

לכבוד:

יוני 2016
סיון ה-תשע"ו

יו"ר וועדת חוקה חוק ומשפט
ח"כ ניסן סלומיאנסקי
כנסת ישראל

הנידון: נייר עמדה להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו - 2015

להלן התייחסות עמותת "שומרי משפט - רבנים לזכויות האדם" להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו – 2015.

עמותת "שומרי משפט - רבנים לזכויות האדם" הינה עמותה ללא כוונת רווח המפעילה, בין היתר, מרכזים למיצוי זכויות בקהילה ועובדת עם אנשים המתמודדים עם חובות, בדגש על אנשים החיים בעוני – שנים רבות. אנו עובדים עם אנשים המתקיימים מקצבאות והן עם אנשים עובדים שחיים בעוני.

סוגיית החובות הנה סוגיה מרכזית עמה מתמודדים משפחות ואנשים הפונים אלינו לקבלת ייעוץ וסיוע. סוגיה זו מהווה רכיב משמעותי במעגלי עוני בין דורי והעדר יכולת להשתקם וככזאת, היא מביאה פעמים רבות לפגיעה חמורה בכבוד האדם. לעניין זה נבקש להזכיר כי בית המשפט העליון בישראל כבר הכיר בכך כי "עוני ומצוקה יוצרים מעגל קסמים ממנו קשה, אף לחזקים ביותר, להיחלץ. זוהי מציאות המעוררת תחושות של ניכור וחוסר הזדהות, וחונקת את התקווה לשינוי. ללא תנאי מחייה מינימאליים אין האדם יכול לממש את חירותו. ללא תנאי מחייה מינימאליים אין באפשרותו לקיים חיים אוטונומיים ומלאים ואין הוא יכול להפוך לחלק פעיל מחברתו וקהילתו (בג"ץ 10222/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקה 6 לפסק הדין).

כפי שמצוין בהצעת החוק – אנו חיים בעידן האשראי מי כאמצעי לנסות להרוויח יותר כסף, בהשקעת האשראי באפיקים מניבי רווח ומי בהתמודדות היום יומית עם תשלומי בית ספר, טיפולי שניים, תיקון ליקויים בבית וכו'. עד היום הנרטיב החברתי קבע כי מי שנותר עם חובות כתוצאה מכישלון עסקי- זה לגיטימי, והבנקים והמדינה מעניקים "תספורות" והפרט מוגן מאחורי חברה בע"מ וכו'. לעומתם - היחידים, שנוקקו לאשראי לקיום, בין שהגיעו למשבר כגון מחלה או אבדן מקום העבודה ובין אם המדובר באנשים קשי יום החיים תמיד בדוחק עצום – נטו לראות בהם בעלי פגם מוסרי. ללא ספק הגיעה השעה לשינוי השיח ולהגברת השוויון שיאפשר לחייב היחיד לשקם את חייו מבחינה כלכלית, ככתוב בהצעת החוק ודברי ההסבר.

יחד עם האמור, ובעיקר על מנת לממש רפורמה חשובה זו – נבקש להציע לחברי הוועדה שורת תיקונים בנוסח הנוכחי של החוק. בשלב זה, נתייחס למספר סוגיות עקרוניות הנוגעות להצעת החוק ובהמשך נציע התייחסויות ספציפיות יותר לסעיפי החוק.

"אשרי שומרי משפט עושה צדקה בכל-עת" (תהלים קג, ג)
"Happy are those who act justly; who do right at all times" (PS. 106:3)

הליך אחד ופרוצדורה אחת

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

אדם המשתכר בשכר ממוצע במשק, הנקלע למצב של חוסר יכולת לשלם חובותיו, ויש לו לדוג' חובה של מאה אלף ש"ח – צפוי בשלב ראשון להצליח לקבל הלוואה מהבנק ולצאת ממצב חדלות פירעון. אף אם לא יצליח בכך – יש סיכוי טוב כי יצליח להגיע להסדר מראש לתשלומים חודשיים בין אם בכוחות עצמו ובין אם בהוצאה לפועל. (חוב של 100,000 תשלומים של 2500 ש"ח, 3 שנים 120 אלף 2300 ש"ח לחודש 4 שנים).

מאידך, אדם המקבל נכות של 100% מקבל קצבה של 2,400 ש"ח לחודש או המשתכר 4500 ש"ח לחודש – לא יקבלו הלוואה ולא יוכל לעמוד בתשלומים חודשיים כה גבוהים, ולמעשה לא יצליח לצאת מהחוב על ידי התשלום המלא שלו בזמן סביר. כך, למעשה אין זו הבחנה "נקיה" לפי גובה החוב, אלא הבחנה בהתאם לסוג אוכלוסיות כאשר העניים, אשר ממילא בעלי מחסומי נגישות והיעדר יכולת למצות זכויותיהם נמצאים במסלול אחד ואילו היתר במסלול אחר.

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

מהכרותינו את התנהלותה של ההוצאה לפועל, וכן בהתאם להצעת החוק עצמה – ההוצאה לפועל נועדה לגביית חובות. ראוי להבחין בין מצב בו לכאורה ניתן לגבות החובות – בטווח מספר שנים בהתאם לגובה החוב, והדבר ימצא בטיפול הוצל"פ, לבין מצב שלא ניתן לשלם החובות אלא באופן חלקי ונוצר, כלשון החוק, "כשל אשראי" - וזה צריך להיות בטיפול הכונס הרשמי.

אם חלילה יהיו שני הליכים וגופים נפרדים, בהכרח ייווצרו שתי מערכות דינים ושני סוגי הליכים. במסלול "לעניים" – אנחנו חוששות כי השרות יהיה מפלה והיחס יהיה בהתאם. אם תיוותר ההבחנה המוצעת, אנו נמצא את עצמינו, באופן אבסורדי, ממליצים לאנשים להגדיל את חיוביהם או להמתין לטפיחת החוב ורק אז לפנות לבקשה לחדלות פירעון.

כבר בהצעת החוק קיימות הבחנות שיש בהם לפגוע בחייבים בהוצאה לפועל לעומת החייבים שהועברו לטיפול הכנ"ר, לדוגמא, הסמכות המקומית לא תהיה לפי מקום מגורי החייב כמו ביתר תיקי חדלות פירעון אלא על פי רצון הזוכים.

"אשרי שומרי משפט עושה צדקה בכל-עת" (תהלים קג, ג)
"Happy are those who act justly; who do right at all times" (Ps. 106:3)

דירת מגורים

סוגיית הדיור בישראל הנו נושא כאוב ובעייתי. שוק השכירות אינו מוסדר ואין בו מענה לצרכי הציבור לא בבחינת הצע מספיק, וודאי לא מבחינת היצע ראוי הנותן מענה לזכות לקיום בכבוד. "רבנים לזכויות אדם" בקואליציה עם "פורום הדיור הציבורי" עוסקים שנים בסוגיית העדר מענה לזקוקים לדיור ציבורי ולמחסורי דיור.

למי שאין ברשותו דירה - הופך לנטל על החברה. אם זה צורך בדיור ציבורי ואם זה מקבלי הסיוע בשכר דירה ממשדד השיכון המהווים כ-100,000 זכאים (נכון למאי 2013), על אף תמיכת המדינה, רבים מוצאים עצמם מטלטלים ממקום למקום ללא יציבות למשפחה וללא בטחון.

קורת גג בטוחה הנה תנאי בסיסי ליציאה מעוני ותנאי ראשון למניעת התדרדרות כלכלית וחברתית חמורה. מכאן נגזרת עמדתנו כי דירת מגורים הולמת (בניגוד לווילה מפוארת, פנטהאוז או אף דירת 180 מ"ר ארבעה חדרים ליחיד) לא צריכה להיחשב כנכס – או שווה נכס בקופת הכינוס – אלא צריכה להיות מוגנת באופן מובהק. שינוי ביחס להגדרת הנכס יעניק בטחון לחייב ולבני משפחתו, יאפשר שיקום כלכלי אמיתי ובטוח הארוך ישרת את החברה כולה. מאידך, מימוש דירת המגורים של אדם הוא מעשה בלתי מידתי, בלתי יעיל, ופוגעת עמוקות ביכולתו של אדם לחיות בכבוד.

הגישה היום לא מגנה על דירת המגורים, באופן מספק. "דיור חלופי" שאינו מבטיח קורת גג ללפחות עשר שנים אחר ההפטר, שאינה דירה ומותירה המשפחה להתרוצץ אחר פתרון – אינה דיור חלופי ראוי הממלא אחר מטרות החוק.

הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה ושיקום

אחת המטרות המרכזיות של הצעת חוק זו הנה שיקום כלכלי, ועמותת "רבנים לזכויות אדם" מברכת על כך. בנוסף, ישנה הכרה כי לא לכולם היו הזדמנויות שוות להתנסות בניהול כלכלי ולא לכולם יש יכולות להשתקם בלא הדרכה ותמיכה.

הדבר ראוי בעינינו, אולם על מנת שלא יהיו אלה מטרות ללא אחיזה בחוק ובמציאות – יש להתייחס באופן רחב וכולל לסוגיה ולבנות לה מענה ראוי.

לדידנו, יש לבנות מערך תמיכה כוללת – ולתקצבה בחוק, אחרת יהיה הדבר בבחינת מס שפתיים. אנו סבורים כי יש לאפשר לחייבים לבחור מבין מספר תכניות מתחרות שיוצעו. הרי אין מדובר בסנקציה – חובת השתתפות בכך וכך שעות שיעור – כמו עבודות שירות, אלא התאמה לצרכי האדם. צריך להציע ליווי של "נושמים לרווחה", תכניות תומכות ליציאה לעבודה, לרבות הכשרות בשיתוף עם לשכת התעסוקה ועוד. בנוסף, חשוב לציין כי אנו מתנגדים להפיכת הכשרה כלכלית לתנאי לקבלת הפטר.

"אשרי שומרי משפט עושה צדקה בכל-עת" (תהלים קיג, ג)
"Happy are those who act justly; who do right at all times" (Ps. 106:3)

חינוך/תמיכה להתמודדות עם הבירוקרטיה

"רבנים לזכויות האדם" מברכים על ההחלטה להעמיד את שיקומו הכלכלי של החייב כאחת מתכליות החוק. אולם, בד בבד יש לפעול להסרת החסמים הרבים העומדים בפני המעוניינים לתפוח הליך חדלות פירעון. אנו סבורים כי מטרה נוספת שראוי שהחוק יציב הינה "חינוך/תמיכה" להתמודדות עם הבירוקרטיה. זוהי מטרה, אשר נותנת מענה לחסמי נגישות המונעים מחייבים מסוימים להתנהל בהצלחה בהליכי חדלות הפירעון. בהמשך ייתכן כי יהיה בכך גם משום לימוד להתנהלות עתידית, אך היא קיימת כצורך עצמאי.

לדוגמא, אדם החי בעוני, פעמים רבות גם לא שומר דפי חשבון. ("מה יש לראות שקיבלתי קצבה ומשכתי?"). הדרישה כי ימציא שנתיים אחורה תדפיסים – מציבה בפניו מכשול בירוקרטי וכלכלי כאחד.

יש להקים פונקציות שיסייעו לחייבים להשיג מסמכים דרושים. אנו אף מציעים יצירת אפשרות לחייב לחתום ויתור על סודיות ובקשה וכי המרכז יציע תמיכה בירוקרטית ויפנה בפנייה ישירה של הבנקים, מיסוי מקרקעין וכו'. מרכז זה יספק גם פונקציית תרגום החלטות וטפסים, וכמו כן יספק הדרכה וליווי במילוי דו"חות וכו'.

כושר השתכרות

המושג של כושר השתכרות, בהתייחסו לאנשים החיים בעוני, יוצא מההנחה המוזרה ביותר לפיה אנשים מעדיפים לעבוד פחות או בעבודות בעלי הכנסה נמוכה יותר ולחיות במחסור על פני אופציות הקיימות בפניהם לעבוד באופן שיוציא אותם מעוני וממחסור.

ההנחה הזאת, למעט בקרב קבוצה אידיאולוגית ייחודית, מתקיימת בשולי השוליים של החברה, אם בכלל. הנחה סבירה יותר היא כי שוק העבודה והמערכים תומכי העבודה כגון תחבורה ציבורית, מסגרות חינוך, נגישות מקומות עבודה – לוקים בכשלים מערכתיים. שוק העבודה בנוי במידה רבה על עובדי כוח אדם ועל עובדים שעתיים.

ידוע כי אין מענה מספק למסגרות לילדים בכל הגילאים (לדוגמא מכתה א – גיל 5-6 אין אלא מועדוניות לילדים בסיכון), הורים קשישים הזקוקים להשגחה - זכאים לכל היותר למספר שעות עזרה בשבוע וכו'. גם ברמת הפרט ישנם קשיים ומגבלות כגון מיעוט השכלה, בעיות בריאותיות שאינם מתכנסות תחת הקטגוריות הדרושות להכרה באדם כנכה ב"שיעור מספיק" בביטוח הלאומי, קשיי שפה, מיעוט הזדמנויות לעבודה בפריפריה ועוד.

מסקנתנו הנה, כי ככלל - יש להניח כי החייב ממצה כושר השתכרות למעט אם יוכח כי יכולותיו האישיות והמצב התעסוקתי באזור מגוריו מאפשרים כושר השתכרות ברמה אחרת. על כן, בעת חישוב כושר ההשתכרות של אדם, יש להתחשב בטווח רחב של משתנים תוך שימת לב לנסיבות האישיות, הסביבתיות והחברתיות של החייב.

"אשרי שומרי משפט עושה צדקה בכל-עת" (תהלים ק"ג)
"Happy are those who act justly; who do right at all times" (Ps. 106:3)

דמי קיום מינימאליים

סוגיה זו עוסקת בזכות היסוד של האדם לקיום בכבוד ולרמת חיים נאותה ועל כן ראוי היה כי תהה שקיפות מלאה ודיון ציבורי בקביעת עניין כה משמעותי.

לפיכך הותרת הכללים לחישוב דמי המחיה בידי השר הממונה ולתוכנת מחשב שלא ידוע ואין שקיפות לגבי הנוסחאות המשמשות אותה, וכן ללא קביעתם של קווים מנחים למחוקק - מדאיגה ומחייבת התייחסות בחוק.

לגופו של עניין, יש להבטיח כי דמי הקיום המינימאליים יעלו בקנה אחד עם המציאות בישראל: צורך בביטוח רפואי משלים, הוצאות לצהרונים לילדים, מסגרת לחופשות, הוצאות חינוך ב"חינוך חנים", תחבורה, תקשורת, דיור (כולל ארנונה, מים, חשמל) מזון, וביגוד בסיסי. למצער, החוק צריך להבטיח יכולת קיום בכבוד ורמת חיים נאותה לחייב ולתלויים בו.

בסיכום דברינו הכלליים, ברצוננו לחזור ולחזק את מטרות החקיקה ולדרוש כי המטרות יבואו לידי מימוש וביטוי בסעיפים האופרטיביים של החוק. ייעודם של דיני חדלות פירעון הם לאפשר, בין השאר, יציאה טוטאלית ממעגל החובות וכל כן לא ניתן להגזים בחשיבות של מתן מענה מציאותי ובר ביצוע במסגרת החוק להתגברות על מכלול החסמים העלולים להפוך את התהליך לבלתי אפשרי ואף חלילה לגרום להרעה ולהחרפת מצוקתו של החייב.

בכבוד רב,

מחלקת "צדק חברתי",

שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם

לשאלות, הבהרות וליצירת קשר:

עטרת הורוביץ, מקדמת מדיניות וחקיקה

שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם

Ateret.knesset@gmail.com / 052-8080996

"אשרי שומרי משפט עושה צדקה בכל-עת" (תהלים ק"ג)

"Happy are those who act justly; who do right at all times" (Ps. 106:3)