

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי (תיקון מס'... - הוראת שעה - צו לשיקום כלכלי על יסוד הכתב),
התשפ"ה-2025

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

במטרה להגביר את היעילות של הליכי חדלות פירעון של יחידים ולעודד הגעה להסכמות בין הצדדים בהליכים אלה, מוצע תיקון לחלק ג' לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי התשע"ח-2018 (להלן: **החוק**) שיעגן בחוק את סמכותו של בית משפט השלום לתת צו לשיקום כלכלי על יסוד החומר הכתוב שהוגש לו, דהיינו ללא קיום דיון בעל פה בפניו, אם התקיימו התנאים המצטברים הבאים: הנאמן ערך תכנית לשיקום כלכלי שהיחיד הסכים לה; אף אחד מהנושים לא התנגד התנגדות מנומקת לתכנית; הממונה בחן את התכנית וכלל אותה בהצעה שהגיש לבית המשפט והמליץ לאמצה; ובית המשפט שוכנע כי מתן צו לשיקום כלכלי על יסוד החומר הכתוב שהוגש לו יגשים את מטרות ההליך. מוצע להחיל את ההסדר האמור בשינויים מחויבים גם על הליכי חדלות פירעון שמתנהלים בפני רשם הוצאה לפועל לפי פרק י"ב בחלק ג' לחוק. מוצע שהתיקון כולו יחול על יחידים מיוצגים בלבד, ושהוא ייקבע כהוראת שעה ל-3 שנים, עם אפשרות להארכה בתקופה של עד שנתיים נוספות בצו של שר המשפטים משיקולים של ייעול הליכי חדלות הפירעון של יחידים וקידום שיקומם הכלכלי.

ג. השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

לא רלוונטי.

ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.

לא רלוונטי.

ה. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר:

תזכיר חוק מטעם משרד המשפטים:

תזכיר חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי (תיקון מס'... – הוראת שעה – צו לשיקום כלכלי על יסוד הכתב), התשפ"ה-2025

1. הוראת שעה – צו 1. (א) בתקופה של 3 שנים מיום תחילתו של חוק זה (להלן – תקופת הוראת לשיקום כלכלי על יסוד הכתב השעה) יקראו את חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018¹ (להלן – החוק העיקרי) כך:

(1) אחרי סעיף 153 לחוק העיקרי יבוא:

153א. (א) במסגרת הגשת דוח ממצאי הבדיקה לפי סעיף 153 רשאי הנאמן להגיש לממונה תוכנית לשיקומו הכלכלי של היחיד שגיבש על בסיס האמור בדוח ושהיחיד הסכים לה (להלן – תוכנית בהסכמת היחיד).

(ב) תוכנית כאמור בסעיף קטן (א) תכלול התייחסות לכל העניינים שיש לכלול בהצעת הממונה לפי סעיף 154(ב) ותצורף לה הסכמה בכתב של היחיד לתוכנית ולקביעתה במסגרת מתן צו לשיקום כלכלי על יסוד הכתב לפי סעיף 161(ג); השר רשאי לקבוע הוראות לעניין אופן הגשת הסכמת היחיד לפי סעיף זה.

(ג) עם הגשת התוכנית לממונה, ימסור הנאמן העתק ממנה ליחיד ולנושים; הנושים רשאים להעביר לממונה את התייחסותם לתוכנית בתוך 30 ימים ממועד מסירתה; נושה המגיש התנגדות לתוכנית יפרט בכתב את נימוקי ההתנגדות.

(ד) הוראות סעיף זה לא יחולו על יחיד שאינו מיוצג."

(2) בסעיף 154 לחוק העיקרי –

(א) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

¹ ס"ח התשע"ח, עמ' 310; התשפ"ד, עמ' 190.

"(1ב) אם התקיימו התנאים שבשלהם רשאי בית המשפט לתת צו לשיקום כלכלי על יסוד הכתב לפי סעיף 161(ג), הממונה רשאי לכלול בהצעתו תוכנית בהסכמת היחיד; כלל תוכנית כאמור, יכול הממונה בהצעתו את התייחסותו לתוכנית ולהתקיימות התנאים האמורים.";

(ב) בסוף סעיף קטן (ג) יבוא "כללה הצעת הממונה תוכנית בהסכמת היחיד, ימסור הממונה את הצעתו ליחיד ולנושים".

(3) האמור בסעיף 155 לחוק העיקרי יסומן "(א)" ואחריו יבוא:

"(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הודיע הממונה לבית המשפט במסגרת הצעת הממונה כי מתקיימים התנאים שבשלהם רשאי בית המשפט לתת צו לשיקום כלכלי על יסוד הכתב לפי סעיף 161(ג) – יהיו היחיד והנושים רשאים להגיש לבית המשפט את תגובתם להצעת הממונה בתוך 7 ימים ממסירתה להם".

(4) בסוף סעיף 161 לחוק העיקרי יבוא:

"(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), בית המשפט רשאי לתת צו לשיקום כלכלי לפי סעיף זה על יסוד החומר שהוגש לו בכתב לפי הוראות סעיפים 154 ו-155 (בסעיף זה – מתן צו על יסוד הכתב), בהתקיים כל אלה:

(1) היחיד מיוצג;

(2) העתק מדוח ממצאי הבדיקה ומהתוכנית שהיחיד הסכים לה נמסר ליחיד ולכל הנושים;

(3) היחיד הסכים לתוכנית שנכללה בהצעת הממונה וכן לקביעתה במסגרת מתן צו על יסוד הכתב, ואף אחד מהנושים לא הגיש התנגדות מנומקת לתוכנית האמורה;

(4) לפי הצעת הממונה, מתקיימים התנאים שבשלהם רשאי בית המשפט לתת צו לשיקום כלכלי על יסוד הכתב והממונה ממליץ לעשות כן;

(5) בית המשפט שוכנע כי מתן צו על יסוד הכתב בו תעוגן הצעת הממונה יגשים את מטרות הליך חדלות הפירעון בעניינו של היחיד."

(5) בסוף סעיף 203 לחוק העיקרי יבוא :

"(ג) הנאמן יהיה רשאי להגיש לרשם ההוצאה לפועל תוכנית לשיקום כלכלי בהסכמת היחיד ויחול בעניין זה סעיף 153א, בשינויים המחויבים; הוגשה תוכנית כאמור, יהיה רשם ההוצאה לפועל רשאי לתת צו לשיקום כלכלי על יסוד החומר שהוגש לו בכתב על ידי הצדדים להליך אם התקיימו הוראות סעיף 161(ג), בשינויים המחויבים".

(ב) שר המשפטים רשאי בצו להאריך את תקופת הוראת השעה בתקופות נוספות שלא יעלו במצטבר על שנתיים נוספות, אם סבר כי יש בכך כדי לייעל את הליכי חדלות הפירעון ולקדם את השיקום הכלכלי של יחידים.

תחולה 2. חוק זה יחול על הליכי חדלות פירעון שנפתחו לאחר יום תחילתו, וכן על הליכים כאמור שהיו תלויים ועומדים ביום תחילתו וטרם הוגש במסגרתם דוח ממצאי בדיקה לפי סעיף 153 לחוק העיקרי.

דברי הסבר

כללי חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן – **חוק חדלות פירעון או החוק**) שנכנס לתוקף ביום 15 בספטמבר 2019 הביא עמו בשורה של ממש בתחום חדלות הפירעון של חייבים יחידים. החוק הציב את ערך השיקום הכלכלי של היחיד כערך מרכזי לצד השאת שיעור החוב שייפרע לנושים. שינוי מרכזי נוסף הוא באופן ניהול ההליך ובחלוקת הסמכויות בין הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי (להלן – **הממונה**), רשמי ההוצאה לפועל ובית המשפט.

המחוקק העניק בחוק חדלות פירעון סמכויות רבות ביחס להליכי יחידים לממונה ולרשם ההוצאה לפועל. זאת בשל החשיבות בניהול יעיל של ההליך, שהוא חלק משמעותי מתרומתו לשיקום החייב. בעניין זה נאמר בדברי ההסבר להצעת החוק כי "ההכרח לפנות לבית המשפט לשם מתן צווים מעכב את ההליך ומכפיף את התקדמותו למועדים שנקבעים במערכת בתי המשפט העמוסה. [...] התלות במועדי הדיון בבית המשפט כדי להתקדם בשלבים השונים של ההליך... הם בין הגורמים לכך שהליכי פשיטת הרגל נמשכים כיום זמן רב".² דברי הסבר אלה תמכו את התיקון שהוצע בשעתו ואומץ על ידי המחוקק ולפיו חולקו הסמכויות ביחס לניהול הליכים של יחידים חדלי פירעון בין בתי המשפט לבין שני גורמים ברשות המבצעת – הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי ורשות האכיפה והגבייה. חלק מהסמכויות, במיוחד בשלביו המתקדמים של ההליך, יוחדו לבתי המשפט, וחלק מהסמכויות ניתנו לממונה ולרשם.

במהלך השנים מאז שנכנס חוק חדלות פירעון לתוקף, עלה כי ניתן לשפר את יעילות ההליכים בהיבט נוסף. ניתן לקצר ולייעל את שלב גיבושו של צו השיקום הכלכלי בעניינו של היחיד אם מתקיים מתווה

² הצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ו-2016, הצעות חוק הממשלה 1027, כ"ב באדר א' התשע"ו 2.3.2016 בעמ' 658.

של הסכמות – אם היחיד מסכים לתכנית השיקום שמגבש הנאמן, הנושים אינם מתנגדים, והממונה סבור כי התכנית בהסכמת היחיד היא כדן, היא ראויה והוגנת, והיא מקדמת שיקום כלכלי. בנסיבות אלה ניתן לייעל ולהקל על ההליך.

לשם כך, מוצע להסמיק את בית המשפט או רשם ההוצאה לפועל, לפי העניין, ליתן צו לשיקום כלכלי על יסוד הכתב בלבד, קרי, ליתן בידיו את הסמכות לבחור שלא לקיים דיון בעל פה טרם שייתן צו לשיקום כלכלי, בכפוף לכמה תנאים מהותיים. ראשית, מוצע כי הדיון יוכל להתקיים על יסוד הכתב רק כאשר תכנית השיקום הכלכלי שערך הנאמן הוסכמה על ידי היחיד. גם בתרחיש זה תהיה לנושים הזדמנות להביע התנגדות, אך בית המשפט או הרשם יוכלו להכריע, כאמור, ללא דיון בעל פה. עוד מוצע כי בהליכים בפני בית המשפט יבחן הממונה את תכנית השיקום המוסכמת, ויודא כי התוכנית ראויה, עולה בקנה אחד עם הדין ועם ההנחיות ומביאה לתוצאה הוגנת שמקדמת שיקום כלכלי. לאחר שיבחן כל זאת, ואף יערוך בה שינויים במידת הצורך ויודא כי גם הם זוכים להיקף ההסכמות האמור, יהיה הממונה רשאי לצרף את תוכנית השיקום האמורה לבית המשפט במסגרת הצעת הממונה כמשמעותה בסעיף 154 לחוק הקיים. כדי להבטיח כי הסכמתו של היחיד תהיה מודעת ומושכלת וכי זכויותיו יישמרו, מוצע כי הסדר זה יחול על יחידים מיוצגים בלבד.

מוצע כי תכנית לשיקום כלכלי בהסכמת היחיד תכלול התייחסות לכל הרכיבים הכלולים בצו לשיקום כלכלי – ובכלל זה חובת התשלומים, הנכסים שייכללו בנכסי קופת הנשייה, אופן מימוש נכסי קופת הנשייה, הגבלות שיוטלו על היחיד בתקופת התשלומים והחובה להשתתף בהכשרה להתנהלות כלכלית נכונה.

הצעה זו תואמת עקרונות שעמדו בבסיס עיצוב ההסדרים של הליך חדלות הפירעון של היחיד – הבניית הליך חדלות הפירעון, חלוקת הסמכויות בין הממונה לבית המשפט והצבת השיקום הכלכלי כערך מרכזי בהליך.

סעיף 1 בסעיף קטן (א) מוצע לקבוע את ההסדר כהוראת שעה לשלוש שנים, עם אפשרות להארכה בתקופות נוספות שלא יעלו במצטבר על פרק זמן של שנתיים נוספות (בסעיף קטן (ב) המוצע), ככל שיידרש לאחר שתיבחן יעילות ההסדר והשפעתו על קידום השיקום הכלכלי של יחידים. כמו כן, בסעיף קטן (א) מוצעים התיקונים להטמעת ההסדר בחוק, כמפורט להלן.

לפסקה (1) המוצעת הליך חדלות פירעון מתחיל עם מתן צו לפתיחת ההליכים על ידי הממונה או רשם ההוצאה לפועל (לפי העניין, בהתאם לגובה החובות שהוצהר בבקשה לצו לפתיחת הליכים), או על ידי בית המשפט במקרה של בקשת נושה. בד בבד עם מתן הצו מתמנה נאמן שתפקידו, בין השאר, לבצע בדיקה מקיפה של מצבו הכלכלי של היחיד, ולהגיש לממונה או לרשם ההוצאה לפועל דוח בדבר ממצאי בדיקתו, בתוך תשעה חודשים ממועד מינויו. בתום 60 ימים מהגשת דוח ממצאי הבדיקה, על הממונה להגיש לבית המשפט הצעת תכנית לשיקומו הכלכלי של היחיד (להלן – **הצעת הממונה**), המועברת לתגובת היחיד והנושים. בשלב הבא, לאחר דיון בהצעת הממונה, ניתן צו לשיקום כלכלי על ידי בית המשפט. בהליכים המתנהלים בפני רשם הוצאה לפועל לא מוגשת הצעת ממונה, והדיון אצל הרשם נעשה בהתייחס לדוח ממצאי הבדיקה של הנאמן.

סעיף 153 לחוק קובע הוראות לעניין הנושאים שאליהם נדרש הנאמן להתייחס בדוח ממצאי הבדיקה, וסעיף 154 לחוק קובע את ההוראות הנוגעות להצעת הממונה.

בפסקה (1) מוצע להוסיף את סעיף 153א לחוק, שכותרתו "תכנית לשיקום כלכלי בהסכמת היחיד". מוצע לקבוע כי הנאמן יהיה רשאי לצרף לדוח ממצאי הבדיקה שהוא מגיש לממונה גם תכנית לשיקום כלכלי שגיבש עבור היחיד, ואשר היחיד הסכים לה. על פי המוצע על הנאמן לכלול בתכנית התייחסות לכלל העניינים שהממונה נדרש להתייחס אליהם בהצעת הממונה. עניינים אלה כוללים את העניינים הנכללים בצו לשיקום כלכלי לפי סעיף 161 לחוק, ובכלל זה חובת התשלומים שתחול על היחיד, הנכסים שייכללו בקופת הנשייה ואופן מימושם, הגבלות שיוטלו על היחיד, המלצה ככל שמצא לנכון בעניין הפניית היחיד להכשרה להתנהלות כלכלית נכונה, וחובות שעליהם לא יחול ההפטר. כמו כן עניינים אלה כוללים התייחסות לתנאים שעל בסיסם גובשה תכנית השיקום הכלכלי, ובכלל זה הממצאים לפי דוח ממצאי הבדיקה, התקיימות תנאים שבשלהם נדרש להטיל על היחיד חובת תשלומים או לתת לו הפטר לאלתר, וכן התקיימות תנאים להארכה או לקיצור תקופת התשלומים בת השלוש שנים הקבועה בסעיף 163 לחוק.

מוצע כי הנאמן יצרף את הסכמת היחיד בכתב, הן לעניין תכנית השיקום הכלכלי עצמה, והן לעניין אישור התוכנית על ידי בית המשפט על יסוד הכתב לפי סעיף 161(ג) כמפורט להלן. מוצע להסמך את שר המשפטים לקבוע תקנות לעניין אופן הגשת הסכמת היחיד. עוד מוצע לקבוע חובת המצאת העתקים של תכנית השיקום בהסכמת היחיד – ליחיד ולנושים, ולתת לנושים שהות של 30 ימים להגשת התנגדויות מנומקות בכתב לממונה.

הוראה מוצעת זו מתיישבת עם הקבוע בתקנות 104 עד 106 לתקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ט-2019 (להלן – **תקנות חדלות פירעון**) הקובעות את חובת הנאמן להעמיד את דוח ממצאי הבדיקה לעיון הנושים ולמסור להם העתקים והודעה על העמדת הדוח לעיון, וכן את אפשרותם להעביר עמדותיהם בהתייחס לדוח האמור.

לבסוף מוצע לקבוע כי האפשרות בעניין צירוף תכנית לשיקום כלכלי בהסכמת היחיד לא תחול לגבי יחידים בלתי מיוצגים בהליך. מדובר בשיעור קטן ביותר של יחידים.

לפסקה (2) המוצעת סעיף 154 לחוק שעניינו "הצעת הממונה", קובע, בין השאר, את העניינים שעל הממונה להתייחס אליהם בהצעתו. מוצע להוסיף לסעיף זה התייחסות למקרה שבו הנאמן צירף לדוח ממצאי הבדיקה שהגיש לממונה תכנית לשיקום כלכלי בהסכמת היחיד. על פי המוצע, במקרה זה יהיה על הממונה לבחון האם נתקיימו התנאים למתן צו לשיקום כלכלי על יסוד הכתב, המנויים בסעיף 161(ג) המוצע להלן, שעיקרם: היות היחיד מיוצג; מסירת העתק דוח ממצאי הבדיקה ותכנית השיקום המוסכמת ליחיד ולכל הנושים; הסכמת היחיד לתכנית ולאישורה בידי בית המשפט על יסוד הכתב; והיעדר התנגדויות. ככל שנתקיימו התנאים למתן צו כאמור, יהיה רשאי הממונה לכלול בהצעתו את התכנית שהסכים לה היחיד, לאחר שבחן אותה, ובלבד שאם כלל אותה בהצעתו, יכלול בה גם את התייחסותו לתכנית המוסכמת ולהתקיימות התנאים למתן צו לשיקום כלכלי על יסוד הכתב כאמור. כן מוצע לקבוע את חובת הממונה למסור את הצעתו ליחיד ולנושים אם היא כוללת תכנית שיקום כאמור.

לפסקה (3) המוצעת סעיף 155 לחוק שעניינו "תגובת היחיד והנושים להצעת הממונה" קובע כי "היחיד והנושים רשאים להגיש לבית המשפט את תגובתם להצעת הממונה במועד ובאופן שיקבע השר". בהתאם נקבע בתקנה 106א לתקנות חדלות פירעון כי תגובה להצעת הממונה תוגש בתוך 30 ימים מהגשת ההצעה בידי הממונה, ובלבד שהתגובה תוגש 7 ימים לפחות לפני מועד הדיון בהצעה.

הוראות התקנה האמורה מתאימות למצב הדברים כיום שבו בהכרח מתקיים דיון בעל פה בבית המשפט, עובר למתן הצו לשיקום כלכלי. מאחר שמוצע לאפשר מתן צו ללא דיון בעל פה, מוצע לסמן את האמור בסעיף 155 כסעיף קטן (א), ולהוסיף לו את סעיף קטן (ב) המתגבר על ההסדר הקיים ולקבוע בו כי במקרה שבו הממונה כלל בהצעתו תכנית שיקום מוסכמת והודיע כי התנאים למתן צו לשיקום כלכלי על יסוד הכתב מתקיימים, יהיו היחיד והנושים רשאים להגיש לבית המשפט את תגובתם להצעת הממונה בתוך 7 ימים בלבד ממסירתה להם.

לפסקה (4) המוצעת סעיף 161 לחוק קובע את סמכותו של בית המשפט ליתן צו לשיקום כלכלי ואת העניינים שייכללו בו. מוצע לתקן את סעיף 161 ולהוסיף במסגרתו את סעיף קטן (ג) ובו התנאים שבהתקיימם יהיה בית המשפט רשאי ליתן צו לשיקום כלכלי על יסוד החומר הכתוב שהוגש לו. מוצע לכנות מתן צו זה כ"צו לשיקום כלכלי על יסוד הכתב", ולקבוע שאלה יהיו התנאים למתן צו כאמור: (1) היות היחיד מיוצג; (2) מסירה לנושים וליחיד של העתקים מהתכנית ומדוח ממצאי הבדיקה; (3) ניתנה הסכמת היחיד – הן לתכנית והן לקביעתה בצו לשיקום כלכלי, ולא הוגשו התנגדויות מנומקות מטעם הנושים; (4) לפי הצעת הממונה מתקיימים התנאים האמורים והממונה ממליץ לתת צו על יסוד הכתב; (5) בית המשפט שוכנע כי מתן הצו על יסוד הכתב יגשים את מטרות הליך חדלות הפירעון בעניינו של היחיד.

לפסקה (5) המוצעת הליך חדלות פירעון של יחיד שסכום חובותיו נמוך (העומד כיום על 172,335 ₪ לכל היותר) מתנהל בפני רשמי ההוצאה לפועל. החוק מסדיר הליכים אלו בפרק י"ב לחלק ג' לחוק, ומחיל בעניינם של הרשמים את הסמכויות הנתונות לבתי המשפט בהליכים של יחידים שסכום חובותיהם עולה על הסכום האמור. סעיף 203 לחוק מחיל על רשמי ההוצאה לפועל את הסמכות לתת צו לשיקום כלכלי בעניינו של יחיד בעל חובות בסכום נמוך. בהליכים אלה לא מוגשת הצעת ממונה אלא החלטת הרשם בעת מתן צו נסמכת על דוח ממצאי בדיקה שהוגש לו על ידי הנאמן. בדומה להסדר המוצע ביחס להליכים המתנהלים בפני בית המשפט, מוצע לתקן את סעיף 203 לצורך הסמכת הנאמן לצרף תכנית שיקום בהסכמת היחיד לדוח ממצאי הבדיקה גם כשזה מוגש לרשם ההוצאה לפועל, והסמכת הרשם ליתן צו לשיקום כלכלי על יסוד הכתב בהתקיים התנאים המפורטים לעיל.

סעיף 2 מוצע כי הוראת השעה תחול על הליכי חדלות פירעון של יחידים שנפתחו החל ביום תחילתו של התיקון המוצע ואילך, וכן על הליכים כאמור שנפתחו לפני יום התחילה אם במועד האמור הנאמן שמונה באותם הליכים טרם הגיש את דוח ממצאי הבדיקה לפי סעיף 153 לחוק לממונה או לרשם ההוצאה לפועל, לפי העניין. לפיכך, הליכים תלויים ועומדים יוכלו אף הם ליישם את ההסדר המוצע בהוראת השעה על השלכותיו ויעילותו הצפויה כמפורט לעיל.