



האם התמקצעות שיפוטית חשובה? התמקצעות ועומס בבתי המשפט המחוזיים

נטע נדיב

כרך כז, תשפ"ג

האם התמקצעות שיפוטית חשובה? התמקצעות ועומס בבתי המשפט המחוזיים

נטע נדיב*

"If specialized and generalist courts distribute
benefits and burdens very differently, then policy-
makers should identify and evaluate these
differences..."¹

מערכת המשפט נתונה בעומס שיפוטי רב. מאמר זה מציג שהתמקצעות שיפוטית (judicial specification), במובן של עיסוק מרכזי בתחום משפטי מסוים, תסייע בהפחתת העומס הרובץ על בתי המשפט באמצעות ניהול ההון האנושי השיפוטי וקיצור משך ההליך. המחקר מבקש לבחון את שאלת ההתמקצעות השיפוטית דרך המקרה של תיקי חדלות פירעון בבתי המשפט המחוזיים. הבחינה המוצעת במאמר זה בדבר תרומתה של התמקצעות

* מרצה בבית ספר הארי רדזינר למשפטים, אוניברסיטת רייכמן, ובאוניברסיטה העברית בירושלים. המחקר התאפשר הודות לתוכנית מחקר בתמיכת ה-ISF (כחלק ממענק מחקר אישי מס' 1404/17 – ד"ר קרן וינשל-מרגל), במסגרת פוסט-דוקטורט בפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים. אני מוקירה ומכירה טובה לד"ר וינשל-מרגל, אשר תחת הנחייתה המקצועית והנעימה התאפשר מחקר זה. תודה מיוחדת לשופט עודד מאור ולממונה על רשמי ההוצאה לפועל הרשם עוזי מאיר על הערות בסוגיות חשובות. תודה לסתיו זיתוני, לנועה רותם, לרעי לוטן וליובל פז על סיוע בקידוד נתונים. המחקר התאפשר הודות לרבקה אהרונז מהאגף לתכנון ומדיניות, רשות האכיפה והגבייה, שאפשרה לי גישה לבקשות הפטרים. על עבודת מחקר מצוינת והערות בשלבים שונים של המחקר נתונה הערכתי לעו"ד ליאור מדוצקי, לאבנר מלכיס ולרעות דהן. תודה לחברות וחברי מערכת כתב העת **משפט ועסקים** ולעורך הלשוני גיא פרמינגר על עבודת מערכת מקצועית ונעימה ועל תרומתם הרבה למאמר.

1 Lawrence Baum, *Judicial Specialization, Litigant Influence, and Substantive Policy: The Court of Customs and Patent Appeals*, 11 LAW & SOC'Y REV. 823, 824 (1977) (להלן: (Baum, *Judicial Specialization*)).

שיפוטית בהליכי חדלות פירעון של יחידים חשובה ואקטואלית, ויש בה כדי לתרום לבחינת הדין החדש. חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018, מבקש להתמודד עם העומס השיפוטי בהליכים אלו מבחינת משך ההליך והסמכות העניינית לדון בו, וזאת לאחר שהמחוקק עמד במפורש על הצורך בהקלה פרוצדורלית באותם הליכים. כך, תיקי חדלות פירעון של יחידים, המהווים נתח משמעותי מהתיקים, מתאימים לבחינה של שאלת ההתמקצעות השיפוטית. זאת, במיוחד לנוכח העובדה שקידום הרעיון של בתי משפט ייחודיים בהקשר של חדלות פירעון יושם במדינות אחרות.

מחקר זה מבוסס על שני מאגרי מידע שהוקמו במיוחד בעבורו. מאגרים אלו עומדים בהרחבה על ההתמקצעות השיפוטית ואופן גיוון התיקים בבית המשפט, כמו גם על אופן סגירת הבקשות לחדלות פירעון ועל משך ההליך. השאלה שתיבחן היא אם הקמת ערכאה שיפוטית ייחודית להליכי חדלות פירעון של יחידים יכולה להוות פתרון שיקצר את משך ההליך ויפחית את העומס השיפוטי.

מבוא

- פרק א: על התמקצעות שיפוטית
 פרק ב: בין התמקצעות שיפוטית לעומס שיפוטי
 פרק ג: על שתי מערכות דינים של חדלות פירעון – בין ההוצאה לפועל לבית המשפט
 פרק ד: בניית מאגרי הנתונים ותוצאות
 פרק ה: ממדדי התמקצעות שיפוטית למדדי עומס ויעילות
 פרק ו: הסברים חלופיים להשפעת ההתמקצעות על הליך חדלות הפירעון
 פרק ז: תרומת המחקר להוראות חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי
 סיכום

מבוא

הספרות המשפטית עסקה בהרחבה בשאלת התמקצעותם של שופטים (judicial specification) ויצירת בתי משפט ייחודיים. עם זאת, אין כמעט מחקרים אמפיריים בתחום הבוחנים את יעילותו של מהלך זה מבחינת העומס השיפוטי.² ההתלבטות

2 המערכת השיפוטית נתונה בעומס שיפוטי רב. בשנים 2015–2017 נפתחו במוצע, בכלל בתי המשפט בישראל, 810,517 תיקים בכל שנה. ראו הרשות השופטת בישראל דו"ח שנתי 2015 (2016)

בשאלה אם להקים בתי משפט ייחודיים היא חלק מתופעה כלל-עולמית, אך היא מאפיינת בעיקר את אירופה.³ מחקרים רבים עמדו על ההשפעה של התמקצעות שופטים על קבלת ההחלטות השיפוטיות, אך הם עסקו באופן ממוקד בערכאות מסוימות – כגון בית המשפט העליון,⁴ ערכאות ערעור⁵ או בית המשפט הפדרלי בארצות הברית⁶ – או בסוגים מסוימים מאוד של בתי משפט בעלי אפיון מקצועי, כגון

-
- (להלן: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/statistics_annual_2015/he/annual2015.pdf) **דוח הרשות השופטת 2015**; הרשות השופטת בישראל **דו"ח שנתי 2016** (2017) (להלן: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/statistics_annual_2016/he/annual2016.pdf) **דוח הרשות השופטת 2016**; הרשות השופטת בישראל **דו"ח שנתי 2017** (2018) (להלן: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/statistics_annual_2017/he/annual2017.pdf) **דוח הרשות השופטת 2017**). שלושת הדוחות ייקראו להלן **דוחות הרשות השופטת**.
- 3 ראו Baum, *Judicial Specialization*, לעיל ה"ש 1.
- 4 S. Sidney Ulmer, *The Analysis of Behavior Patterns on the United States Supreme Court*, 22 J. POL. 629 (1960); S. Sidney Ulmer, *The Use of Power in the Supreme Court: The Opinion Assignments of Earl Warren, 1953–1960*, 19 J. PUB. L. 49 (1970); Saul Brenner & Harold J. Spaeth, *Issue Specialization in Majority Opinion Assignment on the Burger Court*, 39 W. POL. Q. 520 (1986); Forrest Maltzman & Paul J. Wahlbeck, *May It Please the Chief? Opinion Assignments in the Rehnquist Court*, 40 AM. J. POL. SCI. 421 (1996).
- 5 Banks Miller & Brett Curry, *Expertise, Experience, and Ideology on Specialized Courts: The Case of the Court of Appeals for the Federal Circuit*, 43 LAW & SOC'Y REV. 839 (2009) (להלן: Miller & Curry, *Specialized Courts*). מילר וקרי התמקדו בעיקר בהשפעת הניסיון הקודם של הגורם השיפוטי, וההחלטה השיפוטית שנבחרה שם הייתה החלטה של הרכב, ולא של שופט יחיד, ולכן תוקפו של המחקר מוגבל למקרים משפטיים מסוימים ודומים. ראו עוד Banks Miller & Brett Curry, *Experts Judging Experts: The Role of Expertise in Reviewing Agency Decision Making*, 38 LAW & SOC. INQUIRY 55 (2013) (להלן: Miller & Curry, *Experts*); Brett Curry & Banks Miller, *Judicial Specialization and Ideological* (Judging Experts *Decision Making in the US Courts of Appeals*, 40 LAW & SOC. INQUIRY 29 (2015); Burton M. Atkins, *Opinion Assignments on the United States Courts of Appeals: The Question of Issue Specialization*, 27 W. POL. Q. 409 (1974); Edward K. Cheng, *The Myth of the Generalist Judge*, 61 STAN. L. REV. 519 (2008); Jonathan Remy Nash & Rafael I. Pardo, *Does Ideology Matter in Bankruptcy? Voting Behavior on the Courts of Appeals*, 53 WM. & MARY L. REV. 919 (2012).
- 6 Atkins, לעיל ה"ש 5; LAWRENCE BAUM, *SPECIALIZING THE COURTS* 32 (2011). בחינת השפעתה של ההתמקצעות השיפוטית על העומס השיפוטי תלויה באופן בלתי נמנע גם בתנאים שבהם בית המשפט פועל. משכך, יש משתנה עיקרי נוסף שמשפיע על היעילות והעומס השיפוטי של השופטים בבתי המשפט הייחודיים, והוא ריבוי השחקנים בהליך המשפטי, כחלק מהכללים המהותיים והדיוניים של ההליך השיפוטי.

בית משפט לענייני מיסים,⁷ בית דין לעבודה⁸ או ערכאות ליישוב סכסוכים.⁹ השוואות ישירות בין בתי משפט כלליים לבין בתי משפט מיוחדים – אשר נבדלים בבסיסם אלה מאלה בקיומה או בהעדרה של התמקצעות שיפוטית בתחום מסוים של סמכות עניינית – מספקות את הראיות הטובות ביותר לגבי השפעות ההתמקצעות על ההליך השיפוטי, אך רק מספר מצומצם של מחקרים כאלה קיימים.¹⁰ מרבית העבודה האמפירית בתחום זה נעשתה על "בתי משפט לפתרון בעיות", דוגמת בתי משפט קהילתיים, בתי משפט לנוער ובתי משפט לאלימות במשפחה, שיש להם מטרות ומאפיינים שונים מאלה של בתי המשפט האזרחיים והמסחריים.¹¹

כאמור, מחקרים מעטים בלבד בחנו את תרומתם של בתי המשפט המיוחדים בהקשר הרחב של עומס שיפוטי, ורובם התמקדו בהשפעה על עלויות העסקה ועל עקיבותן של ההחלטות השיפוטיות.¹² מחקרים שנעשו על בתי משפט לחדלות פירעון של יחידים בחנו את שאלת ההתמקצעות והעומס השיפוטי בתוך בית המשפט הייחודי ובסביבתו, ולא בהשוואה לבתי המשפט הכלליים. כך, למשל, מחקרים אמריקניים השושו בין מחוזות שונים ומצאו קשר בין יעילותו של בית המשפט לפשיטות רגל לבין הכלכלה המקומית.¹³ מחקר אחר שהעמיק בנושא ההתמקצעות השיפוטית בחן את מדד העומס

-
- Robert M. Howard, *Comparing the Decision Making of Specialized Courts and General Courts: An Exploration of Tax Decisions*, 26 JUST. SYS. J. 135 (2005) 7
- Decio Coviello, Andrea Ichino & Nicola Persico, *Measuring the Gains from Labor Specialization*, 62 J.L. & ECON. 403 (2019) 8
- Wendy L. Hansen, Renée J. Johnson & Isaac Unah, *Specialized Courts, Bureaucratic Agencies, and the Politics of U.S. Trade Policy*, 39 AM. J. POL. SCI. 529 (1995); ISAAC UNAH, *THE COURTS OF INTERNATIONAL TRADE: JUDICIAL SPECIALIZATION, EXPERTISE, AND BUREAUCRATIC POLICY-MAKING* (1998) 9
- Lawrence Baum, *Probing the Effects of Judicial Specialization*, 58 DUKE L.J. 1667, 1681 (2009). ראו גם Carolina Arlota & Nuno Garoupa, *Do Specialized Courts Make a Difference? Evidence from Brazilian State Supreme Courts*, 27 EUR. BUS. L. REV. 487 (2016). ארלוטה וגרופה העריכו את ההבדלים בין החלטות שנעשו על ידי בית משפט ללא התמקצעות לבין החלטות שהתקבלו על ידי הרכב שיפוטי בעל התמקצעות בתחום המשפט החוקתי בבית המשפט העליון בברזיל. ראו גם Lee Applebaum, *The Steady Growth of Business Courts*, in FUTURE TRENDS IN STATE COURTS 2011, 70 (NCSC, 2011) 10
- Yifat Aran, *The Effects of Specialization: Empirical Evidence from an Economic Court* (Working Paper, 2016), https://www.researchgate.net/publication/315394449_The_Effects_of_Specialization_Empirical_Evidence_from_an_Economic_Court 11
- Rochelle Cooper Dreyfuss, *Specialized Adjudication*, 1990 B.Y.U. L. REV. 377, 380; Nuno Garoupa & Carlos Gómez-Ligüerre, *The Syndrome of the Efficiency of the Common Law*, 29 B.U. INT'L L.J. 287, 330–331 (2011); ALEC STONE SWEET, *GOVERNING WITH JUDGES: CONSTITUTIONAL POLITICS IN EUROPE* 225 (2000) 12
- Sujata Visaria, *Legal Reform and Loan Repayment: The Microeconomic Impact of Debt Recovery Tribunals in India*, 1(3) AM. ECON. J.: APPLIED ECON. 59 (2009); Jacopo 13

השיפוטי ומשך ההליך בתוך בית המשפט הייחודי, ולא בהשוואה לערכאה חיצונית.¹⁴ הדגש המחקרי בו היה בהשוואה בין שופטים בתוך בית משפט לפשיטות רגל, בהתייחס לניסיון השיפוטי והטרם-שיפוטי של אותם שופטים, ולא בשאלת יעילותו של בית המשפט הייחודי, כבעל מומחיות, בהשוואה לבית משפט אחר. מחקר נוסף בנוגע להתמקצעות של בית משפט לפשיטות רגל בארצות הברית בחן, באופן צר, את הקשר שבין ההתמקצעות והעדפת צדדים על ידי בית המשפט לבין אידיאולוגיה.¹⁵ מחקר אחר מדד את ההשפעות של הטיות שיפוטיות על שופטים בהניחו ששופטים בבתי משפט ייחודיים הם בעלי מומחיות.¹⁶ המחקר התמודד עם מדגם קטן של שופטים, ובחן את אופן התייחסותם למקרים "תיאורטיים" שהונחו לפנייהם, ולא לתיקים משפטיים "אמיתיים".¹⁷ קיימים גם מחקרים בתחום חדלות פירעון של חברות, אך אלה מתייחסים, לצד נושאים כלליים של עומס ויעילות, גם למרכיבים שונים הייחודיים לחברות, כגון סוג החברה, גודל החברה, מחזור ההכנסות, דירוג החברה ועוד. לדוגמה, מחקר שנעשה לאחרונה על חדלות פירעון של חברות בסין בחן את השפעת המעבר לבתי משפט בעלי התמקצעות שיפוטית על סוגים שונים של חברות בהליכי חדלות פירעון, על שוק האשראי ועל הדירוג הכלכלי של המחוז.¹⁸

בישראל נעשו מחקרים ספורים בלבד בתחום ההתמקצעות השיפוטית. כך, למשל, גזל-אייל ופוליטיס בחנו את השפעת ההתמקצעות על תורנויות מעצרים בהליך הפלילי.¹⁹ מחקרם בחן אם בתחום זה דרוש גורם שיפוטי בעל התמקצעות או שמא ניתן לשייך בקשות מעצרים לשופטים כלליים. החוקרים התמקדו באופיו של ההליך, תוך

Ponticelli & Leonardo S. Alencar, *Court Enforcement, Bank Loans, and Firm Investment: Evidence from a Bankruptcy Reform in Brazil*, 131 Q.J. ECON. 1365 (2016).

Benjamin Iverson, Joshua Madsen, Wei Wang & Qiping Xu, *Learning by Doing: Judge Experience and Bankruptcy Outcomes* (Working Paper, 2018), <https://www.aeaweb.org/conference/2019/preliminary/paper/QizYKHeB>.

Robert M. Howard & Shenita Brazelton, *Specialization in Judicial Decision Making: Comparing Bankruptcy Panels and Federal District Court Judges*, 22 AM. BANKR. INST. L. REV. 407 (2014).

Jeffrey J. Rachlinski, Chris Guthrie & Andrew J. Wistrich, *Inside the Bankruptcy Judge's Mind*, 86 B.U. L. REV. 1227 (2006).

יש בכך כדי להשפיע על התוקף החיצוני של המחקר, בשל השוני הגדול בין מערך הניסוי לבין אופן ניהול ההליך המשפטי במציאות. נוסף על כך, למסקנות המתקבלות על סמך מדגם כה קטן יש ערך מוגבל.

Bo Li & Jacopo Ponticelli, *Going Bankrupt in China* (Nat'l Bureau of Econ. Rsch. Working Paper No. 27501, 2021), https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27501/w27501.pdf. מחקר נוסף בחן את השפעת ההתמקצעות על מספר הבקשות לפשיטת רגל בשוק ההלוואות ואת העומס השיפוטי בבתי משפט לפשיטות רגל בארצות הברית. ראו Karsten Müller, *Busy Bankruptcy Courts and the Cost of Credit*, 143 J. FIN. ECON. 824 (2022).

אורן גזל-אייל ונוחי פוליטיס "התמקצעות או כלליות? – השפעה של התמקצעות של שופטים על ההליכים וההחלטות" **משפטים** מד 891 (2015).

שימת דגש בשאלת האדוורסריות לעומת ניהול ההליך על ידי השופט בדרך של הסכמות.²⁰ בשל אופיו המיוחד של ההליך הפלילי והעובדה שרוב ההליכים מסתיימים בהסדר טיעון, מחקרים לא מצא קשר בין התמקצעות לבין תוצאות ההליכים שלא התנהלו על דרך ההסכמה.²¹ המחקר הנוכחי, הבוחן את העומס השיפוטי ומשך ההליך בהליכי חדלות פירעון, שבהם אין מנגנון של הסכמות, מאפשר בחינת קשר זה לראשונה. במחקר אחר עמד אפרת על השונות בין בתי המשפט המחוזיים בהיזקקות להליכי חדלות פירעון ובאופן סגירתם.²² מחקרו של אפרת התבסס על מדגם של 213 תיקי פשיטת רגל מן השנים 1996–1998, והתמקד באופן סגירת ההליך, ובפרט בשאלת מתן ההפטר, ולא במשכו של ההליך או בהתמקצעות השיפוטית. מחקרו ביקש לעמוד על ההבדלים בין המחוזות השונים – נתונים אשר בשנים האחרונות מפורסמים על ידי הכונס הרשמי במשרד המשפטים.²³

בדומה למחקרים המתוארים לעיל, גם מחקר זה מבקש לעמוד על ההשפעה של התמקצעות שופטים על קבלת החלטות שיפוטיות, תוך בחינת מערך דיסציפלינרי מסוים, ועל השאלה אם יש צורך במערכת של התמקצעות שיפוטית בתחום של חדלות פירעון של יחידים.²⁴ המצב בישראל מאפשר הצצה ייחודית על מערכת שיפוטית דו-דיסציפלינרית המציעה מסלולים מקבילים להליכי חדלות פירעון של יחידים. הפלטפורמה המשפטית הישראלית מספקת מצב ניסויי עשיר להפליא ומאפשרת השוואה בין שתי מערכות דינים – מערכת ההוצאה לפועל ומערכת בתי המשפט. הראשונה מתאפיינת בהתמקצעות שיפוטית מלאה, ואילו השנייה מתאפיינת בגיוון

20 אפשרות זו של הסכמה (הסדר טיעון בהליך הפלילי), הקיימת גם בהליך האזרחי בדרך של פשרה (ס' 79 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984), זרה להליכי חדלות פירעון.

21 אורן גזל-אייל וקרן וינשל-מרגל "כוחה של התביעה בהליכים הפליליים – מחקר אמפירי" **משפטים** מד 835, 870 (2015).

22 Rafi Efrat, *Legal Culture and Bankruptcy: A Comparative Perspective*, 20 EMORY BANKR. DEV. J. 351, 370 (2004). מחקר זה התמקד בנתונים על מתן הפטר עוקב לשינוי שנעשה באותה עת בהוראותיה של פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ס-1980 (להלן: פקודת פשיטת הרגל או הפקודה).

23 למחקר נוסף, שהתמקד בתחום ההתנהגותי של הליכי חדלות פירעון ובחן הטיות בהליך קבלת ההחלטות, ראו Yevgeny Mugerman, Neta Nadiv & Moran Ofir, *Are Courts Biased? The Anchoring Heuristic and Judicial Decisions in Personal Bankruptcy Proceedings*, in BEHAVIORAL FINANCE: A NOVEL APPROACH 99 (Itzhak Venezia ed., 2020), ובמיוחד חלק 3 למאמר, שבו המחברים עומדים על ההתמקצעות השיפוטית בהליכי חדלות פירעון ועל השחקנים המשתתפים בהליך.

24 המונח "חדלות פירעון של יחידים" מתייחס להליכים אשר עד כה נקראו "פשיטת רגל" לפי פקודת פשיטת הרגל. מאמר זה נכתב ערב כניסתו לתוקף של חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן: חוק חדלות פירעון או החוק החדש), שבמסגרתו נעשה שינוי במונחים הקיימים. ראו את ההגדרה למונח "חדלות פירעון" בס' 2 לחוק החדש. כן ראו את הגדרת המונח "חייב" בס' 4 לחוק החדש, אשר בשילוב עם ס' 358 לחוק, המבטל את פקודת פשיטת הרגל, מבהיר את השימוש במונח החדש.

משפטי. באמצעות ההשוואה בין שתי המערכות המחקר מספק נתונים ותובנות לגבי ההבדלים בין ערכאה ייחודית בעלת התמחות לבין זו הכללית. הזדמנות ייחודית זו מאפשרת מערך ניסוי טבעי למחקר, תוך התמקדות בשתי קבוצות של מקבלי החלטות שיפוטיות בתחום של חדלות פירעון של יחידים: שופטי בית המשפט המחוזי בתיקי פשיטת רגל לפי הוראות פקודת פשיטת הרגל, ורשמי ההוצאה לפועל, שעוסקים בבקשות הפטרים מכוח הוראות חוק ההוצאה לפועל, ובפרט הוראת השעה שחוקקה במסגרת תיקון מס' 47 לחוק (להלן: תיקון מס' 47 או הוראת השעה).²⁵ בעוד השופטים עוסקים גם בתיקים משפטיים בתחומים אחרים, ולא רק בתחום חדלות הפירעון, הרשמים עוסקים רק בבקשות הפטרים, כרשמי הפטרים.

מחקר זה מבקש לבודד את שאלת ההתמקצעות השיפוטית בהליכי חדלות פירעון של יחידים,²⁶ תוך שהוא נשען על סיטואציה ייחודית לישראל, ועורך השוואה בין שני מסלולים – מסלול חדלות הפירעון של יחידים בבתי המשפט הכלליים והמסלול של קבלת הפטר מחובות בהוצאה לפועל מידי רשמים ייעודיים להליך זה. ייחודו של המחקר הוא גם בתרומתו האקטואלית לבחינת הליך חדלות הפירעון, הן לנוכח הוראות חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, שנכנס לתוקפו בספטמבר 2019, והן לנוכח המשבר הכלכלי של עידן הקורונה. כבר ברבעון הראשון של 2020, אשר אינו כולל תיקי חדלות פירעון הנובעים ממשבר הקורונה, נרשמה עלייה של 42% במספר הבקשות ביחס לאותו רבעון בשנת 2019,²⁷ וניכר שהירידה היחסית שנרשמה בשנת 2019 נבלמה עם העלייה המשמעותית במספר התיקים בשנת 2020, שבה עמד מספר הבקשות על יותר מ-22,000, ומספר התיקים הכולל נותר ללא שינוי ביחס לשנה הקודמת.²⁸

המחקר הנוכחי תורם לכתיבה האקדמית בתחום המשפטי הארגוני, באששו את ההשערה שערכאה שיפוטית בעלת התמקצעות משפיעה באופן חיובי על העומס השיפוטי בתחום חדלות הפירעון, ומאפשרת לנהל הליכים אלו באופן מהיר ויעיל

25 חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967; חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה), התשע"ה-2015, ס"ח 204.

26 שאלה נפרדת היא אם מקומם של הליכי חדלות פירעון הוא לפני רשות מנהלית או שמא רק לפני רשות שיפוטית. שאלה זו, החורגת ממסגרת הדיון במאמר זה, חשובה במיוחד לנוכח הוראות החוק החדש, שקבעו מסגרת חדשה להליך בפקיחו של בית המשפט, באופן המותיר לבית משפט השלום סמכות מצומצמת ונקודות ממשק חלקיות בלבד עם הליך חדלות הפירעון. הגורם המקצועי – הממונה על הליכי חדלות פירעון – הוא שינהל את ההליך כגורם מנהלי. לעומת זאת, בקשה לחדלות פירעון שמוגשת על ידי נושה או היועץ המשפטי לממשלה, להבדיל מהחייב עצמו, תוגש לבית המשפט. ראו בהרחבה עודד מאור ואסף דגני **הפטר: חדלות פירעון, הסדרי חוב ושיקום כלכלי של יחידים** כרך א 75–76 (2019).

27 ראו ליטל דוברוביץקי "גל של פשיטות רגל: עלייה של 75% בבקשות שהוגשו ביוני" **כלכליסט** (19.7.2020) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3840291,00.html>

28 האפוטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה **סיכום פעילות שנת 2020** 33–34 (2021) <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/annual-report-2020/he/Annual-Report-2020.pdf>

מבחינת גביית החוב. מחקר זה יתייחס להעדר גיוון ולהתמקדות במקצוע משפטי אחד כאל "התמקצעות שיפוטית", והוא המחקר הראשון בישראל שעומד על גיוון תחומי המשפט במערכת השיפוטית. ההנחה היא שככל שהשופט עוסק במגוון רחב יותר של תחומים משפטיים, כן נדרש ממנו זמן רב יותר להתכונן לכל מקרה. אם השופט מתמקד בתחום שיפוט אחד, ההנחה היא שהוא נהיה מקצועי יותר בתחום זה, והזמן הדרוש לו כדי להתכונן להליך, לנהל אותו ולקבל החלטות צפוי להיות קצר יותר. לכן גיוון מקצועי עלול להגדיל את העומס השיפוט. כך עולה גם ממחקרים רבים שעמדו על הקשר ההפוך בין גיוון תחומי השיפוט לבין תפוקות ועומס שיפוט.²⁹

המחקר הנוכחי רחב ומבוסס על נתונים מהשנים האחרונות. במסגרתו נבחן ההליך בבית המשפט המחוזי בהשוואה לזה המתקיים בהוצאה לפועל. המחקר מודד את משך ההליך, ועומד על משתנים נוספים שעשויים לנבא את יעילותה של הערכאה השיפוטית ואת ההפחתה בעומס, ביניהם אופן סגירת ההליך. המחקר מתבסס על שני מאגרי נתונים ייחודיים שנבנו במיוחד בעבורו, הכוללים החלטות שניתנו בשני הגופים הנבדקים במשך שנתיים לאחר חקיקה של הוראת השעה, החל ב-1.11.2015. מאגר אחד נבנה על בסיס ההחלטות המתפרסמות במערכת "נט המשפט", ואילו האחר כלל את ההחלטות של רשמי ההוצאה לפועל. למאגרים אלו התווספו נתונים שפורסמו על ידי הכונס הרשמי והנהלת בתי המשפט.³⁰ שני המאגרים הייחודיים ובחינת הנתונים כמכלול מאפשרים לקבל תמונה מהימנה ולהסיק ממנה על העומס השיפוט ועל שאלת

29 גול-אייל ופוליטיס, לעיל ה"ש 19; Cheng, לעיל ה"ש 5; Miller & Curry, *Specialized Courts*, לעיל ה"ש 5; UNAH, לעיל ה"ש 9; Miller & Curry, *Experts Judging Experts*, לעיל ה"ש 5; STEPHEN LEGOMSKY, *SPECIALIZED JUSTICE: COURTS, ADMINISTRATIVE TRIBUNALS, AND A CROSS-NATIONAL THEORY OF SPECIALIZATION* 20–32 (1990); Lawrence Baum, *Judicial Specialization and the Adjudication of Immigration Cases*, 59 DUKE L.J. 1501 (2010); Stephan Dicker et al., *The More the Better? Effects of Training, Experience and Information Amount in Legal Judgments*, 26 APPLIED COGNITIVE PSYCHOL. 223 (2012); Adi Leibovitch, *Relative Judgments*, 45 J. LEGAL STUD. 281 (2016).

30 **דוחות הרשות השופטת**, לעיל ה"ש 2; האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי והרשמי לענייני ירושה **סיכום פעילות 2017** 19–10 (2018) https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary_report_2017/he/SummaryReport2017.pdf (להלן: **דוח הכונס הרשמי 2017**); האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי, הנאמן הציבורי והרשמי לענייני ירושה **סיכום פעילות שנת 2016** 25–20 (2017) https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary_activities_2016/he/summary_activities_2016.pdf (להלן: **דוח הכונס הרשמי 2016**); האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי, הנאמן הציבורי והרשמי לענייני ירושה **סיכום פעילות שנת 2015** 26–19 (2016) (להלן: **דוח הכונס הרשמי 2015**); האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי, הנאמן הציבורי והרשמי לענייני ירושה **סיכום פעילות שנת 2014** 22–18 (2015) (להלן: **דוח הכונס הרשמי 2014**); האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי, הנאמן הציבורי והרשמי לענייני ירושה **סיכום פעילות שנת 2013** 18–16 (2014) https://www.gov.il/BlobFolder/reports/summary_activities_2013/he/summary_activities_2013.pdf (להלן: **דוח הכונס הרשמי 2013**). כלל הדוחות הללו ייקראו להלן **דוחות הכונס הרשמי**.

ההתמקצעות. אף שהמחקר נעשה על תיקים שנדונו לפני כניסתו לתוקף של חוק חדלות פירעון, תרומתו רלוונטית גם לדין המצוי כיום.

המאגרים מאפשרים לעמוד לראשונה על נתונים של התמקצעות שיפוטית ועומס שיפוטי אצל השופטים והרשמים בהחלטות של חדלות פירעון. במסגרת בדיקת ההשפעה על העומס השיפוטי בהחלטות אלו, ההנחה היא שהתמקצעות שיפוטית היא גורם משתנה עצמאי המשפיע על העומס השיפוטי, בעוד משך ההליך ואופן הסגירה הם משתנים תלויים, המשתנים בעקבות העומס השיפוטי. מאגרי המידע והנתונים העולים מהם מאפשרים התמודדות עם אתגרים מתודולוגיים שונים, נהנים מתיקוף, וכוללים את כל אפשרויות הסגירה של התיקים. עושר הנתונים מאפשר להגדיר החלטות ועומס שיפוטי באופן מדויק, כאשר זה האחרון נבחן על פי משך ההליך. כדי לבדוק זאת, המחקר בוחן את משכו של הליך חדלות פירעון של יחידים בבתי המשפט המחוזיים מזה ובהוצאה לפועל מזה, ועל בסיס נתון זה עומד על קצב סגירת התיקים. אכן, המחקר מעלה כי ליצירת התמקצעות שיפוטית בנושא של חדלות פירעון יש השפעה חיובית וישירה על העומס השיפוטי.³¹

המחקר תורם בשלושה תחומים: ראשית, הוא עומד, לראשונה, על ההשפעה של התמקצעות שיפוטית בהתבסס על שני פורומים – אחד ייחודי והאחר כללי; שנית, הוא מאפשר להגיע למסקנות, בתחום של הליכי חדלות פירעון של יחידים, לגבי הקשר שבין התמקצעות הגורם השיפוטי, משך ההליך ותוצאותיו; ואחרון, הוא מאפשר מחקרי המשך בתחום של ניהול כוח אדם בבתי המשפט.³² למרות התמקדותו של המחקר במערכת המשפטית בישראל, הוא עשוי להיות שימושי לחוקרים גם במדינות אחרות לצורך בחינת התמקצעות שיפוטית בכלל ובתחום חדלות הפירעון בפרט.³³ מעבר למקרה הפרטי של הפורום השיפוטי המגוון של מערכת פשיטת הרגל בישראל, מאמר זה מאפשר, באמצעות הניתוח הכמותי, לבחון את השאלה בדבר הקשר בין התמקצעות לבין משך ההליך השיפוטי ותוצאתו, והוא עשוי גם לקדם מחקר בתחומי משפט אחרים, במסגרת בחינת השאלה הארגונית כיצד כדאי לנהל את מערכת הקצאת התיקים בבית

31 ראו הבחנות דומות אצל Rachlinski, Guthrie & Wistrich, לעיל ה"ש 16; Eric A. Posner, *Does Political Bias in the Judiciary Matter?: Implications of Judicial Bias Studies for Legal and Constitutional Reform*, 75 U. CHI. L. REV. 853 (2008); Orley Ashenfelter, Theodore Eisenberg & Stewart J. Schwab, *Politics and the Judiciary: The Influence of Judicial Background on Case Outcomes*, 24 J. LEGAL STUD. 257 (1995).

32 Kenneth J. Arrow, *The Economic Implications of Learning by Doing*, 29 REV. ECON. STUD. 155 (1962); Gary S. Becker, *Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis*, 70(5) J. POL. ECON. 9 (1962).

33 דווקא חסרונם של המחקר, הטמון בכך שהוא עוסק בתחום המצומצם של חדלות פירעון, מאפשר לו להגיע לרמה גבוהה של דיוק ובידוד של משתנים. עם זאת, ניתן להעלות חשש לגבי היכולת להכליל את מסקנותיו גם לתיקים אזרחיים אחרים. אכן, מחקר המשך יוכל לבדוק את האינדקטורים שמופיעים במחקר זה על תיקים אזרחיים אחרים, ולבחון את מידת הרלוונטיות שלו להליכים אלו.

המשפט בין השופטים השונים.³⁴ חרף זאת, אין כמעט מחקרים שבוחנים את יעילות ההתמקצעות השיפוטית. מאמר זה מבקש לבחון התמקצעות בניהול כוח האדם השיפוטי לא על דרך יצירתו של בית משפט נפרד.

המחקר ייעשה בשני רבדים. ברובד הראשון תיבחן ההתמקצעות השיפוטית של השופטים כפי שזו באה לידי ביטוי בבתי המשפט המחוזיים בהליכי פשיטת רגל, וברובד השני תיערך השוואה בין ההליך בבית המשפט לבין ההליך בהוצאה לפועל. כבר כעת אומר כי ניתן להעריך שככל שהגורם השיפוטי מחזיק בהתמקצעות רבה יותר, כן יקטן העומס השיפוטי וההליך יהיה מהיר יותר. מצופה שהליך חדלות פירעון של יחיד בערכאה שיפוטית כללית (בתי המשפט המחוזיים) יהיה ארוך מהליך מקביל המתנהל בהוצאה לפועל לפני רשם בעל מינוי ועיסוק ייעודיים לתחום ההפטרים. על כן חשיבותו של המחקר היא לא רק בתרומה להבנת העומס השיפוטי של הליכים אלו ולליבון השאלה בדבר אימוץ מנגנון של התמקצעות שיפוטית בהליכי חדלות פירעון של יחידים, אלא יש במחקר כדי לתרום מעבר לשיח המשפטי המצומצם. מסקנות מהקשר בין התמקצעות שיפוטית לעומס שיפוטי – אשר מתבטא, בין היתר, במשך ההליך – יכולות לקדם שינויים פרוצדורליים גם בתחום הכלכלי שיתרמו לחזרה מהירה יותר של חדלי הפירעון לשוק העבודה, קרי, ליציאתם מסטטוס של חדלות פירעון ולחזרתם למשק ככוח יצרני. תרומה זו מקבלת חיזוק מהוראות החוק החדש, ובפרט ממרכיב השיקום המודגש בו.³⁵ המחקר בוחן את העומס השיפוטי הרובץ על שופט פלוני או רשם אלמוני. נקודת מבט זו מאפשרת להסתכל על ההחלטה בעניין מתן הפטר (מחיקת החובות) בהליך חדלות פירעון לא רק כהחלטה עצמאית, אלא גם כהחלטה שניתנה כחלק מאפקט העומס הכללי בתקופה שנמדדה, שנוצר כתוצאה מגיוון בתחומי המשפט ומהתמקצעות מצומצמת.

וזה יהיה הילוכו של המשך המאמר: **פרק א** יעמוד על חקר ההתמקצעות השיפוטית, ו**פרק ב** יעמיק בנושא העומס השיפוטי. **בפרק ג** ארחיב, כרקע תיאורטי, על שתי המערכות של חדלות פירעון – זו המסדירה את החבות דרך ההוצאה לפועל וזו

34 הסבר חלופי לתרומה של התמקצעות שיפוטית להליך היא שגם יתר השחקנים בהליך מתמקצעים, שכן הם מופיעים לפני שופטים מסוימים ולומדים כיצד להתנהל מולם באופן יעיל יותר, מה שיכול לתרום גם ליעילות ההליך, להקטין את משכו ולהשפיע על העומס השיפוטי. מאמר זה לא יעסוק בנושאים אלו.

35 המילה "שיקום" מופיעה גם בשמו של החוק החדש וגם בתכליתו, כנלמד למקרא ס' 1 לחוק, הקובע כי מטרתו היא "להביא ככל האפשר לשיקומו הכלכלי של החייב" ו"לקדם את שילובו מחדש... במרקם החיים הכלכליים". המחוקק עמד על כך בהרחבה גם בדבריו ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, ה"ח הממשלה 593 (להלן: הצעת החוק). ראו, לדוגמה, את האמור שם, בעמ' 658: "ההבדל המרכזי בין הדין הקיים לבין הדין המוצע הוא הבניית ההליך, כך שכל חלקי נועדו להוביל למטרה ברורה – הצו לשיקום כלכלי". עוד על שיקום בהליכי חדלות פירעון ראו נטע נדיב "כמה באמת תשלמו על החוב?" **משפטים על אתר** יז 61 (2021); יבגני מוגרמן, נטע נדיב ומורן אופיר "חייבים תמיד נשארים חייבים: מבט אמפירי על הליכי חדלות פירעון של יחידים" **עיוני משפט** (צפוי להתפרסם ב-2022).

המסדירה אותה דרך מערכת בתי המשפט. פרקים ד ו-ה יהיו חלק הארי של המאמר. **בפרק ד** תפורט שיטת המחקר, ויוצג המחקר הכמותי ותוצאותיו, תוך בידולה של ההתמקצעות השיפוטית כמאפיין מפתח; **בפרק ה** יקדם את הדיון למאפייני הקשר בין התמקצעות שיפוטית לבין עומס ויעילות בהליכי חדלות פירעון – במסגרתו יוצגו נתונים כמותיים נוספים, ואתמודד עם השאלה אם התמקצעות שיפוטית יכולה לייעל את הליכי חדלות פירעון של יחידים במונחי זמן. **פרק ו** יעסוק בהסברים חלופיים לעולה מהמחקר. **פרק ז** ירחיב על תרומת המחקר להוראות חוק חדלות פירעון, ולאחריו יובאו דברי סיכום.

פרק א: על התמקצעות שיפוטית

הקמתם של בתי משפט ייחודיים מבוססת על קיבוץ שופטים בתחום מסוים. התופעה של קביעת ייחוד משפטי לבית משפט, באופן שמכתיב התמקצעות שיפוטית, אינה חדשה.³⁶ בכל העולם נהוג להקים בתי משפט בעלי מומחיות מסוימת בתחומים כגון משפט פלילי, מיסים, נוער ומשפחה, כמו גם בתחומים מרכזיים פחות וכאלה שלא הופרדו בישראל, כגון עסקים, פסיכיאטריה ופשיטות רגל.³⁷ ניתן להבחין בין שלוש אפשרויות שונות ליצירת התמקצעות שיפוטית: התמקצעות של בית המשפט כולו בדרך של הקמת בית משפט ייעודי; יצירת מחלקה ייעודית לתחום משפטי מסוים בתוך בית משפט כללי; או הפניית תיקים מתחום מסוים אל שופטים קבועים, אשר צוברים בדרך זו ניסיון ומומחיות.³⁸ אילו פעלנו במסגרת האפשרות הראשונה, היינו מבקשים להקים בית משפט לפשיטות רגל כבית משפט עצמאי, במקביל למערכת המשפט הכללית. במסגרת האפשרות השנייה ניתן לייעד שופטים מסוימים מתוך השופטים המכהנים בבית המשפט הכללי לעיסוק ייעודי בפשיטות רגל, על דרך של התמקצעות שיפוטית.³⁹ האפשרות

36 Baum, *Judicial Specialization*, לעיל ה"ש 1.

37 Jay P. Kesan & Gwendolyn G. Ball, *Judicial Experience and the Efficiency and Accuracy of Patent Adjudication: An Empirical Analysis of the Case for a Specialized Patent Trial Court*, 24 HARV. J.L. & TECH. 393, 397–398 (2011) שם מוצגים כמה תחומים שבהם עברו למערכת שיפוטית נפרדת או ספציפית.

38 ראו גם את ההבחנות של באום במאמרו: Lawrence Baum, *Specializing the Federal Courts: Neutral Reforms or Efforts to Shape Judicial Policy?*, 74 JUDICATURE 217, 218 (1991).

39 קייס ומילר הציעו למרוד את ההתמקצעות. ראו Thomas H. Case & Scott R. Miller, *An Appraisal of the Court of Appeals for the Federal Circuit*, 57 S. CAL. L. REV. 301, 306 (1984): "(1) whether the court hears only cases involving a narrow area of law; (2) whether the court exercises exclusive jurisdiction over that narrow area of law". אפשרות נוספת לבחון התמקצעות של שופטים היא לעמוד על הניסיון שהם רכשו בעברם, בטרם מונו לשופטים, כמו גם על הניסיון שלהם בתוך בית המשפט בתיקים מסוג מסוים לאורך זמן. Richard L. Revesz,

השלישית, שבמסגרתה מקצים תיקים בתחום מסוים וקבוע לשופטים מסוימים, מאפשרת יצירת התמקצעות אד הוק.

ניתן להניח שהתמקצעות של שופטים או של בתי משפט תהיה מקובלת בעיקר בתחומים שבהם החוק נהיה מורכב יותר או בתחומים שחולשים על טווח רחב של מקרים, כגון תחום הדינים הכלכליים.⁴⁰ הציפייה היא שייחוד ערכאה שיפוטית לתחום משפטי מסוים תיצור יעילות שיפוטית – לא רק במונחים של זמן השיפוט, אלא גם בתוצאותיו.⁴¹ מקובל על כן להצביע על שלוש מטרות שעומדות בבסיס ההחלטה על התמקצעות שיפוטית: יעילות על ידי הסטת תיקים לבית משפט מקצועי, אשר תקטין את עומס התיקים בבית המשפט הכללי; שיפור איכותן של ההחלטות השיפוטיות; ואחידותה של הפסיקה.⁴² החיסרון הוא כמובן פחות שופטים במערכת השיפוט הכללית וידע של השופט המקצוען בתחומו שלא נחלק עם יתר השופטים.⁴³ מחקרים שנעשו על היתרונות והחסרונות הגלומים בהתמקצעות של שופטים בתחום משפטי מסוים וכן עצם העובדה שיותר ויותר מדינות חותרות להתמקצעות של שופטים⁴⁴ – אם על דרך הקמה

Specialized Courts and the Administrative Lawmaking System, 138 U. PA. L. REV. 1111, 1160 (1990).

Sarang Vijay Damle, *Specialize the Judge, Not the Court: A Lesson from the German Constitutional Court*, 91 VA. L. REV. 1267 (2005).

Giuliana Palumbo, Giulia Giupponi, Luca Nunziata & Juan S. Mora Sanguinetti, *The Economics of Civil Justice: New Cross-country Data and Empirics* (OECD Economics Department Working Papers No. 1060, 2013).

Opinion (2012) No. 15 of the Consultative Council of European Judges on the specialisation of judges, paras. 8–13 (2012), <https://rm.coe.int/ccje-opinion-2012-no-15-on-the-specialisation-of-judges/16809f0078>.

ראו גם מחקרים העוסקים בקשר בין הקצאת זמן ובין ריבוי משימות לעומס (Opinion (2012) No. 15 (להלן: Decio Coviello, Andrea Ichino & Nicola Persico, *Time Allocation and Task Juggling*, 104 AM. ECON. REV. 609 (2014)). לעמידה על יעילות בהליכי חדלות פירעון בדרך של בחינת שיעור הפירעון של החוב ראו נדיב "כמה באמת תשלמו על החוב?", לעיל ה"ש 35.

Opinion (2012) No. 15, לעיל ה"ש 42, בעמ' 1, מונה סוגים שונים של בתי משפט בעלי התמקצעות, ביניהם בית משפט לענייני משפחה, בית משפט לנוער, בית משפט מנהלי או לענייני המדינה, בית משפט לענייני הגירה, בית משפט צבאי, בית משפט לעניינים כלכליים, בית משפט לענייני מיסים, בית משפט לענייני עבודה או לעניינים סוציאליים, בית משפט לחושים, בית משפט לתביעות צרכניות, בית משפט לתביעות קטנות, בית משפט לענייני צוואות וירושות, בית משפט לענייני פטנטים וזכויות יוצרים, בית משפט לעניינים מסחריים ופשיטות רגל, בית משפט לענייני מקרקעין, בית משפט לעניינים פליליים חמורים, בית משפט לענייני משמורת ועוד. נוסף על כך, האיחוד האירופי גורס כי יש צורך בהקמתם של בתי משפט בעלי התמקצעות בתחומים משפטיים ספציפיים, וקובע כי "the 'specialist judge' is a judge who deals with limited areas of the law (e.g. criminal law, tax law, family law...) or who deals with cases concerning particular factual situations in specific areas..."

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European judicial systems* (2008), <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-edition-2008-data-2006-efficiency->

של בית משפט ייחודי לתחום משפטי, אם באמצעות הקמת מחלקה בתוך בית משפט קיים ואם על ידי הקצאת תיקים בתחום מסוים לשופטים קבועים ויצירת התמקצעות אד הוק⁴⁵ – מעידים כי יתרונות המהלך של התמקצעות שיפוטית עולים על חסרונותיו.⁴⁶ כחלק מהמהלך המקובל בעולם של הפרדת התחומים הכלכליים מבתי המשפט הכלליים והקמת בתי משפט המתמקצעים בהם כבתי משפט עצמאיים או כמחלקה נפרדת.⁴⁷ בישראל טרם נבחן רעיון זה במסגרת הליכי חדלות פירעון. באום עומד בהרחבה על התועלות הניטרליות הגלומות בהקמתו של בית משפט ייחודי, להבדיל מתועלות אידיאולוגיות. לדעתו, מערכת שיפוטית בעלת מומחיות תשפר את איכות ההחלטות, את יעילות ההליך ואת אחידותה של התוצאה המשפטית.⁴⁸ על מגוון התועלות שבאום מונה ניתן להוסיף את שתי אלה: פיתוח ההון האנושי וקידום דוקטרינה שיפוטית.⁴⁹ האפשרות של השופטים להתפתח בתחום משפטי מסוים

-
- Bankruptcy and-qualit/16807477ba. בתחום של חדלות פירעון ראו את ארצות הברית וסין: Bankruptcy Reform Act of 1978, § 201(a); Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act of 1984, § 104(a); China Bankruptcy Law (2007).
- 45 Cheng, *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency* (13th ed. 2016), <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>.
- 46 Rochelle C. Dreyfuss, *Probing the Effects of Judicial Specialization*, 61 *BROOK. L. REV.* 1 (1995); HEIKE GRAMCKOW, *Forums of the Future: The Role of Specialized Courts in Resolving Business Disputes*, 76 *Nw. U. L. REV.* 745 (1981); Diane P. Wood, *Generalist Judges in a Specialized World*, 50 *S.M.U. L. REV.* 1755 (1997).
- 47 מהלך זה מתרחש בתחומים משפטיים ובטווח רחב של דינים, דוגמת מיסים, פשיטות רגל, חברות, פטנטים, זכויות יוצרים ועוד. Baum, *Probing the Effects of Judicial Specialization*, לעיל ה"ש 10, בעמ' 1673; LEGOMSKY, לעיל ה"ש 29, בעמ' 32–20; Dreyfuss, *Forums of the Future*, לעיל ה"ש 46. לעמדה ביקורתית ראו Jeffrey W. Stempel, *Two Cheers for Specialization*, 61 *BROOK. L. REV.* 67, 72 (1995); The Ad Hoc Committee on Business Courts, *Business Courts: Towards a More Efficient Judiciary*, 52 *BUS. LAW.* 947 (1997) (להלן: *More Efficient Judiciary*); Markus B. Zimmer, *Overview of Specialized Courts*, 2 *INT'L J. CT. ADMIN.* 1 (2009); Kesan & Ball, לעיל ה"ש 37; Conrad K. Cyr, *Structuring a New Bankruptcy Court: A Comparative Analysis*, 52 *AM. BANKR. L.J.* 141, 147–149 (1978).
- 48 BAUM, לעיל ה"ש 6.
- 49 "The more intricate the law, the more likely it is that a generalist will get things wrong, confuse matters, and encourage

תורמת גם לתחום המשפטי עצמו, שכן השופטים יכולים להקדיש זמן ולהעמיק בתחום יחיד או בתחום אחד עיקרי ובתחומי לוויין שלו. משך הזמן המוקדש על ידי השופט לתחום שיפוטי ייעודי לא רק תורם להעמקה ולהתמקצעות של השופט בתחום המשפטי ברמה המושגית, אלא גם מאפשר לו לעמוד על ההסדרים השליליים ועל הקשיים המאפיינים את הדין, ועל בסיס זה לתרום להתפתחות התחום המשפטי על ידי קבלת החלטות שיפוטיות וכתובת פסקי דין התורמים להתפתחות הדין. מכאן, על פי באום, בהעדר הקצאה של תיקים מסוג מסוים לקבוצת שופטים ייעודיים או לערכאה שיפוטית ייחודית, ספק אם נוכל לייצר התמקצעות שיפוטית אד הוק.⁵⁰ גישה אחרת רואה בהתמקצעות שיפוטית סכנה לשיפוט צר רואי,⁵¹ אך מבקריה טענו כי שיפוט בתחומי משפט מגוונים עשוי אומנם להגדיל את הפתיחות או את האפשרות לייבא פתרונות מדוקטרינות משפטיות שונות, אך אין בו כדי להבטיח את קבלת ההחלטה הטובה ביותר.⁵²

בהמשך למדדים שהציג באום,⁵³ מחקר זה לא יבחן את איכות ההחלטות ואחידות התוצאה המשפטית, כחלק מפיתוח ההון האנושי ומקידום דוקטרינה שיפוטית. מחקרים שערכו ניתוח אמפירי בנוגע להשפעת ההתמקצעות השיפוטית של השופט או של בית המשפט על היעילות השיפוטית, בהשוואה להקצאה אקראית של תיקים לשופטים ללא התמחות משפטית, הצביעו גם על השפעתה של ההתמקצעות השיפוטית על העומס השיפוטי,⁵⁴ וביססו את התפיסה המתפתחת בעשורים האחרונים שלפיה יש מקום

additional litigation. The more complicated the facts of a case, the more the judge must master before the case can be decided at all". ראו גם Jordan, לעיל ה"ש 46, בעמ' 747. זאת, על אף הקושי להפריד בין הידע המוקדם של השופט לבין הידע הנצבר בתפקיד השיפוטי, שבעטיו הנתונים האמפיריים בנושא זה מוגבלים. ראו Arrow, לעיל ה"ש 32; Becker, לעיל ה"ש 32.

50 מתחום הניהול נשמעה ביקורת שהתריעה מפני ירידה צפויה באטרקטיביות של המקצוע השיפוטי אם נבחר בהתמקצעות יתר. ראו Harold H. Bruff, *Specialized Courts in Administrative Law*, 43 ADMIN. L. REV. 329, 331 (1991) קביעת שני תחומי מומחיות או על ידי מתן אפשרות לשמש שופט במשרה חלקית. ראו Daniel J. Meador, *An Appellate Court Dilemma and a Solution Through Subject Matter Organization*, 16 U. MICH. J. L. REFORM 471, 483 (1983). להרחבה נוספת ראו Dreyfuss, *Specialized Adjudication*, לעיל ה"ש 12, בעמ' 425, שם מוצעת האפשרות של העסקה חלקית במשרות שופט כדי לאפשר חלוקה ייעודית נושאית ויצירת התמקצעות. עוד ראו Jordan, לעיל ה"ש 46, בעמ' 747.

51 Case & Miller, לעיל ה"ש 39.

52 Stempel, לעיל ה"ש 47. סטמפל דן בשאלה אם בית משפט בעל ספציפיקציה, בדרך של בית משפט ייעודי או בדרך של הקצאת תיקים לשופטים על פי תחום, יכול לעמוד בסטנדרטים שמציגה דרייפוס ולהעניק מומחיות בכל נושא. עוד ראו Dreyfuss, *Specialized Adjudication*, לעיל ה"ש 12.

53 Baum, *Probing the Effects of Judicial Specialization*, לעיל ה"ש 10.

54 Kesan & Ball, לעיל ה"ש 37; Miller & Curry, *Specialized Courts*, לעיל ה"ש 5; Baum, *Probing the Effects of Judicial Specialization*, לעיל ה"ש 10, בעמ' 1676.

להתמחות ולהכרה במורכבות וגיוון רבים יותר בתחומי המשפט.⁵⁵

קשר זה בין התמקצעות שיפוטית לעומס שיפוטי עומד בבסיסו של מאמר זה. בהעדר בית משפט ייעודי להליכי פשיטת רגל, ולנוכח ייחודם של הליכי חדלות הפירעון בהשוואה לדינים אחרים (בוודאי לאחר חקיקתו של החוק החדש) והשלכות המשבר הכלכלי של עידן הקורונה על הליכי חדלות הפירעון, אני סבורה כי יש לקדם התמקצעות שיפוטית בהליכים אלו. מערכת בתי המשפט בישראל בנויה על מערכת כללית, למעט בנושאים מסוימים (נוער, עבודה, משפחה, כלכלי ועוד),⁵⁶ וחלקו העיקרי של תחום חדלות הפירעון של יחידים מנוהל כאמור במסגרת מערכת השיפוט הכללית – בעבר בבתי המשפט המחוזיים, ואילו כעת, לאחר כניסתו של החוק החדש לתוקף, בבתי משפט השלום. בדומה לכך, תחום חדלות הפירעון של חברות מנוהל בבית המשפט המחוזי הכללי. האפשרות לניהול ההליך בהוצאה לפועל, שהיא גורם ייעודי בעל התמקצעות מלאה, חידדה את ההבדל בין ההליכים, והיקפן ההולך וגדל של בקשות אלו מצריך בחינה של התמקצעות שיפוטית כמענה לעומס השיפוטי. במסגרת מחקר זה אתייחס להתמקצעות שיפוטית כאל מקשה אחת, דהיינו, כאל התמקצעות שיפוטית אישית של פרטים, בין שהם מאוגדים בתוך מחלקה או בית משפט ייעודיים ובין שהם חלק מהמערכת השיפוטית הכללית אך נהנים מהתמקצעות בתחום משפטי מסוים.

תופעה זו של התמקצעות שופטים בערכאה דיונית בתחום העסקי אינה חדשה. בסוף שנת 2010 הוקמה בבית המשפט המחוזי בתל אביב המחלקה הכלכלית,⁵⁷ בהמשך להצלחתו של בית המשפט בדלוור, ארצות הברית, אשר פרץ את דרך ההתמקצעות השיפוטית בתחום הכלכלי.⁵⁸ לטענתי, תחום חדלות הפירעון הרחב, המשלב בחוק

55 Zimmer, לעיל ה"ש 47.

56 ראו חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971; חוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969; חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995; ולעניין המחלקות הכלכליות בבתי המשפט המחוזיים – סימן ב1 לפרק ב לחוק בתי המשפט. שאלה נפרדת, החורגת ממסגרת הדיון במאמר זה, היא אם אין מקום שהליך חדלות הפירעון יתנהל במסגרת המחלקות הכלכליות. לצורך הדיון בשאלה זו יש לענות תחילה על השאלה המקדמית, שבבסיס מאמר זה, אם אין מקום שהליכי חדלות פירעון יתנהלו לפני גורם שיפוטי ייעודי.

57 ראו סימן ב1 לפרק ב לחוק בתי המשפט.

58 Christopher R. Drahozal, 'Towards a More Efficient Judiciary', 47, בעמ' 955-956; Jill E. Fisch, *The Peculiar Role of the Delaware Courts in the Competition* (2009), כן ראו *for Corporate Charters*, 68 U. CIN. L. REV. 1061, 1074 (2000). להרחבה על הצלחת ההתמקצעות השיפוטית בתחום הכלכלי ראו Yifat Aran, *From Delaware to Israel: Evaluating Israel's Quasi Experiment of a Specialized Corporate Court* (2015), <https://ssrn.com/abstract=2619916>. מחקרה של ארן בוחן את הצלחת ההתמקצעות לאחר מעשה, ולא את שאלת כדאיותה לפני הרפורמה. המחקר בוחן תיקים משפטיים לפני הרפורמה ואחריה, כדי למדוד את הצלחתה. ראו בדברי ההסבר להצעת החוק בעניין הקמתו של בית משפט כלכלי את הדגש ביצירת מערכת שתוכל לנהל את הדיונים ביעילות רבה יותר: תזכיר חוק בתי המשפט (תיקון), התשס"ט-2009; דברי ההסבר להצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 59) (סמכות בעניינים כלכליים), התש"ע-

החדש חברות ויחידים גם יחד, אינו שונה, ומצדיק בחינה דומה ליצירת התמקצעות שיפוטית.⁵⁹ בתי המשפט עצמם הכירו בייחודיותם של הליכי חדלות פירעון: "דרכם של הליכי חדלות פירעון לגעת במגוון סוגיות מתחום ענפיו השונים של המשפט האזרחי... כאשר אך ברור הוא כי אלמלא צורך מיוחד זה, היו הללו מתפזרים בין ערכאות רבות ושונות..."⁶⁰ ובמקום אחר נאמר לעניין פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (ודברים אלו יפים, בשינויים המחויבים, אף לעניין פקודת פשיטת הרגל): "...הפקיד המחוקק, כ'ברירת מחדל' את הטיפול בתביעות מורכבות אלו בידי ערכאה בעלת נסיון ובקיאיות בתחום דיני חדלות פירעון."⁶¹ חיזוק לכך ניתן למצוא בגישתו של פרופ' האן בספרו, שם הוא עומד בהרחבה על כך שהאתגר המשפטי בתחום חדלות הפירעון נעוץ בהתייחסות המורכבת והמגוונת לתחומי משפט במסגרת תיקי החוב. משכך, כללי המשחק המשפטיים ה"רגילים" אינם מתאימים, לדעתו, ויש צורך ברגישות למגוון של העדפות.⁶² עוד מוסיף האן כי דיני חדלות פירעון, כענף משפטי עצמאי בעל כללים דיוניים ייחודיים, מחייב עיון יסודי מהותי ומחודש. ככזה הוא מחייב יצירה שיפוטית מוקפדת, שתאפשר הסדרה ופיתוח שיפוטי באופן שאינו מתאפשר באמצעי חקיקה, גם לא בחוק החדש.⁶³ גישתו של האן חשובה, והוא אינו לבדו; כבר בשנת 1999 המליצה ועדת לויין להסדיר את תחום חדלות הפירעון בהסדרה חקיקתית "רזה" יחסית ולהותיר לשופטים המתמקצעים בתחום ומכירים אותו על בוריו להפעיל שיקול דעת שיפוטי רחב.⁶⁴ הוראות החוק אינן בגדר "חקיקה רזה" – הן פקודת פשיטת הרגל והן חוק חדלות פירעון עמוסים לעיפה בהוראות חוק.

על חשיבות הדיון בהתמקצעות שיפוטית דווקא בתחום חדלות הפירעון ניתן ללמוד מדברים שהובאו במאמרם של דנציגר, פויזנר ובן-ישי.⁶⁵ הכותבים עומדים בהרחבה על תפקיד השופט בפיתוח המשפט בדרך של "חקיקה שיפוטית", אשר נדרשת במיוחד בתחום של דיני חדלות פירעון. אומנם דברים אלו נאמרו בהקשר הרחב, והדוגמאות

2010, ה"ח הממשלה 358. מחקר נוסף עסק בייחודיות של תחום דיני החברות ובצורך בהקמת בית משפט כלכלי בישראל. ראו זוהר גושן "בית משפט כלכלי וקו הגבול שבין ניהול כושל לניהול חובל" **משפטים** מז 541, 542–545 (2018). מחקרו של גושן מעמיק באופן אקדמי נורמטיבי במורכבות ההליכים בתחום דיני החברות, אשר מחייבת לדעתו הקמת בית משפט בעל מומחיות.

59 יודגש כי תחום חדלות הפירעון של חברות, להבדיל מיחידים, ממשיך להתנהל בערכאה שיפוטית – היא בית המשפט המחוזי.

60 פש"ר (מחוזי ת"א) 1427/00 **הנאמן על נכסי טורנר נ' עובדן טורנר**, פס' 35 (נבו 2.5.2004).

61 פש"ר (מחוזי ת"א) 225/97 **כונס נכסים של חברת מגדלי השמש מ.ה. (1990) בע"מ נ' קליין**, פס' 60 (נבו 14.3.2004).

62 דוד האן **דיני חדלות פירעון** 14 (מהדורה שנייה 2018).

63 שם, בעמ' 40.

64 "הוועדה הציבורית לשם בדיקת נחיצותה של רפורמה בדיני פשיטת-רגל ופירוק חברות – דו"ח מס' 1: שיקום חברות" **רבעון לבנקאות** כט 4, 6–4 (1990).

65 יורם דנציגר, יואב פויזנר ורענן בן-ישי "חקיקה שיפוטית בדיני חדלות-פירעון" **משפט ועסקים** יג 61 (2010).

המובאות במאמרם הן בעיקר מחדלות פירעון של חברות, אך הכותבים מפנים גם למקורות לעניינם של יחידים. חיזוק למעמד הגורם המעניק את ההפטר בהליכים אלו ניתן ללמוד גם מפסיקה שניתנה רק לאחרונה, שם מתייחס השופט גרוסקופף למעמדו של "בית משפט לפשיטת רגל": "כידוע, שיקול דעתו של בית משפט של פשיטת רגל הוא רחב נוכח מומחיותו הייחודית בתחומו, וערכאת הערעור לא תתערב בהחלטותיו אלא במקרים חריגים..."⁶⁶ כידוע, אין בישראל בית משפט ייחודי לחדלות פירעון, והתייחסות זו מחזקת את הסתכלותה של המערכת המשפטית כולה על הליכי חדלות פירעון כעל הליכים המחייבים התמקצעות ייחודית בתחום.

פרק ב: בין התמקצעות שיפוטית לעומס שיפוטי

אחד המחקרים התומכים בקשר שבין התמקצעות לעומס שיפוטי הוא מחקרו של דמלה, הסבור כי התמקצעות שיפוטית תפתור שלוש בעיות בסיסיות של המערכת השיפוטית.⁶⁷ ראשית, היא תפתור את בעיית העומס בבתי המשפט. לעמדתו, אין בכוחם של הפתרונות הקלסיים – דוגמת עיצוב הליכים מהירים מיוחדים או שינוי שיטת השיפוט – לפתור את בעיית העומס, אלא רק להקל את המצב באופן זמני. לכן הוא סבור כי מתבקשת הקמתם של בתי משפט ייחודיים, אשר יקלו את העומס בבתי המשפט הכלליים. שנית, בתי המשפט המקצועיים יענו על הצורך הקיים במומחיות כאשר מדובר במערכת דינים סבוכה, ובכך יבטיחו תוצאה שיפוטית איכותית יותר. לבסוף, לעמדתו, ההתמקצעות השיפוטית תתרום להפחתת פסיקות סותרות או שגויות. מחקר זה יבקש למדוד את יעילות ההליך והשגת התוצאה הטובה יותר בהקשר של דיני חדלות פירעון, דהיינו, במונח של סיום ההליך ומתן הפטר לחייב בתקופת הזמן הקצרה ביותר.⁶⁸

66 רע"א 3407/20 אמסלם נ' הנאמן לנכסי החייבת, פס' 9 (אר"ש 22.7.2020).

67 Damle, לעיל ה"ש 40, בעמ' 1275–1279.

68 על מקומו של ההפטר בדיני חדלות פירעון ראו גם בדברי ההסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 657. תוצאה שיפוטית "טובה" היא כזו המאזנת בין האינטרסים, וקובעת את היקף ההליך, זמן הנשייה וסכום הנשייה, בהינתן נסיבותיו האישיות של כל חייב. באופן זה מתאפשרת הן תועלת לנושים והן תועלת שיקומית לחייב, בהגיעו להפטר. החוק החדש עורך איוון זה תוך שהוא קובע תקופה ברורה וודאית לתשלומי החייב בטרם יינתן הפטר. ס' 163(א) לחוק חדלות פירעון קובע כי תקופת התשלומים תהיה שלוש שנים, ולאחריה ניתן להעניק הפטר. עם זאת, מדובר בסך תחתון של תקופת תשלומים, ולא בסף עליון, כפי שעולה מהפירוט המופיע בס' 163(ג) לחוק. עוד לפני כניסתו של החוק החדש לתוקף קבע הכונס הרשמי נוהל לקיצור תקופת התשלומים. ראו דוח הכונס הרשמי 2015, לעיל ה"ש 30, בעמ' 24; האפורופוס הכללי והכונס הרשמי אוגדן הנחיות למנהלים מיוחדים ונאמנים בהליכי פשיטת רגל פרק א – נהלים ליישום הרפורמה בהליך פשיטת רגל (2017) https://www.gov.il/BlobFolder/policy/specials_managers_guidance/he/guidance.pdf (להלן: נוהלי הרפורמה בהליך פשיטת רגל (2017)).

מחקר של ה-OECD מצא קשר בין יעילותו של בית משפט אזרחי לבין התמקצעותו, ואחת מתוצאותיו היא קיומו של קשר הפוך בין משך ההליך השיפוטי לבין התמקצעותו של השופט. נמצא כי ככל שהשופט עוסק במספר קטן יותר של תחומי משפט, משך ההליך קצר יותר.⁶⁹ מחקר זה מצביע אף הוא על קשר דומה. וויט ואל-ביאלי העריכו כי ככל שהשופט נדרש להתמקצעות כן הוא משקיע זמן רב יותר במחקר משפטי ובמעקב אחר המשפט בתחומו.⁷⁰ בדומה למחקרם, התפיסה שמחקר זה מתבסס עליה היא שככל שהשופטים מכירים טוב יותר את התחום המשפטי, ההליך יהיה קצר יותר. את הטענה כי מעורבותו של בית המשפט בתחום ייעודי לאורך זמן תתרום לשיפור איכותן של ההחלטות השמיעו גם סטמפל ודרייפוס.⁷¹ סטמפל עמד על היתרונות השונים הגלומים בהתמקצעות. בין היתר, לדבריו, התמחות נושאת מביאה עימה התייעלות במשימות חוזרות ונשנות.⁷² מעבר לסוגיה של משך ההליך והתרומה להפחתת העומס השיפוטי, קיצור משך ההליך עשוי, לטענת דרייפוס, להקטין גם את עלויותיהם של כל השחקנים, הן של בית המשפט והן של הצדדים המתדיינים.⁷³

היקף פשיטות הרגל בישראל נמוך יחסית למדינות מערביות אחרות, ומקיים יחס של 1.04 פשיטות רגל לכל 1,000 תושבים.⁷⁴ אך לצד זאת, ממוצע הגידול במספר הבקשות

69 OECD, WHAT MAKES CIVIL JUSTICE EFFECTIVE? (OECD Economics Department Policy Note No. 18, 2013), <https://www.oecd.org/economy/growth/Civil%20Justice%20Policy%20Note.pdf>. שאלה מעניינת בהקשר של הצורך בבית משפט ייעודי לעניין פשיטת רגל היא אם די בבתי משפט כאלה בערכאה הראשונה או שיש צורך גם בבית משפט לערעורים שיוחד להליכים אלו. ראו Cyr, לעיל ה"ש 47. ראו גם Simon H. Rifkind, *Bankruptcy Code—Specialized Court Opposed*, 52 AM. BANKR. L.J. 187 (1978); Lawrence P. King, *Bankruptcy Code—Specialized Court Supported*, 52 AM. BANKR. L.J. 193 (1978).

70 Stefan Voigt & Nora El-Bialy, *Identifying the Determinants of Aggregate Judicial Performance: Taxpayers' Money Well Spent?*, 41 EUR. J.L. & ECON. 283 (2016). אחרים, לעומת זאת, ציינו כי עשייה ממושכת בתחום משפטי צר עלולה ליצור חוסר הגינה ושיעמום, ואלה משפיעים לרעה על יעילות השופט ומגבירים את העומס שיפוטי. Robyn Mazur & Liberty Aldrich, *What Makes a Domestic Violence Court Work? Lessons from New York*, 42 JUDGES' J. 5 (2003); Sharyn Roach Anleu & Kathy Mack, *Gender, Judging and Job Satisfaction*, 17 FEMINIST LEGAL STUD. 79 (2009); Chad M. Oldfather, *Judging, Expertise, and the Rule of Law*, 89 WASH. U. L. REV. 847 (2012); Richard A. Posner, *The Role of the Judge in the Twenty-First Century*, 86 B.U. L. REV. 1049, 1050 (2006).

71 Stempel, לעיל ה"ש 47; Dreyfuss, *Specialized Adjudication*, לעיל ה"ש 12, בעמ' 378.

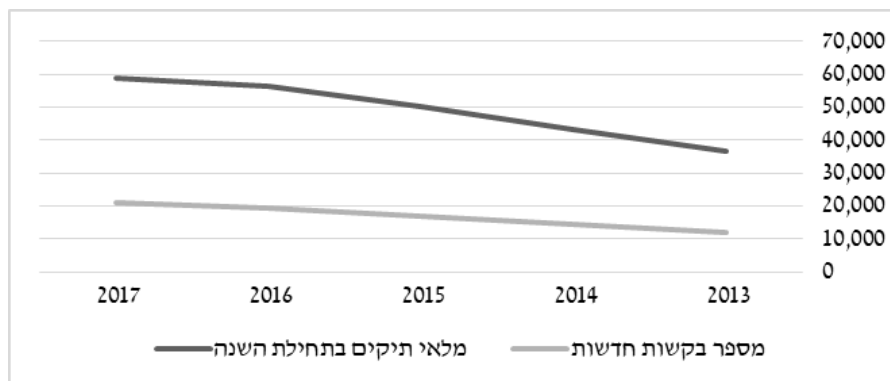
72 Stempel, לעיל ה"ש 47.

73 Dreyfuss, *Specialized Adjudication*, לעיל ה"ש 12. ראו גם Bruff, לעיל ה"ש 50, בעמ' 330–331.

74 דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל 23, 28 (להלן: *דוח הוועדה*). יצוין, עם זאת, כי בישראל התאפשר גם הליך קולקטיבי לגביית חובות בהסדר תשלומים דרך ההוצאה לפועל. מסלול זה של "חייב מוגבל באמצעים", תחת ס' 69 לחוק ההוצאה לפועל, בוטל עם כניסתו לתוקף של חוק חדלות פירעון, אך עד כה עברו בו, כמסלול מקביל להפטר, כ-4,500 חייבים. ראו

החדשות הוא פי כ-1.2 מדי שנה. מהנתונים של הכונס הרשמי אפשר לעמוד על העלייה במספר הבקשות החדשות שמוגשות מדי שנה:⁷⁵ בתקופת המחקר (2015–2017) הוגשו בממוצע כ-20,000 בקשות חדשות מדי שנה, לעומת ממוצע של כ-17,000 בקשות מדי שנה בין השנים 2013 ל-2017, וכיום המערכת צופה גידול משמעותי לנוכח משבר הקורונה. הגידול אינו תחום רק למספר הבקשות החדשות, אלא מתבטא גם במספר התיקים שנותרים פתוחים מדי שנה, דהיינו, שטרם ניתנה בהם החלטה סוגרת (כ-57,000 תיקים בממוצע בתקופת המחקר). תרשים 1 מראה בבירור את קצב העלייה הקבוע יחסית במספר הבקשות החדשות שמוגשות מדי שנה, ולצידו מספר התיקים במלאי בכל שנה. הגידול במספר התיקים שנותרים פתוחים מעיד על קצב סילוק תיקים נמוך, שיורד מדי שנה.

תרשים 1: מספר הבקשות החדשות לחדלות פירעון ומספר הבקשות הכולל – 2017–2013



השימוש במדד "סילוק תיקים" מהווה אינדיקציה מקובלת לעומס שיפוטי.⁷⁶ העומס השיפוטי נקבע על פי מספר התיקים שניתנה בהם החלטה סוגרת – ביטול ההליך או מתן

רשות האכיפה והגבייה דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2017 79 (2018) https://www.gov.il/BlobFolder/reports/annual_report_2017_part1/he/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%99%202017.pdf (להלן: דוח רשות האכיפה והגבייה 2017).

75 דוח הכונס הרשמי 2016, לעיל ה"ש 30, בעמ' 20–25; דוח הכונס הרשמי 2015, לעיל ה"ש 30, בעמ' 25–20; דוח הכונס הרשמי 2014, לעיל ה"ש 30, בעמ' 18–22; דוח הכונס הרשמי 2013, לעיל ה"ש 30, בעמ' 16–18. מדרח הוועדה, לעיל ה"ש 74, בעמ' 23, עולה כי מספר הבקשות לפשיטת רגל גדל כמעט פי 15 בעשור וחצי הראשונים של המאה הנוכחית.

76 ראו, למשל, את השימוש במדד זה על ידי המרכז הלאומי לבתי משפט מדינתיים בארצות הברית: National Center for State Courts, *Appellate Court Performance Measures*, COURTTOOLS (2011), <https://www.courttools.org/appellate-court-performance-measures>. כן ראו את

הפטר. מדד סילוק התיקים מחושב על ידי חלוקת מספר התיקים שנסגרו בתקופה מסוימת במספר התיקים שנפתחו באותה שנה. לפי הנתונים המובאים כאן, תיקי פשיטת הרגל שנפתחים רבים מאלה שנסגרים מדי שנה, כך שמלאי התיקים הפתוחים שנותרים במערכת מדי שנה עולה. אחד הגורמים למדד סילוק התיקים נמוך – העומד על ממוצע של 34.5% בתקופת המחקר – הוא אורך הזמן של ההליך. עמד על כך המחקר בדברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון, בצינו כי נוצר עומס רב על המערכת, הנדרשת להתמודד עם אלפי תיקים בשנה.⁷⁷

נתון מעניין העולה מדוחות שנתיים שמפרסמת הנהלת בתי המשפט⁷⁸ הוא קצב סילוק התיקים הנמוך במיוחד בהליכי פשיטות רגל, בהשוואה לקצב סילוק התיקים הכללי של בית המשפט המחוזי ולקצב סילוק התיקים שלו בהליכים אזרחיים אחרים. קצב סילוק התיקים הכללי בבית המשפט המחוזי בשנים 2015–2017 גבוה פי כ-1.5 מקצב סילוק התיקים בהליכי חדלות פירעון.⁷⁹ נתונים אלו יש בהם כדי לספק צידוק לבחינת התמקצעות שיפוטית דווקא בתחום זה של חדלות פירעון מבין כלל התחומים המשפטיים. כדי לעמוד באופן מדויק על קצב סילוק התיקים בתחום חדלות הפירעון של יחידים המתנהלים בבית המשפט, ניתן להתבונן על הנתונים שמפרסם הכונס הרשמי (ראו טבלה 1).⁸⁰ עם קצב סילוק תיקים של 34.5% בממוצע וגידול מתמיד במספר הבקשות לחדלות פירעון, בתי המשפט נתונים במצוקת עומס.

השימוש בו בבתי המשפט הפדרליים של אוסטרליה וניו זילנד: PACIFIC JUDICIAL DEVELOPMENT PROGRAMME: TIME GOALS TOOLKIT (Apr. 2015), <http://www.fedcourt.gov.au/pjdp/pjdp-toolkits/PJDP-Time-Standards-Toolkit.pdf>; ובועידה האירופית ליעילות הצדק: Adis Hodzic & Georg Stawa, *What Can Be Said on Clearance Rate and Disposition Time (and Some More Relations)?* (Eur. Comm'n for the Efficiency of Justice, 2010), <https://rm.coe.int/what-can-be-said-on-clearance-rate-and-disposition-time-and-some-more-/1680786fc9>.

77 דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 606. עומס זה הכתיב העברה של סמכות השיפוט בהליכים אלו מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום. ראו ס' 353 לחוק חדלות פירעון.

78 ראו **דוחות הרשות השופטת**, לעיל ה"ש 2.

79 שם, בעמ' 16–18. אומנם הנתונים מצביעים על עלייה בקצב סילוק התיקים, אך כדי לקבוע מגמה, יש להביט על הנתונים על פני תקופה ארוכה יותר מתקופת המחקר. במחקר אחר מצאתי כי לצד העלייה במספר התיקים המסולקים קיימת עלייה גדולה יותר במספר הבקשות החדשות, מה שמותיר את קצב הסילוק נמוך יחסית ואפילו בירידה. ראו בהרחבה נטע נדיב "סיפור של חדלות פירעון: רפורמות פוגשות את ההליך השיפוטי" **ספר יורם דנציגר** 295 (לימור זר-גוטמן ועידו באום עורכים (2019) (להלן: נדיב "סיפור של חדלות פירעון").

80 **דוח הכונס הרשמי 2017**, לעיל ה"ש 30; **דוח הכונס הרשמי 2016**, לעיל ה"ש 30.

טבלה 1: קצב סילוקם של תיקי חדלות פירעון בבתי המשפט המחוזיים

שנה	תיקים (N)	נסגרו (N)	נותרו במלאי (N)	קצב סילוק תיקים
2015	50,296	13,040	37,256	36%
2016	55,657	17,954	37,703	33%
2017	62,417	22,620	39,797	36%

כשליש מהתיקים נסגרים מדי שנה. בתוך קבוצה זו של תיקים יש לעמוד על שני אופנים של סגירה: בחלקם ניתן הפטר, קרי מחיקת חובות, שמשמעותה היא שהמבקשים צולחים את הליך פשיטת הרגל ומקבלים את ההפטר המיוחל; ואילו יתר התיקים נסגרים בדרך של ביטול ההליך.⁸¹ במקרה האחרון המבקש חוזר למערכת ההוצאה לפועל להמשך אכיפה וגביית חובותיו.⁸² השערת המחקר היא שקבלת החלטות על ידי גורמים בעלי התמקצעות בתחום תביא לידי קיצור משך הזמן השיפוטי, ותתרום בכך להקלת העומס השיפוטי בתיקי חדלות פירעון. צפוי שככל שהשופט או הרשם יתאפיינו בהתמקצעות רבה יותר, משך ההליך יתקצר וקצב סילוק התיקים יעלה. השימוש במאגרי הנתונים שבבסיס מחקר זה וההשוואה בין תיקים משפטיים שנוהלו בבית המשפט לבין תיקים שנוהלו בהוצאה לפועל, בתקופת זמן דומה, מספקים נקודת מבט שממנה ניתן להעריך את השפעות ההתמקצעות השיפוטיות בתחום חדלות הפירעון של יחידים, ואת ההשפעה הצפויה של מעבר לשיפוט על דרך התמקצעות.

פרק ג: על שתי מערכות דינים של חדלות פירעון – בין ההוצאה לפועל לבית המשפט

האפשרות לנהל הליכי חדלות פירעון של יחידים הייתה שמורה במשך שנים רבות רק למערכת בתי המשפט המחוזיים.⁸³ הוראת השעה פתחה את הדלת להליכי חדלות פירעון בהוצאה לפועל, ומצב זה התקבע בהוראות חוק חדלות פירעון. שתי המערכות מספקות הליך גבייה קולקטיבי לחייב שנמצא חדל פירעון, ומטרתן להוביל להפטר, אך מדובר בכל זאת בשתי מערכות שונות. כדברי בית המשפט, "ישנן שתי מערכות נפרדות

81 על ביטול ההליך ראו בס' 55 לפקודת פשיטת הרגל ובס' 183(א) לחוק חדלות פירעון.

82 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 2019) <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/returning-eca-after-absolvement-research>.

83 ס' 172(א) לפקודת פשיטת הרגל.

לגביית חובות – מערכת ההוצאה לפועל ומערכת פשיטת הרגל. לכל מערכת תכליות משלה וכלים משלה למימוש אותן תכליות.⁸⁴

הוראות החוק לעניין פשיטת הרגל⁸⁵ מאפשרות לחייב או לנושה להגיש בקשה להכרה בחדלות פירעון.⁸⁶ הפרוצדורה מבקשת, ראשית, לברר את יכולותיו הכלכליות של החייב באופן מלא, לפרוט את החובות שצבר ואת אופן צבירתם, ובעיקר לבחון אם הוא נקלע למצב של חדלות פירעון בחוסר תום לב. לאחר הגשת הבקשה, בית המשפט המחוזי, כבעל הסמכות העניינית לדון בה, מוציא צו כינוס, ונציג של הכונס, המשמש זרועו הארוכה של בית המשפט, בודק את מצבו הכלכלי ושלל נכסיו של החייב. אם בית המשפט השתכנע כי אכן מדובר בחייב חדל פירעון, הוא מוציא צו פשיטת רגל, שמשמעותו התחלתה של תוכנית פירעון כלכלית, הכוללת, בין היתר, קביעת תוכנית תשלומים לחייב.⁸⁷ רק לאחר קבלת צו פשיטת רגל רשאי החייב להגיש בקשה לקבלת הפטר מחובותיו, קרי, למחיקתם.⁸⁸ בדומה לצו פשיטת הרגל,⁸⁹ חוק ההוצאה לפועל מאפשר ניהול קולקטיבי של תיקי החוב במסגרת איחוד כלל תיקי החוב לתיק איחוד אחד.⁹⁰ עוד התאפשר במסגרת ההוצאה לפועל, הרבה לפני הוראת השעה, להכיר במצב שבו החייב אינו יכול לפרוע את התחייבויותיו בזמן סביר ובאופן סביר, ולהכריז עליו כ"חייב מוגבל באמצעים".⁹¹ מדובר בהכרזה שדומה בבסיסה להכרזה של החייב כחדל פירעון. ההבדל העיקרי בין שתי המערכות, שעליו אבקש לעמוד במסגרת מאמר זה, הוא העובדה שההפטר בהוצאה לפועל ניתן על ידי רשמים ייעודיים ובמסגרת מערכת

84 רע"א 5137/11 פלוני נ' הכהן, פס' 7 (אר"ש 25.10.2011).

85 בעבר, עד לכניסתו של החוק החדש לתוקף, המסגרת החקיקתית לעניין זה הייתה פקודת פשיטת הרגל.

86 ראו את מערכת פשיטת הרגל ופירוקי החברות באתר הכונס הרשמי <https://insolvency.justice.gov.il/poshtim/Main/Tikim/wfrmListTikim.aspx>, המאפשרת גישה לתיקי פשיטת רגל (המנוהלים על ידי הכונס הרשמי) וכן הפקת דוחות סטטיסטיים ברמה חודשית וברמה שנתית על מספר הבקשות לפשיטת רגל וזמני הטיפול בשלבים השונים לאורך חיי הבקשה.

87 ס' 18(א) לפקודת פשיטת הרגל קובע כי צו פשיטת רגל ניתן, ככלל, לאחר דיון בבקשה לפשיטת רגל ולאחר הוצאת צו כינוס נכסים וקבלת חוות דעת מהכונס הרשמי. בשלב זה, נוסף על קביעת צו תשלומים, נקבע אם יש לממש נכסים לטובת קופת הנשייה, אם יש כאלה. רוב תיקי פשיטת הרגל אינם מורכבים, ועוסקים בחייבים שאין באמתחתם נכסים שניתן לממש.

88 על פי הוראות ס' 61(א) לפקודת פשיטת הרגל. הפקודה מאפשרת גם הכרזה על הפטר לאלתר, כעולה מס' 63 לפקודה, אך מדובר בחריג, וגם הוא אפשרי רק בתום הדיון בבקשה לפשיטת רגל, כאשר ניתן הצו, ובחנאי שעברו יותר משישה חודשים ממועד מתן צו הכינוס. ראו לעניין זה פש"ר (מחוזי ב"ש) 5147/04 הילר נ' כונס הנכסים הרשמי (נבו 26.12.2004).

89 או בשמו החדש בחוק חדלות פירעון – "צו לשיקום כלכלי". ראו ס' 4, 160 ו-161 לחוק חדלות פירעון.

90 ראו ס' 169, 74(א) ו-74(א) לחוק ההוצאה לפועל; דוד בר אופיר הוצאה לפועל: הליכים והלכות 130 (מהדורה שביעית 2018).

91 אולם ראו ס' 2 להוראת השעה (שהוסיף את ס' 169 לחוק ההוצאה לפועל): "מיום פקיעת תוקפו של סימן ב, לא יוכרז חייב כחייב מוגבל באמצעים לפי סימן זה".

מנהלית ייעודית לתחום של חדלות פירעון וניהול חובות הלוכשת אופי וסמכויות שיפוטיות. זאת, להבדיל מהליכי חדלות פירעון של יחידים בבית משפט מחוזי כללי, המנוהלים על ידי שופטים העוסקים בתחומי משפט מגוונים, ולא רק בתחום חדלות הפירעון או בתחומים אחרים או כלכליים בהכרח.

גם המחוקק גילה עניין בדמיון התכליתי של חדלות הפירעון בשתי מערכות הדינים, ולצד הליכי חקיקתו של החוק החדש פעל לתיקון חוק ההוצאה לפועל.⁹² תיקון מס' 47 לחוק ההוצאה לפועל שינה באופן ניכר את היחס בין שתי המערכות. התיקון הסמיך את רשמי ההוצאה לפועל ברשות האכיפה והגבייה – בהוראת שעה משנת 2015 ועד לכניסתו לתוקף של החוק החדש בשנת 2019 – לתת הפטר לחייבים שהליכי הגבייה בעניינם אינם צפויים להניב תועלת משמעותית לנושים.⁹³ הוראת שעה זו הייתה המהלך הראשון של הרפורמה הכוללת בדיני חדלות פירעון.⁹⁴ הוראת שעה זו התבססה על ההבנה שיש חייבים רבים חדלי פירעון שהוגדרו כחייבים מוגבלים באמצעים, ואף נקבע להם צו תשלומים בהתאם ליכולתם, בדומה לצו פשיטת הרגל. חייבים אלו, מסיבות שונות, בחרו לא לעבור להליכי חדלות פירעון בבית המשפט, ונשארו במערכת ההוצאה לפועל, מבלי שלזו האחרונה הייתה סמכות להעניק הפטר. נוצר מצב שבו חייבים אלו שילמו אומנם צו תשלומים נמוך, שנתפר למידותיהם הכלכליות, אך נותרו במצב זה במשך שנים רבות ללא אופק.⁹⁵ על כן, במסגרת הוראת השעה ביקש המחוקק להעניק

92 תיקון מס' 47; דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 35.

93 השוו עם ההגדרה של חדלות פירעון וסעיף המטרה בחוק החדש, שם נקבע כי הליך חדלות פירעון ייעשה רק כאשר אין תועלת בגבייה. ראו בדברי ההסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 657. בחוק החדש מוקנות לרשם ההוצאה לפועל סמכויות הנתונות לבית המשפט לגבי הליכי חדלות פירעון של יחיד בעל חובות בסכום נמוך, ביניהן סמכויות לעניין תחולת הפטר (ראו ס' 204(3) לחוק החדש). הליכי חדלות פירעון של יחיד בעל חובות נמוכים מוסדרים בחלק ג, פרק יב, לחוק החדש.

94 ראו פרוטוקול ישיבה 590 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17 (1.7.2008); הצעת החוק, לעיל ה"ש 35. ראו גם הצעות חוק פרטיות קודמות להסמכת רשם ההוצאה לפועל להעניק צו הפטר לחייב מוגבל באמצעים: הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשס"ז-2007, פ/2583/17; הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התש"ע-2009, פ/1820/18; הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ד-2013, פ/1682/19; הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ה-2015, פ/1368/20. במסגרת הוראת השעה הוסמכו רשמי ההוצאה לפועל להעניק הפטר לחייב שהוכרו זה ארבע שנים כחייב מוגבל באמצעים, לאחר שיכולתו הכלכלית נבדקה, תום ליבו בהליך הועמד למבחן ונמצא שהוא משלם בקביעות זה שלוש שנים, וסכום החוב אינו עולה על 800,000 ש"ח.

95 ראו בהרחבה בדברי ההסבר להצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 47 והוראת שעה) (הפטר לחייב מוגבל באמצעים), התשע"ה-2015, ה"ח הממשלה 788 (להלן: דברי ההסבר להוראת השעה). נוסף על כך, כונס הנכסים במחוזות תל אביב ומרכז יום פרויקט שבמסגרתו הוא מקדם מתן צווי הפטר או ביטול ההליך במקרים של בעלי חוב חדלי פירעון שפתחו בהליך פשיטת רגל ונמצאים בו שנים רבות

סמכות לרשם ההוצאה לפועל להעניק לחייבים אלו הפטר מחובות עד לסכום של 800,000 ש"ח.⁹⁶ אומנם, הסמכות ליתן הפטר בהוצאה לפועל הוגדרה רק לעניין חייבים שאין להם נכסים בעלי ערך הניתנים למימוש,⁹⁷ אך ככלל, רוב תיקי פשיטת הרגל בבית המשפט עוסקים גם הם בחייבים "מוחלשים" שאין להם נכסים הניתנים למימוש.⁹⁸ עוד הוגדרו הליכים אלו המתקיימים לפני הרשם כהליכים שאין בהם מורכבות גבוהה, ובכל מקרה שמתגלה מורכבות, דוגמת ניצול הליכים או העדפות מרמה, יש סייג שלפיו לא ייתן הרשם הפטר.⁹⁹ עם זאת, מורכבות הנובעת מהתנגדויות של נושים נמצאת בסמכותו של רשם ההוצאה לפועל, והוא זה שיכריע בהן.¹⁰⁰

לסיכום, עוד לפני כניסתו של החוק החדש לתוקף מצא המחוקק לנכון להעניק לרשמי ההוצאה לפועל סמכות לתת הפטר לחייבים אשר עונים על ההגדרה של חדלי פירעון, אחרי שבמשך שנים ניהלו הרשמים את תיק החובות של חייבים אלו, ביצעו כינוסים וקבעו צווי תשלומים לכלל תיקי החוב, בדומה לצו פשיטת הרגל לנושים. סמכות זו ניתנה לרשמי ההוצאה לפועל באופן רחב עד לסכום של 800,000 ש"ח. מדובר בסמכות מקבילה לזו של השופטים בבתי המשפט המחוזיים, ויעידו על כך דברי ההסבר להוראת השעה: "פעולת ההפטר המוצע בחוק זה זהה לפעולת ההפטר הניתן לחייב בידי בית המשפט בהליכי פשיטת רגל."¹⁰¹ באופן זה יצרה הוראת השעה הזדמנות

מבלי שיש להם יכולת כלכלית לשלם צו תשלומים חודשי, וכן בתיקים שנמצאים בחוסר מעש של החייב או של הנושים. המידע נמסר על ידי עו"ד אורי טל מהכונס הרשמי.

96 שם, בעמ' 788–789. יש להדגיש כי הסמכות להעניק הפטר מתייחסת לחובות החייב בהיבט הרחב, ולא רק לחובות המנוהלים בהוצאה לפועל.

97 ראו בס' 3 להוראת השעה את ס' 3'69 שהוסף לחוק ההוצאה לפועל.

98 אין נתונים מסודרים בנושא זה. המידע התקבל משיחה עם כמה שופטים בבית המשפט המחוזי העוסקים בתיקי פשיטת רגל לפי פקודת פשיטת הרגל. עוד יש להביא בחשבון שלפי הוראות הפקודה, גם אם לחייב יש דירת מגורים, חלות עליה הגנות מפני מימוש. ראו ס' 86 לפקודה. ההנחה היא שבקשות בתחום חדלות הפירעון אינן מורכבות ברובן, אך גם אם הליכים המתקיימים בבית משפט מחוזי הם מורכבים יותר, יש להביא בחשבון שהליכי ההפטר בהוצאה לפועל מתנהלים ברובם מול חייב שאינו מיוצג, מה שמכביד על הרשם, שאינו מתנהל מול עורכי דין. לפיכך העומס המנטלי הרובץ על הרשם גדול לטעמי מזה המוטל על שופט בתיק ממוצע של חדלות פירעון. ראו Marc Galanter, *Why the "Haves" Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*, 9 LAW & SOC'Y REV. 95 (1974). גם מבחינת עומס הדיונים, תיק ממוצע כולל דיון בנושא מתן צו תשלומים לפי פקודת פשיטת הרגל (ס' 18 לפקודה), ולאחריו דיון בשאלת מתן ההפטר (ס' 61 לפקודה), באופן דומה להליך המתקיים לפני רשם ההוצאה לפועל תחת הוראת השעה – ראו בס' 3 להוראת השעה את ס' 13'69 (א) שהוסף לחוק ההוצאה לפועל.

99 ראו בס' 3 להוראת השעה את ס' 4'69 שהוסף לחוק ההוצאה לפועל. מבחינה זו ניתן להניח כי אילו סבר המחוקק שבית המשפט הוא הערכאה המתאימה יותר במקרים אלו, הוא היה קובע כי בקשות אלו יועברו להליך בבית המשפט.

100 ראו בס' 3 להוראת השעה את ס' 11'69 שהוסף לחוק ההוצאה לפועל.

101 דברי ההסבר להוראת השעה, לעיל ה"ש 95, בעמ' 799.

לבחון את הפעילות של מתן הפטר לאוכלוסיית חדלי הפירעון בבית המשפט בהשוואה להוצאה לפועל – שני גופים הנבדלים זה מזה בעיקר בשאלת הבלעדיות. עוד לפני חקיקתו של החוק החדש, הקובע הסדרים דומים למסלול חדלות הפירעון המתנהל לפני הרשם ולזה המתקיים לפני הממונה על הליכי חדלות פירעון, מבחינה מהותית פעלו שני המסלולים – ההליך לפני בית המשפט וההליך לפני הרשם לפי הוראת השעה – במטרה להעניק הפטר לחייב. הסדרת ההליך בבית המשפט נעשתה בדרך של קביעת נוהל על ידי הכונס הרשמי, עוד קודם לחקיקת החוק, ומחקר זה נעשה על תיקי בית המשפט שנוהל זה חל עליהם.¹⁰²

פרק ד: בניית מאגרי נתונים ותוצאות

לצורך המחקר נבנו שני מאגרי נתונים ייעודיים של תיקים שהסתיימו: האחד מבוסס על תיקי פשיטת רגל שנדונו בבית המשפט המחוזי, והאחר – על תיקי הפטר שטופלו בהוצאה לפועל. לצד שני אלה המחקר מתבסס על נתונים של הנהלת בתי המשפט והכונס הרשמי.¹⁰³ מאגר הנתונים של תיקי בית המשפט המחוזי מבוסס על מערכת "נט המשפט" (המערכת המקיפה ביותר של תיקי בתי המשפט בישראל). יצירתו נערכה באופן ידני, וכוללת תיקים משפטיים מסוג פשיטת רגל מתקופה של שנתיים החל ביום 1.11.2015.¹⁰⁴ המידע ממערכת "נט המשפט" כולל נתונים על מספר ההליכים וסוגי ההליכים לפי השופטים השונים בבתי המשפט המחוזיים בישראל. כפי שיבואר להלן, זיקוק מאגר הנתונים של תיקי בית המשפט ייעשה בארבעה שלבים, כדי לאפשר לעמוד על מאגר הנתונים המדויק ביותר לצורכי מחקר זה.

מספר השופטים בכל בית משפט הוא קבוע. אומנם, העדר הייחודיות של בית המשפט מאפשר להקצות תיקים של חדלות פירעון לשופטים נוספים במקרה של עלייה בעומס התיקים בתחום זה. אך בהינתן עומס גובר בכל סוגי התיקים¹⁰⁵ – נוסף על העובדה שהכלכלה המקומית, כמו גם העולמית, מייצרת יותר ויותר חייבים חדלי פירעון הפונים להליכים אלו – אין משמעותה של הקצאה זו הקלה בעומס השיפוט.¹⁰⁶ במאגר מפורטים מספר תיקי פשיטת הרגל שפורסמו במערכת "נט המשפט" לצד כל שופט

102 נוהלי הרפורמה בהליך פשיטת רגל (2017), לעיל ה"ש 68.

103 דוחות הרשות השופטת, לעיל ה"ש 2; דוחות הכונס הרשמי, לעיל ה"ש 30.

104 תיקים שהופיעו יותר מפעם אחת (משום שנרשמה בהם יותר מהחלטה אחת) נמחקו מהמאגר.

105 מספר התיקים החדשים שנפתחים בכלל המערכת המשפטית עולה מדי שנה. בית המשפט המחוזי

אינו שונה, ובתקופת המחקר עלה מספר התיקים החדשים ב-11% וקצב סגירת התיקים נמצא במגמת ירידה. דוח הרשות השופטת 2017, לעיל ה"ש 2, בעמ' 39.

106 מנתוני הכונס הרשמי ניתן לעמוד על עלייה במספר הבקשות כאחד הגורמים לעומס שיפוטי. דוח

הכונס הרשמי 2017, לעיל ה"ש 30, בעמ' 11.

מחוזי.¹⁰⁷ המחקר העלה כי במהלך התקופה כיהנו 205 שופטים בבתי המשפט המחוזיים, ורק 85 מהם שפטו בתיקי פשיטת רגל.¹⁰⁸ טבלה 2 מתארת את אופן הקצאתם של תיקי פשיטת הרגל לקבוצת שופטים זו.

טבלה 2: אופן ההקצאה של תיקי פשיטת הרגל לשופטים המחוזיים

מספר שופטים	מספר תיקי פשיטת רגל
120	ללא תיקי פשיטת רגל
20	תיק אחד
24	2 עד 20
5	20 עד 100
5	101 עד 250
31	יותר מ-250

כ-21% מכלל השופטים שמעו 20 תיקי פשיטת רגל ומטה במהלך שנתיים. מכיוון שמדובר במספר תיקים נמוך מאוד על פני שנתיים, הוחלט שלגבי אותם שופטים אי-אפשר להסיק מסקנות בעלות מהימנות גבוהה למחקר זה. כך גם לעניין קבוצת השופטים ששמעו בין 20 ל-250 תיקים במהלך תקופת המחקר. לפיכך **בשלב הראשון** הוחלט להתרכז בקבוצת השופטים ששמעו יותר מ-250 תיקי פשיטת רגל בתקופת המחקר. שופטים אלו הוגדרו כבעלי ההתמקצעות הגבוהה ביותר, אשר קרובה להתמקצעותם של רשמי ההוצאה לפועל, העוסקים רק בתיקי חדלות פירעון.¹⁰⁹ מדובר ב-31 מהשופטים, המהווים כ-15% מכלל השופטים וכ-36% מתוך קבוצת השופטים ששמעו תיקי חדלות פירעון. אלה השופטים שאצלם נמצא ריכוז תיקי פשיטת הרגל הגבוה ביותר.¹¹⁰ כדי

107 מאגר הנתונים מבוסס על מספרי התיק. כך, ככל שהיו כמה החלטות בתיק פלוני, נרשם התיק רק פעם אחת. הסיבה שנעשה חיפוש במערכת "נט המשפט" גם של "החלטות" וגם של "פסקי דין" היא שהחלטת המהותית בתיק מקודדת לעיתים כהחלטה ולעיתים כפסק דין.

108 את רשימת השופטים לפי בתי המשפט המחוזיים השונים ניתן לראות במאגר "שופטים" שבאתר הרשות השופטת <https://judgescv.court.gov.il/>.

109 מחקרי המשך יכולים למדוד את יעילות השופטים שהוצאו ממחקר זה בתיקי חדלות פירעון בהשוואה לשופטים שהוגדרו כאן כבעלי ההתמקצעות שיפוטית. בשל השונות הגבוהה בעומס השיפוט בתיקי חדלות פירעון יוצר לשופט שממעט לעסוק בתיקים מסוג זה, בהשוואה לשופט שמרבה לעסוק בהם, מחקר כזה ידרוש עמידה על משתנים נוספים עצמאיים ותלויים בנוגע לשאלת ההתמקצעות השיפוטית. מחקר זה מבקש לעסוק בהיבט מחקרי אחר, ולכן מתמקד מראש בקבוצת השופטים שמרבים לעסוק בתיקי פשיטת רגל – אלה שניתן לאבחן אותם כבעלי ההתמקצעות השיפוטית הגבוהה ביותר מתוך כלל שופטי בתי המשפט המחוזיים. בהינתן שהם אינם עוסקים רק בתיקי חדלות פירעון, ניתן לבחון, באמצעות השוואתם לרשמי ההוצאה לפועל, אם יעילות הטיפול בבקשות חדלות הפירעון יכולה להיות מושפעת לטובה מהפיכת ההתמקצעות השיפוטית למלאה.

110 אפשרות נוספת הייתה לערוך השוואה בין קבוצה זו לבין הקבוצה שהוצאה מהמחקר, כדי לבחון את ההליך ביחס להתמקצעות בתוך בית המשפט המחוזי. עם זאת, 44 שופטים טיפלו במספר תיקים

לוודא שממצאים אלו משקפים את המצב לא רק בכלל בתי המשפט המחוזיים, אלא גם בחלוקה לפי מחוזות, נבדקו הנתונים בכל מחוז בנפרד. כך, מן הנתונים בטבלה 3 עולה כי מספר השופטים ששמעו בין 101 ל-250 תיקי חדלות פירעון במהלך תקופת המחקר, העומד על חמישה בלבד בכלל בתי המשפט המחוזיים, נחלק לשני שופטים בתל אביב, לשניים בבאר שבע ולאחד בחיפה. אלה מספרים קטנים שמחזקים את ההחלטה להתמקד רק בקבוצת השופטים ששמעה יותר מ-250 תיקי פשיטת רגל. בתוך המסגרת המודגשת שבטבלה 3 ניתן לראות את פיזור התיקים בין השופטים לפי המחוזות השונים, בניכוי השופטים שלא ישבו בתיקי פשיטת רגל כלל.

טבלה 3: אופן ההקצאה של תיקי פשיטת הרגל לשופטים המחוזיים, לפי מחוז

מחוז	מספר השופטים במחוז	מספר השופטים לפי מספר תיקי פשיטת רגל				
		0	1 עד 20	21 עד 100	101 עד 250	יותר מ־250
חיפה	37	18	7	1	1	10
ירושלים	30	16	12	1	0	1
מרכז	40	24	6	3	0	7
נצרת	18	7	8	0	0	3
באר שבע	22	15	3	0	2	2
תל אביב	58	40	8	0	2	8
סה"כ	205	120	44	5	5	31

כאמור, רק השופטים ששמעו יותר מ-250 תיקי פשיטת רגל במהלך התקופה נכנסו לשלב השני של המחקר, ואלה יכוננו מעתה "שופטים בעלי התמקצעות שיפוטית". חשוב לציין כי העמדת הרף על 250 תיקים לא נעשתה באופן שרירותי. תחילה נקבע הרף על 100 תיקי פשיטת רגל, אך נמצא כי ההבדל בין מספר השופטים ששמעו בין 100 ל-250 תיקים בתקופת המחקר לבין אלה ששמעו בתקופה זו יותר מ-250 תיקים הוא חמישה שופטים בלבד בפריסה ארצית, ולכן הועמד רף ההתמקצעות השיפוטית על 250 תיקים. תרומתה של טבלה 3 מתבטאת בהבלטת הפערים בין המחוזות בהתמקצעות השיפוטית בתחום חדלות הפירעון של יחידים. טבלה 4 מציגה את הנתונים באופן אחוזי. במחוז חיפה נמצא האחוז הגבוה ביותר של שופטים ששמעו יותר מ-250 תיקי פשיטת רגל – כ-27%. במחוז ירושלים נמצא האחוז הנמוך ביותר – מעט יותר מ-3%; במחוז באר שבע – כ-9%; ובמחוזות מרכז, נצרת ותל אביב אחוז השופטים המתמקצעים עומד על כמעט 16% במוצע. אולם נכון יותר, לטעמי, לבחון את אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית לא מתוך כלל השופטים במחוז, אלא מתוך

נמוך מכדי להבטיח תוקף מחקרי, ו-10 שופטים אומנם טיפלו במספר גדול יותר של תיקים – בין 20 ל-250 – אך קבוצת מחקר מדובר בקבוצה קטנה, ועל כן גם כאן לא היה מתקבל תוקף מחקרי גבוה.

קבוצת השופטים שמלכתחילה קיבלו תיק פשיטת רגל, ולו אחד. בבדיקה זו מתברר שמחוז חיפה שומר על אחוז השופטים הגבוה ביותר – 53% – ששומעים תיקי פשיטת רגל בהיקף גבוה; ולאחריו מחוזות מרכז ותל אביב, עם 44%; מחוזות נצרת ובאר שבע, עם כ-28%; ובתחתית הטבלה מחוז ירושלים, עם 7% בלבד של שופטים בעלי התמקצעות שיפוטית.

טבלה 4: אחוז השופטים שפסקו בתיקי פשיטת רגל ואחוז בעלי ההתמקצעות השיפוטית מביניהם, לפי מחוז

מחוז	מספר השופטים במחוז	קבוצה א שופטים שפסקו בתיקי פשיטת רגל		קבוצה ב שופטים שפסקו ביותר מ-250 תיקי פשיטת רגל		אחוז שופטים בעלי התמקצעות*
		%	N	%	N	
חיפה	37	51%	19	27%	10	53%
ירושלים	30	47%	14	3%	1	7%
מרכז	40	40%	16	18%	7	44%
נצרת	18	61%	11	17%	3	27%
באר שבע	22	32%	7	9%	2	29%
תל אביב	58	31%	18	14%	8	44%

* אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית מתוך השופטים ששמעו תיקי פשיטת רגל (קבוצה ב מתוך קבוצה א).

במבט על מצבת השופטים בכל בית משפט בנפרד ניתן להבחין במספר קטן מאוד של שופטים בעלי התמקצעות שיפוטית בתחום של חדלות פירעון של יחידים, ביחס ליתר השופטים באותו בית משפט ששופטים מפעם לפעם, באופן אקראי, בתיקים מסוג זה. כך, לדוגמה, בבית המשפט המחוזי בחיפה יש 37 שופטים. 51% מהם שפטו בשנתיים של המחקר לפחות בתיק אחד של פשיטת רגל, אך רק 27% מכלל השופטים בחיפה שפטו ביותר מ-250 תיקים, דהיינו, כמחצית מכלל השופטים שקיבלו תיקי פשיטת רגל. זהו בית המשפט שיש בו הכי הרבה שופטים שקיבלו תיקי פשיטת רגל בתקופת המחקר, והכי הרבה שופטים בעלי התמקצעות שיפוטית מקרב קבוצת השופטים שעסקו בתיקי פשיטת רגל. המשמעות היא שכ-73% מכלל השופטים המחוזיים בחיפה אינם עוסקים בתיקים בתחום חדלות הפירעון של יחידים או עוסקים בתיקים כאלה באופן אקראי ותוך התמקצעות שיפוטית נמוכה יותר וגיוון משפטי גדול יותר. אם נתבונן רק על השופטים המחוזיים בחיפה שעוסקים בתיקים בתחום חדלות הפירעון של יחידים, נמצא כי אחוז השופטים שהתמקצעות שלהם נמוכה עומד על 47%. בירושלים נמצא האחוז הנמוך ביותר של שופטים בעלי התמקצעות – רק שופט אחד עסק ביותר מ-250 תיקים, המהווה 7% מהשופטים המחוזיים בירושלים ששמעו תיקי פשיטת רגל. המשמעות היא שכ-93% מהשופטים בבית משפט זה עוסקים

בתחומים משפטיים אחרים ומגוונים, ורק שופט אחד עוסק בתיקי פשיטת רגל בהיקף גבוה המלמד על התמקצעות.

אך האם די במספר תיקים גבוה – יותר מ-250 – במשך שנתיים לקבוע שמדובר בהתמקצעות שיפוטית, כזו שמאפיינת את עיקר עיסוקם השיפוטי של אותם שופטים? אזכיר, טענתי במאמר זה היא שהתמקצעות שיפוטית משמעותה עיסוק **מרכזי** בתחום משפטי מסוים. לצורך כך אין די בהבחנות שנעשו עד כה, אלא יש להמשיך ולבדוק באופן אישי כל שופט ושופט, כדי לעמוד על התמהיל של יתר התיקים המשפטיים שהוא נדרש להם בתקופת המחקר.¹¹¹ לפיכך, לגבי השופטים שפסקו ביותר מ-250 תיקי פשיטת רגל בדק המחקר **בשלב השני** מהו אחוז תיקי פשיטת הרגל מתוך כלל התיקים שבהם הם פסקו בתקופת המחקר. בטבלה 5 מוצגים באופן מאוחד הנתונים לגבי כלל קבוצת השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית בכל מחוז. לכאורה היה אפשר לצפות שאם בית משפט מקצה באופן מודע את תיקי פשיטת הרגל לשופטים מסוימים, יהיו אותם שופטים עמוסים בתיקי פשיטת רגל וישמעו פחות תיקים מסוג אחר, באופן שייצור התמקצעות שיפוטית אד הוק, אך מחקר זה לא מצא קשר מובהק כזה.

טבלה 5: אחוז תיקי פשיטת הרגל מתוך סך התיקים שבהם פסקו השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית, לפי מחוז

מחוז	שופטים בעלי התמקצעות*	מספר תיקי פשיטת הרגל	סך כל התיקים מכל סוג	אחוז תיקי פשיטת הרגל מתוך סך התיקים
חיפה	10	18,642	21,033	89%
ירושלים	1	602	854	70%
מרכז	7	7,580	9,963	76%
נצרת	3	5,804	8,384	69%
באר שבע	2	3,414	3,606	95%
תל אביב	8	3,875	6,642	58%

* מספר השופטים שפסקו ביותר מ-250 תיקי פשיטת רגל.

בחינה של כלל השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית בכל בית משפט מחוזי כקבוצה אחידה מעלה כי רק שני בתי משפט הקצו תיקים באופן שאפשר לקבוצת שופטים אלו להקדיש את עיקר זמנם לתיקי פשיטת רגל, וכך ליצור התמקצעות שיפוטית מהותית. כך, בבתי המשפט בחיפה ובבאר שבע מצא המחקר התמקצעות שיפוטית של כ-89% וכ-95%, בהתאמה. בבית המשפט בבאר שבע יש שני שופטים בעלי התמקצעות שיפוטית כמעט מוחלטת. לא רק שבמהלך התקופה הם שמעו יחד מספר גדול של תיקים

111 בחינת התמקצעותם של השופטים נעשת במחקר זה לפי מספר התיקים שאליהם הם נחשפו, ולא לפי הוותק השיפוטי או הניסיון הקודם בתחום. ותק וניסיון משפטי קודם הם משתנים המשפיעים על ההתמקצעות השיפוטית, והם יכולים בהחלט לבסס מחקר המשך בתחום זה, ואולי אף להסביר חלק מהנתונים במחקר הנוכחי.

מסוג פשיטת רגל (יותר מ-3,400), תיקים אלו מהווים כ-95% מכלל התיקים המשפטיים שבהם הם פסקו בתקופת המחקר. בהשוואה אליהם, בנצרת נמצאו שלושה שופטים בעלי התמקצעות שיפוטית, ששמעו מספר רב יחסית של תיקי פשיטת רגל (כ-5,800 תיקים), אך מדובר רק בכ-69% מהתיקים שהוקצו להם.

מספרי התיקים וסוגי התיקים המוקצים לשופטים הם חלק מארגון ניהולי, המתקשר בעיקר למדדים של עומס שיפוטי, ומקובל שתימצא שונות בין בתי המשפט. אך אזכיר כי המטרה היא לעמוד על המאפיינים של תמהיל התיקים המשפטיים שבהם עסק השופט בתקופת המחקר, ובפרט כמה מזמנו השיפוטי יועד לתיקי פשיטת רגל וכמה לתיקים בתחום משפטי אחר, כאשר ההנחה היא שהקצאת אחוז גבוה של תיקים מסוג מסוים לשופט פלוני מקדמת התמקצעות שיפוטית אד הוק, שעשויה להשפיע גם על יעילות ניהולם של התיקים.

על מנת להדגיש את המסקנות העולות מנתוני טבלה 5, אבקש להציג את התוצאות באחוזים, ולא במספרים מוחלטים. כך ניתן לעמוד על השאלה אם יש קשר בין שיעור השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית בהליכי חדלות פירעון מתוך כלל השופטים באותו מחוז לבין שיעורם של תיקי פשיטת הרגל מתוך כלל התיקים הנשמעים על ידיהם. נתונים אלה מובאים בטבלה 6.

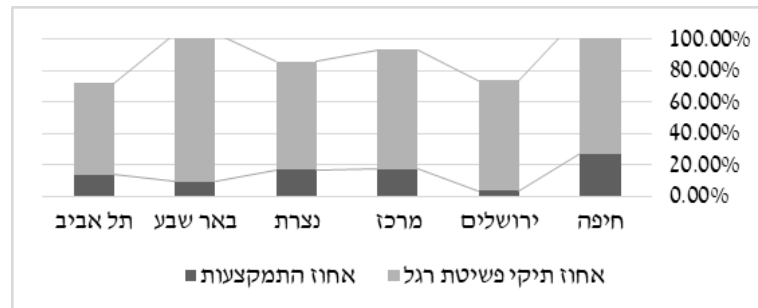
טבלה 6 : אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית בתחום פשיטת הרגל ואחוז תיקי פשיטת הרגל מתוך כלל התיקים המוקצים להם, לפי מחוז

מחוז	אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות בתחום פשיטת הרגל	אחוז תיקי פשיטת הרגל מתוך כלל התיקים המוקצים להם
חיפה	27%	89%
ירושלים	3%	70%
מרכז	18%	76%
נצרת	17%	69%
באר שבע	9%	95%
תל אביב	14%	58%

מהנתונים המובאים בטבלה 6 ניתן לעמוד על העדר קשר בין יצירת התמקצעות שיפוטית בכוח האדם במחוז לבין אחוז התיקים מסוג פשיטת רגל ששופטים אלו שומעים בפועל. נמצא מתאם לא מובהק ($r=0.89$, $p>0.01$) בין אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית בתחום של הליכי חדלות פירעון לבין העומס של תיקי חדלות פירעון מתוך סך התיקים המוקצים להם. היה אפשר לצפות שהעובדה שבית משפט פלוני מבקש להגדיל את מספר השופטים ששומעים תיקי פשיטת רגל תעיד על ניצול מרבי של השופטים בשמיעת תיקים מסוג זה, המחייבת הקצאה לשופט נוסף. באופן דומה היה אפשר לצפות שככל שיש מעט שופטים כאלה, הם יעסקו כמעט באופן מוחלט בתיקי פשיטת רגל. אך בעוד הנחה זו מתקיימת במקרה של בית המשפט בבאר שבע, לא

כך בכל הנוגע בבית המשפט בנצרת (ראו בטבלאות 5 ו-6 במצטבר). תרשים 2 מציג בצורה חזותית את העדר הקשר ואת המתאם הלא־מובהק בין אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית לבין אחוז התיקים של חדלות פירעון שהם מקבלים.

תרשים 2: אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית בתחום פשיטת הרגל ואחוז תיקי פשיטת הרגל מתוך כלל התיקים המוקצים להם, לפי מחוז



הנתונים עד כה מספקים לנו הצצה על ההתמקצעות השיפוטית בבתי המשפט המחוזיים בתחום של חדלות פירעון של יחידים, אך הם מוגבלים, בעיקר בשני מובנים אלה: ראשית, הם מצביעים על הממוצע בין השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית בכל מחוז, ולא על הנתונים לגבי כל שופט בעל ההתמקצעות שיפוטית בנפרד; ושנית, הם אינם עומדים על תחומי העיסוק המקצועי של השופטים ביתר התיקים. לכן, בשלב השלישי של המחקר, ועל מנת להמשיך לעמוד על ההתמקצעות השיפוטית של קבוצת השופטים, נבחנו יתר התיקים המשפטיים שבהם פסקו השופטים בתקופת המחקר, בפילוח לתחומים משפטיים.

באמצעות מערכת "נט המשפט" קודדו כלל התיקים המשפטיים שבהם פסקו השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית. קידוד זה אפשר הצצה על המעורבות השיפוטית של שופטים אלו בתיקים בתחומים נוספים, שאינם תיקי פשיטת רגל. ההנחה היא שכדי לעמוד על ההתמקצעות השיפוטית של השופט באופן מדויק, יש צורך בשני אלה: ראשית, יש לעמוד על היחס בין תיקי פשיטת רגל לבין יתר התיקים של שופט פלוני (להבדיל מהיחס ברמת כלל הקבוצה, כפי שנעשה עד כה); ושנית, יש לעמוד על התמהיל של יתר התיקים המשפטיים של אותו שופט. למידע אחרון זה יש חשיבות מהותית, שכן סביר ששופט שמתמקצע בתחום של חדלות פירעון של יחידים יעסוק גם בתיקי חדלות פירעון של חברות בהינתן שעיקר ההוראות הנורמטיביות דומות, וכך גם המטרות שבבסיס הוראות החוק.¹¹² ההנחה היא ששופט שמוקצים לו תיקי פשיטת רגל של יחידים ותיקי פירוק חברות יפתח התמקצעות שיפוטית בתחום של חדלות פירעון בהיבט הרחב. שופט כזה יישאר באותן מסגרות משפטיות, ויוכל להפיק משתיהן ולהזין

112 חוק חדלות פירעון יצר קודיפיקציה של הליך חדלות הפירעון של חברות ויחידים יחד, וקבע מטרות משותפות לשני ההליכים.

אותן גם באמצעות היקש מן האחת אל האחרת.¹¹³ לא כך כאשר מדובר בשופט שתמהיל התיקים הנוספים שלו מורכב מעולמות מגוונים ורחוקים מתחום חדלות הפירעון, כגון דיני משפחה, עונשין, תאונות דרכים ועוד.¹¹⁴ עם זאת, על אף הקרבה הנושאת בין חדלות פירעון של חברות לבין זו של יחידים, וחרף הקודיפיקציה החדשה, קשה לקבוע באופן מובהק שמדובר בתחום משפטי אחד.¹¹⁵

תחילה אעמוד על שיעורם של תיקי פשיטת הרגל מתוך כלל התיקים שבהם פסק כל שופט בתקופת המחקר (ראו טבלה 7), ולאחר מכן אעמוד על התמהיל של יתר התיקים המשפטיים שבהם פסק השופט, בחלוקה לתחומי המשפט השונים, ואבחן בנפרד גם את תחום חדלות הפירעון של חברות (ראו טבלה 8 ואילך). כפי שעולה מעיון בטבלה 7, בתוך קבוצת השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית ניתן להבחין בשונות רבה במשקלם של תיקי פשיטת הרגל שבהם פסק השופט מתוך סך התיקים ששמע – החל ב-21% ועד 97%.

טבלה 7: אחוז תיקי פשיטת הרגל מתוך סך התיקים שבהם פסק כל שופט בעל ההתמקצעות שיפוטית

מחוז	שם שופט/ת	סך תיקי פשיטת רגל	סך כל התיקים	אחוז תיקי פשיטת רגל
תל אביב	איתן אורנשטיין	257	1,234	21%
מרכז	עירית וינברג-נוטוביץ	345	935	37%
תל אביב	דורון חסדאי	407	939	43%
תל אביב	עינת רביד	360	768	47%
חיפה	בטינה טאובר	550	1,141	48%
נצרת	יוסף בן-חמו	1,687	3,121	54%
מרכז	צבי ויצמן	346	616	56%

¹¹³ ראו, לדוגמה, את דברי השופט מאור על דוקטרינת הדחיית החוב השאובה מדיני החברות לעניין חדלות פירעון של יחידים בפש"ר (מחוזי ת"א) 34802-03-16 **שמש נ' כונס הנכסים הרשמי** (נבו 25.2.2018).

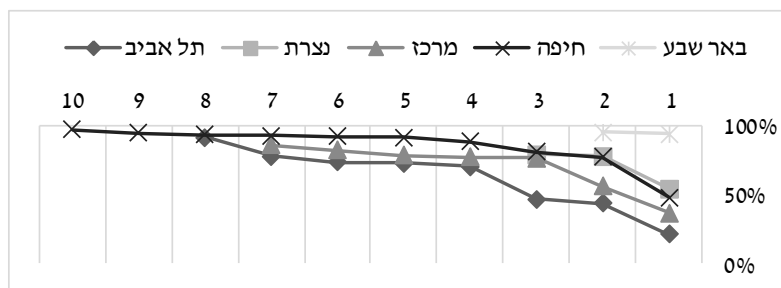
¹¹⁴ מעבר לתחום של חדלות פירעון בהיבט הרחב, ניתן להניח שגם נושאים כגון דיני קניין ודיני חברות עשויים לתרום להתפתחותו המקצועית של שופט בתחום חדלות פירעון, וגם להיתרם ממנה. זאת, לעומת עיסוק בתיקים מתחומים שרחוקים מליבת חדלות הפירעון, כגון פלילים ותעבורה.

¹¹⁵ על אף הקודיפיקציה החדשה, מדובר בהליכים שנבדלים זה מזה בסדרי הדין, באינטרסים שמנחים את בית המשפט ובעובדה שבפירוק חברה המשקל הרגשי פחות (המוציא מחברה אינו כמוציא מאדם). זאת ועוד, בהליך חדלות פירעון של יחידים יש לתת את הדעת למחיה מינימלית, ואילו בפירוק חברות אין שיקול דומה. דווקא יסוד השיקום, המוזכר באופן נמרץ בהליכי חדלות פירעון של יחידים, עוד לפני חקיקתו של החוק החדש, אינו בא כמעט לידי ביטוי בהליכי הפירוק, שם היקפם של תיקי השיקום (או בשם המקצועי – "הבראה") הוא נמוך מאוד. ראו בהרחבה נדיב "כמה באמת תשלמו על החוב?", לעיל ה"ש 35.

מחוז	שם שופט/ת	סך תיקי פשיטת רגל	סך כל התיקים	אחוז תיקי פשיטת רגל
תל אביב	חנה פלינר	613	874	70%
ירושלים	דניאל טפרברג	602	854	70%
תל אביב	נועה גרוסמן	551	755	73%
תל אביב	איריס לוי-עבודי	394	538	73%
מרכז	שכיב סרחאן	1,065	1,390	77%
חיפה	אספרנצה אלון	352	456	77%
מרכז	חנה קיציס	762	982	78%
נצרת	אילונה לינדנשטראוס-אריאלי	2,372	3,050	78%
תל אביב	נפתלי שילה	634	814	78%
מרכז	אבי פורג	1,169	1,490	78%
נצרת	תמר נסים שי	1,745	2,213	79%
חיפה	ישראלה קראי-גירון-גרינבוים	1,702	2,095	81%
מרכז	מיכאל תמיר	716	867	83%
מרכז	הלית סילש	3,177	3,683	86%
חיפה	חננאל שרעבי	1,220	1,381	88%
תל אביב	עודד מאור	659	720	92%
חיפה	עפרה אטיאס	4,709	5,140	92%
חיפה	אריה נאמן	337	366	92%
חיפה	עדי חן-ברק	4,982	5,376	93%
חיפה	גלית ציגלר	2,095	2,237	94%
באר שבע	ישראל פבלו אקסלרד	1,987	2,111	94%
חיפה	נאסר ג'השאן	2,416	2,554	95%
באר שבע	עמית כהן	1,427	1,495	95%
חיפה	איל באומגרט	279	287	97%

יפה התמונה המתקבלת מהצגה גרפית של השיעורים שהתקבלו בטבלה 7 לפי המחוזות השונים (ראו תרשים 3). תצוגה זו מאפשרת לעמוד על אופן הניהול של כוח האדם השיפוטי והקצאת התיקים בכל מחוז, מה שמלמד על ניהול לא סדור, המייצר שונות גדולה בין השופטים המתמקצעים. המנעד הבולט ביותר הוא במחוז תל אביב, בעוד במחוזות מרכז וחיפה נשמרת רמת התמקצעות אחידה יחסית של רוב השופטים בקבוצת המחקר (במחוזות באר שבע ונצרת מספר השופטים קטן מכדי להגיע למסקנות). מחוז חיפה בולט לטובה במיוחד, עם שיעורי התמקצעות שיפוטית גבוהים לרוב השופטים.

תרשים 3: אחוז תיקי פשיטת הרגל מתוך סך התיקים שבהם פסק כל שופט בעל התמקצעות שיפוטית, לפי מחוז



תרשים 3 מאפשר להיווכח שוב (כפי שהסקתי מטבלה 6 לעיל) כי מספר גבוה של שופטים בעלי התמקצעות שיפוטית אינו תורם בהכרח להתמקצעות השיפוטית של כלל המחוז.

כאמור, כדי לעמוד באופן מושכל על היבט ההתמקצעות השיפוטית, יש לבחון גם את יתר התיקים שהשופט עוסק בהם. המחקר מניח כי שופט שאינו מקדיש את מרב זמנו לתחום פשיטת הרגל של יחידים יתקשה לפתח התמקצעות שיפוטית בתחום זה, אך מניח גם שיש חשיבות והשפעה ליתר התחומים השיפוטיים שהשופט עוסק בהם ולמידת קרבתם הנושאת לתחום חדלות הפירעון. על כן אפנה כעת לבחון את תמהיל התיקים והגיוון הנושאי של כל אחד מהשופטים. כדי לעמוד על תמהיל התיקים, הוצא ממערכת "נט המשפט" פירוט התיקים של כל שופט בנפרד בכל תקופת המחקר. בשל המגוון הרחב של תחומים והליכים,¹¹⁶ קוטלגו תחילה ההליכים לחמשת התחומים הבאים: אזרחי כללי, משפחה, פלילי ותעבורה, פירוק חברות ומנהלי (ראו טבלה 8).

טבלה 8: שיעורי התיקים שאינם מתחום פשיטת הרגל מתוך כלל התיקים שהועברו לשופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית

	אזרחי כללי	משפחה	פלילי ותעבורה	פירוק חברות	מנהלי
ממוצע	16.71%	0.01%	3.35%	4.83%	0.23%
חציון	13.38%	0.00%	0.50%	0.00%	0.00%

מאחר שנמצא מיעוט קטן מאוד של תיקים מתחום דיני המשפחה ומתחום המשפט המנהלי – בממוצע 0.01% ו-0.23%, בהתאמה – ולנוכח נתוני החציון הנמוכים, אוחדו תחומים אלו עם התחום האזרחי הכללי. ממצא נוסף שמזדקר מעיון בטבלה 8 הוא

116 אב"ע, בע"ח, בע"ק, בש"ז, בת"ת, ה"פ, ה"ת, הפ"ב, ו"ע, מ"ת, ע"א, ע"ו, ע"ח, ע"פ, ע"ר, עמ"י, עמ"ן, עמ"ש, עמ"ת, עפ"א, עפ"ג, עפ"ת, עש"א, עת"א, עת"ם, עמל"ע, פר"ק, רע"א, רע"ב, רצ"פ, רת"ק, ת"א, ת"ח, ת"ט, ת"מ, ת"פ, ת"צ, תא"ק, תל"א, תל"פ, תנ"ג, תפ"ח.

שערכי החציון נמוכים מהממוצעים. כאשר החציון נמוך מהממוצע, ניתן לומר שהפערים בין השופטים השונים אינם קבועים. תוצאה זו מתאימה למסקנות שהוסקו לעיל מטבלה 7 ומתרשים 3. מראש מדובר כאמור בקבוצת שופטים עם מנעד רחב של אחוז תיקי פשיטת רגל מהסך הכולל של התיקים – מ-21% ועד 97%. בקבוצה זו, בעלת התפלגות כה רחבה, היכולת להסיק מסקנות בדבר התפלגות יתר התיקים אינה מהימנה. לכן נבחנה ההתפלגות הנושאת מתוך התיקים שאינם תיקי פשיטת רגל, ולא מסך התיקים הכולל. טבלה 9 מוסיפה על הנתונים המובאים בטבלה 7 לעיל גם את התפלגות התיקים הנוספים של כל שופט בעל התמקצעות שיפוטית.

טבלה 9: אחוז תיקי פשיטת הרגל והתפלגות התיקים הנוספים שבהם פסק כל שופט בעל התמקצעות שיפוטית

מחוז	שם שופט/ת	התפלגות נשאות של התיקים שאינם תיקי פשיטת רגל			מספר תיקי פשיטת רגל	סך כל התיקים	אחוז תיקי פשיטת רגל
		פירוק חברות	פלילי ותעבורה	אזרחי כללי			
תל אביב	איתן אורנשטיין	78%	0%	21%	257	1,234	21%
מרכז	עירית וינברג-נוטוביץ	93%	5%	3%	345	935	37%
תל אביב	דורון חסדאי	1%	1%	98%	407	939	43%
תל אביב	ענת רביד	1%	0%	99%	360	768	47%
חיפה	בטינה טאובר	23%	15%	61%	550	1,141	48%
נצרת	יוסף בן-חמו	0%	95%	5%	1,687	3,121	54%
מרכז	צבי ויצמן	0%	6%	94%	346	616	56%
תל אביב	חנה פלינר	4%	0%	96%	613	874	70%
ירושלים	דניאל טפרברג	2%	29%	68%	602	854	70%
תל אביב	נועה גרוסמן	1%	0%	98%	551	755	73%
תל אביב	איריס לושי-עבודי	50%	1%	49%	394	538	73%
מרכז	שכיב סרחאן	0%	2%	98%	1,065	1,390	77%
חיפה	אספרנצה אלון	0%	49%	51%	352	456	77%
מרכז	חנה קיציס	0%	3%	97%	762	982	78%
נצרת	אילונה לינדנשטראוס-אריאלי	0%	39%	61%	2,372	3,050	78%
תל אביב	נפתלי שילה	2%	1%	98%	634	814	78%
מרכז	אבי פורג	0%	11%	89%	1,169	1,490	78%
נצרת	תמר נסים שי	0%	20%	80%	1,745	2,213	79%
חיפה	ישראלה קראי-גירון-גרינבוים	2%	3%	96%	1,702	2,095	81%

מחוז	שם שופט/ת	מספר תיקי פשיטת רגל			התפלגות נושאת של התיקים שאינם תיקי פשיטת רגל		
		מספר תיקי פשיטת רגל	סך כל התיקים	אחוז תיקי פשיטת רגל	פירוק חברות	פלילי ותעבורה	אזרחי כללי
מרכז	מיכאל תמיר	716	867	83%	0%	1%	99%
מרכז	הלית סילש	3,177	3,683	86%	0%	2%	98%
חיפה	חננאל שרעבי	1,220	1,381	88%	0%	4%	96%
תל אביב	עודד מאור	659	720	92%	2%	2%	96%
חיפה	עפרה אטיאס	4,709	5,140	92%	0%	4%	96%
חיפה	אריה נאמן	337	366	92%	0%	0%	100%
חיפה	עדי חן-ברק	4,982	5,376	93%	1%	6%	93%
חיפה	גלית ציגלר	2,095	2,237	94%	0%	3%	97%
באר שבע	ישראל פבלו אקסלרד	1,987	2,111	94%	0%	53%	47%
חיפה	נאסר ג'השאן	2,416	2,554	95%	1%	19%	80%
באר שבע	עמית כהן	1,427	1,495	95%	0%	32%	68%
חיפה	איל באומגרט	279	287	97%	0%	38%	63%

מנתוני הממוצע והחציון של תחומי המשפט הנוספים עולה כי בממוצע 8% מהתיקים הנוספים (וחציון של 0%) הם בתחום של פירוק חברות; בממוצע 14% מהתיקים (וחציון של 4%) הם בתחומי הפלילים והתעבורה; וממוצע של 77% (וחציון של 94%) – בתחום האזרחי הכללי. מכאן עולה כי רוב השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית בתחום פשיטת הרגל עוסקים ביתר התיקים שלהם בתחום האזרחי הכללי. תיקים מעטים בלבד בסל התיקים הנוסף נמצאו בתחום פירוק חברות, אף שהוא נחשב כקרוב במהותו לחדלות פירעון של יחידים.¹¹⁷ נתונים אלו, במצטבר, אינם תורמים לקידומה או לחיזוקה של ההתמקצעות השיפוטית, בין היתר בשל העובדה שבתמהיל התיקים האזרחיים הכלליים ניתן למצוא הליכים מגוונים. בדיקה אישית של כל שופט בנפרד מעלה כי אין קשר בין אחוז תיקי פשיטת הרגל לבין אחוז התיקים האזרחיים (ראו

¹¹⁷ נתון זה אינו מפתיע לנוכח מספרן המועט יחסית של בקשות פירוק שמוגשות לבתי המשפט המחוזיים. על פי דוח הכונס הרשמי 2016, לעיל ה"ש 30, בעמ' 24, "במהלך שנת 2016 הוגשו ונפתחו בכלל מחוזות הכונס הרשמי 887 בקשות פירוק (לא כולל בקשות על-פי סעיף 350 לחוק החברות בעניין הקפאת הליכים והסדרים), וזאת בהשוואה ל-879 בקשות פירוק בשנת 2015 ול-795 בקשות פירוק בשנת 2014. מדובר בעלייה של כ-1% במספר בקשות הפירוק לעומת שנת 2015. במהלך שנת 2016 נפתחו בכלל מחוזות הכונס הרשמי 48 תיקים של בקשות לפי סעיף 350 לחוק החברות (הקפאות הליכים והסדרים), וזאת בהשוואה ל-38 תיקים בשנת 2015 ול-37 תיקים בשנת 2014". ניתן לומר אם כן, באופן כללי, שבהיבט תחום חדלות הפירעון הוא ברובו תחום של יחידים.

תרשים 4). בבדיקה דומה שנעשתה גם לעניין הקשר בין אחוז תיקי פשיטת הרגל לבין אחוז התיקים מתחומי הפלילים והתעבורה ואחוז תיקי פירוק חברות נמצאו תוצאות דומות (ראו תרשים 5).

תרשים 4: אחוז תיקי פשיטת הרגל ואחוז התיקים האזרחיים של השופטים המתמקצעים השונים

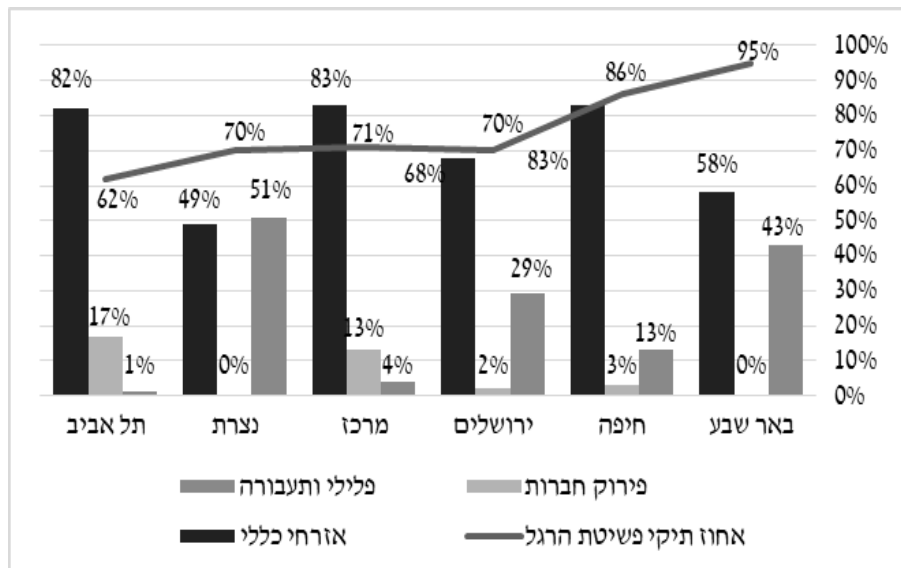


תרשים 5: אחוז תיקי פשיטת הרגל ואחוז התיקים מתחומי הפלילים והתעבורה ומתחום פירוק חברות של השופטים המתמקצעים השונים



הגיוון הנושאי והעדר הקשר בין שיעורם של תיקי פשיטת הרגל לבין שיעורי התיקים ביתר התחומים המשפטיים נשמרים גם במבט על כל מחוז בנפרד, כפי שניתן לראות בתרשים 6, המציג את הממוצעים לכל מחוז. (פיזור דומה נמצא גם בנתוני החציון).

תרשים 6: האחוז הממוצע של תיקי פשיטת הרגל והתפלגות התיקים הנוספים שהועברו לשופטים המתמקצעים, לפי מחוז



עד כה התמקד המחקר בקבוצת השופטים שפסקו ביותר מ-250 תיקי פשיטת רגל בתקופת המחקר, שהוגדרו כבעלי התמקצעות שיפוטית בתחום. אך מהנתונים המוצגים בתרשים 3 לעיל עולה שגם התמקדות זו לא קידמה את תוצאות המחקר, מכיוון שבתוך קבוצה זו נמצא טווח רחב מאוד של אחוז תיקי פשיטת רגל מתוך סך התיקים הכולל שהועבר לכל שופט – בין 21% ל-97%. טווח רחב זה מעיד על שונות רבה בין השופטים מבחינת ההתמקצעות שלהם, שכן ההנחה היא ששופט שאינו עוסק בתחום פשיטת הרגל של יחידים באופן מסיבי אינו יכול לפתח התמקצעות שיפוטית בתחום, באופן המתאים למחקר זה. כדי לחדד את המשמעות של השונות בין הנתונים אבקש להתמקד בנתונים על אודות שבעת השופטים המופיעים ראשונים בטבלה 9. למען הנוחות אציג אותם שוב (ראו טבלה 10), אולם תוך הצגת שיעורי התיקים בשלוש הקטגוריות שאינן פשיטת רגל מתוך כלל התיקים של כל שופט, ולא מתוך כל התיקים שאינם מתחום פשיטת הרגל.

טבלה 10 : שבעת השופטים המתמקצעים בעלי השיעורים הנמוכים ביותר של תיקי פשיטת רגל ושיעורי התיקים הנוספים שבהם הם פסקו

אזורי כללי	פליילי ותעבורה	פירוק חברות	פשיטת רגל	
17%	0%	62%	21%	איתן אורנשטיין
2%	3%	58%	37%	עירית וינברג-נוטוביץ
56%	0%	1%	43%	דורון חסדאי
52%	0%	1%	47%	ענת רביד
30%	8%	12%	48%	בטינה טאובר
2%	43%	0%	54%	יוסף בן-חמו
41%	3%	0%	56%	צבי ויצמן

עיון בטבלה 10 מעלה כי יש חשיבות לבחינת תמהיל התיקים והגיוון הנושאי. האחוז הממוצע של תיקי פשיטת הרגל של שבעת השופטים הללו עומד על 44%, והחציון הוא 47%. בממוצע כשליש מסל התיקים המשפטיים של שבעת השופטים מוקדש לתיקים בתחום האזורי הכללי, כ-8% בממוצע הם תיקים פלייליים ותיקי תעבורה וכ-19% בממוצע הם תיקי פירוק חברות, אך בשני התחומים האחרונים נמצאו ערכי חציון נמוכים מהממוצעים – 3% ו-6%, בהתאמה – מה שמצביע על ריכוזם של תיקים אלו אצל מיעוט מקרבם. כלומר, רק מעט מאוד מן התיקים שאינם תיקי פשיטת רגל שייכים לתחום הקרוב של חדלות פירעון של חברות, ורובם הגדול הם תיקים אזוריים. נבדוק באופן פרטני את שני השופטים שהאחוזים של תיקי פשיטת הרגל שלהם הם הנמוכים ביותר, ולעומתם את שני השופטים מתוך השבעה שהאחוזים של תיקי פשיטת הרגל שלהם הם הגבוהים ביותר. אצל השופט (בדימוס) איתן אורנשטיין מבית המשפט המחוזי בתל אביב והשופטת עירית וינברג-נוטוביץ מבית המשפט המחוזי מרכז נמצאו האחוזים הנמוכים ביותר של תיקי פשיטת רגל – 21% ו-37%, בהתאמה. לכאורה מדובר באחוזים נמוכים שאינם מאפשרים התמקצעות שיפוטית, אך אצל שניהם התיקים הנוספים הם בעיקרם מתחום חדלות הפירעון של חברות, אשר קרוב לתחום חדלות הפירעון של יחידים. כך, 62% מהתיקים של השופט אורנשטיין עסקו בתחום חדלות פירעון ופירוק של חברות, ורק 17% מתיקיו עסקו בתחום אחר (אזורי כללי). באופן דומה, גם אצל השופטת וינברג-נוטוביץ נמצא כי רוב התיקים שאינם תיקי פשיטת רגל עסקו בהליכי פירוק חברות – יותר מ-58%.

כפי שציינתי לעיל, על אף הקרבה הנושאת בין חדלות פירעון של חברות לבין זו של יחידים, קשה לקבוע באופן מובהק שמדובר בתחום משפטי אחד. ייתכן שיהיה אפשר למצוא התמקצעות שיפוטית גבוהה אצל שופט שאחוז גבוה של התיקים שלו הם מתחום חדלות הפירעון של יחידים ולצידם טופלו על ידיו תיקים מתחום חדלות הפירעון של חברות. אולם בשל השונות בין התחומים, קשה להסיק קיומה של התמקצעות שיפוטית

לענייננו במצב ההפוך, כלומר, כאשר רוב התיקים הם מתחום החברות ורק מיעוטם מתחום היחידים.

נתבונן כעת על השופט (בדימוס) יוסף בן-חמו מבית המשפט המחוזי בנצרת ועל השופט צבי ויצמן מבית המשפט המחוזי מרכז, שאצלם נמצאו האחוזים הגבוהים ביותר של תיקי פשיטת הרגל מתוך קבוצה מצומצמת זו של שבעה שופטים. אצל שניהם היה אחוז תיקי פשיטת הרגל בתקופת המחקר גבוה מ-50% מסל התיקים הכולל שלהם. עם זאת, עמידה על הגיוון הנושאי מעלה כי שניהם עסקו ביתר הזמן בתיקים משפטיים מתחום שרוחק מחדלות פירעון. כך, השופט בן-חמו עסק בתיקים פליליים ב-43% מסך התיקים הכולל, ואצל השופט ויצמן 41% מהתיקים היו תיקים אזרחיים כלליים, המתאפיינים בגיוון שיפוטי רב. לאחר בדיקה זו, ולאחר ששבעת השופטים שלעיל נמצאו כבעלי התמקצעות שיפוטית נמוכה בתחום פשיטת הרגל, המשיך המחקר והתמקד בקבוצת השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה של יותר מ-70%. בעקבות נתונים אלו, וכדי להתמקד בשופטים שמרב עיסוקם הוא בתיקי פשיטת רגל, הוחלט לשוב ולבחון את ההגדרה של התמקצעות שיפוטית. לגבי קבוצת השופטים שהוגדרו קודם לכן כבעלי התמקצעות שיפוטית נקבע מחדש רף ההתמקצעות השיפוטית הנדרש והועמד על מינימום של 70% תיקי פשיטת רגל מתוך סך התיקים של השופט. רף ההתמקצעות השיפוטית החדש מוגדר אם כן על ידי שני התנאים המצטברים הבאים:

$$\left\{ \left(\frac{\text{מספר תיקי פשיטת רגל (פש"ר)}}{\text{כל התיקים}} \geq 70\% \right), \left(\text{מספר פש"ר} < 250 \right) \right\} = \text{התמקצעות שיפוטית}$$

במעבר לרף התמקצעות זה הוצאו מקבוצת המחקר שבעת השופטים המופיעים ראשונים בטבלה 9 לעיל. שאר השופטים הוגדרו כבעלי התמקצעות שיפוטית חזקה, וזו הקבוצה שאיתה המשיך המחקר לשלב הבא. **בשלב הרביעי** של המחקר נבדקו שוב אחוז תיקי פשיטת הרגל והתפלגות התיקים הנוספים בקרב קבוצת השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה. האחוז הממוצע של תיקי פשיטת הרגל מתוך סך התיקים בקבוצה זו עומד על כ-84% (והחציון הוא כ-82%). אחוז גבוה מהתיקים שאינם תיקי פשיטת רגל עסקו בתחום האזרחי הכללי (כ-86%), 13% עסקו בתחומי הפלילים והתעבורה, ו-2% עסקו בפירוק חברות. מנתוני החציון ניתן להסיק כי רוב השופטים בקבוצה זו אכן עוסקים בתחום האזרחי הכללי כתחום נוסף, מעטים מאוד עוסקים בפלילים ובתעבורה (החציון נמוך במידה משמעותית מהממוצע ועומד על 4%), ובתחום פירוק החברות, למרות קרבתו הנושאת לחדלות פירעון של יחידים, לא נמצאו כמעט שופטים שעסקו בו, כפי שעולה מן העובדה שהחציון עומד על 0%. נתון זה מפתיע, שכן על פני הדברים מדובר בתחומי משפט קרובים, וכך ניתן אולי להסיק גם מהוראות החוק החדש.

הנה כי כן, כאשר מתמקדים בקבוצת השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה (יותר מ-70% תיקי פשיטת רגל), מבחינים בהתמקדות גדולה יותר בתחום האזרחי לצד תיקי פשיטת הרגל, ופחות בתחום הפלילי.

שוב, באופן מפתיע יחסית, רק תיקים מעטים מאוד – פחות מ-2% מהתיקים הנוספים – שייכים לתחום הקרוב של חדלות פירעון של חברות. רובם הגדול של התיקים הנוספים – כ-86% – הם תיקים אזרחיים כלליים. הנטייה לסל תיקים המורכב מתיקי פשיטת רגל ומתיקים אזרחיים כלליים נשמרת גם במבט על כל מחוז בנפרד. עובדה זו לבדה אינה תורמת לקידום או חיזוק של ההתמקצעות שיפוטית.

בתי המשפט נבדלים זה מזה באופן ניהול כוח האדם השיפוטי שלהם,¹¹⁸ ולכן חשוב לעמוד על נתוני הפילוח של התיקים בקרב קבוצת השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה לפי המחוזות.

טבלה 11: אחוז תיקי פשיטת הרגל מתוך סך התיקים של השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה, לפי מחוז

מחוז	מספר שופטים בעלי ההתמקצעות שיפוטית חזקה	מספר תיקי פשיטת רגל שהוקצו לשופטים בקבוצה זו	סך כל התיקים שהוקצו לשופטים בקבוצה זו	אחוז תיקי פשיטת רגל מסל התיקים הכולל בקבוצה זו
באר שבע	2	3,414	3,606	95%
חיפה	9	18,092	19,892	91%
מרכז	5	6,889	8,412	82%
נצרת	2	4,117	5,263	78%
תל אביב	5	2,851	3,701	77%
ירושלים	1	602	854	70%

עינינו הרואות שגם בשלב זה של המחקר, כאשר קבוצת המחקר ממוקדת יותר, לא נמצא קשר בין אחוז תיקי פשיטת הרגל במחוז לבין מספר השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית. בולטים במיוחד מחוז באר שבע ומחוז חיפה, שיוצרים באופן מובחן שופטים בעלי ההתמקצעות שיפוטית חזקה מאוד, המתבטאת בכך שאחוז תיקי פשיטת הרגל מבין כלל התיקים שלהם גבוה מ-90%. בירושלים יש רק שופט אחד בעל ההתמקצעות שיפוטית חזקה, אף שנמצאו במחוז ירושלים 13 שופטים נוספים שקיבלו תיקי פשיטת רגל בתקופת המחקר – 12 מהם קיבלו תיקים אחדים בלבד, ושופטת אחת קיבלה 49 תיקים. נראה שמבחינת כוח אדם וחיזוק ההתמקצעות השיפוטית אין מקום לפיזור תיקים אחדים באופן אקראי בין 12 שופטים, והיה נכון יותר להתמקד בשניים:

¹¹⁸ ראו ס' 38 לחוק בתי המשפט.

השופט (בדימוס) דניאל טפרברג, שישב כדן יחיד ברוב התיקים; והשופט מרים אילני, שישבה ב-49 תיקים בתקופת המחקר.¹¹⁹ מלבד ירושלים, המחוזות עם האחוזים הנמוכים ביותר של התמקצעות שיפוטית חזקה הם תל אביב ונצרת, עם 77% ו-78%, בהתאמה. נשאלת השאלה אם יש ערך להתמקצעות שיפוטית. האם התמקצעות שיפוטית מסייעת בהתמודדות עם עומס שיפוטי ומקדמת יעילות?

פרק ה: ממדדי התמקצעות שיפוטית למדדי עומס ויעילות

מערכות בתי המשפט ברבות מהמדינות המערביות נתונות זה זמן במשבר. תופעה זו לא פסחה על מערכת בתי המשפט בישראל, הלוקה זה עשורים מספר בבעיות תפקודיות חמורות, המתבטאות, בין היתר, בזמן טיפול ממושך בתיקים.¹²⁰ בפרק הקודם עמדנו על פילוח ההתמקצעות השיפוטית בתחום של פשיטות רגל בבתי המשפט המחוזיים. פרק זה יעסוק בעומס השיפוטי שתיקים אלו יוצרים למערכת בתי המשפט, ולאחר מכן ישלב את הנתונים כדי לבחון את השפעת ההתמקצעות על העומס השיפוטי.

מקובל להצביע על שתי קטגוריות של עומס – עומס שיפוטי ועומס ניהולי.¹²¹ הגישה השיפוטית מתבססת על ההנחה שאין לראות את עבודת השיפוט כמוצר או כסחורה בלבד. חוקרים המאמצים גישה זו מודדים לעיתים קרובות את עומסי העבודה בהתבסס רק על מספר המקרים. כתוצאה מכך הם מצביעים על צמיחה מעריכית בעומס השיפוטי, ומייחסים אותו להתפתחויות חברתיות-משפטיות שמייצרות מספר הולך וגדל

119 השופטת אילני מונתה לבית המשפט המחוזי בירושלים רק בחודש יולי 2017, ולפיכך הספיקה לשפוט כחמישה חודשים בלבד בתקופת המחקר. בתקופה קצרה זו היא הספיקה לפסוק ב-49 תיקי פשיטת רגל. אפשר על כן לשער שבית המשפט אכן התכוון לקדם התמקצעות שיפוטית חזקה של השופטת אילני.

120 RICHARD A. POSNER, THE FEDERAL COURTS: CRISIS AND REFORM (1985). לעניין עומס שיפוטי קיימת ספרות אקדמית רבה. ראו, לדוגמה, Moshe Bar Niv (Burnovski), Zvi Lieber & Boaz Ronen, *Focused Management in a Court System: Doing More with the Existing Resources*, 29 HUM. SYS. MGMT. 265 (2010); Michael Beenstock & Yoel Haitovsky, *Does the Appointment of Judges Increase the Output of the Judiciary?*, 24 INT'L REV. L. & ECON. 351 (2004); Andrew L. Adler, *Extended Vacancies, Crushing Caseloads, and Emergency Panels in the Federal Courts of Appeals*, 15 J. APP. PRAC. & PROCESS 163 (2014); Cathy Catterson, *Changes in Appellate Caseload and Its Processing*, 48 ARIZ. L. REV. 287 (2006); Andreas Lienhard & Daniel Kettiger, *Research on the Caseload Management of Courts: Methodological Questions*, 7 UTRECHT L. REV. 66 (2011). לעניין מדידתו של עומס שיפוטי ראו קרן וינשל-מרגל, ענבל גלון ויפעת טרבולוס "יצירת מדד משקלות תיקים להערכת העומס השיפוטי בישראל" **משפטים** מד 769 (2015).

121 MAX WEBER, *ECONOMY AND SOCIETY: AN OUTLINE OF INTERPRETIVE SOCIOLOGY* (1978).

של מקרים, לצד עלייה מתונה מאוד במספר השופטים. הגישה הניהולית רואה את הרשות השופטת כספק שירות חיוני. גישה זו מודדת את העומס השיפוטי באופן מורכב יותר, ולעיתים קרובות מייחסת את העומס לידידה ברמת הניהול או במקצועיות.¹²² התרומה העיקרית של המאמר היא לפיתוח תיאוריה של עומס שיפוטי בהסתמך על חקירת טיפולם של בתי המשפט בתיקי חדלות פירעון. ההחלטה על פיזור תיקי פשיטת הרגל היא החלטה ניהולית, אך אפשר לבקרה על בסיס יעילותה, מידת העומס של השופטים ומידת פניותם לתיקים מסוג אחר. לכן נתון חשוב הוא מספר תיקי פשיטת הרגל בממוצע לשופט.¹²³ מדובר בסך כולל של 24 שופטים בעלי התמקצעות חזקה, כלומר, כ-12% מתוך 205 השופטים המחוזיים בתקופת המחקר ו-28% מכלל השופטים שעסקו בתיקי פשיטת רגל. שני הנתונים נמוכים ואינם תואמים את העומס שתיקי פשיטת הרגל יוצרים לבתי המשפט ואת העובדה שעומס זה צפוי להתגבר. בממוצע כ-70% מהתיקים האזרחיים בבית המשפט המחוזי הם תיקי חדלות פירעון, ומדי שנה מתווספים בממוצע כ-19,000 תיקים כאלה.¹²⁴

וינשל-מרגל, גלון וטרבולוס העריכו את הזמן הממוצע ששופטים מקדישים לטיפול בתיקים שונים בהתבסס על רצף האירועים המרכיבים את העבודה השיפוטית בתיק, ויצרו מדד "משקלות תיקים".¹²⁵ מחקרן העלה כי זמן הטיפול בתיקי פשיטת רגל בבית המשפט המחוזי עומד על ממוצע של כ-8 שעות, וכי מרב הזמן מוקדש לכתיבת החלטות.¹²⁶ בנתונים על משקלות תיקים ועומס שיפוטי יש כדי לסייע להנהלת בתי המשפט בפיזור התיקים, בעיקר בפיזורם בתוך בית המשפט בין השופטים השונים.

Keren Weinshall-Margel, *Attitudinal and Neo-Institutional Models of Supreme Court Decision Making: An Empirical and Comparative Perspective from Israel*, 8 J. EMPIRICAL LEGAL STUD. 556 (2011).

123 היות שאצל כולם מדובר בתיק מסוג פשיטת רגל, משקלו זהה.

124 **דוח הרשות השופטת 2015**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 18; **דוח הרשות השופטת 2016**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 17; **דוח הרשות השופטת 2017**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 17. יש לציין כי הנתון הממוצע של כ-70% מתייחס לכלל תיקי חדלות הפירעון בשנים 2015–2017 – הן של יחידים והן של תאגידים. על פירוט ההליכים המתנהלים בבית המשפט המחוזי בחלוקה לסוג ההליך ראו **דוח הרשות השופטת 2016**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 17. ראו גם **דוחות הכנס הרשמי**, לעיל ה"ש 30. קריאת הנתונים יחד מעלה כי יותר מ-94% הם תיקי פשיטת רגל של יחידים.

125 וינשל-מרגל, גלון וטרבולוס, לעיל ה"ש 120.

126 לשם השוואה, זמן הטיפול בתיקים אלה ארוך יותר מזמן הטיפול הממוצע בתיקי משפחה, בתביעות בבית הדין לעבודה או בתיקים פליליים בהליכים לפני שופט בית משפט השלום. ראו שם, בפרק הא. משקלו המשוקלל של תיק פשיטת רגל עומד על ציון 98 – גבוה יותר ממשקליותיהם של הליכים דוגמת ערעור אזרחי וערעור פלילי לפני בית משפט מחוזי, תביעה אזרחית בבית משפט השלום, הליך בדיני משפחה, לרבות הליכי קטין נזקק, הליכי נוער וכן עניינים מנהליים בבית משפט מחוזי (שם, בפרק 2). יודגש: המחברות מעמידות את משקלו של תיק פשיטת רגל על 98 בהסתמך על קצב סילוק תיקים גבוה של 73%, נכון לנתונים לשנים 2011–2012 שעליהם הן מתבססות. ראו בטבלה 3 בפרק 1. קצב סילוק התיקים בשנים האחרונות ירד במידה משמעותית, ועל כן צפוי שבחינה מחודשת של משקל התיק תעמיד אותו על ערך גבוה אף יותר.

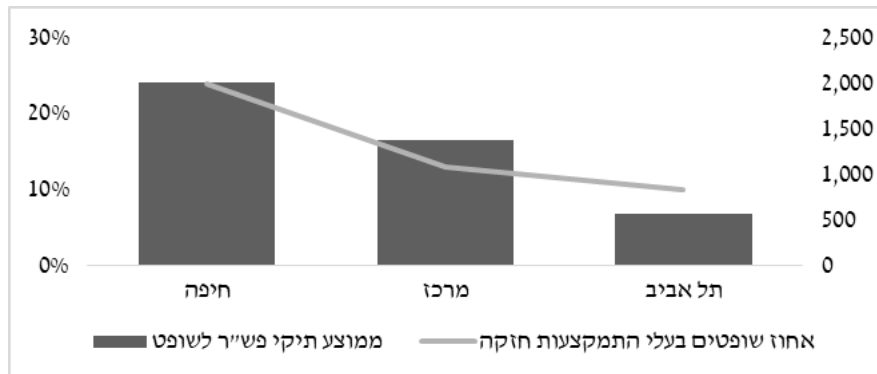
בעמידה על העומס השיפוטי במחקר זה מעניין לבחון את הקשר בין העומס ברמה המחוזית, המתבטא במספר הממוצע של תיקי פשיטת רגל לשופט במחוז, לבין אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה מתוך סך השופטים באותו מחוז. ההנחה היא שכלל שהעומס של תיקים אלו על כל שופט עולה, כן מספר השופטים המוקצים לתיקי חדלות פירעון יעלה. כפי שניתן להבחין מהנתונים בטבלה 12, ההבדלים בין המחוזות גדולים מאוד. כך, לדוגמה, מספרם של תיקי פשיטת הרגל המטופלים על ידי שופט בעל התמקצעות שיפוטית חזקה בבית המשפט המחוזי בחיפה גבוה פי 3.5 ממספרם בתל אביב.

טבלה 12: אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה והמספר הממוצע של תיקי פשיטת הרגל ששמעו, לפי מחוז

מחוז	מספר שופטים בעלי התמקצעות חזקה	מספר שופטים במחוז	אחוז השופטים בעלי התמקצעות חזקה	ממוצע תיקי פש"ר לשופט בעל התמקצעות חזקה
תל אביב	5	51	10%	570
ירושלים	1	30	3%	602
מרכז	5	38	13%	1,378
באר שבע	2	24	8%	1,707
חיפה	9	37	24%	2,010
נצרת	2	18	11%	2,059

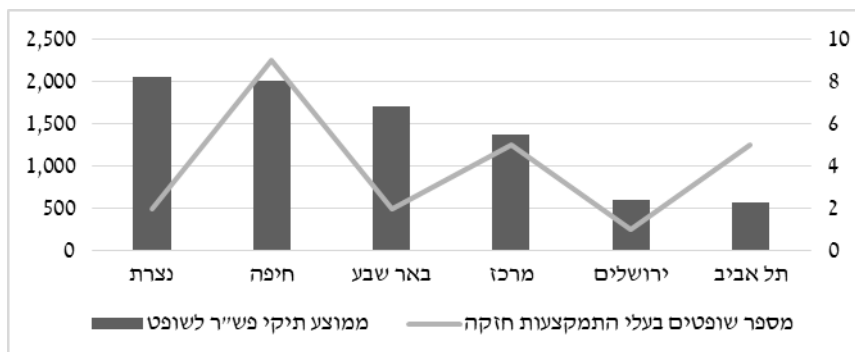
אם נוציא את מחוזות נצרת, באר שבע וירושלים, שבהם מספר השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה נמוך לצורכי מדידה, יבלוט הקשר הישיר בין העומס הממוצע ששופט פלוני בבית המשפט המחוזי נתון בו לבין אחוז השופטים שחולקים בעומס התיקים (ראו תרשים 7).

תרשים 7: אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה והמספר הממוצע של תיקי פשיטת הרגל שהם שמעו במחוזות תל אביב, מרכז וחיפה



אולם התבססות על אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה היא בעייתית, ונכון לבחון את הקשר בין ממוצע תיקי פשיטת הרגל לשופט במחוז – כנתון עומס – לבין מספר השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה (ראו תרשים 8). בבחינה זו ניתן לראות הבדל בולט בעומס בין מחוזות נצרת ובאר שבע: בשניהם יש מספר זהה של שופטים בעלי התמקצעות שיפוטית חזקה, אבל העומס בנצרת גבוה פי 1.2. באופן כללי לא נמצא קשר בין ממוצע תיקי פשיטת הרגל במחוז לשופט – קרי, העומס שנוצר בשל תיקים מסוג זה – לבין מספר השופטים שהופקדו לעסוק בתחום זה באופן ספציפי.

תרשים 8: אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה והמספר הממוצע של תיקי פשיטת הרגל שהם שמעו, לפי מחוז



אם ברצוננו לשפר את העומס השיפוטי והיעילות הדיונית בתחום פשיטות הרגל, חיוני להטמיע את הרעיון של התמקצעות שיפוטית בתחום זה – אם בדרך של הקמת בית משפט ייעודי לפשיטות רגל ואם על ידי ניהול כוח האדם השיפוטי, קרי, הקצאת שופטים מתוך בית המשפט הכללי לעיסוק בלעדי בתחום משפטי זה. יש ברעיון ההתמקצעות השיפוטית כדי לתרום לקיצור משך ההליך, וכתוצאה מכך לסייע בהפחתת העומס. מבחינה היסטורית אנו רואים עלייה קבועה במספרם של תיקי פשיטת הרגל המתנהלים בבית המשפט,¹²⁷ ועלייה זו מצדיקה בחינה של התמקצעות שיפוטית. העובדה שחוק חדלות פירעון מעביר את הסמכות העניינית לבית משפט השלום מעלה את הצורך בבחינה זו גם בבתי משפט השלום, כחלק מהכנת מערך כוח האדם שם, במיוחד לנוכח העובדה שהעומס השיפוטי בבתי משפט השלום הוא ממילא גבוה יותר לרוב, והעברת תיקי חדלות הפירעון אליהם רק תוסיף ותגביר אותו.¹²⁸

את יעילותו של ההליך אבחן במחקר זה באמצעות עמידה על קצב סילוק התיקים ומשך ההליך. ההשערה הכללית היא שככל ששופט ימצא עמוס יותר, משך ההליך שהוא מנהל יתגלה כארוך יותר. עם זאת, ככל שמדובר בשופט בעל התמקצעות חזקה יותר, הוא ייטה להתמודד טוב יותר עם העומס שתיקי חדלות הפירעון מטילים עליו, ומשך ההליך צפוי להתקצר. כדי לבחון עד כמה השופטים הללו עמוסים, אבקש תחילה לעמוד על קצב סילוק התיקים. מנתוני הכונס הרשמי ניתן לעמוד על השונות בין המחוזות לעניין מספר הבקשות החדשות לחדלות פירעון שהוגשו לפתחו של כל מחוז בתקופת המחקר ולעניין מספר ההחלטות הסוגרות שניתנו בתיקי פשיטת רגל באותה שנה, המסוגרות לאחד משני אלה – מתן צווי הפטר או ביטול הבקשה (ראו טבלה 13).

127 ראו לעיל תרשים 1 וטבלה 1 בפרק ב למאמר.

128 ראו **דוח הרשות השופטת 2015**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 9. למשל, בשנת 2015 היווה מלאי התיקים בבתי המשפט המחוזיים 13% מכלל התיקים בבתי המשפט (העליון, המחוזיים, השלום ובתי הדין לעבודה), בעוד מלאי התיקים בבתי משפט השלום היווה 75% מכלל התיקים, כלומר, פי 5.7. יש לציין כי בעוד מצבת השופטים באותה שנה בבתי המשפט המחוזיים הייתה 179 שופטים, מצבת השופטים בבתי משפט השלום הייתה 411 שופטים בלבד, כלומר, רק פי 2.3. יחס דומה ניתן לראות גם ביתר השנים בתקופת המחקר. ראו **דוח הרשות השופטת 2016**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 9, ו**דוח הרשות השופטת 2017**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 9.

טבלה 13: מספר הבקשות החדשות לחדלות פירעון ומספר ההחלטות הסוגרות בבקשות כאלה, לפי מחוז ולפי שנה¹²⁹

2017					2016			
חיפה	באר שבע	ירושלים	תל אביב		חיפה	באר שבע	ירושלים	תל אביב
8,961	3,315	2,077	6,878	בקשות חדשות צווי הפטר ביטול	7,640	3,699	1,653	6,285
2,219	1,188	665	3,548		1,821	1,431	456	2,879
6,067	3,547	450	5,109		4,909	2,655	381	3,404

לצד הגידול במספר הבקשות החדשות המוגשות מדי שנה בכל מחוז יש גם עלייה במספר ההחלטות הסוגרות – בין על דרך מתן צווי הפטר ובין על ידי ביטול הבקשה. עם זאת, לא בכל המחוזות מצליחים לעמוד בקצב הבקשות החדשות ולהוציא לפחות אותו מספר של החלטות סוגרות. כך, לדוגמה, במחוזות תל אביב, ירושלים וחיפה מספר התיקים שנסגרו בשנת 2016 נמוך ממספר הבקשות החדשות שהוגשו באותה שנה, וכך גם במחוז ירושלים בשנת 2017. בממוצע, בכל תקופת המחקר נמצא כי קצב סילוק התיקים – דהיינו, היחס בין מספר התיקים הנסגרים בשנה מסוימת לבין מספר התיקים החדשים שנפתחים באותה שנה¹³⁰ – גבוה יותר במחוזות תל אביב ובאר שבע מאשר בחיפה ובירושלים.

טבלה 14: מספר הבקשות החדשות, מספר ההחלטות הסוגרות והתפלגות ההחלטות הסוגרות, לפי מחוז

חיפה	באר שבע	ירושלים	תל אביב	
8,300.5	3,507	1,865	6,581.5	ממוצע בקשות חדשות
7,508	4,410.5	976	7,470	ממוצע החלטות סוגרות
27%	30%	57%	43%	אחוז צווי הפטר
65%	70%	43%	57%	אחוז החלטות מסוג ביטול

נמצא גם פער משמעותי בין המחוזות בסוג ההחלטה הסוגרת. בעוד במחוזות תל אביב וירושלים היחס בין מתן צווי הפטר לבין ביטול עומד על כ-55:45, הפער בין שני

¹²⁹ הנתונים בטבלה מתבססים על דוח הכונס הרשמי 2016, לעיל ה"ש 30, בעמ' 11 ו-15–16; ועל דוח הכונס הרשמי 2017, לעיל ה"ש 30, בעמ' 23–25. דוחות הכונס אינם מתייחסים לבתי המשפט המחוזיים בנצרת ובמרכז.

¹³⁰ כך מקובל למדוד זאת גם בדוחות של הרשות השופטת, אף שברור שהחלטות הסגירה נוגעות בתיקים אחרים, ולא באלה שנפתחו באותה שנה.

הסוגים במחוזות באר שבע וחיפה גדול יותר ועומד על כ-30% צווי הפטר לעומת 70% ביטול של ההליך (ראו טבלה 14). בצירוף לנתונים המוצגים לעיל בטבלה 12, שם עמדתי על אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה במחוזות השונים, המחקר מוצא ביחס לרוב המחוזות קשר ישיר בין אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה לבין אחוז הבקשות שמתבטלות. קשר דומה נמצא גם לעניין אחוז צווי ההפטר, למעט במקרה של מחוז חיפה.

טבלה 15 : אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה לעומת קצב סילוק התיקים בביטול ובמתן צו הפטר, לפי מחוז¹³¹

שופטים	ביטול	צווי הפטר	
תל אביב	10%	65%	49%
ירושלים	3%	22%	30%
באר שבע	8%	88%	37%
חיפה	24%	59%	24%

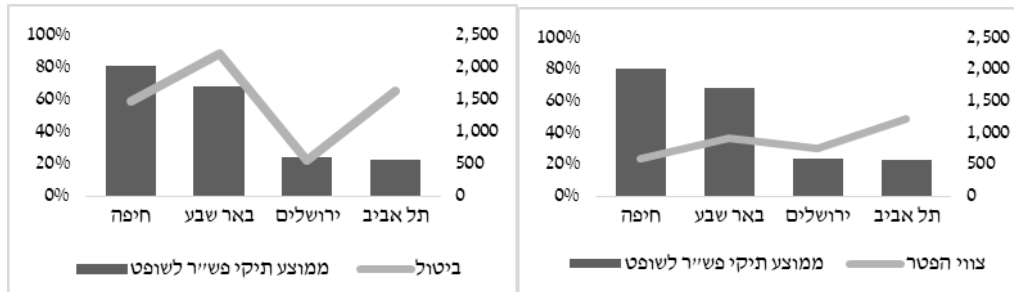
באופן כללי נמצא קשר חזק בין התמקצעות שיפוטית לבין קצב סילוק התיקים, וניתן להניח שככל שיוצרים התמקצעות של שופטים מחוזיים בתחום של פשיטת רגל, הם מצליחים להגיע להחלטות סוגרות בתיק במהירות, מה שמעלה את קצב סילוק התיקים ומקטין את העומס השיפוטי.¹³²

מלבד הנתון בדבר אחוז השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה, עמדתי לעיל בטבלה 12 גם על המספר הממוצע של תיקי פשיטת רגל שבהם טיפל כל שופט כזה במחוזות השונים. משמע, טבלה 12 עומדת על העומס של תיקי פשיטת רגל הרובץ בכל מחוז על שופטים בעלי התמקצעות שיפוטית חזקה. לכאורה ניתן לשער שככל שהשופט עמוס יותר, הוא יהיה יעיל פחות, והדבר עשוי להתבטא באחד משניים – בירידה בשיעור ההחלטות בשל העומס או לחלופין בעלייה בשיעור ההחלטות שניתנות ללא העמקה רבה. כך או כך, ההשערה היא שיתקיים קשר ישיר בין השניים – בין חיובי ובין שלילי. אך בפועל, בבחינת העומס השיפוטי אל מול ההחלטות הסוגרות לא נמצא קשר (ראו תרשים 9). משמע, העובדה ששופט עמוס יותר בתיקים אינה משפיעה על החלטותיו. כך לעניין מתן צו הפטר וכך לעניין ביטול הבקשה.

¹³¹ קצב סילוק התיקים חושב באופנים שונים: אחוז התיקים שבוטלו חושב מתוך הבקשות החדשות, ואילו אחוז צווי ההפטר חושב מתוך הבקשות שנסגרו.

¹³² ללא נתונים נוספים מתוך התיקים אי-אפשר לעמוד על ההנמקה שבבסיס מתן ההפטר או הביטול, ולבחון אותה ביחס להתמקצעות השיפוטית. יהיה מעניין לבחון היבט זה במחקר המשך.

תרשים 9: העומס השיפוטי על שופט בעל התמקצעות שיפוטית חזקה לעומת קצב סילוק התיקים ושיעורי התיקים שנסגרים בביטול או במתן צו הפטר, לפי מחוז



המסקנה במצטבר היא שההתמקצעות השיפוטית – ולא העומס השיפוטי המוטל על השופטים בתיקי פשיטת רגל – היא שמפיעה על קצב הסגירה של התיקים, בין בדרך של הפטר ובין בדרך של ביטול. הסבר אפשרי לכך שההתמקצעות השיפוטית משפיעה על קצב הסגירה של תיקים בביטול הוא שההיכרות המעמיקה של השופט עם התחום המשפטי מאפשרת לו לאבחן בצורה יעילה יותר חייב שאינו מתאים להליך חדלות פירעון או מנצלו לרעה, ולקבוע כי אין לפיכך טעם להשאירו בתוך ההליך. כך, לדוגמה, משמעות תום ליבו של החייב בהליכי חדלות פירעון היא יציר הפסיקה, כך שהיכרות עם פסקי הדין ועם החקיקה השיפוטית בתחום משרתת את השופט היטב בהערכת תום ליבו של החייב שלפניו.¹³³ הסבר דומה תקף גם לגבי השפעת ההתמקצעות השיפוטית על קצב הסגירה של תיקים בדרך של מתן הפטר: נסיונו של השופט מסייע לו באבחון חייבים שלגביהם אין תועלת בהמשך קיומם של הליכי חדלות הפירעון, ואשר יש לתת בעניינם צו הפטר.

ביטוי נוסף לעומס השיפוטי שהשופטים נתונים בו משתקף מן הנתונים שפרסם הכונס הרשמי. מנתונים אלה עולה כי מספר צווי הכינוס שניתנו בתקופת המחקר הוא כ-90% ממספר הבקשות החדשות לפשיטת רגל שהוגשו באותה תקופה, כלומר, כ-10% מהבקשות לא טופלו כלל בתקופת המחקר. מלבד הקטנת העומס במספר התיקים, אחד המדדים הנוספים ליעילות הוא קיצור משך ההליך. על כן, השערה אפשרית נוספת היא שהתמקצעות שיפוטית תיעל את הליכי פשיטת הרגל על ידי קיצור משכם. הליך שיפוטי ארוך נחשב לא יעיל,¹³⁴ ובישראל הליך פשיטת הרגל הוא ארוך יחסית ובנוי מכמה צווי

¹³³ על חקיקה שיפוטית בתחום חדלות הפירעון ראו לעיל אחרי ה"ש 65. על תום ליבו של החייב בהליכי חדלות פירעון ראו עומר קמחי "דרישת תום הלב בהליך פשיטת רגל לבקשת חייב" **משפטים** 845 (2017).

¹³⁴ ראו לעניין זה: Malcolm M. Feeley, Richard Berk & Alec Campbell, *Between Two Extremes: An Examination of the Efficiency and Effectiveness of Community Service Orders and Their Implications for the U.S. Sentencing Guidelines*, 66 S. CAL. L. REV. 155 (1992).

ביניים עד לצו הסוגר של ההליך.¹³⁵ תחילה בית המשפט נותן צו כינוס, לאחר מכן צו פשיטת רגל, ולבסוף החלטה סוגרת – מתן הפטר או ביטול ההליך. מעבר לכך, מעניין לבחון את משך הזמן הממוצע החולף מהגשת הבקשה לפשיטת רגל עד להוצאת צו הכינוס, ומהוצאת צו הכינוס עד לקבלת צו פשיטת הרגל (באותם מקרים שבהם התקבל צו כזה). טבלה 16 מציגה את הנתונים האלה.

טבלה 16: משך הזמן הממוצע בין הבקשה לבין צו הכינוס ובין צו הכינוס לצו פשיטת הרגל, לפי שנים¹³⁶

שנה	מספר בקשות שנפתחו	מספר צווי כינוס	מספר צווי פשיטת רגל	מספר ימים ממוצע בין הבקשה לבין צו הכינוס	מספר ימים ממוצע בין צו הכינוס לצו פשיטת הרגל
2016	19,281	17,514	582	75	405
2017	21,232	19,263	700	69	348

מיום הגשת הבקשה עד למועד הוצאתו של צו הכינוס חולפים בממוצע 72 ימים, ולאחריהם חולפים בממוצע עוד 374 ימים עד לקבלה של צו פשיטת הרגל, שהוא תוכנית הפירעון בהליך. אם כן, ממועד הגשת הבקשה ועד לקבלתו של צו פשיטת הרגל חולפים בממוצע 446 ימים, דהיינו כ-15 חודשים, ואם נוסיף תקופת תשלומים מינימלית של שלוש שנים,¹³⁷ נוכל לסכם ולומר שהליך חדלות פירעון מגיע לסיומו, במקרה הטוב, לאחר כמעט ארבע שנים ורבע בממוצע.¹³⁸ גם הנהלת בתי המשפט עמדה על אורך החיים הממוצע של תיק חדלות פירעון, ומיקמה אותו כתיק השני במשכו מכלל התיקים של בית המשפט המחוזי, עם זמן ממוצע של 20.8 חודשים לשנת 2016 ו-23.4 חודשים לשנת 2017, לעומת אורך החיים של תיק אזרחי כללי, העומד על כ-16.4

¹³⁵ להרחבה ראו מאור ודגני, לעיל ה"ש 26, בעמ' 97-98, 130-133, 241-242, 264-268, 305 ו-351-352. ההליך הפרוצדורלי בחוק החדש דומה לפקודה, ויש שינויים מינוריים בעיקר.

¹³⁶ נתוני הממוצע הם נתונים גולמיים שהכונס מפרסם. ללא הערכים המקוריים אי-אפשר לעמוד על פיזור הערכים ולהציג את סטיית התקן.

¹³⁷ בהוראות של פקודת פשיטת הרגל אין תקופת תשלומים מינימלית, אולם הוראות החוק החדש שינו זאת – ראו ס' 160-173 לחוק חדלות פירעון. ס' 163(א) לחוק קובע כי תקופת התשלומים תהיה שלוש שנים לאחר הצו לשיקום כלכלי (המקביל לצו פשיטת הרגל בפקודה), ולאחריה ניתן להעניק הפטר. עם זאת, בכל הנוגע בתקופת המחקר, תחת הוראות הפקודה, מדובר בסף תחתון של תקופת התשלומים, והוא אינו משקף את תקופת התשלומים הממוצעת שנקבעה בפועל. ראו בהרחבה נדיב "סיפור של חדלות פירעון", לעיל ה"ש 79.

¹³⁸ באופן השוואתי מצבנו טוב פחות מהמצב בשאר העולם. בארצות הברית, לדוגמה, ההליך נמשך כ-20 חודשים (או 4 חודשים במסלול של הפטר אוטומטי). בארצות אירופה השונות משך הזמן דומה לזה שבשראל, ונע בין 3 ל-8 שנים, אך שם, בניגוד אלינו, ההפטר בתום התקופה הוא ודאי. ראו דוח הוועדה, לעיל ה"ש 74, בעמ' 29.

חודשים בממוצע.¹³⁹ בתקופת המחקר מדובר אם כן במשך זמן ממוצע של 22.1 חודשים לתיק חדלות פירעון עד קבלת צו לתוכנית התשלומים, ויחד עם תקופת התשלומים עד לסיום ההליך, נתונים אלו מעלים את משך הזמן המינימלי הכולל של ההליך לממוצע של ארבע שנים ושמונה חודשים.

בתי המשפט אינם לבד בסיפור הזה. המצב המיוחד בישראל מאפשר לנו לבחון את משך ההליך גם כאשר הוא נעשה מול גורם ייעודי המוקדש כל כולו להליכי חדלות פירעון – רשם ההפטרים ברשות האכיפה והגבייה. בדומה לצו פשיטת הרגל, המחוקק העניק לרשם ההוצאה לפועל סמכות להעניק הפטר – מחיקת חובות – לחייבים שנוהלו בעניינם הליכי גבייה ברשות האכיפה והגבייה ואשר הוכרו כחדלי פירעון, או כלשון חוק ההוצאה לפועל – "חייבים מוגבלים באמצעים".¹⁴⁰ סמכות זו של רשמי ההוצאה לפועל נשמרה גם בחוק חדלות פירעון.¹⁴¹ אך לצד הדמיון בין המערכות יש לעמוד גם על השונות ביניהן. מערכת פשיטת הרגל בבתי המשפט ארוכה ומסורבלת, ומערכת גורמים שלישיים, מקצועיים, שהתקדמות ההליך תלויה בהם. בתקופת המחקר היו אלה הכונס הרשמי והנאמן, ואילו כיום, לאחר כניסתו של החוק החדש לתוקף – הממונה על הליכי

139 ראו **דוח הרשות השופטת 2016**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 19; **דוח הרשות השופטת 2017**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 19. מנתונים אלו עולה לכאורה תמונה חיובית מאוד, שלפיה אף שמדובר באחד ההליכים הארוכים המתנהלים בבית המשפט, אורכו עומד על ממוצע של מעט יותר משנה וחצי. אולם נתון זה מתעתע, שכן הוא אינו מתייחס לאורך חיי התיק במלואו, אלא רק לתקופה שבין צו הכינוס לקבלת צו פשיטת הרגל, אך מבחינת החייב ההליך אינו מסתיים עם קבלתו של הצו, שכן הוא מתחיל כעת תוכנית פירעון של כמה שנים עד לקבלת ההפטר (מחיקת החובות המיוחלת).

140 מסלול החייבים המוגבלים באמצעים נוסף בחוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 15), התשנ"ד-1994, ס"ח 284, בעקבות בג"ץ 5304/92 פ"ח 1992 **סיוע לנפגעי חוקים ותקנות למען ישראל אחרת – עמותת נ' שר המשפטים**, פ"ד מז(4) 715 (1993). מסלול זה נועד לחייבים שהתברר כי לא יוכלו לפרוע את כל חובם בפרק הזמן שנקבע בחוק. ראו ס' 69ג(א) לחוק ההוצאה לפועל, הקובע פרק זמן של שנתיים עד ארבע שנים, על פי גובה החוב. לעניין חקירת יכולתו של החייב ראו רון חריס "ממאסר להפטר: הצעת סדר-יום חדש לחקיקת דינים לאכיפת חיובים" **עיוני משפט** כג 641, 676 (2000). חקירת יכולת זו אמורה לשרת את הנושים למציאת נכסים – נזילים או לא נזילים – של החייב, לצורך אכיפת החיוב וגבייה. עוד ראו דוד בר-אופיר ומאיר גלבוע "חקירת יכולת – תפקיד ראש ההוצאה לפועל בזירת ההתמודדות בין הזוכה לחייב" **המשפט** יא 437 (2007). עם זאת, כאשר אין עמידה על בחינה מחודשת של יכולתו הכלכלית של החייב מדי תקופה, אין יתרון לנושים, והחייב "זוכה" בסטטוס לתקופה בלתי מוגבלת. אפשרות זו לסטטוס של חייב מוגבל באמצעים הובילה להצטברות מספר רב של חייבים נטולי כל תמריץ לפנות להליכי פשיטת רגל, בידועם שביכולתם להישאר "חייבים מוגבלים באמצעים" לתקופה בלתי מוגבלת. להרחבה על ביקורת זו ראו נדיב סיפור של חדלות פירעון", לעיל ה"ש 79.

141 ראו ס' 188(א) לחוק החדש, שלפיו הליכי חדלות פירעון בסכום שאינו עולה על 150,000 ש"ח ייפתחו לפני רשם ההוצאה לפועל, ובמסגרת הליכים אלה בסמכותו של הרשם ליתן הפטר – ראו ס' 202–204 לחוק החדש. זאת, בהשוואה להוראת השעה בחוק ההוצאה לפועל, שם נקבע סמכותו של הרשם ליתן הפטר עד חובות בגובה של 800,000 ש"ח. הוראת שעה זו בוטלה עם כניסתו של החוק החדש לתוקף.

חדלות פירעון.¹⁴² לעומתה, מערכת ההוצאה לפועל מתנהלת באופן עצמאי למדי מול החייב.¹⁴³ המחקר מאפשר הצצה גם על העצמאות השיפוטית הנלווית להתמקצעות. העובדה שמדובר בסמכות חדשה שטרם נוצל מלוא הפוטנציאל שלה, וכן העובדה שמדובר בסמכות מקבילה מצומצמת המוגבלת בגובה החוב הכולל, דווקא מעצימות עוד יותר את הניבוי הגלום בתוצאות לפוטנציאל ההתמקצעות השיפוטית. הסמכות למתן הפטר ברשות האכיפה והגבייה, מכוח הוראת השעה, נכנסה לתוקף בחודש ספטמבר 2015.¹⁴⁴ עד סוף שנת 2016 הגישו 2,736 חייבים בקשות להפטר. 30 חייבים הועברו להליך פשיטת רגל בבית המשפט, משום שחובם היה גבוה ממגבלת סמכותה של ההוצאה לפועל, ורק 289 חייבים קיבלו צווי הפטר (ראו טבלה 17).¹⁴⁵ אולם לנוכח העובדה שמדובר בהליך חדש, הנתונים המעניינים הם אלה שפורסמו בסוף שנת 2017. מהנתונים המצטברים לשנים 2016–2017 עולה שהוגשו 4,597 בקשות להפטר.¹⁴⁶ 862 בקשות התקבלו וניתנו בעניינן צווי הפטר, 2,099 בקשות נדחו או הועברו לבית המשפט, ו-1,636 בקשות עורן פתוחות וטרם התקבלה הכרעה בעניינן.¹⁴⁷ קצב סילוק התיקים לעניין בקשות הפטר ברשות האכיפה והגבייה בתקופת המחקר עומד אם כן על 64%.

טבלה 17: מספר הבקשות להפטר שהוגשו להוצאה לפועל בתקופת המחקר ומספרי הבקשות אשר התקבלו, נדחו או נותרו פתוחות

מזב הבקשות	נתונים לשנת 2016	נתונים מצטברים 2016–2017
הוגשו	2,736	4,597
נותרו פתוחות	2,417	1,636
נדחו או הועברו לבית המשפט	30	2,099
הסתיימו במתן צו הפטר	289	862
קצב סילוק תיקים	12%	64%

142 על מעמדם של הכונס (אשר בחוק החדש נקרא "הממונה") ושל הנאמן ראו מאור ודגני, לעיל ה"ש 26, בעמ' 486–513. ראו גם Efrat, לעיל ה"ש 22, בעמ' 357–366.

143 ס' 169 לחוק ההוצאה לפועל.

144 ראו ס' 369(א) לחוק ההוצאה לפועל, כנוסחו בס' 3 להוראת השעה.

145 רשות האכיפה והגבייה דו"ח שנתי על פעילות מערכת ההוצאה לפועל לשנת 2016 – חלק א (2017) https://www.gov.il/BlobFolder/reports/annual_of_report/he/doch%202016%201.pdf; רשות האכיפה והגבייה דו"ח שנתי על פעילות מערכת ההוצאה לפועל לשנת 2016 – חלק ב (2017) https://www.gov.il/BlobFolder/reports/annual_report_part/he/doch%202016%202.pdf; דוח רשות האכיפה והגבייה 2017, לעיל ה"ש 74. שלושת הדוחות הללו ייקראו להלן דוחות רשות האכיפה והגבייה.

146 דוח רשות האכיפה והגבייה 2017, לעיל ה"ש 74, בעמ' 79.

147 שם, בעמ' 6.

מדובר בהליך חדש יחסית, וכשליש מהבקשות בתקופת המחקר טרם התבררו. עם זאת, קצב סילוק התיקים בהוצאה לפועל גבוה במידה משמעותית מהקצב בבתי המשפט. קצב סילוק התיקים עלה פי 5.3, וזאת כאשר רשות האכיפה והגבייה מקצה בשלב זה רק שישה רשמים ייעודיים לנושא הפטורים.¹⁴⁸

כעת מעניין לבדוק את הזמן הממוצע של הליך הפטר בהוצאה לפועל, בהינתן שמדובר בגורם שיפוטי בעל התמקצעות מלאה, דהיינו, שמוקדש כל כולו להליכי חדלות פירעון. להבדיל מהמאגר הקודם, של שופטים בבתי המשפט המחוזיים, כאן קבוצת המחקר קטנה בהרבה, וכל הרשמים בה עוסקים רק בבקשות מסוג זה. לכן, להבדיל משופטי בית המשפט, כאן לא נדרשה בדיקה של בקשות מסוג אחר שבהן עסקו הרשמים. לצורך מחקר זה נבנה מאגר ייחודי, ראשון מסוגו, של בקשות הפטורים שהוגשו לרשות האכיפה והגבייה. להבדיל מתיקי בתי המשפט, החלטות ההוצאה לפועל אינן פומביות, ואי-אפשר לגשת אליהן באופן חופשי. לצורך כך, ולהבדיל מתיקי פשיטת הרגל לעיל, לגבי ההוצאה לפועל המחקר מבוסס על מדגם של 450 תיקים מתוך סך כולל של 4,647 בקשות להפטר שהוגשו בתקופה שמתחילת הוראת השעה שהתירה מתן הפטורים בהוצאה לפועל, קרי מספטמבר 2015, ועד לסוף 2017.¹⁴⁹ התיקים נדגמו באופן אחיד, הן מבחינת הזמן והן מבחינה גיאוגרפית, והאוכלוסייה שממנה הם נדגמו היא רק בקשות שהתקבלה בהן החלטה סוגרת – הפטר או ביטול. בסך הכל נמצאו 3,335 בקשות כאלה, שמתוכן נדגמו באופן אקראי 450 בקשות.

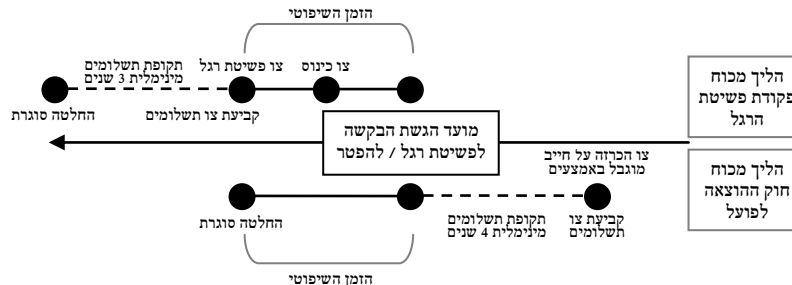
ייחודה של הוראת השעה נעוץ בסמכות של רשם ההוצאה לפועל לתת הפטר לחייב שהוכר בעבר כחדל פירעון תחת ההגדרה של "חייב מוגבל באמצעים" ועמד בתקופת תשלומים של ארבע שנים לפחות.¹⁵⁰ זאת, בדומה לתקופה של תוכנית התשלומים בהליך פשיטת רגל, שאותה קובע השופט בצו פשיטת הרגל ולפני ההחלטה על מתן הפטר. לכן אורך ההליך בהוצאה לפועל הוא נטו הזמן השיפוטי, להוציא תקופת התשלומים שקדמה לבקשה, מה שמאפשר השוואה לנתונים שמפרסם הכונס הרשמי, שגם הם ללא תקופת התשלומים לאחר קבלת צו פשיטת הרגל, קרי, מיום הגשת הבקשה, עובר לצו הכינוס, ועד לצו פשיטת הרגל. תרשים 10 מציג באופן חזותי את ההקבלה בין המסלולים.

148 נכון לתקופת המחקר היה אפשר להגיש בקשות להפטר בלשכה ייעודית בכל מחוז (בסך הכל שש לשכות). במחקר הייחודי שערכתי מצאתי כי בקשות אלו רוכזו אצל שישה רשמים.

149 הפער בין נתון זה לנתון בטבלה 17 נובע מהתקופה שבין ספטמבר 2015 ועד ינואר 2016.

150 ס' 369(א)(4) לחוק ההוצאה לפועל, כנוסחו בס' 3 להוראת השעה. נלווה לכך תנאי נוסף, כאמור בס' 369(א)(1), שלפיו "המבקש הוא חייב מוגבל באמצעים, והוא היה חייב מוגבל באמצעים בארבע השנים שקדמו להגשת בקשת הפטר, לפחות".

תרשים 10: ההקבלה בין השלבים במסלול חדלות הפירעון של יחידים בבית המשפט לבין השלבים במסלול קבלת ההפטר בהוצאה לפועל



כפי שראינו לעיל, מן הנתונים המוצגים בטבלה 16 לעיל עולה כי הזמן השיפוטי בבית המשפט בין הגשת הבקשה לבין מתן צו פשיטת הרגל הוא במוצע 448 יום – כ-15 חודשים. חשוב להדגיש כי הוראות הפקודה אינן מרחיבות לגבי משך הזמן בין נקודות הציון האלה, למעט תקופה מינימלית של 6 חודשים שחייבת לחלוף בין הוצאת צו הכינוס למתן צו פשיטת הרגל,¹⁵¹ שמטרתה לעמוד על הצהרותיו של החייב המבקש פשיטת רגל.¹⁵² בתקופת המחקר חלו גם ההנחיות שהוציא הכונס הרשמי לגבי ניהול בקשות לפשיטות רגל, אשר מטרתן העיקרית הייתה לייעל את ההליכים בדרך של קיצור הזמן בהליך, עוד לפני שינוי החוק.¹⁵³ כך, נקבע כי משך הזמן בין צו הכינוס לצו פשיטת הרגל, המחויב לפי הוראות הפקודה להיות 6 חודשים לפחות, לא יעלה על 18 חודשים. מהמחקר שנעשה על הבקשות בהוצאה לפועל עלה שמשך הזמן לקבלת הפטר מיום הגשת הבקשה ועד ההחלטה הסוגרת עומד על ממוצע של 219 ימים (כ-7 חודשים), והחציון הוא 187 ימים (כ-6 חודשים).¹⁵⁴ מדובר בהבדל של כ-9 חודשים לפי נתוני הממוצע, ונתוני החציון אף מגדילים את הפער. יתר על כן, לנוכח העובדה שמדובר בהליך חדש יחסית, יש יסוד להניח שבעתיד אף יתקצר משך הזמן בהוצאה לפועל, לאחר התייעלותם של הרשמים בסדרי הדין החדשים, ואולי אף התייעלותם של יתר השחקנים בהליך. אומנם, חשוב לזכור כי בחינת חדלות הפירעון של החייב כבר נעשתה, והיא עצמה חלק מרכזי בבקשות שנבחנו על ידי רשמי ההוצאה לפועל במשך שנים רבות, אולם בבחינת היעילות שבהליך חשוב לעמוד על השוני בעומסים בין בתי המשפט המחוזיים לבין לשכות ההוצאה לפועל. בבתי המשפט נשמעו 41,164 תיקי פשיטת רגל בתקופת המחקר, שנחלקו בין 85 שופטים שונים, דהיינו, ממוצע של כ-484

151 ס' 18א לפקודה.

152 הצהרות שהגיש לפי ס' 17(א) לפקודה.

153 נוהלי הרפורמה בהליך פשיטת רגל (2017), לעיל ה"ש 68.

154 הוראת השעה אינה מציינת פרקי זמן שבמסגרתם הרשמים חייבים ליתן החלטה. יש התייחסות רק למועדי הפרסום וההודעה לנושים לפני דיון – ראו ס' 969 ו-1069 לחוק ההוצאה לפועל, כנוסחם בס' 3 להוראת השעה.

תיקי פשיטת רגל לשופט. בפועל, כפי שראינו, רוב תיקי פשיטת הרגל התרכזו אצל 31 שופטים, מה שמעלה את ממוצע התיקים לשופט לכ-1,300, ואם נערוך את החישוב לפי 24 השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה, יעלה הממוצע ל-1,715 תיקים. בהשוואה לכך, בתקופת המחקר רוכזו יותר מ-90% מהבקשות להפטרים ברשות האכיפה והגבייה בידי שני רשמים בלבד, שכל אחד מהם טיפל ביותר מ-2,060 תיקים בממוצע – הרבה מעבר לממוצע של תיקי פשיטת הרגל בבית המשפט. אם מביאים בחשבון את כל הבקשות להפטרים, 4,597 בקשות, ומחלקים אותן לשישה רשמים, מקבלים שכל רשם טיפל בממוצע ב-766 בקשות – יותר מהממוצע של תיקי פשיטת רגל אצל כלל השופטים.

לגבי הזמן בהליך, מאחר שההנחה היא שמשקלה של בקשה לחדלות פירעון בהליך המתקיים בבית המשפט דומה למשקלה בהליך המתקיים בהוצאה לפועל, ולנוכח עומס התיקים הגדול לרשם לעומת העומס של תיקי פשיטת רגל לשופט, מפתיע להיווכח שהזמן בהוצאה לפועל קצר ביותר ממחצית מהזמן בבתי המשפט. מסקנה זו נשמרת גם אם יוצאים מגקורת הנחה שעומס התיקים בבתי המשפט זהה למעשה לעומס בהוצאה לפועל, שכן העומס של תיקי פשיטת רגל בבתי המשפט משקף בממוצע רק 84% התמקצעות שיפוטית, כלומר, רק 84% מהעומס הכולל. אחד החששות שכבר הועלו לעיל הוא ששופטים או רשמים עמוסים ייטו לשפר את נתוני העומס על ידי החלטה שסוגרת את ההליך.¹⁵⁵ קודם לכן מצא המחקר כי ההתמקצעות השיפוטית של שופטים בהליכי פשיטת רגל משפיעה על אופן הסגירה. לכן פניתי להשוות בין תוצאות ההליך בבית המשפט לבין התוצאות המתקבלות בהוצאה לפועל, תוך שימת דגש באופן סגירת הבקשה, דהיינו, תוך הבחנה בין דחיית הבקשה לבין קבלתה והענקת הפטר. טבלה 18 מציגה את הנתונים על אופן סגירת התיקים בבתי המשפט המחוזיים וקצב סילוק התיקים.

155 בין היתר בשל חוסר התאמה ואי-עמידה בתנאי ההליך, לרבות חוסר תום לב של החייב. בהוראות ס' 18(2) לפקודת פשיטת הרגל וכן בפסקי דין מגוונים ניתן לתום ליבו של החייב – הן בשלב היווצרות החובות והן במסגרת הליך פשיטת הרגל – מעמד בכורה בכל הנוגע בבחינת הרלוונטיות של קיום ההליך בעניינו. ראו לעניין זה ע"א 307/12 בלום נ' כונס הנכסים הרישמי, פס' 16–20, ובפרט המקרים המוזכרים בפס' 18 (אר"ש 14.8.2012). להרחבה על דרישת תום הלב ראו קמחי, לעיל ה"ש 133. אכן, הוראות הפקודה לעניין תום הלב אינן מופיעות בחוק החדש. תום ליבו של החייב, על פי החוק החדש, יכול להתברר רק בשלב מאוחר של הבקשה, לאחר שהחייב נכנס להליך חדלות פירעון, ואז הוא יכול להשליך על אופן ניהול ההליך או על תוצאותיו. ראו ס' 163(ג)(1)(א) לחוק החדש.

טבלה 18: מספרי התיקים על פי מצבם וקצב סילוק התיקים בבתי המשפט המחוזיים

שנה	מספר התיקים	מספר צווי הפטר	ביטול תיקים	תיקים שנותרו פתוחים	קצב סילוק תיקים
2016	55,657	6,587	11,367	37,703	33%
2017	62,417	7,620	15,000	39,797	36%
במצטבר	118,074	14,207	26,367	77,500	34.5%

מנתונים דומים שמפרסמת רשות האכיפה והגבייה, באופן מצטבר לשנים 2016–2017, עולה שקצב סילוק התיקים גבוה כמעט פי 2 (טבלה 19).

טבלה 19: מספרי התיקים על פי מצבם וקצב סילוק התיקים בהוצאה לפועל¹⁵⁶

שנים	מספר התיקים	צווי הפטר	בקשות שבוטלו או הועברו לבית המשפט	תיקים שנותרו פתוחים	קצב סילוק תיקים
2017–2016	4,597	862	2,099	1,636	64%

מן הנתונים בטבלאות 18 ו-19 עולה כי בשנים 2016–2017 כ-12% מהתיקים שנדונו בבית המשפט הסתיימו בהפטר, לעומת כ-19% ברשות האכיפה והגבייה. כ-22% מהתיקים בבית המשפט בוטלו, לעומת כ-46% מהתיקים ברשות האכיפה והגבייה שבוטלו או הועברו לבית המשפט. מדובר בשיעור כפול של תיקים שנסגרים ברשות האכיפה והגבייה. אולם נתון זה צריך להיבחן באופן זהיר. הרשות מדווחת במאוחד על תיקים שבוטלו ועל תיקים שהועברו להליך בבית המשפט המחוזי משום שגובה החוב חורג מן הסמכות הנתונה לרשות בחוק ההוצאה לפועל. המשמעות של העברת התיק למחוזי אינה ביטול ההליך, אלא העברתו לפורום שיפוטי אחר. כדי לעמוד ביתר דיוק על משמעות הנתונים של רשות האכיפה והגבייה, ניתן לעשות שימוש במאגר הייחודי של החלטות הפטר שקודד לצורך מחקר זה. אומנם, מדובר במדגם מייצג, ולא בכל בקשות הפטר שהוגשו בתקופת המחקר, אך ניתן ללמוד ממדגם זה על אופן הסגירה בצורה מהימנה יותר.

כדי לערוך השוואה בין נתוני הרשות לנתונים של בתי המשפט, אעמוד כעת על נתונים מתוך בקשות להפטר שהוגשו בתקופת המחקר, קרי, 2016–2017. במדגם של תיקי הפטר נמצאו 374 בקשות שהוגשו בתקופה זו, ומהן עולה התמונה המוצגת בטבלה 20.

156 דוח רשות האכיפה והגבייה 2017, לעיל ה"ש 74, בעמ' 6.

טבלה 20: מספרי התיקים על פי מצבם וקצב סילוק התיקים במדגם התיקים שטופלו בהוצאה לפועל

שנים	מספר התיקים (N)	צווי הפטר (N)	בקשות שבוטלו או הועברו לבית המשפט (N)	תיקים שנותרו פתוחים (N)	קצב סילוק תיקים
2017–2016	374	65	135	174	53%

ניתן לראות ששיעור הבקשות המסתיימות בהפטר על פי נתוני המדגם (כ-17%) דומה מאוד לשיעורן על פי הנתונים המלאים שמפורסמים על ידי הרשות (כ-19%). כאמור, בתוך קבוצת הבקשות שנסגרו חשוב להבחין בין אלה שבוטלו לבין אלה שהועברו לבית המשפט, ונתונים אלו מצויים רק במדגם. כך, מתוך 135 בקשות, 67 בוטלו ו-58 הועברו להליך חדלות פירעון בבית המשפט המחוזי בשל אי-עמידה בתנאי הסף. המשמעות היא דחייה מהותית של כ-18% מהבקשות. יש לשים לב שבכל מאגרי הנתונים הנתון על אודות התיקים שנותרו פתוחים מטה את התוצאות ואת המסקנות מהן, שכן בקשות אלו נכללות בסך הבקשות, אך לא ידוע מה יעלה בגורלן. לכן אבקש לעמוד על הנתונים רק מתוך ההחלטות שנסגרו בתקופת המחקר (טבלה 21).

טבלה 21: התפלגות התיקים שנסגרו על פי מצבם בבתי המשפט המחוזיים ובמדגם התיקים שטופלו בהוצאה לפועל

ערכאה	בקשות שהוגשו (N)	בקשות שנסגרו	אופן סגירת הבקשה (N=40,574/189) צווי הפטר ביטול תיקים	תיקים שנותרו פתוחים (N)
בית המשפט	118,074	40,574	35%	77,500
רשות האכיפה והגבייה*	374	189	34.5% דחייה העברה לבית המשפט 35.5% 30%	71

* לקוח מנתוני המדגם.

ניתן להתרשם מהנתונים המוצגים בטבלה 21 כי שיעור הבקשות לחדלות פירעון שמסתיימות במתן הפטר בבית המשפט המחוזי דומה לשיעורן ברשות האכיפה והגבייה. השוני הוא, כאמור, בפרוצדורה של ההליך ובמשכו עד לקבלת ההפטר. הנתון המעניין הוא דווקא לעניין הבקשות שלא צלחו. גם כאן שיעור הבקשות שמתבטלות הוא זהה, אך המשמעות של ביטול ההליך שונה. ביטול בקשה לפשיטת רגל על ידי בית המשפט משמעותו השתק לחייב, במובן זה שנסתם הגולל על בקשתו. במדגם של רשות האכיפה והגבייה, שבו היה אפשר לעמוד על הסיבה לביטול ההליך, התברר כי 35% מהבקשות נדחות, רובן בשל אי-עמידה בתנאי ההליך, לרבות חוסר תום לב של החייב, ואילו 30% מהבקשות נסגרות בשל אי-עמידה בתנאי הסף להליך. חייב שאינו עומד בתנאי הסף

לקבלת הפטר ברשות האכיפה והגבייה רשאי להמשיך הליך של חדלות פירעון בבית המשפט המחוזי. משכך, שיעור החייבים שנפלטים מהליך חדלות פירעון מבלי שניתנת להם אפשרות להסדיר את חובותיהם גבוה פי 2 בהליך פשיטת הרגל מאשר ברשות האכיפה והגבייה. אומנם, ההליך של מתן הפטר ברשות האכיפה והגבייה עודנו חדש, והמערכת עצמה עוד בוחנת את ההתנהלות בתחום זה, אך כבר כעת ברור כי העובדה שיש גורם בעל התמקצעות מלאה בתחום תורמת לפיתוח הדוקטרינה השיפוטית, לקיצור משך ההליך ולשיעור גבוה יותר של בקשות שמסתיימות בהפטר. בכך יש משום תרומה לקצב סילוק התיקים הגבוה ולהפחתה משמעותית בעומס השיפוט.

מן הנתונים עולה שהגורמים בעלי המומחיות בהוצאה לפועל מצליחים להגיע ליעילות משפטית גבוהה יותר מזו של בתי המשפט הכלליים, המתבטאת במשך ההליך, אשר קצר פי 2 ברשות האכיפה והגבייה, ובשיעור התיקים המסתיימים במתן הפטר מתוך כלל התיקים, אשר גבוה פי 1.6 ברשות האכיפה והגבייה.¹⁵⁷ ככתוב בדברי ההסבר להצעת חוק חדלות פירעון:

"...מערכת ההוצאה לפועל כבר צברה ידע ו'מומחיות' בעניינם של אותם חייבים, ולכן אין זה יעיל לדרוש מהם לעזוב את מערכת ההוצאה לפועל ולהתחיל לברר את עניינם מחדש לפני בית משפט או הממונה."¹⁵⁸

פרק ו: הסברים חלופיים להשפעת ההתמקצעות על הליך חדלות הפירעון

בפרק הקודם נבחנה השפעתה של ההתמקצעות השיפוטית על אופן סגירת ההליך ועל משך ההליך. השערת המחקר הייתה שקבלת החלטות על ידי גורמים בעלי התמקצעות שיפוטית בתחום תביא לידי קיצור משך הזמן השיפוטי ותתרום בכך להקלה בעומס השיפוטי בתיקי חדלות פירעון. אכן, נמצא כי ככל שההתמקצעות השיפוטית גבוהה יותר, משכו של הליך חדלות הפירעון מתקצר ושיעור התיקים המסתיימים במתן הפטר עולה.

ניתן לחשוב על שלושה הסברים חלופיים להשפעתה של ההתמקצעות השיפוטית על מדדי ההליך: קיומם של תיקים נוספים מתחומים מגוונים בבית המשפט המחוזי; ההבדל במורכבות התיקים; והתלות בשחקנים נוספים. לעניין ההסבר הראשון, כפי

¹⁵⁷ למסקנה דומה בדבר ההשפעה של עומס שיפוטי על אופי הטיפול בתיקים ועל אופן הסגירה שלהם ראו Christoph Engel & Keren Weinshall, *Manna from Heaven for Judges: Judges' Reaction to a Quasi-Random Reduction in Caseload*, 17 J. EMPIRICAL LEGAL STUD. 722 (2020).

¹⁵⁸ דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 698.

שראינו לעיל, שיעור הממוצע של תיקי פשיטת הרגל מסך התיקים של קבוצת השופטים בעלי ההתמקצעות השיפוטית החזקה עומד על כ-84%. כך, בעוד רשמי ההוצאה לפועל עוסקים רק בבקשות הפטר (אצל שני רשמים רוכזו 90% מהבקשות, ובממוצע 2,060 בקשות לכל רשם), אצל השופטים רק 84% מהתיקים הם תיקי פשיטת רגל (בממוצע 1,715 תיקים). עוד עולה מהנתונים שרוב התיקים הנוספים שאינם תיקי פשיטת רגל הם תיקים אזרחיים. לא ידועה מורכבותם, אך בהינתן שמדובר בבית משפט מחוזי, ניתן להניח שהם מורכבים יותר. ככל שמשקל התיקים דומה, היחס בממוצע התיקים בין רשם ב-100% התמקצעות לבין שופט ב-84% התמקצעות הוא דומה. כלומר, אילו השקיע הרשם רק 84% מהזמן בתיקי פשיטת רגל, ממוצע הבקשות שהוא היה מסיים בתקופת המחקר היה עומד על 1,730 בקשות – נתון זהה כמעט לממוצע התיקים של השופטים. עם זאת, מחקר שמדד את משקלות התיקים מערער חישוב זה, שכן לפיו לתיקים מסוגים שונים בבית המשפט המחוזי יש משקל שונה.¹⁵⁹ לפיכך, במסגרת הניסיון לאמוד את השפעת ההתמקצעות השיפוטית על מדד היעילות, מחקר זה בחן את היעילות במונחים של קצב סגירת התיקים ומשך ההליך. לעניין קצב סגירת התיקים, בשל ההבדל בין הגיוון בתחומי השיפוט בבית המשפט המחוזי לבין העדר הגיוון בהוצאה לפועל, אי-אפשר להגיע למסקנה חד-משמעית. עם זאת, ככל שאחוז תיקי פשיטת הרגל מתוך כלל התיקים גבוה ומתקרב ל-100%, ניתן להסיק מסקנות על הקשר בין התמקצעות שיפוטית ליעילות.

ההסבר השני נוגע כאמור בהבדל במורכבות התיקים. מורכבותו של תיק פשיטת רגל, ביחס לבקשת הפטר בהוצאה לפועל, יכול שתהיה מבוססת על סכום החוב, נכסים המצריכים מימוש, התנגדויות המוגשות בהליך ופרופיל הנושים. ההסבר הנשען על גובה החוב כגורם התורם למורכבות התיק אינו מניח את הדעת. הסיבה לכך היא שהחלטות בתחום חדלות הפירעון אינן נגזרות מגובה החוב, אלא רק מיכולתו האובייקטיבית של החייב להחזיר את החוב. הליך חדלות פירעון אינו נמדד ביחס לגובה החוב הכולל. צו התשלומים שיוצא במסגרת ההליך ייקבע בהתאם ליכולתו הכלכלית של החייב ולהתנהלותו, ולא בהתאם לחוב, וכך גם גורל ההליך. אכן, מחקרים לא מצאו קשר בין גובה החוב לבין מורכבות ההליך – לא מבחינת צו התשלומים, לא מבחינת פעולות הגבייה ואף לא מבחינת ההתנגדויות.¹⁶⁰ יתר על כן, גם אם נניח שגובה החוב משפיע על ההליך השיפוטי, המחקר עצמו נדרש לשאלת מורכבותו של ההליך, ובמסגרת הוראת השעה העמיד את סמכותו של הרשם להליכי חדלות פירעון עד לסכום חוב כולל של 800,000 ש"ח.¹⁶¹ בתי המשפט והכונס הרשמי טרם פרסמו מידע על גובה החוב

¹⁵⁹ וינשל-מרגל, גלון וטרבולוס, לעיל ה"ש 120.

¹⁶⁰ מוגרמן, נדיב ואופיר, לעיל ה"ש 35. לדיווח על מחקר זה ראו אדריאן פילוט "מחקר: פושטי רגל נאלצים לשלם לנושים יותר מההכנסה הפנויה שלהם" **כלכליסט** (12.1.2020) <https://www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3777562,00.html>

¹⁶¹ הבקשות שנדגמו למאגר זה כללו גם בקשות בסכום חוב גבוה מהקבוע בחוק החדש, וזאת בהתאם להוראת השעה.

הממוצע בהליכי פשיטת רגל, אולם במחקרים אחרים נמצא כי הוא עומד על כ-275,000 ש"ח (וגובה החוב החציוני עומד על כ-590,000 ש"ח).¹⁶² במאגר הייעודי של תיקי הוצאה לפועל שנבנה לצורך המחקר הנוכחי נמצא כי סך החובות הממוצע עומד על כ-300,000 ש"ח והחציון על כ-205,000 ש"ח. סכום החוב המרבי במאגר היה כ-660,000 ש"ח, והקטן ביותר היה כ-8,500 ש"ח. מהשוואה בין תיקי פשיטת הרגל לבין תיקי הפטר עולה כי סכום החוב הממוצע בתיקי פשיטת רגל דומה לסכום החוב הממוצע בהוצאה לפועל. סכום החוב הממוצע בהוצאה לפועל עדיין נמוך במידה משמעותית מרף הסמכות שניתנה לרשמי ההוצאה לפועל למתן הפטר במסגרת הוראת השעה, וגבוה מסכום החוב שבגיניו ניתן לפתוח בהליכים לפני הרשם מכוח הוראות החוק החדש. מכאן, ככל שאנו מניחים שמטרת המחקר הייתה להשאיר אצל הרשמים סמכות להליכים מורכבים פחות, ניכר שגובה החוב הכולל אינו מעיד על מורכבות ההליך. נתונים אלו מצביעים לטעמי על קביעה שרירותית של גובה החוב לעניין הסמכות לניהול ההליך – בבית המשפט או אצל הרשם. ניתן להניח שברמה המשפטית מדובר לרוב בתיקים דומים ובהליך שמורכבותו דומה. בשני המקרים הגורם השיפוטי עוסק בהליכי חדלות פירעון של חייב בעל יכולת כלכלית מוגבלת ונכסים מצומצמים.

לעניין מימושם של נכסים, אכן, ככל שיש צורך במימוש נכס כגון דירת מגורים, מדובר בהליך מורכב יותר ולרוב גם ארוך יותר. לא נמצא מחקר מקיף העוסק בשאלת הנכסים של מבקשי חדלות הפירעון או בשאלת מימושם של נכסים אלו ככל שהם קיימים. המחקר היחיד בנושא, אשר נעשה רק לאחרונה על קבוצת מבקשי ההפטר בהוצאה לפועל, מעלה שרק לשליש מהם יש בעלות על דירת מגורים.¹⁶³ זהו ללא ספק נושא מעניין למחקר המשך, והוא נעשה חשוב אף יותר לנוכח השינוי שחל בחוק החדש, שנכנס לתוקפו לאחר תקופת המחקר, בסוגיה של מימוש דירת המגורים.¹⁶⁴

לעניין ההתנגדויות בהליך, בנתונים מתיקי פשיטת הרגל לא נמצא מידע על אודות ההתנגדויות בהליך. במאגר הבקשות שנדגם מרשות האכיפה והגבייה נמצאו רק 7 בקשות שבהן נרשמה התנגדות של הנושים – מספר קטן מכדי לאפשר הסקת מסקנות תקפות. יצוין, עם זאת, שבתיקים אלו לא נמצא שההתנגדות השפיעה על מורכבות ההליך באופן שהאריך את משכו. ההשפעה היחידה שנמצאה היא בגובה התשלום החודשי שנקבע בהליך, שעלה בממוצע בכ-15%.¹⁶⁵

כאמור, פרופיל הנושים עשוי אף הוא להיות גורם המסביר את מורכבות ההליך. גם כאן אין בידינו נתונים מסודרים על פרופיל הנושים. השערה אפשרית היא שכל שמדובר בנושים מקצועיים יותר, בעלי ידע ויכולת כלכלית, נטייתם למעורבות בהליך תעלה, כמו גם הסיכוי שהם יהיו מיוצגים. במחקר אחר, שערכתי עם יבגני מוגרמן ומורן

162 דוחות רשות האכיפה והגבייה, לעיל ה"ש 145.

163 רבקה אהרני ורפי גולן מקבלי הפטר בהוצאה לפועל לוח 2.9 : בעלות בנכס (רשות האכיפה והגבייה https://www.gov.il/BlobFolder/news/patrons_research_study_1/he/m.m.h.pdf (2019).

164 על השינוי בהוראות בנוגע למימוש דירת מגורים ראו ס' 229 לחוק החדש.

165 מממוצע כללי של 476 ש"ח לסכום של 550 ש"ח בממוצע.

אופיר, מצאנו כי מעורבות של נושה מקצועי, המוגדר כנושה פיננסי, משפיעה על גובה התשלומים שנקבעו בהליך.¹⁶⁶ לא נמצא שמעורבותו של גורם זה מגדילה את מספר ההתנגדויות או את מספר הדיונים בתיק, או תורמת באופן אחר למורכבות ההליך. עם זאת, אני סבורה שיהיה מעניין לבחון הסבר זה במחקר המשך מעמיק. על מעורבות נמוכה של הנושים, ללא קשר לזהותם, ניתן ללמוד מדברי ההסבר של החוק החדש, תחת הגדרת תפקידו של הכונס הרשמי כממונה על ההליך:

"הצורך במעורבותו של גורם מינהלי בהליכי חדלות פירעון, אף שמדובר בהליכים אזרחיים בעיקרם, נובע מהעדר מעורבות מספקת של בעלי העניין בהליכים. זאת משום שבמקרים רבים התועלת הכלכלית הצפויה לנושים מההליך אינה מצדיקה מבחינתם מעורבות פעילה בהליכים."¹⁶⁷

דברים אלו יכולים גם לחזק את ההנחה שברוב ההליכים אין נכסים למימוש, שהרי אילו היו, התועלת הכלכלית הצפויה הייתה עולה.

ההסבר השלישי מבוסס כאמור על תלות בשחקנים נוספים. בהיבט זה יש שונות בין המערכות. מערכת פשיטת הרגל בבתי המשפט מערכת גורמים שלישיים, מקצועיים, שהתקדמות ההליך תלויה בהם – הכונס הרשמי והנאמן, וכיום הממונה על הליכי חדלות פירעון.¹⁶⁸ לעומתה, מערכת ההוצאה לפועל מתנהלת באופן ישיר מול החייב.¹⁶⁹

זאת ועוד, ההליך בהוצאה לפועל מתנהל רק מול רשם ההוצאה לפועל – הוא הגורם אשר מנהל את ההליך ומחליט אם להעניק הפטר אם לאו. כך, מלשון הוראת השעה עולה שרשם ההוצאה לפועל מקיים את הדיונים, עורך חקירת יכולת לחייב, מכריע בהתנגדויות ככל שהוגשו, וקובע את ההחלטה הסוגרת בתיק.¹⁷⁰ דברי ההסבר להוראת השעה אף מציינים כי הליך הבדיקה למתן הפטר ותנאי הסף להענקת הפטר מחמירים יותר בהוצאה לפועל מאשר בבית המשפט תחת הוראות הפקודה.¹⁷¹ להבדיל מההוצאה לפועל, שם הצדדים מתנהלים כאמור מול שחקן יחיד, הוא רשם ההוצאה לפועל, בהליך פשיטת הרגל יש שני שחקנים עיקריים – השופט בהליך והכונס הרשמי.¹⁷² זה האחרון משמש ידו הארוכה של בית המשפט, וניתן אף לומר כי לעיתים שיקול דעתו משמש

166 על הקשר בין המלצות הגורם המקצועי להחלטת בית המשפט ראו Mugerman, Nadiv & Ofir, לעיל ה"ש 23.

167 דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 735.

168 ראו לעיל ה"ש 142.

169 ראו ס' 169 לחוק ההוצאה לפועל. ראו גם ס' 188 לחוק חדלות פירעון, ובמיוחד ס"ק (א), הקובע כי לרשם ההוצאה לפועל "...יהיו נתונות... הסמכויות הנתונות לפי חוק זה לבית המשפט ולממונה בהליכי חדלות פירעון של יחיד".

170 ראו ס' 1269–1369 לחוק ההוצאה לפועל, כנוסחם בס' 3 להוראת השעה.

171 ראו דברי ההסבר להוראת השעה, לעיל ה"ש 95, בעמ' 789.

172 ראו במיוחד ס' 18, 18ג ו-18ד לפקודה.

עיגון להחלטות השופט בהליכי פשיטת רגל.¹⁷³ העובדה שיש שחקן נוסף בהליך פשיטת הרגל, שהשופט תלוי בו על מנת לקבל תמונה עובדתית על החייב, עשויה להוות הסבר מרכזי לזמן השיפוטי הארוך יותר בהליכי פשיטת רגל. העובדה שרשם ההוצאה לפועל עורך בעצמו את חקירת היכולת של החייב, ואינו תלוי בגורם נוסף, עשויה להסביר את יכולתו לקבל החלטות בזמן קצר יותר.

פרק ז: תרומת המחקר להוראות חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי

עד לאחרונה, תחת פקודת פשיטת הרגל, הוגשו בקשות לפתיחת הליכי חדלות פירעון של יחידים לבתי המשפט המחוזיים.¹⁷⁴ הוראות החוק החדש מכפיפות את ההליך לסמכותו של בית משפט השלום.¹⁷⁵ החידוש העיקרי בחוק החדש הוא העברת ניהול חלק מהליך חדלות הפירעון לגורם מנהלי, הוא הממונה על הליכי חדלות פירעון (להלן: הממונה).¹⁷⁶ על אף החידוש בחוק, הודגש כי "למרות המעבר להליכים מינהליים, מוצע שהצו המרכזי בהליכים, הצו לשיקום כלכלי, יינתן בידי בית המשפט".¹⁷⁷ חידוש משמעותי נוסף בחוק הוא חלוקת הסמכות העניינית בנוגע לבקשות חדלות הפירעון של יחידים בין הממונה לבין רשמי ההוצאה לפועל. כך, החוק החדש מסמיך רשמים אלו לנהל הליכי חדלות פירעון עד סכום של 150,000 ש"ח במלואם, ללא היזקקות לבית המשפט.¹⁷⁸

עם חקיקתו של החוק החדש עברו הליכי חדלות הפירעון להתנהל לא מול בית המשפט, אלא מול הכונס הרשמי, או בשמו החדש במסגרת ההליך – "הממונה".¹⁷⁹ שהוא מעתה הגורם המקצועי האחראי לניהול ההליך, בפיקוחו של בית המשפט. לעניין זה צוין בדברי ההסבר להצעת החוק כי המטרה היא, בין היתר, הבטחת יעילות פרוצדורלית,¹⁸⁰ וזאת לטובת קיצור הליכים, הפחתת הבירוקרטיה והבטחת הצלחתו של

173 מוגרמן, נדיב ואופיר, לעיל ה"ש 35.

174 ס' 172 לפקודת פשיטת הרגל.

175 כך עולה מהגדרת "בית משפט" בס' 4 לחוק החדש וכן מס' 353 לחוק.

176 החוק החדש קובע כי בקשה לפשיטת רגל תנוהל ישירות מול הממונה על הליכי חדלות פירעון בכונס הרשמי, וחובות בהיקף קטן יותר יתנהלו מול רשם ההוצאה לפועל. ראו את הגדרת "הממונה" בס' 4 לחוק החדש, וכן שם, בס' 266. ראו גם דברי המבוא להצעת החוק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 597.

177 דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 658. לפי ס' 154 לחוק החדש, הממונה יגיש את הצעתו לצו שיקום כלכלי לבית המשפט, וזה ידון בה ויפסוק (ראו שם, בס' 161).

178 דברי המבוא להצעת החוק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 597.

179 ראו ס' 266 לחוק החדש.

180 דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 735–737.

ההליך.¹⁸¹ מאמר זה מתייחס למצב לפני כניסתו של החוק החדש לתוקף, וככזה הוא מבוסס על נתונים על הליכי חדלות פירעון הן בהוצאה לפועל והן בבתי המשפט. מנתונים אלה יש אפשרות להסיק מסקנות חשובות, בין היתר, לגבי ניסוח החוק החדש וחקיקת המשנה מכוחו.

בחוק החדש סמכותם של השופטים מצטמצמת, ומרב ההליך מוכרע על ידי הממונה. למעשה, הסמכות לניהול ההליך – החל בהענקת הצו לפתיחת ההליך, המשך בקביעת גובה התשלומים וכלה במתן הפטר או בביטול ההליך – נתונה כולה לממונה,¹⁸² כחלק מסמכות מעין-שיפוטית המוענקת לגורם מנהלי,¹⁸³ ובית המשפט נהפך לגורם מפקח.¹⁸⁴ שאלת העברתם של הליכי חדלות פירעון מבית המשפט לגורם מנהלי שאינו שיפוטי חורגת ממסגרת הדיון במחקר זה, על אף חשיבותה.¹⁸⁵ למעשה, מעורבותו של בית המשפט מתבטאת בהענקת צו לשיקום כלכלי, שהוא למעשה אישור של תוכנית התשלומים לחייב, המבוססת על המידע שמסר הממונה. על פני הדברים נדמה שהשינוי מהפקודה לחוק החדש אינו רב, שכן גם קודם לכן התבטאה מעורבותו של בית המשפט בעיקר בשני שלבים: תחילה במתן צו פשיטת הרגל, המקביל לצו לשיקום כלכלי, ולבסוף בהחלטה הסוגרת בתיק. עם זאת, החוק, להבדיל מהפקודה, מעניק סמכויות מעין-שיפוטיות רבות לממונה, ביניהן הסמכות לשנות את גובה התשלומים גם אחרי הצו לשיקום כלכלי, ללא מעורבות בית המשפט.¹⁸⁶ בדומה להליך תחת הוראות הפקודה, הוראות החוק החדש מאפשרות מינוי של נאמן על מנת שיסייע לבית המשפט ולממונה להוציא לפועל את הליכי חדלות הפירעון. על הנאמן מוטל, בין היתר, לחקור את התנהלותו של החייב ואת יכולתו הכלכלית.¹⁸⁷ בעוד הליכי חדלות הפירעון המחליפים את פשיטת הרגל נשארו במערכת השיפוט, בסמכות בית משפט שלום, תוך הגברת המקום וההזקקות לכונס הרשמי ואף לגורמים הממונים על ידיו, דוגמת הנאמן, הליכים

181 ראו, למשל, את דברי המבוא להצעת החוק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 594, שם מוצע כי המטרה השלישית של החוק תהא, בין היתר, "קיצור הליכים והפחתת הנטל הבירוקרטי". כן ראו שם, דברי ההסבר לס' 121, 187, 308 ו-309. להרחבה על מטרות ההליך ראו נדיב "סיפור של חדלות פירעון", לעיל ה"ש 79.

182 ראו חלק ו לחוק החדש.

183 דברי ההסבר להצעת החוק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 735.

184 ס' 279(א) לחוק החדש מורה כי בסמכותו של בית המשפט הדין בהליך חדלות פירעון – ובמקרה של חדלות פירעון של יחידים מדובר בבית משפט השלום – להחליט בכל שאלה שבמשפט או שבעובדה המתעוררת בהליך. יושם אל לב כי החוק החדש מבקש ליצור בתי משפט המתמחים בנושא חדלות פירעון של יחידים, ולכן נקבע כי הסמכות לא תהיה מסורה לכל בית משפט שלום, אלא רק לבתי משפט שלום שהנשיא יושב בהם. עם זאת, אין בכך כדי להצביע על התמקצעות מהותית.

185 אך ראו ביקורת של מאור ודגני, לעיל ה"ש 26, כרך ב, בעמ' 866, בדבר הצורך בהוראה לעניין מרותו של הממונה, בדומה למקובל בענייני שפיטה (ראו ס' 2 לחוק-יסוד: השפיטה). יודגש כי הוראה דומה קבועה לעניינם של רשמי הוצאה לפועל בס' 3א(ד) לחוק ההוצאה לפועל.

186 ראו ס' 156(ה) לחוק החדש.

187 ס' 125(א), 129(א) ו-130(א) לחוק החדש.

מקבילים המתקיימים בהוצאה לפועל מתאפיינים בפרוצדורה פשוטה יותר ומתנהלים מול שחקן אחד, הוא רשם ההפטרים. סמכותו של הרשם רחבה, ולצד הסמכויות המוענקות לו מכוח חוק ההוצאה לפועל, החוק החדש מקנה לו את הסמכויות הניתנות לממונה,¹⁸⁸ ואף סמכויות הנתונות לבית המשפט הדן בהליכי חדלות פירעון.¹⁸⁹

המאמר מבקש לבחון את המצב לפני החוק החדש, ומתבסס על נתונים שנאספו לפני כניסתו לתוקף ולפני הרפורמה שהוא מתווה. יש בבחינה זו כדי לתרום לדיון בשאלת ההתמקצעות השיפוטית הכללית במערכת בתי המשפט ובתחום של הליכי חדלות פירעון בפרט. אומנם, העברת הסמכות לגורם מנהלי מעלה שאלות אחרות של התנהלות ציבורית, אך אלה עוסקות בעיקרן בסוגיית ניהול ההליך וההיזקקות לגורם שיפוט. מחקר זה תורם לשיח על הוראות החוק החדש, ויישאר רלוונטי לעניין תפקידו של בית המשפט כגורם המפקח על הליכי הממונה וכערכאה השיפוטית בערעור על החלטותיהם של רשמי ההוצאה לפועל. עוד עשוי מחקר זה לסייע בבחינת השפעתם של גורמים רבים על יעילות ההליך, כמו גם בשאלת מידת ההתמקצעות הנדרשת מהנאמן הנבחר מטעמו של הממונה. המחקר מצליח להראות שמערכת ההוצאה לפועל, בעלת המומחיות המיוחדת וההתמקצעות המלאה בהליכי חדלות פירעון, מצליחה להביא לידי קיצור משך ההליך. קיצור משך ההליך רלוונטי במיוחד לנוכח הוראות החוק החדש, השמות דגש בשיקום החייב ובחזרתו לחיים כלכליים יצרניים.¹⁹⁰

באופן נקודתי עולה ממחקר זה השאלה מדוע בחר המחוקק להוריד את סמכות הרשם מתיקי חוב של 800,000 ש"ח, כפי שהיה בתקופת הוראת השעה, לתיקי חוב בסכום מרבי של 150,000 ש"ח. שינוי זה מעניין משני היבטים. ראשית, כפי שהובא לעיל, ממוצע החוב בתיקים שהוגשו להוצאה לפועל בתקופת הוראת השעה עמד על כ-300,000 ש"ח. עובדה זו כשלעצמה מטילה ספק באופן קביעת הרף שעודכן בחוק החדש. שנית, המשמעות של הגבלת הסכום ל-150,000 ש"ח היא ככל הנראה הקטנת הנטל אצל הרשמים והשארית רוב הליכי חדלות הפירעון בניהול הממונה ובית משפט השלום. בחינת ההתמקצעות השיפוטית במחקר זה מעלה כי ההוצאה לפועל היא הפורום היעיל יותר, והיה נכון שהמחוקק ישאיר את רף החובות על הסכום הגבוה יותר ויאפשר לחייבים רבים יותר לנהל הליכי חדלות פירעון במסגרת רשות האכיפה והגבייה, מבלי להיאלץ להעביר בקשה ומידע לממונה, באופן שהיה תורם ליעילות ההליך על דרך קיצור משכו.¹⁹¹

188 למעט ארבע הסמכויות הנקובות בס' 202 לחוק החדש.

189 ראו ס' 203(א) לחוק החדש.

190 על מעמד השיקום ראו בס' 58 ובסימן ג לפרק ז בחלק ב לחוק חדלות פירעון. החידוש הבולט בחוק הוא המטרה של שיקום כלכלי של החייב, כעולה גם מס' 1 לחוק, הקובע כי שתיים מבין שלוש מטרותיו של החוק הן "להביא ככל האפשר לשיקומו הכלכלי של החייב" ו"לקדם את שילובו מחדש של חייב שהוא יחיד במרקם החיים הכלכליים".

191 אין עדיין נתונים מסודרים על התפלגות הבקשות לחדלות פירעון בין הממונה לבין רשם ההפטרים וסכומי החוב.

חשוב גם לציין שיצירת מומחיות שיפוטית חשובה במיוחד בתקופה זו, לאחר כניסתו לתוקף של החוק החדש. החוק החדש קובע כאמור, בין היתר, שהסמכות העניינית בתחום זה עוברת מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום. ראשית, מדובר בבית משפט עמוס יותר.¹⁹² שנית, כעת יחלו לעסוק בתיקים אלו שופטים חדשים, מבית משפט השלום, שלא עסקו בתחום זה קודם לכן. לנוכח תקופת ההסתגלות והלמידה הצפויה, אשר תגדיל מן הסתם את העומס, חשוב במיוחד לנסות לאפשר לשופטים ייעודיים לצבור ניסיון והתמקצעות, כזו שתתרום הן בהיבט הדיוני והן בהיבט המהותי. בהתמקצעות כזו יהיה כדי להקל את העומס הרובץ על בית המשפט, לקצר את משך ההליך, ולהיטיב בכך עם כל השחקנים. תרומתו של המחקר חשובה גם לנוכח הוראות החוק החדש המעבירות סמכות שיפוטית לממונה כרשות מנהלית ולבאי כוח. הותרת סמכות מצומצמת לבתי המשפט, המתמצה בעיקר בשאלות מורכבות ובמחלוקות המחייבות את מומחיותו,¹⁹³ מדגישה עוד יותר, לטעמי, את ההצדקה להתמקצעות שיפוטית.

מחקר זה עוסק גם בהיבט העומס השיפוטי. הוראות החוק החדש מבקשות להעביר את הסמכות הדיונית לבית משפט השלום, אומנם תוך צמצום ההיזקקות לבית המשפט, אך אין מדובר בצמצום משמעותי. עצם ההעברה מבתי המשפט המחוזיים לבתי משפט השלום לא תפתור את מצוקת העומס שנוצר במערכת בתי המשפט, ולא תתרום לייעילות ההליך. להפך, מהנתונים עולה שבתי משפט השלום עמוסים לפחות כמו בתי המשפט המחוזיים, אם לא יותר מהם.¹⁹⁴ יתרה מזו, צפוי שלפחות בטווח הקרוב יגבר העומס, שכן ההליכים יתבררו כאמור לפני שופטים שטרם צברו מומחיות בתחום. נקודה זו מחזקת את הצורך לבחון פתרון אחר, ולהרחיב את הדיון בנושא שלא עלה כלל במסגרת הרפורמה בחוק חדלות פירעון. על הנהלת בתי המשפט לעמוד על החשיבות בהתמקצעות שיפוטית בבואה להחליט על חלוקת תיקי חדלות הפירעון בין כוח האדם השיפוטי, גם בתוך בית משפט השלום, ואף לבחון אפשרות של הכשרות ויצירת התמקצעות שיפוטית על בסיס ידע וניסיון. הצורך בניהול הליכי חדלות פירעון קצרים גובר לנוכח משבר הקורונה, ואף נשמעים קולות הקוראים להקמת גוף נפרד להחלטות חדלות פירעון של נפגעי הקורונה, בסמכות שיפוטית בעלת התמקצעות מלאה ובהליך מהיר ויעיל.¹⁹⁵

192 דוח הרשות השופטת 2017, לעיל ה"ש 2, בעמ' 9.

193 ראו חלק ז לחוק חדלות פירעון.

194 על העומס בבית משפט השלום בהשוואה לבית המשפט המחוזי ראו הרשות השופטת בישראל

דו"ח שנתי 2013 9 (2014) https://www.gov.il/BlobFolder/reports/statistics_annual_2013/he/

annual2013.pdf; הרשות השופטת בישראל דו"ח שנתי 2014 9 (2015) <https://www.gov.il/Blob>

Folder/reports/statistics_annual_2014/he/annual2014.pdf.

195 לכתבה הסוקרת את עמדתם של מאור ודגני ראו ליטל דובריביצקי "השופט עודד מאור: 'חוק חדלות

הפירעון החדש לא נותן פתרון אמיתי לנפגעי משבר הקורונה" כלכליסט (10.5.2020)

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3820011,00.html>

סיכום

נושא ההתמקצעות השיפוטית הוא נושא שנוי במחלוקת. אולם הצירוף של שתי המסקנות ממחקר זה – בדבר הקיצור המשמעותי של משך ההליך ובדבר העלייה בקצב סילוק התיקים – מוכיח לטעמי את הצורך ביצירת התמקצעות שיפוטית בתחום חדלות הפירעון של יחידים. חשוב לציין: הצורך אינו מערכתי בלבד; להבדיל מתחומי משפט אחרים העוסקים בעניינים שבין אדם לחברו, על התחום של חדלות פירעון נהוג להסתכל כבעל עניין והשפעה ציבוריים. בדברי ההסבר להצעת החוק מדגישים במיוחד את החשיבות שבהחזרת החייב לחיים כלכליים במהירות. שיקום זה הוא לא רק אישי, אלא טמונת בו גם השפעות כלל-משקיות.¹⁹⁶ חקיקת החוק החדש מהווה שיקוף ותוצר של אימוץ שינוי תפיסתי על ידי המחקר, והתוויית דרך חדשה עבור החייבים בהליכים אלו. התפיסה המשפטית המגולמת בשינוי האמור היא שיש לראות בהליך חדלות הפירעון משום "רע הכרחי" הנובע מן המציאות העכשווית, ולא כלי עונשי.¹⁹⁷ דהיינו, אין להאשים את חדלי הפירעון בשל עוניים.¹⁹⁸ תכלית החוק החדש, כנלמד מסעיף 1 לחוק, היא שיקומו של החייב. מדובר בשינוי מן הפרדיגמה הישנה, הקיימת בפקודה, אשר הציבה במקום הראשון את המטרה של מרוב החוב שיפרע.¹⁹⁹ לעניין התכליות השונות של דיני חדלות פירעון של יחידים יפים דבריו של פרופ' האן בספרו:

"ליבתם של דיני חדלות הפירעון לחייב בשר ודם היא שמיטת חובותיו... שמיטת חובות משקפת ערך יסוד חברתי וכלכלי מן המעלה הראשונה."²⁰⁰

מחקר זה בא לסייע בבחינת הגשמתו של אינטרס חברתי זה, לצד אינטרסים אחרים שדיני חדלות פירעון מבקשים לקדם. משכך, וכפי שעולה מממצאי המחקר, קיימת חשיבות אישית וציבורית לייעול ההליך, להפחתת העומס השיפוטי ולקיצור משך ההליך – כל זאת תוך הקפדה על התמקצעות שיפוטית.

אחת המסקנות הבולטות של המחקר היא שככל שההתמקצעות השיפוטית גבוהה יותר, משכו של הליך חדלות הפירעון מתקצר ושיעור התיקים המסתיימים במתן הפטר עולה. בכך המחקר מוסיף תרומה חשובה על זו שהשיאו מחקרים אמפיריים קודמים שביקשו למצוא קשר בין התמקצעות שיפוטית לבין החלטות שיפוטיות.²⁰¹ המחקר

196 דברי המבוא להצעת החוק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 593.

197 קמחי, לעיל ה"ש 133, בעמ' 854.

198 ראו את תפיסתו של יובל אלבשן **זרים במשפט: נגישות לצדק בישראל** 149 (2005), המבקש להעניק לאוכלוסייה זו סיוע במסגרת של מימוש זכויות, ולא כחסד או נדבה שלטוניים.

199 פרוטוקול ישיבה 205 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 4 (14.6.2016).

200 האן, לעיל ה"ש 62, בעמ' 677.

201 Rachlinski, Guthrie & Wistrich, לעיל ה"ש 16. מחקרם לא מצא הבדל מובהק בין החלטות של שופטים המתמקצעים בתחום שיפוטי לבין החלטות של שופטים ללא התמקצעות.

בתחום ההתמקצעות של שופטים מצוי בראשיתו. מחקר זה הוא הראשון שבוחן אמפירית את מושג ההתמקצעות השיפוטית בבתי המשפט המחוזיים, ולצד זאת בוחן גם את מדדי העומס השיפוטי בתחום חדלות פירעון של יחידים ואת תוצאות ההליך על פני מדגם גדול של תיקים. בצד זאת המחקר הנוכחי מותיר פתח למחקרים נוספים שיבחנו משתנים נוספים העשויים להשפיע על התמקצעות השופט, ביניהם הוותק השיפוטי בתחום הספציפי והניסיון המקצועי הקודם. בתחום חדלות הפירעון מצא המחקר גם פער משמעותי בסוג ההחלטה הסוגרת בין המחוזות השונים בבית המשפט, ועל כן הוא מזמין לטעמי מחקרי המשך בנושא. גם המאגר הנוסף בהוצאה לפועל הוא ראשון מסוגו, ומאפשר הצצה ייחודית על משך ההליך בהוצאה לפועל. משני המאגרים עולה בבירור שההתמקצעות השיפוטית היא משתנה עצמאי המשפיע על העומס השיפוטי, והעומס, כמשתנה תלוי, משפיע על אופן הסגירה ומשך ההליך.

Is Judicial Specialization Important? Specialization and Case Load in the District Courts

Neta Nadiv

The judicial system is overloaded. This article suggests that judicial specialization, in the sense of a focus on a particular legal field, will help reduce courts' caseload by managing judicial human capital and shortening the duration of the judicial proceedings. The study seeks to examine the question of judicial specialization through the example of insolvency cases heard in the district courts. The proposed examination of the contribution of judicial specialization in insolvency proceedings of individuals is important and current and has the potential to contribute to the examination of the new Israeli insolvency law. The Insolvency and Economic Rehabilitation Law, 2018, seeks to deal with the judicial caseload in insolvency cases in terms of length of the proceedings and the substantive authority to hear them, after the legislature explicitly states the need for procedural relief in those cases. Insolvency cases are suitable for examining the question of judicial specialization, especially since specialized insolvency courts have been established in other countries.

This study is based on two databases set up specifically for this purpose. These databases cover in detail the judicial specialization and the manner of judges diversified, as well as the case duration and the manner in which insolvency cases are closed. The question that will be examined is whether the establishment of a separate court for insolvency proceedings of individuals can be a solution that will shorten the duration of the proceedings and reduce caseload.



Is Judicial Specialization Important? Specialization and Case Load in the District Courts

Neta Nadiv

Volume 27, 2023