על אפשרויות השיקום של חייבים, על היקפי פירעון החוב ועל שיעור הגבייה של נושים וכן על מאפייניהם ופוטנציאל פעילותם של תאגידי הנקלעים למשבר. לטיפול בתיקי חדלות פירעון עשויות להיות אף השפעות כלכליות וחברתיות ברמה המשקית והלאומית. זאת, בין היתר, על רקע שכיחות התופעה (יותר מ-60,000 תיקי יחידים פעילים), היקפי החבות (786 מיליארד ש"ח במשקי הבית) ושיעור תביעות החוב (יותר מ-60 מיליארד ש"ח בשנת 2021).

כך, באישור המסגרת התקציבית לשנת 2022 ובמסגרת תוספת כוללת של 15 משרות לתקן האגף. עם זאת יצוין כי בבקשה התקציבית של האגף לשנים 2023 - 2024 צוין כי במסגרת ההיערכות לחוק חדל"פ גובשה המלצה ראשונית בדבר הצורך בהקמת שני מחוזות חדשים.

385

386



ממצאי ביקורת זו מלמדים על ליקויים משמעותיים בטיפול משרד המשפטים בהליכי חדלות פירעון, וכן על פערים ניכרים בהתמודדות הממונה עם האתגרים הניצבים לפניו, בדגש על הטיפול בהליכי חדלות פירעון של יחידים. כך, בין היתר, נמצאו פערים בשלושה תחומי ליבה בפעילות הממונה על חדלות פירעון: שיקום כלכלי - רק מקצת החייבים אשר הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה רלוונטית בעניינם משתתפים בה בפועל; פיקוח על נאמנים - היחידה לפיקוח על נאמנים אינה מבצעת בקרות יזומות וחקירות עומק בדבר התנהלותם של הנאמנים שבאחריותה; חקירות - יחידת החקירות של הממונה פועלת בהיקפים מצומצמים ומטפלת בתיקים מעטים, באופן המעלה חשש לפגיעה בהרתעה וביכולת לאכיפת החוק כדי למנוע פעילות עבריינית שמטרתה לנצל לרעה הליכי חדלות פירעון. כמו כן, תשתיות המחשוב של הממונה, אשר אמורות לתמוך בפעילות הממונה, מבוססות על מערכות מחשוב תפעוליות מיושנות הפועלות זה כ-30 שנים ודורשות תחזוקה רבה, אשר מתרחשות בהן תקלות רבות והן אינן מותאמות לארגון ואף אינן מאפשרות מתן מענה הולם ויסודי על צרכיו.

מכלול ממצאי הדוח העוסקים בשורה של היבטים תפקודיים וארגוניים מחייבים פעולת תיקון רחבה באופן שיאפשר פעילות אפקטיבית להשגת היעדים שנקבעו בחוק חדל"פ. במסגרת זו יש לפעול לפיתוח ולהרחבה של מערך השיקום וההכשרות להתנהלות הכלכלית; לחיזוק משמעותי של פעילות הממונה בתחום הפיקוח על נאמנים, שתבטיח פיקוח אפקטיבי על עבודת הנאמנים אשר הם הגורם המרכזי בהליכי חדלות פירעון שמקיים ממשק ישיר עם החייבים ובעלי השפעה מכרעת על ההליכים שמתנהלים בעניינם; לחיזוק ניכר של יחידת החקירות ולהגדלת היקף פעילותה בהלימה למספר ההליכים בתחום חדלות הפירעון, לצורך מיצוי פעילות היחידה והשגת יעדיה למניעת ניצול לרעה של ההליכים. חיזוק פעילות הממונה בתחומי הליבה כאמור מצריך גם גישור על פערים שהועלו בדוח במישורים ארגוניים, תפעוליים ותומכים, ובכלל זה: קידום הליכים שיבטיחו את יכולת ההפעלה של מערכת המחשוב באגף הממונה לצורך ביצוע המשימות המוטלות על הממונה באופן יעיל וברמת שירות נאותה; איסוף מידע לצורכי ניתוח ומחקר באופן שוטף ומערכתי והשלמת ביצועם של מחקרים בתחום חדלות הפירעון, כמתחייב על פי דין ולנוכח התמורות שחלו בתחום על רקע חקיקת חוק חדל"פ; מתן מענה על פערים מבניים-ארגוניים שהועלו בדוח זה בכל אחד מתחומי הליבה - שיקום כלכלי, פיקוח על נאמנים, חקירות ומודיעין; כמו כן, במועד הביקורת, בחלוף יותר מארבע שנים מאז כניסתו של חוק חדל"פ לתוקף ופיצול סמכויות הטיפול בהליכי חדלות פירעון של יחידים בין הממונה לבין רשות האכיפה והגבייה מכוחו של חוק זה, מוצע כי משרד המשפטים, שאחראי לשתי זרועות ביצוע אלה, יקדם את עבודת המטה, שהוחלט לקדמה בשנת 2022, לבחינת המבנה הארגוני הקיים. זאת, כדי לבחון את הצורך בשינויים על מנת להביא למיצוי משאבים אופטימלי, לטיובו ולייעולו של הטיפול בהליכי חדלות פירעון וכן על מנת להביא לשיפור השירות לציבור. כמו כן, בבואו לקבל החלטות הנוגעות למבנה הארגון, אשר להן השפעה נרחבת על פעילות הארגון, על משרד המשפטים בכלל ועל מנכ"ל משרד המשפטים בפרט להתבסס על בחינה מקדימה מעמיקה ונרחבת, תוך התייחסות לכל ההיבטים, הנתונים, השיקולים והחלופות הרלוונטיים ותוך הקצאת פרק זמן הולם לקיום הליך הבחינה. ראוי כי הליך השינוי הארגוני שבוצע בשנת 2022 ושבמסגרתו פוצל האגף לשתי זרועות ינותח ויילמד כחלק מהליך הפקת לקחים שימש את משרד המשפטים בבואו לקדם הליכים ארגוניים עתידיים.

על משרד המשפטים והממונה לפעול לתיקון הליקויים העולים מדוח זה.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

