

מאז פרוץ המלחמה יושמו גם מספר הקלות רגולטוריות, ביניהן: הקלה בקריטריונים לקבלת הלוואה לכל מטרה בשיעבוד דירה; תקנות שלפיהן צ'קים שסורבו במהלך חודש אוקטובר בגלל העדר כיסוי לא ייכללו ברשימת הצ'קים המביאה להטלת הגבלה על חשבונות הצ'קים שעליהם הם משוכים; והארכת משך הזמן הנדרש לפני דיווח<sup>68</sup> על פיגורים בתשלום הלוואות: במקום לדווח על הפיגור לאחר 30 ימים הם ידווחו רק לאחר 60 ימים; זאת כדי לאפשר ללווים שהות מספקת להסדרת התחייבויותיהם לנותני האשראי, ולמנוע דיווח על פיגורים בתשלומי הלוואות שנבעו מסיבות טכניות שונות.

## תיבה ד-1 – שינוי מעמדן של התחייבויות חוזיות בזמן מלחמת "חרבות ברזל"

- תיבה זו סוקרת את הרקע, היתרונות והסיכונים של חוק דחיית מועדים, שנועד לצמצם את הפגיעה באוכלוסיות שנפגעו במלחמה באפשרו להן לדחות תשלומים לרשויות ולאנשים פרטיים.
- החוק חריג, שכן הוא מבטא התערבות ממשלתית בחוזים שנחתמו בין אנשים ועסקים פרטיים. התערבות כזאת עלולה לפגוע בהתנהלות הכלכלית הרציפה, לייקר חוזים, ולדרדר את מצבם הכלכלי של המסתמכים על החוזה.
- בחודש ינואר 2024 הוכנס בחוק תיקון מצמצם, המבטא התאמה מאוזנת יותר, בין הצורך להתחשב במצב החריג של שירות מילואים מתמשך, חטופים ושבוים ואלפי מפונים שטרם שבו לביתם, לבין השמירה על אמינות החוזים שנחתמים בין גופים פרטיים.

### 1. דחיית מועדים בחקיקה ראשית במלחמת "חרבות ברזל"

מאז תחילת מלחמת "חרבות ברזל", בשבעה באוקטובר 2023, אוכלוסיות מסוימות אינן מנהלות שגרת חיים רגילה, וכתוצאה מכך אינן יכולות לעמוד בהתחייבויותיהן המשפטיות במועדן. על רקע זה נחקק "חוק דחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) חוזה, פסק דין או תשלום לרשות, התשפ"ד – 2023" (להלן: "החוק"). החוק מאפשר דחיית תשלומים שנקבעו בחוזה או על פי דין, למעט תשלומי מזונות וחוזי עבודה. תחילה נחקק החוק כהוראת שעה לתקופה של חודש מיום 7.10.23, ובהמשך הוארכה תחולתו באמצעות צווים עד ל- 31.12.23. החוק הוחל על קבוצה רחבה של זכאים.<sup>1</sup> בינואר 2024 הוארכה תחולת החוק עד ליום 29.2.2024.<sup>2</sup> תוך צמצום מסוים של רשימת הזכאים לבקש דחיית תשלום, והוספת החרגה של עסקת תשלומים שבה הנכס או השירות כבר סופקו במלואם למשלם.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> רשימת הזכאים: מי שבתקופה הקובעת, כולה או חלקה, שירת כחייל, שוטר, סוהר או כבאי; היה נערך, חטוף או שבו; מי שהתגורר ערב תחילתה של התקופה הקובעת ביישוב שהתפנה; מי שאושפז בבית חולים לתקופה של שבעה ימים לפחות בשל פציעה שנגרמה לו כתוצאה מפגיעת איבה; עובד או מתנדב בגוף הצלה; בן הזוג של כל אחד מהאמורים; חברה שיש לה חמישה בעלי מניות לכל היותר, אם בעל מניות בה הוא אדם המנוי בקטגוריות לעיל והוא מחזיק 50% מאמצעי השליטה בה לפחות, או שותפות רשומה אשר אדם המנוי בקטגוריות לעיל משתתף בניהול עסקיה ושולט ב-50% לפחות מנכסיה.

<sup>2</sup> במקרה של מועד לתשלום לרשות (כהגדרתו בחוק), הדחייה נמשכת לחודש מרץ. לגבי חשבונות ארנונה תקופתיים שמועד תשלומם הוא בינואר ופברואר 2024, הדחיה היא של 31 ימים.

<sup>3</sup> חוק דחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) חוזה, פסק דין או תשלום לרשות (תיקון) (דחיית מועדים בתקופה הקובעת השנייה) התשפ"ד – 2023. קבוצת המפונים הוגבלה לזו שהייתה בתחילת התקופה הקובעת הראשונה, הוסרה הקטגוריה של מאושפזים, חיילים הופרדו לקטגוריות חייל בשירות חובה, שירות מילואים ושירות קבע, משרתי משטרת ישראל, סוהרים וכבאים. החקיקה ממשיכה לחול על נעדרים חטופים ושבוים, בני הזוג של כל אחד מהאמורים, חברת מעטים ושותפות.

<sup>68</sup> עבר מאגר נתוני אשראי.

סקר מהיר, שנערך בחודש דצמבר בקרב משרדים של רואי חשבון,<sup>4</sup> מלמד שעיקר השימוש בחוק דחיית חיובים היה למען לקוחות שהם חיילים (79% מהתשובות) ומי שהתגוררו ביישוב שהתפנה (31% מהתשובות). השיעור הגבוה ביותר של שימוש בחקיקה (70% מהתשובות) נגע לתשלומים לרשויות. אמנם הסקר מצומצם, ואינו מייצג מבחינה סטטיסטית, אולם הוא מספק הצצה ראשונית לשימושים בחוק.

**הרקע לחוק:** תיעוד ראשון של חוקים מסוג זה בישראל הוא חוק הארכת מועדים, תשי"ז-1957. חוק זה נתן סעד למשרתים שירות מילואים ממושך לאחר מבצע קדש, והופעל גם במלחמת ששת הימים. במלחמת יום הכיפורים נדרשו הארכות זמן ליישומו, ולכן הותקנו תקנות שעת חירום, ותוקן חוק הארכת מועדים, תשל"ד – 1974 שנתן מענה למשרתי המילואים, בהבחנה מכלל האוכלוסייה.<sup>5</sup> עד למלחמת "חרבות ברזל" אמנם עלתה לדיון ציבורי שאלת הפעלתו של החוק (בין היתר במבצע "חומת מגן" ו"עופרת יצוקה" ומלחמת לבנון השנייה), אך ממשלות ישראל נטו שלא להפעילו.

## 2. המורכבות שבהרחבת עילות דחיית חיובים במסגרת חקיקה ראשית

מקובל להוסיף לחוזים סעיף "כוח עליון",<sup>6</sup> המחייב את הצדדים להראות שההחייבויות לפי החוזה אינן ניתנות לביצוע, ואין דרך אחרת לקיימן. בישראל, על פי דיני החוזים, נהוג להתייחס ל"אירוע מסכל".<sup>7</sup> לעומת זאת, השימוש במנגנונים של דחיית חיובים הוא בבחינת יוצא מהכלל, שכן שוק חופשי מתאפיין בעסקאות רצוניות, והתפיסה היסודית היא שההחייבויות יש לקיים; הצדדים לחוזה מייחסים חשיבות גם לעמידה בהן, ולכן יימנעו מפגיעה באמון שאחרים נתנו בהם. התערבות המדינה עלולה לפגוע במנגנונים אלה, וכן בנטייה לפעול בצורה אלטרואיסטית בתקופת משבר (Teichman, Zamir and Farkash (2016) על רקע זה עולה השאלה, אם ועד כמה רצויה התערבות ממשלתית בחוזים באמצעות חוקים ייעודיים. ההמלצה בספרות היא לשמור על מוטיב ההפתעה בצדדים כאלה, ככל שהם נקטים, ולאפשר התערבות ממשלתית רק בעת התממשות תרחישי קיצון קשים במיוחד. זאת כדי להימנע מסיכון מוסרי בחתימה על חוזים תוך הסתמכות מראש על הסדר דחיות אפשרי Bolton and Rosenthal (2002).<sup>8</sup> עם זאת, גם בהתערבות מפתיעה כרוכים נזקים פוטנציאליים. למשל, כושר החזר של הצד המסתמך על החוזה עלול להיפגע כתוצאה מאי מימוש החיוב כלפיו. כמו כן, עצם האפשרות להתערבות ממשלתית לטובת הצד החייב יכול שתגולם ותשפיע על מחירי החוזים. בחוק האמור, המחוקק ביקש למתן השפעה זאת באמצעות התניית דחיית המועד בהגשת בקשה מצד החייב.

## 3. גישה חלופית – מתווים רגולטוריים בשיתוף המערכת המפוקחת

במלחמת "חרבות ברזל" הפעילה המערכת הבנקאית בהובלת בנק ישראל מתווה להקלה על נטל האשראי והעמלות. מתווה זה כלל דחיית הלוואות רוחבית להקלה על נטל האשראי: יתרות חובה בעו"ש, במשכנתאות, אשראי צרכני ועסקי – למשקי הבית ולעסקים (להלן: "המתווה הבנקאי").<sup>9</sup> במתווה הבנקאי מנגנון דחיית המועדים של תשלומי הריבית ופירעון הלוואות נקבע במשותף עם המערכת הבנקאית. מתווה דומה יושם בעולם ובישראל בתקופת סגרי

<sup>4</sup> הסקר נערך בשיתוף עם לשכת רואי החשבון ואיגוד הבנקים. השלימו את הסקר 48 משרדים.

<sup>5</sup> ביחס לכלל האוכלוסייה – בפסק דין משנת 1979 (כך נ' נצחוני מזרחי בע"מ) נקט בית המשפט פרשנות מצמצמת של סעיף ה"סיכול" בחוק החוזים, וקבע כי בשל התנאים הגיאוגרפיים-פוליטיים הייחודיים במדינת ישראל (כלומר המלחמות התכופות והאיומים המתמשכים) מלחמת יום כיפור אינה אירוע מסכל המצדיק הפרת חוזה.

<sup>6</sup> "Force Majeure" – "Act of God". סעיף זה עשוי להתייחס לאירועים כמגיפה, אסונות טבע, מלחמה, סנקציות, מהומות ועוד.

<sup>7</sup> בישראל נהוג להתייחס ל"אירוע מסכל". סעיף 18 לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"ה-1970.

<sup>8</sup> שאלה זו עלתה באשר לאפשרות שנתן הממשל הפדרלי בארצות הברית לדחיית תשלומי חוב על הקרקע בזמן המשבר החקלאי בארצות הברית בשנת 1819. נמצא שההסדרים היו שכיחים יותר באזורי הגבול, שבהם החייבים היו בעלי השפעה פוליטית גדולה יותר.

<sup>9</sup> במקביל גובש והופעל גם מתווה ללקוחות של חברות כרטיסי האשראי, המותאם לדפוס הפעילות של הלקוח מול חברת אלה.

הקורונה<sup>10</sup>, כך שהמתווה הנוכחי התבסס על ניסיון העבר.<sup>11</sup> זאת, בהתבסס על התפיסה שבאירועים חריגים נדרשים צעדים רגולטוריים בלתי רגילים.<sup>12</sup> המתווה הבנקאי אינו כופה שינוי הסכמים או הפרת חוזים, אלא ממוקד בהקלות וולונטריות שמעניקה המערכת הבנקאית בכללותה, ומהווה בסיס, שניתן להוסיף עליו במסגרת מערכת היחסים השוטפת שבין הבנק ללקוח. בכך המתווה הוא הסדר גמיש ומותאם לנסיבות.

למתווה הבנקאי יש יתרונות רבים בהשוואה לחוק דחיית מועדים, אולם ייתכן כי הסדר כזה, שמתאפשר מול ענף עם מספר עסקים קטן, אינו ישים בראייה משקית רחבה. בפועל במעגל הראשון של המתווה הבנקאי נכללו עשרות יישובים שלא נכללו בחוק דחיית מועדים, כקריית גת, אופקים, אשדוד ואשקלון. לעומת המתווה, החוק אמנם חל על כל חוזה, פסק דין או החלטה, אולם הוא מצומצם יותר מבחינת האזורים הגאוגרפיים וקבוצת הזכאים, בשל הצורך בהגדרת תנאים מדויקים ואובייקטיביים.

מלחמת "חרבות ברזל" מייצגת התממשות של תרחיש קיצון, שהציב חלק מהאוכלוסיות הנפגעות בפני נטל שמתווה הסיוע של הבנקים ודחיית התשלומים לחלק מספקי התשתיות ולרשויות לא נתנו לו מענה. כדי לתת מענה לקשיים אלה חוקק חוק דחיית מועדים, אשר איפשר לאוכלוסיות שנפגעו גם דחייה של תשלומים בחוזים פרטיים. מחד גיסא, החוק סייע להקלה מיידית של הנטל; מאידך, הוא איפשר התערבות ממשלתית בחוזים, ובכך הוא מגביר את חוסר הוודאות בחוזים חדשים וקיימים, ועלול להשליך על פרמיית הסיכון בעשיית עסקים בישראל. הגבלה של החוק למענה לתרחיש חירום קיצוני והתיקון המצמצם שהוכנס בו בחודש ינואר 2024 מבטאים את האיזון המותאם לאירוע מלחמתי חריג, אשר מערב שירות מילואים מתמשך של אוכלוסייה רחבה, אלפי מפונים שאינם יכולים לשוב לבתיהם, חטופים ושבויים.

## מקורות

Patrick, Bolton and Howard, Rosenthal (2002). "[Political Intervention in Debt Contracts](#)", [Journal of Political Economy](#), University of Chicago Press, vol. 110(5), pages 1103-1134.

Teichman, Doron and Eyal Zamir and Yuval, Farkash (2016). "Behavioral Economics and Contract Law: Theoretical Insights and Empirical Findings". Essays on Contract in Honor of Gabriela Shalev (Aharon Barak, Yehuda Adar & Efi Zemach eds). <https://ssrn.com/abstract=2891207>

<sup>10</sup> במתווה מתקופת סגרי הקורונה האפשרות לדחות את ההלוואות הייתה כרוכה בחיוב בריבית. במלחמת "חרבות ברזל" לחלק ניכר מקהל היעד (המעגל הראשון) ניתנה אפשרות לדחות את ההלוואות ללא חיוב בריבית ועמלות.

<sup>11</sup> דוגמה נוספת היא הוספת הפרקטיקה על ידי ה-Federal Reserve - לתוכנית ההלוואות (Main Street Lending Program (MSLP); ועוד קודם לכן, במלחמת העולם השנייה, במסגרת Defense production act

<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/024/1953/001/article-A003-en.xml>

<sup>12</sup> <https://www.ecb.europa.eu/home/search/coronavirus/html/index.en.html>