

הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016

לקראת ישיבת הפתיחה בעניין הצעת החוק שבנדון, מובא לעיונכם מסמך כללי המבקש למפות בקיצור רב את הסוגיות העיקריות העולות במסגרת הצעת החוק. בהמשך, לקראת כל ישיבת ועדה, יופץ לחברי הוועדה מסמך הכנה ספציפי המתייחס בהרחבה לסעיפי הצעת החוק שיידונו באותה ישיבה.

הצעת החוק שבנדון מבקשת להסדיר בצורה מקיפה את מכלול ההיבטים הקשורים בהסדרת עניינם של חברות ויחידים שהם "חדלי פירעון" – אדם או חברה אשר האמצעים הכספיים העומדים לרשותם אינם מספיקים לתשלום כל חובותיהם ("החייב").

ייחודם של הליכי חדלות פירעון - כאשר אדם או תאגיד נקלע לקשיים כספיים ומגיע לחדלות פירעון, או קרוב לחדלות פירעון, מעורבים במשבר גורמים רבים, ובהם הנושים שלו, הספקים שלו, העובדים שלו, הלקוחות שלו, רשויות השלטון, כשמדובר בתאגיד - בעלי המניות, ואף הציבור בכללותו. לכל אחת מקבוצות אלה יש העדפות משלה, אשר לעתים יתנגשו זו בזו. אף בתוך הקבוצות יכולות להיות העדפות שונות, כך למשל, שיקוליהם של נושים שיש להם בטוחה (באופן טיפוסי, בנקים), יכולים להיות שונים משיקוליהם של נושים שאין להם בטוחה (למשל, הספקים של החייב).

מטרתם של דיני חדלות הפירעון הוא להתמודד בצורה מאוחדת, ובפיקוח של בית המשפט, עם האופי הרב-צדדי, הקולקטיבי, של משבר כלכלי של החייב, מתוך ניסיון לקדם בצורה מקסימלית ומאוזנת את האינטרסים של כל הצדדים המעורבים בעניין, ומתוך ראייה רחבה ומקיפה.

יצוין כי בתקשורת ובשיח הציבורי ההתייחסות למצב של חדלות פירעון מתאפיינת בשורה של מושגים המשמשים בערבוביה - לגבי יחידים - "הליכי פשיטת רגל", ולגבי חברות - "הליכי פירוק", "הליכי הבראה" או "הקפאת הליכים". למעשה, כל המושגים הללו נוגעים בהליכים שונים הקשורים במצב של חדלות פירעון, וכולם אמורים להיכלל במסגרת הצעת החוק הנדונה.

הדין הקיים

כיום, הליכי חדלות פירעון מוסדרים בשלושה חוקים שונים – פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם-1980, פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 והוראות מסוימות בחוק החברות, התשנ"ט-1999. שתי הפקודות חוקקו עוד בתקופת המנדט, ולמרות שעברו התאמות מסוימות במהלך השנים, לא בוצעו בהם שינויים מהותיים שיתאימו אותם לתקופתנו. אף ההסדרה של היבטים מסוימים בהליכי חדלות פירעון בחוק החברות היא חלקית ביותר. כתוצאה מכך, החסרים הרבים בדיני חדלות הפירעון מולאו בצורה ספוראדית ולא שיטתית בידי בתי המשפט.

נוצר צורך במילוי החסר באמצעות חוק עדכני ומקיף אשר יסדיר את מכלול ההיבטים הקשורים בענייניו של חדל פירעון, בין אם מדובר ביחיד ובין אם בתאגיד. הצעת החוק שלפנינו מבקשת לעשות כן, באמצעות ביטול הפקודות הישנות והסעיפים הנוגעים לעניין בחוק החברות, וקביעת הסדרים מהותיים ופרוצדוראליים שנועדו לייעל בצורה משמעותית את הליכי חדלות הפירעון בישראל.

התכליות העיקריות של הצעת החוק הן :

1. יצירת מסגרת חקיקתית אחת אשר תחול גם על יחידים וגם על תאגידים, ותסדיר את כל היבטי חדלות הפירעון. בכלל זה, מבקשת הצעת החוק לערוך שינוי מבני ושינוי ב"חלוקת העבודה" שבין הרשויות האחראיות על יישום דיני חדלות הפירעון - בתי המשפט, הכונס הרשמי ורשות האכיפה והגבייה.
2. הצבת השיקום הכלכלי כערך מרכזי של הליכי חדלות פירעון של יחידים ובמידה רבה גם של תאגידים.
3. הגדלת שיעור החוב שייפרע לנושים.
4. מתן דגש לוודאות ויציבות הדין תוך צמצום, או לפחות הבנייה, של שיקול הדעת הרחב של בית המשפט.

הצעת החוק כוללת 14 חלקים :

חלק א': עקרונות ופרשנות – כולל שני פרקים: הפרק הראשון קובע את עקרונות היסוד של החוק המוצע (מטרות הצעת החוק; הגדרת חדלות פירעון; ומשמעות ההכרזה על חייב כ"חדל פירעון"), והפרק השני הוא פרק הגדרות הכולל את ההגדרות של המונחים המשמשים את החוק כולו. בדיוני הוועדה, פרק ההגדרות לא ידון במאוחד, אלא כל הגדרה תידון ביחד עם ההסדרים הרלוונטיים לה.

חלק ב': הליכי חדלות פירעון לגבי תאגיד (כולל שמונה פרקים) – חלק זה עוסק באופן שבו ינוהלו הליכי חדלות פירעון של **תאגידים** בלבד. החידוש העיקרי בחלק זה בהשוואה לדין הקיים הוא בקביעת הליך **מאוחד** לפירוק של חברה ולשיקומה (הבראתה) של החברה. בניגוד לדין הקיים, הבחירה בין שני המסלולים לא תהיה תלויה באופן בו נפתח ההליך אלא בשיקול הדעת של בית המשפט, ועל סמך הנתונים שיוצגו בפניו.

חלק ג': הליכי חדלות פירעון לגבי יחיד (כולל עשרה פרקים) – חלק זה עוסק בנפרד באופן שבו ינוהלו הליכי חדלות פירעון של חייבים שהם **יחידים** (מה שמכונה כיום "פשיטת רגל"). החידוש העיקרי בחלק זה: מוצע להעמיד את שיקום החייב כתכלית מרכזית של הליכי חדלות הפירעון, וכפועל יוצא, להפוך את ה"הפטר" – שחרור היחיד מחובותיו – לחלק מובנה המגיע בסיום התהליך.

חידוש מוצע נוסף – להעביר את ניהולם של חלק גדול מההליכים מבית המשפט לגורם מינהלי – הכונס הרשמי (שמוצע לשנות את שמו ל"ממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי"), ולהעביר את הטיפול בהליכי חדלות פירעון בבקשות יחידים בעלי חובות בהיקף נמוך (עד 150,000 ₪) מבית המשפט לרשם ההוצאה לפועל.

חלק ד': הנשייה (כולל שישה פרקים) – מבקש להסדיר את ההיבטים הקשורים בנכסי החייב (בין אם מדובר ביחיד ובין אם תאגיד) האמורים להיות מחולקים לנושים שלו. בכלל זה, החלק עוסק בנכסים הנכללים בקופת הנשייה, הליך ההגשה של תביעות חוב וההכרעה בהן, מעמדם של הנושים המובטחים וסדר התשלום לנושים. **החידוש העיקרי** בחלק זה הוא ההצעה להגדיל את החלק ב"עוגה" (נכסי החייב) של הנושים הבלתי מובטחים (באופן טיפוס, ספקים) על פני החלק של המדינה והנושים המובטחים (באופן טיפוס, הבנקים).

חלק ה': מעמד הנושים וזכויותיהם – מבקש להסדיר את מקומם של הנושים בהליך חדלות הפירעון, לרבות זכויותיהם ומידת השפעתם על הליך זה. הדגש בחלק זה הוא על מעמדם המייעץ בלבד של הנושים ועל כך שהשליטה על ההליכים תהיה בידי הנאמן (שהוא עורך דין פרטי) בפיקוח של בית המשפט.

חלק ו': הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי – חלק זה עוסק בתפקידיו ובסמכויותיו של הממונה, המכונה כיום "הכונס הרשמי". מדובר בגורם מינהלי שתפקידו לשמור על התקינות, היעילות וההגינות של

הליכי חדלות הפירעון ועל האינטרס הציבורי. תפקידו העיקרי בניהול הליכי חדלות פירעון של **יחידים** משום שבהליכים אלה במקרים רבים הנושים אינם מעורבים בצורה פעילה בהליך.

חלק ז': סמכויות בית המשפט – חלק זה עוסק בסמכויות השונות של בתי המשפט בהליכי חדלות פירעון. החידוש העיקרי - מוצע להעביר את הליכי חדלות הפירעון של יחידים מביהמ"ש המחוזי לבימ"ש השלום.

חלק ח': אחריות נושאי משרה בתאגיד הנמצא בחדלות פירעון – חלק זה עוסק בהטלת אחריות אזרחית על נושאי משרה שונים בתאגיד שהפרו את חובותיהם כלפי החברה בקשר עם הליכי חדלות הפירעון. בכלל זה, מוצע להטיל אחריות על דירקטורים בתאגיד שאינם נוקטים צעדים לצמצום היקף חדלות הפירעון.

חלק ט': הליכי חדלות פירעון בין-לאומיים (כולל שישה פרקים) – חלק זה מבקש להסדיר הליכי חדלות פירעון שיש להם היבטים בינלאומיים, ובכלל זה הליכי חדלות פירעון מקבילים במדינות שונות, מקרים שבהם הנושים הם ממדינה זרה וכיו"ב. חלק זה מבוסס על "חוק לדוגמא" להסדרת הליכי חדלות פירעון בינלאומיים שפותח בוועדת האו"ם למשפט מסחרי ובינלאומי (UNCITRAL) ושאוּמץ במדינות שונות.

חלק י': הסדר חוב שלא במסגרת צו לפתיחת הליכים (כולל ארבעה פרקים) – חלק זה מבקש להסדיר את ההליכים לגיבוש הסדרי חוב מחוץ לכותלי בית המשפט, ובלא צו לפתיחה בהליכי חדלות פירעון.

שני הפרקים הראשונים בחלק זה מבוססים על הדין הקיים (הגדרות ותחולה; ואישור הסדר חוב). **הפרק השלישי** עוסק במינוי מומחה בהסדרי חוב בחברות איגרות חוב ומבוסס על תיקון מס' 18 לחוק החברות משנת 2012, אך מבקש להציע מספר שינויים להסדר זה. **הפרק הרביעי** העוסק בניהול "משא ומתן מוגן" בידי התאגיד הוא חדשני ומבוסס על המלצות הוועדה לבחינת הסדרי חוב בישראל (ועדת אנדורן). ההצעה בפרק זה מבקשת לאפשר לתאגיד לבצע הסדר חוב בשלב מוקדם עוד בטרם הגיע לחדלות פירעון, במטרה לעצור את התדרדרותו הכלכלית של התאגיד מבעוד מועד.

חלק י"א: עונשין (כולל שני פרקים) – חלק זה עוסק בהוראות העונשיות של החוק ובאכיפתן. במסגרת הפרק הראשון מוצע לנסח בצורה עדכנית את העבירות הקיימות כיום וכן לבטל עבירות הקיימות בדין הקיים שאינן נחוצות עוד. בפרק השני מוצע להעניק לממונה סמכויות אכיפה שונות (חקירה, תפיסה וביצוע צווי חיפוש) ביחס לחלק מהעבירות הנוגעות להליכי חדלות הפירעון.

חלק י"ב: שונות – הוראות שונות בעניין הגשת ערעורים, קביעת בתי משפט השלום שינהלו הליכי חדלות פירעון של יחידים, שינוי התוספות לחוק והתקנת תקנות בידי שר המשפטים.

חלק י"ג: תיקונים עקיפים – בין היתר, מוצע לבטל את פקודת פשיטת הרגל ואת החלקים בפקודת החברות וחוק החברות שמוחלפים על-ידי ההסדרים הנכללים בהצעת החוק. לצד זאת, מוצע להותיר (תוך תיקונים) בחוק החברות את ההסדרים הנוגעים לפירוק חברות שאינן חדלות פירעון, למשל, פירוק מטעמי "צדק ויושר" או החלטה של החברה להתפרק מרצון. בנוסף, מוצע לתקן את חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, בין היתר, כדי להסדיר את סמכותם של רשמי ההוצאה לפועל לטפל בחייבים בעלי היקף חובות נמוך.

חלק י"ד: תחילה, תחולה, הוראות מעבר והוראת שעה – מוצע כי תחילתו של החוק תהיה שנה לאחר השלמת חקיקתו. כמו כן, מוצע לקבוע הוראת שעה לשלוש שנים במהלכה עובדי החייב יהיו זכאים לגמלה מהמוסד לביטוח לאומי לא רק בהליכי פירוק (כמו בדין הקיים) אלא גם בהליכי שיקום/הבראה. מוצע לקבוע זאת כהוראת שעה כדי לבחון את השלכות המהלך.