

אפריל, 2024



# חוב ללא תחתית

## חובות וחדלות פירעון בחברה הערבית

**מרכז אדוה**  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

דרך הנונה לצאת מהחובות  
**דרך חדש**

ד"ר מירי אנדבלד-סבג  
מקס גרובמן  
ד"ר יובל לבנת

## מבוא

כלכלת האשראי בישראל הולכת ופורחת, ואיתה צומחים חובות משקי הבית. אך לא כל החובות נבראו שווים: כפי שנבקש להראות במסמך זה, האוכלוסייה הערבית בישראל חשופה יותר למצוקה כלכלית, בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, ובו בזמן היא מופלית לרעה בשוק האשראי המוסדי. כך היא נדחקת לנטילת הלוואות מסוכנות בשוק האפור. הלוואות אלה קשורות לא אחת בפשע המאורגן, ומזינות אותו.

הפער בין יהודים לערבים אינו מתמצה בשלב צבירת החובות אלא גם בשלב ההשתחררות מהם. דיני חדלות הפירעון נועדו – בין השאר – לתת מענה לחייבים שלא עומדים בהחזר חובותיהם באמצעות הסדר משפטי של 'הפטר' (מחיקת חובות), שיאפשר עבורם פתיחת דף חדש ושיקום כלכלי. אך כפי שעולה ממסמך זה, ההסדר המשפטי מגן פחות על האוכלוסייה הערבית. מעמדה הפגיע של החברה הערבית מחייב חשיבה מחודשת על פתרונות מבניים ומוסדיים להתמודדות עם בעיית החובות, היווצרות שוק האשראי המפוצל, ותת הייצוג של ערבים בהליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי. לאחר שנסקור את ייצוג היתר של ערבים בצבירת חובות ואת ייצוג החסר שלהם בהליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי, נציע כמה צעדי מדיניות אפשריים בנושא.

## ערבים בעוני, ערבים בחובות

הנתונים מלמדים ברורות: האוכלוסייה הערבית בישראל סובלת מייצוג יתר בכל הקשור לקשיים כלכליים, חובות והליכי הוצאה לפועל.

שיעור העוני של משפחות בחברה הערבית, הנמדד לפי ההכנסה הכספית, הגיע ב-2022 ל-38.9% מהנפשות, לעומת 15.6% באוכלוסייה היהודית.<sup>1</sup> להכנסה הנמוכה בחברה הערבית מתלווה יכולת מוגבלת לחסוך: רק 11% ממשקי הבית הללו מצליחים לחסוך, בעוד האחוז המקביל בקרב החברה היהודית עומד על 38%.<sup>2</sup>

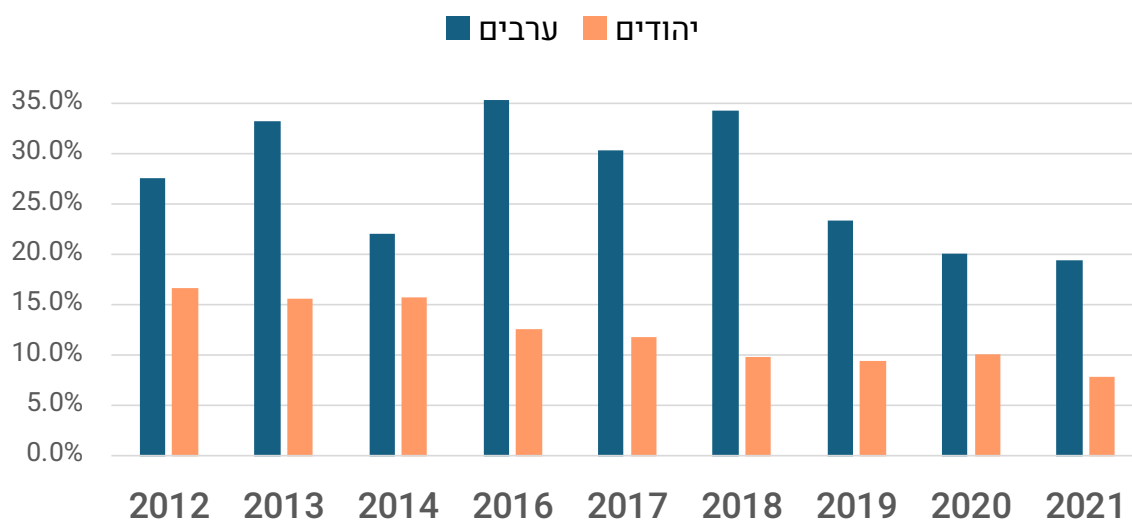
לפי הסקר החברתי של הלמ"ס, בעלי החוב הערבים מתוך סך בעלי החובות משנת 2018 עד 2022 עמד על 37% (בעוד שחלקם באוכלוסייה עומד על 21%).<sup>3</sup> גם הממצאים מסקר ארוך טווח של הלמ"ס מלמדים כי שיעור המשפחות שדיווחו כי הן שקועות בחובות היה גבוה פי שניים ויותר בחברה הערבית מאשר בחברה היהודית לאורך רוב העשור שהחל ב-2012 (תרשים 1).

1 הביטוח הלאומי (2023). *דוח ממדי העוני והאי־שוויון בהכנסות – 2022*. לוח נספח 2.

2 בנק ישראל (2021). *דין וחשבון 2020*. עמ' 244.

3 עיבוד מרכז אדוה לסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים המצוינות.

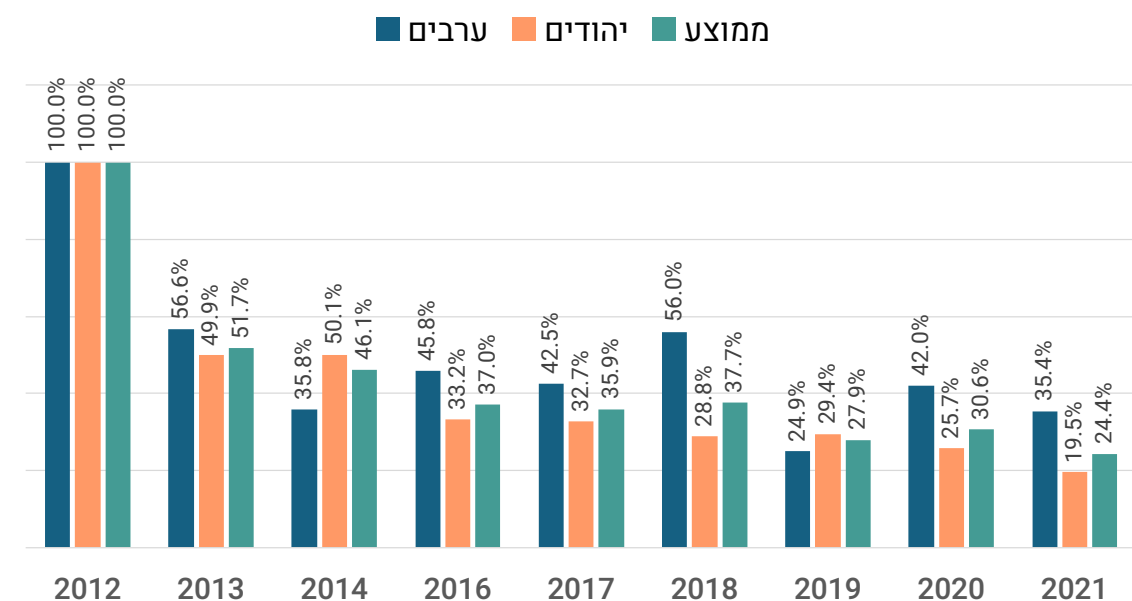
## תרשים 1: שיעור בעלי חובות במשפחות יהודיות וערביות, 2012–2021/22



מקור: עיבוד מרכז אדוה לסקר ארוך טווח של הלמ"ס, שנים שונות.  
הערה: שנת 2021 מתייחסת לצירוף השנים 2021–2022.

זאת ועוד, נתוני הסקר מראים כי החובות בקרב משפחות בחברה הערבית "עיקשים" יותר: מבין המשפחות שדיווחו שהן בעלות חובות ב־2012, נותרו לאחר כעשור (שנת 2021–2022) כ־19.5% מהמשפחות היהודיות וכ־35% מהמשפחות הערביות בחובות (תרשים 2).

## תרשים 2: שיעור בעלי החובות מקרב המשפחות שהיו בחובות בשנת 2012



מקור: עיבוד מרכז אדוה לסקר ארוך טווח של הלמ"ס, שנים שונות.  
הערה: הנתונים אינם רציפים. יתכן כי בעלי חובות ב־2021–2022 יצאו מהחובות בחלק מהשנים 2013–2020 וחזרו לחובות בשנים 2021–2022. שנת המוצא (2012) כוללת 100% מבעלי החובות שנבחנו בהמשך.

הפערים בין ערבים ליהודים ביחס לחובות עולים גם מדיווחי הבנקים למאגר האשראי הסטטיסטי של בנק ישראל. לפי דיווחים אלה, שיעור הלקוחות שפיגרו בהחזר הלוואה במהלך השנה שקדמה לשנת הבדיקה (2020) עמד על 6.3% בקרב יהודים לא חרדים, 7.2% בקרב יהודים חרדים, ו-14.9% בקרב לא יהודים.<sup>4</sup> שיעור החובות הגבוה מוביל לשיעור גבוה בתיקי הוצאה לפועל שנפתחים כנגד חייבים ערבים. לפי נתוני רשות האכיפה והגבייה שפורסמו בשנת 2022, אחוז הערבים בעלי תיק פתוח בהוצאה לפועל עמד על 5.35%.<sup>5</sup>

## הדרה משירותים פיננסיים

במחקר קודם של מרכז אדוה, תיארה ברברה סבירסקי את ההיבטים השונים של ההדרה הפיננסית של ערבים בישראל.<sup>6</sup> כך, למשל, לפי הסקר ארוך הטווח של הלמ"ס לשנת 2018,<sup>7</sup> 13% ממשקי הבית הערבים אין חשבון בנק, בהשוואה לפחות מ-1% בקרב יהודים. מבין בעלי החשבון, שיעור משקי הבית הלא-יהודים שחשבונם הבנקאי מוגבל (בשל חוב לבנק או לגופים חיצוניים) עומד על 15%, פי שלושה מהנתון המקביל בכלל האוכלוסייה.<sup>8</sup> בין הדרה כלכלית לבין חובות מתקיים קשר דו-כיווני של סיבה ותוצאה: הדרה כלכלית עלולה להביא לחובות, וחובות עלולים להביא להדרה כלכלית.<sup>9</sup> כך, למשל, היעדר היכולת לקבל הלוואה נוחה מהבנק יכול לדרדר חוב קטן, בגין בעיית נזילות זמנית, לסחרור חובות מהיר, ולעיתים מאלץ אנשים לקחת הלוואות בריבית דרקונית מגורמים שונים בשוק האפור.<sup>10</sup>

## ערבים בהליכי חדלות פירעון

במצב עניינים עגום זה, ניתן היה לצפות כי חלקה של האוכלוסייה הערבית בהליכי חדלות פירעון (פשיטת רגל) יהיה גם הוא גבוה בהרבה, בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. הליכי חדלות

4 בנק ישראל (2022). צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית.  
 5 רשות האכיפה והגבייה וארגונים נוספים (2022). תכנית לעידוד וקידום הסדרת חובות הוצאה לפועל בחברה הערבית: מסמך רקע לועדת אתגר: ג'וינט-אשלים.  
 6 Swirski (2023). *What is Financial Inclusion and What Needs to be Done to Include Arab Society in Israel?*.  
 Adva Center. לתקציר בעברית.  
 7 למ"ס (2019). בעלות על נכסים פיננסיים של משקי בית – ממצאים מתוך סקר ארוך טווח 2018.  
 8 בנק ישראל (2022). צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית.  
 9 קרומר-נבו, גורודזייסקי וסער-הימן (2014). חובות, עוני והדרה כלכלית. ביטחון סוציאלי 95, 11. עמ' 18.  
 10 שם.

פירעון נועדו לאפשר התמודדות עם חובות שהחייב לא מסוגל להחזירם, כך שהוא מגיע להסדר תשלומים מוגבל בזמן. במהלכו (במידה והחייב צולח את ההליך) מוחזר חלק מהחוב, בעוד שמחלקו האחר של החוב מקבל החייב הפטר (וישנם אף מקרים בהם החייב מקבל פטור מוחלט מהחזר חובות).<sup>11</sup> מכיוון שערבים שקועים יותר בחובות בהשוואה ליהודים, ומכיוון שהליכי חדלות פירעון הם הדרך להשתחרר מחובות בצורה לגאלית, היה מצופה שייצוג היתר של ערבים בקרב בעלי החובות יבוא לידי ביטוי גם בייצוג יתר שלהם כחייבים בהליכי חדלות פירעון.

גם אופי הרכב החוב בקרב האוכלוסייה הערבית אמור היה להשפיע על ההסתברות הגבוהה של אותה אוכלוסייה להימצא בהליכי חדלות פירעון. לפי מחקר משנת 2023 של בנק ישראל, שיעור גבוה יותר של חוב צרכני (שאינו למטרות דיור) מעלה את ההסתברות של החייבים לפתוח בהליך חדלות פירעון.<sup>12</sup> לא רק שערבים מוטים להלוואות צרכניות (שלא למטרות דיור),<sup>13</sup> הריבית הממוצעת שהם משלמים על הלוואות אלו גבוהה באופן משמעותי מהריבית שמשלמים יהודים.<sup>14</sup> ריבית גבוהה מקשה על החזר החובות לאורך זמן, ועלולה להוביל למצב של היעדר יכולת להחזירם.

השערה זו – ששיעור הערבים בהליכי חדלות פירעון ישקף את שיעורם הגבוה בקרב בעלי החובות ואף מעבר לכך (לאור סוג החובות שהם נושאים) – מתבקשת במיוחד נוכח תיקון חקיקה משנת 2018. בשנה זו חוקקה הכנסת חוק חדש בתחום פשיטת הרגל, הוא חדלות פירעון ושיקום כלכלי.<sup>15</sup> אף כי החוק מציין שמטרתו לאפשר את שיקומו הכלכלי של החייב והשתלבותו מחדש בחיי הכלכלה, מצד אחד, לצד השאת שיעור החוב שייפרע לנושים, מצד שני (וזאת בהמשך לשיח המוכר בתחום פשיטת הרגל, בדבר האיזון הנדרש בין זכויות הנושים לזכויות החייבים),<sup>16</sup> הדעה המקובלת היא שהחוק העניק מעמד של בכורה לערך שמיטת החובות ושיקומו הכלכלי של החייב.<sup>17</sup> כבר בדברי ההסבר של הצעת החוק הממשלתית

11 כך, למשל, לפי "הלכת לשצ'נקו" (פסק דינו של בית המשפט העליון ברע"א 6353/19 לשצ'נקו נ' כונס הנכסים הרשמי, 11.2.2020) חייבים המתקיימים מקיצבאות הביטוח הלאומי בלבד, ושאינן ברשותם נכסים בני מימוש, זוכים בהפטר מיד בתחילת ההליך.

12 בנק ישראל (2023). *חדלות פירעון של יחידים: אשראי צרכני, מחזור העסקים ומדד "היד הרכה"*. החוקרים הסבירו שמכיוון שהאשראי לצורכי דיור (משכנתא) מלווה באופן טיפוסי בבטוחה בדמות נכס הנדל"ן, אשראי זה לא היווה זרז משמעותי לכניסה להליך חדלות פירעון.

13 בנק ישראל (2022). *צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית*.

14 בשנים 2019–2020 שילמו לא־יהודים ריבית ממוצעת בגובה 6.3%, בהשוואה ל־5% בקרב יהודים לא־חרדים. בנק ישראל, שם.

15 החוק נכנס לתוקף בספטמבר 2019.

16 רון חריס (2023). *הזדמנות לפתוח דף חדש בדיני חדלות פירעון: מאיזונים למטרות*. ספר אשר גרוניס.

17 דוד האן (2023). *שמיטת חובות: גלגולה של הרפורמה בפשיטת רגל*. ספר אשר גרוניס. עמ' 49–748.

מ־2016, שהחלה להניע את גלגלי החקיקה של החוק, ישנה רטוריקה ששמה דגש על שיקומו הכלכלי של החייב, כך שיוכל "לפתוח דף חדש" לאחר שמיטת חובותיו, ועל הצורך בשינוי משפטי שישקף תפיסה ערכית זו.<sup>18</sup> מחקר ראשון מאז יישום החוק, שנערך בחטיבת המחקר של בנק ישראל מלמד, שבעקבות הרפורמה המשפטית אכן עלה מספר הבקשות מצד חייבים לפתיחה בהליכי חדלות פירעון.<sup>19</sup>

הממצאים שעולים להלן מפריכים, עם זאת, את ההשערה באשר לחלק הגדול יותר של ערבים בהליכי חדלות פירעון. בניגוד לייצוג היתר של ערבים כאנשים בעוני, בחובות ובהליכי ההוצאה לפועל, חלקם בהליכי חדלות פירעון מוגבל יחסית. לפי נתונים שהתקבלו מהממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי במשרד המשפטים,<sup>20</sup> נפתחו במהלך השנים 2012 ועד 2022 כ־36 אלף הליכי חדלות פירעון עבור תושבים ביישובים הומוגניים – יהודיים או ערביים (דהיינו, לא כולל ערים מעורבות). חישוב זה מציב את אחוז הערבים בהליכי חדלות פירעון על כ־30%.<sup>21</sup> מהנתונים עולה גם ששיעור הנשים שנמצאו בהליכי חדלות פירעון באותן שנים עמד על כ־34% – בהם 38% ביישובים היהודיים ו־26% ביישובים הערביים (ביישובים המעורבים השיעור דומה לממוצע).

נתונים נוספים על אוכלוסיית חדלי הפירעון באותן שנים חושפים כי חייבים ערבים שמגיעים לפשיטת רגל מתאפיינים במצב קשה במיוחד (טבלה 1). ההכנסה החודשית של יהודים הנמצאים בהליך גבוהה פי 4.2 מזו של ערבים,<sup>22</sup> וגודל החוב שלהם גבוה אף הוא משל ערבים – אם כי בשיעור נמוך בהרבה (כ־35%). עולה מכאן שמספר החודשים שיידרשו לתשלום החוב (מחוץ להליכי חדלות פירעון), בהתבסס על ההכנסה הכוללת, גבוה אצל

18 כך, לדוגמה, נכתב בדברי ההסבר ש"בעידן המודרני השימוש באשראי צרכני מהווה חלק נכבד מהשימוש באשראי במשק ונתפס כלגיטימי. לכן... יש לראות את הכשולן ביכולת פירעון האשראי וחדלות פירעון כתאונה כלכלית ולא כפגם מוסרי, ולהתאים את הדינים החלים על חדל הפירעון לתפיסה זו." עוד נכתב שם שאירוע חדלות הפירעון אינו אלא "רע הכרחי הנובע מהתפתחותו ושכלולו של שוק האשראי". ה"ח הממשלה תשע"ו מס' 1027.

19 אופיר, ברזני ושטיין (2023). *חדלות פירעון של יחידים: אשראי צרכני, מחזור העסקים ומדד "היד הרכה"*. בנק ישראל.  
20 הנתונים נמסרו במסגרת חוק חופש המידע לחוקרות מירי ברנשטיין, טל מלר ורג'ה אלנאבולסי במסגרת מחקרן [ברנשטיין ואח' (2022). *נשים ערביות בהליכי חדלות פירעון*]. אנו מודים לחוקרות שהעמידו לרשותנו את מאגר הנתונים שקיבלו. הנתונים לשנת 2022 כוללים רק את הרבעון הראשון של השנה. יצוין שמאגר הנתונים לא כלל פילוח לפי לאום, ולכן ביצענו את הפילוחים לפי מקום מגורי החייב, כפרוקסי ללאום.

21 שיעור זה הוא גם קירוב טוב לאומדן כאשר מתחשבים בערים המעורבות, שכן שיעור הערבים בערים המעורבות (25% כולל ירושלים) קרוב לשיעורם בכלל הארץ (21%).

22 לרבים מבעלי החוב (כ־72% מהיהודים וכ־80% מהערבים) ההכנסה החודשית היא אפס. אם מתייחסים רק למי שהכנסתו גבוהה מאפס, ההכנסה של יהודים גבוהה פי 3 מזו של הערבים.

ערבים פי 3.1 בממוצע מזה של יהודים, כך שהראשונים שקועים בחובות עמוקים ביותר. נתון זה מצביע על כך שיהודים נכנסים להליך חדלות פירעון בטווח רחב יותר של מצבים כלכליים, בעוד חייבים ערבים מגיעים להליך במצבי קיצון שרלוונטיים לפלח אוכלוסייה קטן יותר. נראה שגם בקרב אוכלוסיית החייבים המנהלים את ההליך, נשמר פער כלכלי לטובת האוכלוסייה היהודית.

### טבלה 1: הכנסה וגובה החוב של ערבים ויהודים בהליכי חדלות פירעון 2012–2022

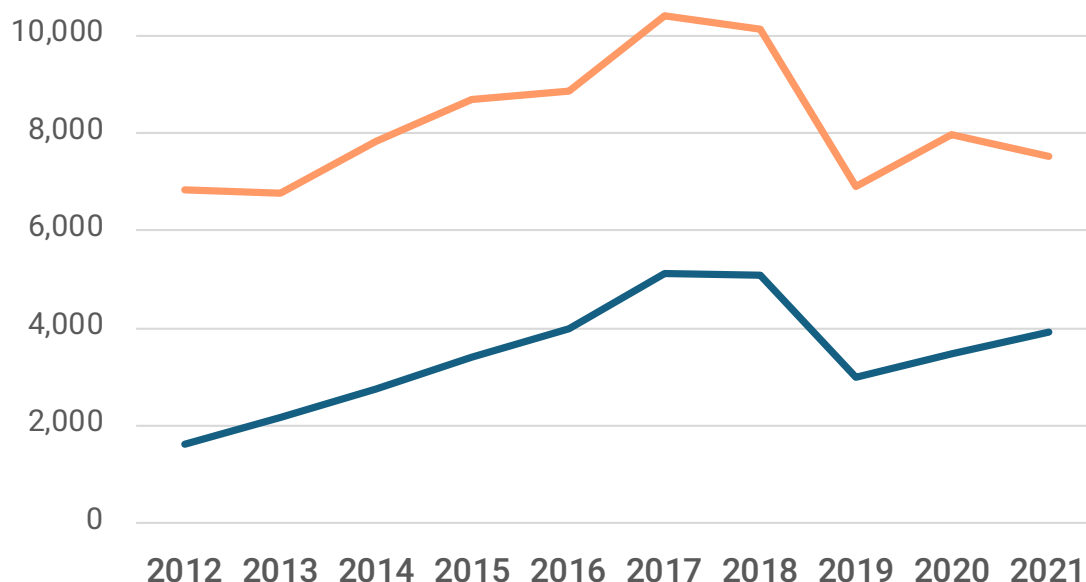
ישובים יהודים	ישובים ערבים	ערים מעורבות	
10,419	2,494	8,281	הכנסה ש לחודש
1,569,846	1,152,939	1,366,362	גובה החוב
150	462	165	מספר חודשים עד לכיסוי החוב

מקור: עיבוד מרכז אדוה לנתוני הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי במשרד המשפטים.

כאשר בוחנים את מגמות פתיחת הליכי חדלות פירעון לאורך זמן (תרשים 3), מתברר כי קיימת עלייה תלולה בפתיחת ההליכים בקרב שתי האוכלוסיות בתקופה שקדמה לחקיקת החוק החדש. עד השנים 2017–2018 (שנות השיא במספר התיקים שנפתחו) קצב העלייה בפתיחת ההליכים בקרב האוכלוסייה הערבית היה גבוה יותר – כך שבסיום התקופה על כל 2 הליכים שנפתחו עבור יהודים, נפתח הליך אחד עבור ערבים.<sup>23</sup> עם זאת, בשנים 2019–2022 היחס הפסיק להצטמצם ואפילו התרחב במעט: בתקופה זו על כל 2.2 הליכים בקרב יהודים נפתח הליך אחד בקרב ערבים. נתונים אלו מרמזים על כך שלחקיקת חוק חדלות פירעון לא הייתה השפעה משמעותית על ייצוגם החסר של ערבים בהליכים עליהם אחראי הממונה על חדלות פירעון.

23 בשנת 2012 עמד היחס על 4.18 לטובת יהודים. החישובים מתבססים על ממוצע פשוט בין השנים.

### תרשים 3: הליכי חדלות פירעון בקרב חייבים יהודים וחייבים ערבים 2012–2021



מקור: עיבוד מרכז אדוה לנתוני הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי במשרד המשפטים.

#### מדוע ישנו ייצוג חסר לחייבים ערבים בהליכי חדלות פירעון? והאם זה עומד להשתנות?

יכולות להיות סיבות שונות לייצוג החסר של ערבים בהליכי חדלות פירעון. ראשית, עד לשנת 2015 דובר בהליך שעל החייב היה ליזום באופן אקטיבי, לפחות ככל שהיה מדובר בחובות קטנים יחסית, המתנהלים בהוצאה לפועל.<sup>24</sup> הספרות על מיצוי זכויות מתעדת היטב את הקשיים של אנשים עניים, וקבוצות חברתיות מודרות שונות, ליזום באופן אקטיבי הליכים בירוקרטיים שעשויים לסייע להם בקבלת זכויות.<sup>25</sup> כאשר מדובר בייזום הליך משפטי, הקושי במיצוי זכויות אף מתגבר. לצורך פתיחה בהליך חדלות פירעון יש צורך לשלם אגרה (או להגיש בקשה לפטור מאגרה). לאור מורכבותם של הליכים אלה, הדבר מצריך גם ייצוג משפטי, וזוהי מהמורה נוספת ב'התנעת' התהליך מצד חסרי האמצעים או האוריינות המשפטית. כמובן שקשיים אלה מועצמים אף יותר כאשר מביאים בחשבון את המכשולים הייחודיים שמוצבים מול החברה הערבית בארץ (הבדלי שפה, חוסר אמון במוסדות השלטון, תשתיות תחבורה ירודות וכיו"ב).

24 על השינוי משנת 2015 ואילך ראו: האן, לעיל הערה 17, בעמ' 747.

25 ראו, לדוגמה, יובל אלבשן, נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט, עלי משפט ג 497.



בשנת 2015 הועברה "הוראת שעה" שאפשרה לרשם ההוצאה לפועל "לנתב" תיק שנפתח כנגד חייב להליך חדלות פירעון, שבסופו יוכל החייב לקבל צו הפטר.<sup>26</sup> חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי מ-2018 עיגן את הוראת השעה כהסדר קבע. החוק קובע כיום לא רק שחייב יכול לפתוח בהליכי חדלות פירעון, בסכומים קטנים יחסית (בין 55,000 ₪ ל-166,000 ₪ לערך, נכון לשנת 2024), באופן אקטיבי בפני רשם ההוצאה לפועל, אלא גם שהודעה של חייב (כנתבע בהליכי הוצאה לפועל) לרשם ההוצאה לפועל שאינו יכול לפרוע "חוב פסוק", כמוה כבקשה לפתיחת הליכי חדלות פירעון. משמעות הדבר שחייב בהוצאה לפועל עשוי למצוא את עצמו בהליכי חדלות פירעון, שעשויים להובילו לקבלת צו הפטר מחובות, וזאת אף שמעולם לא יזם הליך זה (אלא היה הנתבע בהליך שפתחו כנגדו הנושים).

הסדר מבורך זה עשוי היה, אם כן, למתן במידת מה את הקושי של חייבים חלשים (שבקרובם ייצוג יתר של ערבים), שנפתחו כנגדם הליכי הוצאה לפועל, להיכנס להליכי חדלות פירעון, שעשויים להוביל בסופו של דבר לצו הפטר. עם זאת, ממצאים ראשוניים מלמדים שההסדר אינו מיושם, הלכה למעשה, בצורה משביעת רצון. פרופ' האן, ששימש בשנים 2011–2017 הכונס הרשמי של מדינת ישראל, כתב (ביחס לשנים 2016–2018, דהיינו תקופת "הוראת השעה") ש"הבדיקות שהוטל על הרשמים [רשמי ההוצאה לפועל] לבדוק והיעדר היכרות עם תחום ההפטרים הניבו יבול דל למדי של שחרור חייבים מחובותיהם".<sup>27</sup> משיחות עם עורכי דין העוסקים בתחום עולה ספק האם המצב השתפר מאז.<sup>28</sup>

סיבה אחרת שעשויה לעמוד בבסיס הייצוג החסר של ערבים בהליכי חדלות פירעון היא העובדה שנוכח הדרתם הפיננסית רבים מהם נאלצים ליטול הלוואות מגופים חוץ-בנקאיים וחוץ-ממסדיים,<sup>29</sup> לרבות מהשוק האפור.<sup>30</sup> גורמים אלה, שחלקם משתייכים לארגוני פשע,<sup>31</sup> ולא אחת גובים ריבית נשך ביחס להלוואותיהם, אינם פותחים הליכי הוצאה לפועל כנגד

26 עד אז, יכול היה החייב לקבל רק "הסדר תשלומים", אך פטור מחובותיו לא יכול היה לקבל במסגרת הליכי ההוצאה לפועל, ורבים מהחייבים הוכרזו "חייבים מוגבלים באמצעים" למשך שנים ארוכות.

27 האן, לעיל הערה 17, בעמ' 747. לאור העובדה שהנתונים בדבר תיקי חדלות הפירעון עליהם הסתמכנו במחקר קצר זה התקבלו מאגף הכונס הרשמי במשרד המשפטים, ולא כללו את תיקי חדלות הפירעון שמנוהלים בהוצאה לפועל (נתונים אלה מצויים בידי רשות האכיפה והגביה), איננו יכולים לחוות דעה בדבר השפעת תיקוני החקיקה האחרונים על תיקי חדלות הפירעון של ערבים – לעומת יהודים – המתנהלים בהוצאה לפועל (דהיינו, בסכומים נמוכים יחסית). במחקר בנק ישראל, לעיל הערה 12, נבדקו גם תיקי חדלות פירעון שהתנהלו בהוצאה לפועל (עד לחודש ספט' 2021), אך לא נערך פילוח לפי לאום.

28 בתכתובת דוא"ל מיום 12.3.23 עם עו"ד תומר מוסקוביץ', מנכ"ל עמותת דף חדש, כתב מוסקוביץ' כי "אני לא נתקלתי בהרבה מקרים שבהם נפתח הליך חדלות פירעון ביוזמת הרשם. לכל היותר הרשם מבטל את איחוד התיקים וזה מה ש'משכנע' את החייב לפתוח בהליך חדלות פירעון. בסוף, בפועל, היוזמה נשארת בידי החייב עצמו."

29 שרון וכספין (2023). "המחסור באשראי בחברה הערבית מתדלק פשיעה ומדכא צמיחה. צריך לטפל בזה". דבר.

30 דיאא חאג' יחיא (2024). המשבר הכלכלי מאיים להטביע את החברה הערבית בהלוואות שוק אפור. הארץ.

31 משרד האוצר (2022). הצוות הבינ-משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי. פרסומים.

חייביהם, ומנגד, חייביהם אינם מציינים אותם כנושים בהליכי חדלות פירעון. תחת זאת, "פירעון" החוב מושג לא אחת תוך שימוש באלימות.<sup>32</sup> אם כן, בעוד שבעיית מיצוי הזכויות של חייבים ערבים, המתקשים ליזום הליך חדלות פירעון, עשויה הייתה להתמתן קמעא בזכות הסמכת רשמי ההוצאה לפועל לנתב תיקים מסוימים להליכי חדלות פירעון, הרי שהבעיה האקוטית יותר – הדרה פיננסית והתלות של פרטים בחברה הערבית בשוק האפור לקבלת הלוואות – לא עומדת בפני פתרון בזמן הקרוב. זאת במיוחד נוכח ההתדרדרות במצבם הכלכלי של ערבים מאז מלחמת אוקטובר 2023,<sup>33</sup> והקיצוץ ב"תכנית החומש" לחברה הערבית, שבמקורה כוללת תוכניות ל"הכלה פיננסית" של ערבים.<sup>34</sup>

## המלצות

אחד הפתרונות המוצעים, גם על ידי גורמים ממסדיים בישראל,<sup>35</sup> הוא הגברת ה"הכלה הפיננסית" של ערבים בישראל. אולם כל עוד ה"הכלה" תישאר במסגרת שוק האשראי המסחרי הקיים, קיימת סכנה שהתרופה תהיה גרועה מהמחלה. העלאות הריבית במשק מאז 2022 מחישות משבר חוב פרטי שהתפתח לאורך זמן בחברה הישראלית,<sup>36</sup> שכולל את התנפחות חובות משקי הבית, ששוקעים בהלוואות גדולות ומתקשים בהחזרן.<sup>37</sup> משבר זה מעלה בתורו את הסיכון שמייחסים מוסדות פיננסיים ליכולת ההחזר של חייבים. סיכון גבוה יותר מתבטא בהגבלת התנאים לאספקת אשראי ובהעלאת הריבית עליו, כך שהבנקים וארגונים פיננסיים אחרים עשויים בעתיד להגביל (ולייקר) אף יותר את הגישה להלוואות עבור משקי הבית המשויכים לעשירוני ההכנסה והנכסים התחתונים. התופעה של שוק אשראי מפוצל בין ערבים ליהודים, אותה התחלנו לתאר במסמך זה, עשויה להתקבע בסיטואציה כזו, כשבמקביל יידחפו לשוק האפור חייבים רבים (גם מקרב היהודים מן העשירוני הנמוכים), שיודרו משוק האשראי המוסדי. הניסיון "להכיל פיננסית" ציבורים שלמים תחת היגיון של חוב הולך ומתנפח הוא מסוכן, ועלול "להתפוצץ לנו בפרצוף". התנאי הבסיסי להימנעות ממצב זה הוא הקטנת אי השוויון כך שכלל האוכלוסייה תוכל להתבסס יותר על הכנסתה הפנויה ולא על הלוואות.

32 אילת מעוז (2022). הפשע המאורגן בחברה הערבית וקפיטליזם המאפיה הישראלי. שיחה מקומית.  
33 מיעארי, סאמי, ברק ארנון. 2023. *השפעת המלחמה ומגמות תעסוקה בחברה הערבית*. סדנת ניירות עבודה של הפורום הכלכלי הערבי.

34 משרד ראש הממשלה (2021). *התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026*. החלטות ממשלה. סעיף 15.

35 ראו, לדוגמה, דו"ח הצוות הבין משרדי לגיבוש תוכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית בישראל (יולי 2022).

36 נתי טוקר (2024). בנק ישראל מזהיר: חברות נדל"ן עלולות להתקשות להחזיר הלוואות, והבנקים ייפגעו. דה-מרקר.

37 ויקטור פתאל (2017). תיאור וניתוח השינוי האשראי למשקי הבית בשנים האחרונות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

לצד החשיבות לפעול ללא ליאות להקטנת אי־השוויון הכלכלי מלכתחילה, ניתן לנקוט כמה צעדים מקבילים שיקנו אופי חברתי ושוויוני יותר לניהול חובות והסיכון הנלווה להם.

1 – על הממשלה לקדם תכניות שיאפשרו הנגשת אשראי לאנשים מעוטי יכולת על ידי גופי אשראי חברתיים ללא מטרת רווח,<sup>38</sup> או לפחות בתנאים נוחים יותר (לדוגמה, תוך הקלה בדרישת הביטחונות) ומפוקחים. הדבר יכול להיעשות באמצעות מנגנון קיים כמו בנק הדואר, במתכונתו הנוכחית כחברה ממשלתית, הפרוש בכל אזורי הארץ. ניתן לממן תוכניות מעין אלה גם באמצעות קרן ייעודית שיוזרמו אליה כספים שיחולטו במסגרת הליכים פליליים שיתנהלו כנגד אנשים שפעלו בניגוד לחוק אשראי הוגן.

2 – יש לקדם קמפיינים בתקשורת (הכללית, וזו בשפה הערבית בפרט) שיזהירו מפני הסכנות של נטילת הלוואות בשוק האפור, ולצד זאת יתנו הכוונה בסיסית גם ביחס לנטילת הלוואות מגורמים מוסמכים (לדוגמה: החשיבות שבהשוואת גובה הריבית בין הגורמים השונים).

3 – על רשות האכיפה והגביה לערוך הכשרות בקרב רשמי ורשמות ההוצאה לפועל, בנושא העברת הליכי הוצאה לפועל למסלול של חדלות פירעון, על פי הסמכות שהוקנתה לרשמים בעניין זה בתיקון החקיקה משנת 2018, ובהסכמת החייב. זאת לאור ממצאים ראשוניים המלמדים על יישום חסר של הסדר זה, שטמון בו פוטנציאל שיקום כלכלי בעבור החייבים בנסיבות מסוימות. על הרשות לעקוב אחר שיעור התיקים שמועברים למסלול זה, ולפרסם את הנתון בדוחותיה השנתיים.

4 – יש לנקוט במדיניות פרו־אקטיבית לעידוד ערבים בחובות, שאין להם יכולת ממשית להחזיר את חובותיהם, להשתמש בהליך חדלות פירעון ולצאת לדרך של שיקום כלכלי. הדבר יכול להתבצע באמצעות הדרכת עובדי רווחה לצורך מתן רקע והסברים לבעלי חובות המקבלים שירותי רווחה בלשכות הרווחה ובגופים האמונים על מתן סיוע במיצוי זכויות, כמו גם הסברה באמצעות עלונים ופרסומים באמצעי התקשורת, תוך הנגשה שפתית. במסגרת פרסומים אלה ראוי לציון שחייבים מעוטי יכולת עשויים להיות זכאים בייצוג משפטי בחינם על ידי האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, מכוח חוק הסיוע המשפטי. לאור הקשר בין הימורים (והתמכרות להימורים) לבין שקיעה בחובות, ראוי להשית את הוצאות הפרסום על גופי ההימורים הממסדיים: מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט.

38 לפעילות של גופי אשראי כאלה (כגון קרן קורת) ראו סבירסקי, בעמ' 16.



**מרכז אדוה**  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל