

ז' בסיון תשע"ו
13 ביוני 2016

לכבוד
חה"כ ניסן סלומינסקי
יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט
וחברי הוועדה
הכנסת, ירושלים

מכובדי,

הנדון: הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו – 2016 – הערות איגוד הבנקים

לקראת דיוני הוועדה הנכבדה בהצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו - 2016, אנו מתכבדים להגיש להלן את הערות איגוד הבנקים להצעת החוק האמורה.

העוסקים בנושא מטעמנו ישתתפו, כמובן, בישיבות הוועדה, וברצון נרחיב בנושאים השונים (כמו גם בעניינים אחרים שיתכן ויעלו במסגרת הדיונים), ככל שיתבקש.

בתודה ובכבוד רב,

טל נד"ב, עו"ד
סמנכ"ל, היועץ המשפטי

הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016 – הערות איגוד הבנקים

כללי

1. הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016 ("הצעת החוק" או "ההצעה"), מבטלת פקודות מנדטוריות שהן חלק מהמשפט המקומי למעלה משמונים שנה, ולפני זמן רב כבר אבד עליהן הכלח באנגליה ארץ מולדתן. הצעת החוק מקיפה ביותר, וכוללת למעלה משלוש מאות ושבעים סעיפים. הצעת החוק מאחדת תחת קורת גג אחת את כל ההסדרים הנוגעים לחדלות פירעון, ואף מסדירה לראשונה נושאים שטרם עוגנו בחקיקה, כגון חדלות פירעון בינלאומית. עם תחילת הדיונים בוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, אנו מברכים את משרד המשפטים על ההישג ועל העבודה הרבה שהושקעה בהצעת החוק. יחד עם זאת אנו סבורים, שבמקרים לא מעטים, הצעת החוק נוטה יתר על המידה לטובת שיקומו הכלכלי של החייב על חשבון זכויות כלל הנושים.

תאגידיים וחלוקת נכסי החייב

2. בתחום התאגידיים: הליכי הבראתם, פירוקם, ועוד, כוללת הצעת החוק חידושים חיוביים, וגם הסדרים שיש בהם, לטעמנו, פגיעה קיצונית בנושים. למשל, הצעת החוק פוגעת בשעבודים צפים יתר על המקובל בארצות אחרות בהם קיים מוסד דומה. כמו כן, ההצעה מגבילה את יכולתם של נושים ליזום הליכי חדלות פירעון ומאפשרת כפיית הסדר חוב על נושים גם שלא במסגרת הליך מובנה של חדלות פירעון. עם זאת, אנו סבורים כי ההצעה, ביחס לתאגידיים, יוצרת, כמכלול, איזון בין האינטרסים השונים, שהמערכת הבנקאית תוכל לעמוד בו. במהלך הדיון בסעיפים השונים של הצעת החוק נציע פה ושם תיקונים מקומיים שרובם ככולם יבטאו, כך אנו מאמינים, אף את כוונת מנסחיה של הצעת החוק.

חדלות פירעון של יחידים

3. איגוד הבנקים סבור כי בנושא חדלות פירעון של יחידים יש לתור אחר איזון נכון בין אינטרסים נוגדים. מחד גיסא, חייבים שבאמת ובתמים אינם מסוגלים לפרוע את חובותיהם צריכים לקבל הפטר מחובות העבר, והזדמנות להתחלה חדשה שתביא להשתלבותם בחיים הכלכליים. מאידך גיסא, אין להעניק הפטר לרמאים, למי שמנצלים את הליכי חדלות פירעון כדי להימנע מהשבת חובות, ולחייבים שאינם עושים מאמץ ראוי לפרוע את חובותיהם. הפרקטיקה מגלה מקרים רבים של חייבים שהבריחו נכסים לבני משפחה או חברים קרובים, כדי להימנע מהשבת חובות לנושים בהם.

4. הגישה הבסיסית של הצעת החוק היא, שככלל, אי החזרת חובות על ידי חייבים היא "תאונה כלכלית" ולכן ראוי לקבוע דינים המקלים על חייבים לקבל הפטר מחובותיהם. הצעת החוק למעשה ממריצה חייבים להחל הליכי חדלות פירעון ולשם כך אף שינתה את שם ההליכים וכינתה אותם הליכי "חדלות

פירעון" ולא "פשיטת רגל", מונח הנושא קונוטציה שלילית. לדעתנו, הצעת החוק מקילה ראש במקרים הרבים של הברחת נכסים וניצול ההליכים כדי להתחמק מפירעון חובות.

5. לדעת איגוד הבנקים, נקודת האיזון שהצעת החוק בחרה נוטה יתר על המידה לטובת החייבים. אנו מציעים נקודת איזון ראויה יותר, שתסייע לדעתנו להבחין בין מי שאכן אינו מסוגל לפרוע את חובותיו לבין מי שמנצל את ההליכים להשתמט מפירעון חובות. ככלל, גידול משמעותי במספר ההפטרים עלול להיות תחילתו של כדור שלג שיכול ויניא מלווים מקצועיים להקטין את האשראי שיועמד ליחידים, צרכנים או עסקים קטנים, וכך תיפגע הפעילות הכלכלית וצמיחתו של המשק. על דיני חדלות פירעון של יחיד, למצוא איזון ראוי בין השמירה על זכויות הנושים לבין שיקומו של חייב מוגבל באמצעים. הטיית יתר לטובת החייבים, עלולה לפגוע בעקרון כי "חוזים יש לקיים", שהוא נשמת אפה של הכלכלה המודרנית.

לאור האמור, ההערות המרכזיות שלנו לגבי חדלות פירעון של יחידים, הן כדלהלן:

דו"ח הנאמן על מצבו של היחיד

6. סעיף 153(א) מורה כי על הנאמן להגיש דו"ח על מצבו הכלכלי של היחיד לא יאוחר מתשעה חודשים ממועד מינויו. לדעתנו, פרק זמן זה אינו מספיק במקרים רבים לקבל מידע אמין על היקף נכסיו של החייב, ועל הברחת נכסים שנעשתה על ידו. בתי המשפט רשאים לבחור נאמן מתוך רשימה שנקבעה, והניסיון מלמד כי הם מעדיפים למנות נאמנים בעלי ניסיון מוכח שמספרם מועט יחסית. בשל העומס המוטל על נאמנים אלה וכמות התיקים שהם מטפלים, תקופה של תשעה חודשים לא תספיק לעריכת בדיקה יסודית. למותר לציין כי לממצאי הבדיקה ערך רב, משום שעל פיהם נקבעים תנאי ההפטר. לפיכך, אנו מציעים כי התקופה האמורה תעמוד על 18 חודשים, לכל הפחות. נציין כי זו התקופה הנהוגה כיום, על פי הכללים החדשים שפורסמו על ידי הכונס הרשמי בעניין הליכי פשיטת רגל, בחודש ספטמבר 2013.

תוכנית התשלומים

7. סעיף 162 להצעה קובע כי על חייב שכושר ההשתכרות שלו עולה על דמי המחיה הנדרשים למשפחתו, תוטל חובת תשלום חודשי. לפי סעיף 163, ככלל, תקופה זו תימשך שלוש שנים. הסעיף מכיר באפשרות לקצר או להאריך את התקופה בנסיבות שונות, ואולם אין ספק כי קביעת ברירת מחדל חקיקתית של שלוש שנים, תשפיע על בתי המשפט לאמץ קביעה זו ברוב המקרים.

8. לדעתנו, קביעת תוכנית תשלומים למשך שלוש שנים בלבד, לא תאפשר לחייבים לפרוע חובות משמעותיים אלא סכומים נמוכים בלבד. הניסיון מלמד כי הסכום החודשי הנקבע על ידי בתי המשפט נמוך למדי. בהמשך הדיונים נציג לפני הוועדה המכובדת נתונים שעל פיהם הממוצע של תקופת התשלומים

המקובלת בארצות המערב, עומד על חמש שנים. בכיוון זה אנו מציעים כי תיקבע תוכנית תשלומים לשלוש שנים לחייבים שהיקף חובותיהם הוא עד 150,000 ₪, תקופה של חמש שנים לחייבים שהיקף חובותיהם הוא בין 150,000 לבין 500,000 ותקופה של שבע שנים לחייבים שחובותיהם עולים על 500,000 ₪.

9. טכניקה נוספת המקובלת בשיטות שונות היא לקבוע כי הפטר יינתן לאחר שחייב עמד בתוכנית התשלומים ושילם בסך הכול לפחות חלק משמעותי מסך חובותיו. כדי ללכת לקראת החייבים, אנו מציעים שתנאי להפטר לאחר תקופת התשלומים יהיה פירעון של לפחות 25% מסך החובות. בל נשכח כי קביעת תוכנית תשלומים חלה רק על חייבים שכושר ההשתכרות שלהם עולה על דמי המחייבה הנחוצים למשפחתם, וחייבים אלה אינם זכאים להשתחרר מחובותיהם לאחר פרק זמן קצר יחסית. בנסיבות אלה יש להתחשב יותר בעיקרון של "חוזים יש לכבד". קביעה זו תמנע חייבים פוטנציאליים מנטילת הלוואות שיקשה עליהם להחזירן.

הפטרים

הפטר לאלתר

10. לפי סעיף 167 להצעת החוק, "יחיד שכושר ההשתכרות שלו אינו עולה על דמי המחייבה ... לא יטיל עליו בית המשפט חובת תשלומים וייתן לו הפטר ... לאלתר".

11. בקביעת כושר ההשתכרות מביאה הצעת החוק בחשבון גם כושר השתכרות פוטנציאלי. כמו כן, ההצעה חותרת לקביעה אובייקטיבית של שיעור דמי המחיה. לפי ההצעה, שיעורים אלה ייקבעו בכללים שיקבע השר הממונה על ביצוע החוק. איגוד הבנקים סבור כי אם אכן יימצא לאחר הפעלת הכללים שכושר ההשתכרות של יחיד אינו גבוה מדמי המחייבה, הוא ראוי לקבל הפטר לאלתר. במקרה כזה אין טעם בקיומם של הליכי סרק שלא יניבו פירות לנושים. אנו סבורים כי כתנאי להפטר לאלתר, על החייב להביא אישורים אובייקטיביים בדבר מצבו הכלכלי, כגון מלשכת הסעד או מעובד סוציאלי.

12. לבד מכושר ההשתכרות של היחיד חדל הפירעון, במקרים שונים קיים מקור נוסף להשבת חובות כלפי הנושים, והם נכסי החייב שטרם נחשפו או נכסים שהוא הבריח לאחרים טרם שהחלו הליכי חדלות הפירעון. בנקודה זו אנו חוזרים על בקשתנו להארכת המועד לבדיקת מצבו הכלכלי של החייב, כדי לאתר את כל נכסיו. כאמור לעיל, ניסיון החיים מלמד שלא פעם החייב מסתיר את קיומם של נכסים שונים, ולא מוצדק להעניק לו הפטר לאלתר. אנו מבקשים, אפוא, כי מתן הפטר לאלתר יותנה בבדיקה מעמיקה של מצבו הכלכלי של החייב.

13. בנוסף, יש להמיר את שיקול הדעת שניתן לבית המשפט בסעיף 167(ב), בקביעה ברורה כי ניתן יהיה לגבות חובות אף לאחר ההפטר מנכסים שייגעו לחייב במשך שלוש שנים לאחר ההפטר. כמו כן, על חייב

המקבל הפטר יהיה להגיש לאחר שלוש שנים דו"ח על הכנסותיו, ואם אלו עלו על הערכת כושר ההשתכרות שנקבע לו, יהיה עליו להעביר את ההפרש לנושים.

הפטר בתום תקופת התשלומים

14. לפי סעיף 174, עם תום תקופת התשלומים, היחיד שעמד בתנאי תוכנית התשלומים זוכה למעשה להפטר אוטומטי. אנו מבקשים לקבוע כי בתום תקופת התשלומים יתקיים דיון בבית המשפט אם להעניק לחייב הפטר או לסרב לבקשתו. לדעתנו, חייבים שונים אינם זכאים לקבל הפטר, כגון: חייב שהצהיר בשנים האחרונות הצהרת שווא כדי לזכות במענק מגוף ציבורי או לקבל פטור מתשלומי חובה כלשהם; חייב שבקשה קודמת שלו להפטר סורבה; חייב שלא שיתף פעולה במשך הליכי חדלות הפירעון, מסר דיווח כוזב או הסתיר פרטים שונים על מצבו הכלכלי.

15. בנוסף, בהמשך לבקשתנו בנושא ההפטר לאלתר, אנו מבקשים כי ניתן יהיה לגבות חובות אף לאחר צו ההפטר, מנכסים שיגיעו לחייב במשך שלוש שנים לאחר הפטר, כפי שנאמר לעיל לגבי הפטר לאלתר. כמו כן, על חייב המקבל הפטר יהיה להגיש לאחר שלוש שנים דו"ח על הכנסותיו, ואם אלו עלו על ההערכה של כושר ההשתכרות שנקבע לו, יהיה עליו להעביר את ההפרש לנושים. ראוי לציין, לשם השוואה כי לפי חוק פשיטת הרגל המודרני בגרמניה, כתנאי להפטר, על חדל הפירעון להמחות לנאמן את כל הזכויות שיהיו לו מעבודתו במשך שלוש השנים שלאחר הפטר, למעט הכנסות שאינן בנות עיקול.

קביעת כללים ותקנות

16. הזכרנו לעיל בפסקה 12 את הקביעה של הצעת החוק ששר המשפטים יקבע קריטריונים אובייקטיביים לחישוב דמי המחייבה הנדרשים למשפחות בגדלים שונים, ולחישוב כושר השתכרות של חייבים שונים בהתאם לגילם, השכלתם, ועוד. אין צורך להכביר מלים על חשיבות כללים אלה. על פי הכללים ייקבע אם חייב זכאי להפטר מיידית או לתוכנית תשלומים. לפיכך אנו מבקשים שהחוק לא ייכנס לתוקף טרם קביעת הכללים.

17. סעיפים 153(ו) ו-154(ג) להצעת החוק קובעים כי השר יתקין תקנות בדבר האופן שבו הנושים יוכלו לעיין בדו"ח על מצבו הכלכלי של החייב ובתוכנית לשיקומו. גם כאן אנו מבקשים כי החוק לא ייכנס לתוקף לפני חקיקת התקנות.

הערות פרטניות

18. לצד ההערות העקרוניות, יש לאיגוד הבנקים הערות רבות על תוכנם של סעיפים שונים בנושא חדלות פירעון של יחיד. הרשימה שלהלן אינה ממצה, ובעת הדיון בוועדה על חדלות פירעון של יחיד, נבקש להציג הערות נוספות שונות.

19. סעיף 21(2): הסעיף קובע את מטרות החוק. לאור הפרשנות התכליתית המקובלת בפסיקה, לקביעת המטרות השלכות פרשניות משמעותיות על כלל סעיפי החוק. לפי ס"ק (2), אחת ממטרות החוק היא "להשיא את שיעור החוב שייפרע לנושים". מנגד, סעיפים שונים בהצעת החוק פוגעים במעמדם של נושים מובטחים ומקשים למעשה על פירעון החוב לטובתם. לכן חשוב לדעתנו להדגיש את העיקרון שיש לפעול להשבת חוב לכל סוגי הנושים. אנו מציעים אפוא לציין בסעיף במפורש: "להשיא את שיעור החוב שייפרע לנושים כלליים ולנושים מובטחים".

20. סעיף 1(3): סעיף זה קובע כמטרה כי "יש לקדם את שילובו מחדש של חייב שהוא יחיד במרקם החיים הכלכליים". כאמור, בשל חשיבות סעיף המטרות בחוק, אנו חוששים שניסוח זה יגרום להטיית הדין לטובת החייבים כנגד הנושים. אנו מבקשים להוסיף לסעיף קטן זה מילה אחת בלבד, המילה "ישר" לאחר המילה "חייב". הצעה זו נשאבת מחוק חדלות פירעון בגרמניה הקובע בסעיף 1 את המטרה הבאה:

Honest debtors shall be given the opportunity to achieve discharge of residual debt

21. סעיף 2: הגדרת חדלות פירעון: סעיף זה מציע לאמץ את מבחן הנזילות בלבד כקריטריון בלעדי לקביעת מצב של חדלות פירעון. אנו תומכים בכך שהיכולת לפרוע חובות כאשר הגיע מועד פירעונם, תהיה המבחן הבלעדי לקביעת חדלות פירעון. ואולם בסוגיה זו הצעת החוק מפלה בין חייב יחיד לבין נושה. חייב רשאי ליזום הליכי חדלות פירעון אף טרם שהוא חדל פירעון למעשה אלא קיים חשש לחדלות פירעונו (סעיף 104(א1)) "או שהצו נדרש כדי למנוע את חדלות פירעונו". לעומת זאת, נושה אינו רשאי לפתוח בהליכי חדלות פירעון, אלא כאשר הגיע המועד לפירעון חובו וזה לא נפרע או בנסיבות חריגות ביותר (סעיף 109(ב)). דברי ההסבר בעמוד 594 מבהירים כי אחת ממטרות החוק היא "הגברת היציבות והוודאות של הדין". אין ספק כי אימוץ קריטריון כה מעורפל, ומתן אפשרות לחייב ליזום פתיחת הליכים כדי למנוע חדלות פירעון, אינו עולה בקנה אחד עם וודאות החוק. לחדלות פירעון של תאגיד יש במקרים רבים השלכות רחבות, על מאות עובדים ועל החברה בכללותה, כך שיש לנקוט צעדים מראש כדי למנוע חדלות פירעון. מנגד, לחדלות פירעון של יחיד אין השפעה רחבה, ולכן אנו מציעים כי יחיד יהא זכאי ליזום הליכי חדלות פירעון רק אם כאשר הוא כבר חדל פירעון לפי ההגדרה האמורה.

22. בכל מקרה, הכרעה בשאלה אם אכן קיים חשש של ממש לחדלות פירעון, טעונה שיקול דעת שיפוטי. לחילופין אנו מבקשים לקבוע כי חייב שעדיין אינו חדל פירעון, והוא מעוניין ליזום הליכי חדלות פירעון,

יפנה לבית המשפט ולא יהא די בפנייה לממונה.

23. סעיף 104(ב)(1) ו-2): בקשת היחיד לממונה: אנו מבקשים שחייב המגיש בקשה להוצאת צו פתיחת הליכים ימסור פרטים נוספים, כגון: זכויות החזרי מס, וציפיות סבירות לקבלת נכסים או כספים בעתיד.

24. סעיפים 105-106: החלטת הממונה בבקשת יחיד ופרסום הודעה על מתן הצו: על פי ההצעה, השלב הראשון של ההליכים, הוצאת צו פתיחת הליכים, נעשה ללא מתן הודעה לנושים. יחיד מגיש בקשה לממונה, והוא עורך בדיקה טכנית במהותה, אם החייב מסר את כל הפרטים הנדרשים. אם נמסרו המסמכים הדרושים, הממונה מורה על מתן צו לפתיחת הליכים, בלא שניתנה הזדמנות לנושים להשתתף בדיון ולהציג את עמדתם. לנושים קיימת אמנם זכות ערעור, אך סביר להניח שבית משפט של ערעור לא ימהר לבטל את החלטת הממונה. בשל ההשלכות השונות של צו פתיחת הליכים, כגון איסור להמשיך בהליכי גבייה נגד החייב, אנו מבקשים כי תינתן הזדמנות לנושים להביא את עמדתם לפני הוצאת צו פתיחת הליכים, כפי שניתנה לחייב יחיד הזדמנות כזו כאשר נושה מגיש בקשה לקיום הליכי חדלות פירעון (סעיפים 115-116).

25. סעיף 108(ד): הסעיף קובע כי ניתן להטיל קנס על מי שמגיש בקשה לביטול צו פתיחת הליכים בחוסר תום לב. אנו מבקשים להטיל קנס דומה על חייב שהגיש בקשה לפתיחת הליכים בחוסר תום לב.

26. סעיף 148- העברת מידע לממונה ממערכת הוצאה לפועל: כדי למנוע הברחת נכסים, אנו מבקשים לחייב את הנאמן לשלוח הודעה על הליכי חדלות פירעון המתנהלים בעניינו של יחיד, לכל המרשמים בהם רשומות זכויות היחיד בנכסים שונים.

27. סעיף 152(א)- סמכות בירור: אנו מבקשים להסמיך את הנאמן להזמין את היחיד לבירור, בלא להעניק שיקול דעת לממונה לשלול את נחיצות הבירור. לדעתנו, על הממונה לפקח על הבירור, אך לא להחליט אם יש בו צורך.

28. סעיף 153(ד)- דוח ממצאי הבדיקה: אנו מבקשים להסדיר אפשרות של עיון on line בדו"ח על מצבו הכלכלי של החייב.

29. סעיף 160- מימוש שעבודים בתקופת הביניים: לפי האמור בסעיף, הממונה רשאי להתיר לנאמן לממש נכס מקופת הנשייה בתקופת הביניים, ואף לפעול לחלוקת התמורה. אנו מבקשים כי תינתן לנושים הזדמנות להשמיע את דברם טרם קבלת החלטה בנדון.

30. סעיף 170- שינוי הצו לשיקום כלכלי: הסעיף עוסק בסמכות בית המשפט להאריך או לקצר תקופת תשלומים שנקבעה, אם מצא שמתקיימים תנאים שהיו מביאים מלכתחילה להארכת התקופה או לקיצורה. אנו מבקשים לאפשר אף את ביטול הצו לשיקום כלכלי עם שינוי הנסיבות או גילוי עובדות

חדשות (כגון : מרמה).

31. סעיף 173- הארכת תקופת התשלומים בשל אי-עמידה בתנאי הצו לשיקום כלכלי: הסעיף עוסק ביחיד שלא עמד בתנאי הצו לשיקום כלכלי, ומסמך את בית המשפט להאריך את תקופת התשלומים. אנו מבקשים, בהמשך לדברינו ביחס לסעיף 170 להצעת החוק, כי לצד שינוי תנאי הצו, להוסיף אפשרות לביטול המוחלט.

32. סעיף 184: הלך חדלות פרעון נוסף: אנו מציעים לדחות על הסף בקשה לחדלות פירעון שהוגשה במהלך שבע שנים מעת שהוגשה בקשה דומה, כדי למנוע חדלות פירעון סדרתית.

שונות

33. חובות נמוכים

אנו תומכים בגישתה של הצעת החוק כי כל שלבי הדיון וההכרעה ביחס לחייב שסך חובותיו נמוך מ- 150,000 ₪, יידונו ברשות האכיפה והגבייה. הטענה מצד ארגונים שונים כי רשות זו אינה מתאימה להליכי חדלות פירעון בשל היותה רשות מוטת גבייה – אין לה על מה שתסמוך כלל ועיקר. תשומת הלב מופנית לעובדה שרשות האכיפה והגבייה עורכת, כבר כיום, הסדרים שונים להקל על חייבים, במיוחד חייבים המוגבלים באמצעים.

34. סעיף 229- גבייה מדירת המגורים של החייב

אנו תומכים בהסדר המאפשר לבית משפט סמכות לאשר העברת זכות בדירה המשמשת למגורי החייב, כפי הדין החל כיום. ככלל, דירת מגורים אינה חסינה מפירעון חובות, אם ניתן לחייב סידור חלופי על פי ההוראות בסעיף 38(ג) לחוק ההוצאה לפועל. המחוקק עסק רבות בסוגיה זו, ויצר איזון בין זכויות הנושים להחזר החובות המגיעים להם, לבין הרצון המשותף לכולם שלא להותיר חייבים בלא קורת גג כלשהי. לוועדה הנכבדה הוגשה הצעה להותיר חדלי פירעון בדירת המגורים שלהם, אם שוויה של הדירה נמוך מ- 2.5 מיליון ש"ח. קבלת הצעה זו עלולה ליצור מקלט לאי החזרת חובות. חלק גדול מהדירות בישראל כלולות בקטגוריה זו, ואם ההצעה תתקבל, לווים שייטלו הלוואה לרכישת דירה בסך הנמוך מהסכום האמור, ולא יעמדו בתשלומים, יהיו חסינים מפירעון חובם אם הנכס היחיד שלהם הוא אותה דירת מגורים, אף שהחוק מטפל כבר כיום בהסדרת דיור חלופי להם.