

1.6.2022

עו"ד כרמית יוליס
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)

לכבוד
עו"ד שולי אבני-שוהם
ראש רשות התאגידים
משרד המשפטים

בדוא"ל

שלום רב,

הנדון: בקשות לפירוק חברות לא פעילות מצד רשם החברות והיועצת המשפטית לממשלה

הרינו מתכבדות לפנות אליכן בנוגע למחדלם של רשם החברות והיועצת המשפטית לממשלה, לקיים את סמכותם על פי חוק החברות, תשנ"ט-1999 (להלן: **חוק החברות**), וחוק חדלות פירעון, תשע"ח-2018 (להלן: **חוק חדלות פירעון**) – וליזום הליכי פירוק חברות, בפרט במקרים שבהם מדובר בחברות לא פעילות.

פנייתנו נעשית על רקע נתונים מדאיגים שהתקבלו אצלנו מאת הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים, לפיהם בשלוש השנים האחרונות – וניתן להניח שאף למעלה מכך – לא נעשה שימוש בסמכויות הרשם לפי סעיף 362 לחוק החברות, ולא נעשה שימוש בסמכויות היועצת המשפטית לממשלה לפי סעיף 342 לחוק החברות או סעיפים 6 ו-11 לחוק חדלות פירעון; ולמעשה נראה שמעולם לא הוסמך גורם ממשלתי להגיש בקשות פירוק בהתאם לסעיפים אלו, וממילא לא הוצאו נהלים בנושא.

כמפורט להלן, פירוק חברות הוא צעד הכרחי לתשלום זכויות העובדים, בין מקופת הפירוק ובין מהמוסד לביטוח לאומי, בו מבוטחים עובדים למקרי פשיטת רגל או פירוק. במציאות שבה לחברות לא-פעילות אין אינטרס לפרק עצמן; הנטל ליזום הליכי פירוק נופל על העובדים, שלא פעם נמנים על אוכלוסיות מוחלשות, ושאינן ביכולתן לעמוד בנטל הכלכלי והבירוקרטי הדרוש לשם כך. דווקא משום כך, יש חשיבות בשימוש בסמכויות שחוק החברות וחוק חדלות פירעון העניקו למדינה ליזום, במקרים המתאימים, הליכי פירוק מצידה, שיאפשרו לעובדים לממש את זכויותיהם ולהיפרע מקופת הפירוק ו/או מהמוסד לביטוח לאומי.

משכך, נבקש כי הגורמים הרלוונטיים יפעלו לקיום סמכותם על פי דין – למנות גורמים שיהיו מוסמכים ליזום הליכי פירוק ולפרסם את פרטיהם; לקבוע בנהלים את המקרים בהם תופעל הסמכות האמורה בידי המדינה, ואת ההליך הדורש לשם כך; לקבוע מצבים בהם בהיעדר קיום חובות שבדין בחלוף פרק זמן מסוים, תוגש בקשה לפירוק החברה על דרך ברירת מחדל לרבות נהלים בדבר לוחות הזמנים להגשת בקשת הפירוק והגשת בקשות להפעלת הסמכות מטעם העובדים תוך קיבוע חובות יידוע אפקטיביות לשם מימוש זכויות העובדים וצדדים שלישיים נוספים; וכן לקיים מסד נתונים ו/או **חזקות נוספות** שבדין¹ שיאפשרו לקבוע היעדר פעילות של חברה – והכל כמפורט להלן:

¹ נוסף על החזקות בדבר חדלות פירעון של תאגיד הקבועות בסעיף 10 לחוק חדלות פירעון.

א. רקע כללי – על הקשר בין הצורך בנקיטה בהליכי פירוק חברות לבין הגנה על זכויות עובדים

1. ארגונינו – עמותת קו לעובד ועמותת איתך-מעכי משפטניות למן צדק חברתי – הן עמותות הפועלות מזה שנים, בין היתר בסיוע לעובדות ולעובדים המוחלשים במשק הישראלי במימון זכויותיהם מול מעסיקיהם והמוסד לביטוח לאומי. בין היתר מדובר בעובדות ועובדי קבלן, חלקם אף חסרי מעמד או מבקשות ומבקשי מקלט, המועסקים בענפים היותר פגיעים וברמות השכר היותר נמוכות.
2. רבים מהעובדות והעובדים המגיעים אלינו עושים זאת לאחר שמעסיקיהם חדלו לשלם להם את זכויותיהם – הם אינם מקבלים את שכרם ואת זכויותיהם הסוציאליות, לא נערך להם גמר חשבון עם סיום העסקתם בפועל ולא משולמים להם פיצויי פיטורים וזכויות סוציאליות כגון דמי הבראה, חופשה ופנסיה. בחלק מהמקרים מדובר במעסיק סולבנטי אשר מפר את חובותיו לפי דין, אולם בחלק ניכר מהמקרים מדובר בעובדים שמעסיקיהם קרסו כלכלית ואינם יכולים לשלם להם את זכויותיהם – מבלי שטרחו לפתוח בהליכי פירוק עצמי בשל היעדר אינטרס כלכלי ולאחר ש"נעלמו" והותירו את העובדים מול שוקת שבורה למימון זכויותיהם.
3. במצב אחרון זה, אין בפני העובדים יכולת מעשית להיפרע מהחברה, שהלכה למעשה חדלה מלפעול וניתן להניח כי לא נותרו ברשותה די נכסים על מנת לכסות את כלל חובותיה לכל עובדיה וכמובן לצדדים שלישיים נוספים. עם זאת, בפני העובדים עומדת האפשרות להגיש בגין חוב מעסיקיהם כלפיהם, תביעת חוב למוסד לביטוח לאומי. לפי פרק ח' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, כלל העובדים המועסקים במשק מבוטחים בביטוח בהליכי חדלות פירעון של מעסיקם, באופן המקנה להם כיסוי מהמוסד לביטוח לאומי לזכויותיהם **בשנת ההעסקה האחרונה** ולכיסוי מלא עבור פיצויי פיטורים שנים אחורה.
4. הקושי העיקרי במימוש זכויות במסלול זה נעוץ בכך שהגשת תביעת חוב מחייבת, כתנאי מקדים, מתן צו לפתיחת הליכים באם מדובר בחייב יחיד או בחייב שהוא מעסיק בהתאם לחוק חדלות פירעון. פתיחת הליכים מותנית בהגשת בקשה מטעם החברה או מטעם נושה או מטעם היועץ המשפטי לממשלה². אלא שלמעסיקים/ בעלי חברות רבים אין תמריץ לפתוח בהליכי פירוק מרצון, בין אם בשל העלויות הכרוכות בכך ובין בשל הטרטור, ובעיקר משום שאין סנקציה בגין השארת חברה בסטטוס "פעיל" על אף שאיננה פעילה ובשעה שהחברה מפרה זכויות עובדים ומתחמקת מן הדין ביחס אליהם וכנראה מתחמקת מנושים נוספים. ה"סנקציות" על כך מחייבות יוזמה (מורכבת לכשעצמה) מצד העובדים להגיש בקשת פירוק. בקשה זו יכול ותוגש ורק בתנאי שהתאגיד מצוי בחדלות פירעון³, ורק לאחר תביעת זכויותיהם בערכאות משפטיות באמצעות עורכי דין, או הגשת תלונות למנהל האסדרה והאכיפה במשרד הכלכלה, אשר בסמכותו להשית

² סעיף 6 לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

³ חדלות פירעון יכול שתוכח בהתאם לחזקות חדלות פירעון ובהקשר לזכויות עובדים, כאמור בסעיף 10(א)(5) לחוק חדלות פירעון, חזקה שתאגיד חדל פירעון במידה וניתן פס"ד המורה לשלם לנושה סכום העולה על 9970.64 ₪ וגם במידה ופסה"ד קיים בחלקו, כי החוב שנתר לתשלום הינו בגובה של יותר מ-64,997.

עיצומים ולפתוח בהליכים פליליים אך לא להשיב כסף. כל אלה לא מועילים לעובדים אשר ברצונם להיפרע מזכויותיהם כמבוטחים לפי החוק במצב בו החברה אינה פעילה, אך אינה מפורקת או מתפרקת.

5. מהצד השני, וכאמור לעיל, פירוק על ידי העובדים אינו הליך של מה בכך ומדובר בהליך ארוך, מורכב ויקר המחייב שכירת שירותי עורך דין. הליכי פירוק (בין אם מרצון ובין אם על ידי בימ"ש) אינם עניין "זול" והם תלויים בתשלום אגרות ובמומחיות שלרוב מצויה בידי עו"ד אשר גובים (ובצדק) שכ"ט בגין עבודתם. עובדים רבים, ובעיקר עובדים בשכר נמוך, אינם יכולים לעמוד בעלויות הללו לבדם, ולעיתים רבות אינם מצליחים לגבש קבוצה שתפתח בהליכי פירוק יחדיו – דבר המוביל לזניחת זכויותיהם בשל הצורך להתגבר על החובה בצו שיפוטי המורה על הליכי פירוק. רוב העובדים במצב כזה "ירימו ידיים", לבטח עובדים אשר מועסקים בשכר נמוך, כי בחישובי עלות/ תועלת, זה לא יוצא משתלם לממש את הזכויות שמגיעות על פי חוק.

6. אינדיקציה מסוימת לנושא זה ניתן למצוא בנתונים הנוגעים להיקף תביעות חוב שהוגשו בידי נושים (גם כלליים לא מובטחים בהכרח וגם עובדים) למול מספר הליכי חדלות הפירעון שנפתחו כפי העולה מדוחות השנתיים של מערכת האפוטרופוס הכללי והממונה על הליכי חדלות פירעון במשרד המשפטים.

7. סיכום דוח פעילות לשנת 2020 מעלה כי בהשוואה רב שנתית של מספר צווי כינוס ופתיחת הליכים ניתנו בשנה זו 14,310 צווים כאשר רק 282 הליכים וצווים ניתנו על פי בקשת נושה. המדובר ב 0.01% מהבקשות שהוגשו ובהתאמה, נראה כי מספר תביעות החוב אשר הוגשו בהליכים של פירוק תאגיד נמוך מאוד. כך מתוך סך כולל של 154,066 תביעות חוב, אשר רובן ככולן הוגשו באופן מקוון, עולה כי רק 32,885 תביעות חוב הוגשו בהליכי פירוק. המדובר ב 20% מסך התביעות הכולל. זה המקום להבהיר כי אין אבחנה במסגרת הדו"ח בין תביעות חוב כלליות של נושים לבין תביעות חוב של עובדים ועל כן ניתן להניח שהמספרים, לכל הפחות ביחס לעובדים שהינם נושים, נמוכים עוד יותר.

8. על רקע נתונים אלו המצביעים על היקף נמוך של פירוק בידי נושים, יש חשיבות מיוחדת לפתיחה בהליכי פירוק מצד המדינה – שחקן חזק ומקצועי, שיכול למלא את החלל שנוצר במקרה בו למעסיק אין אינטרס ולעובד אין יכולת לפתוח בהליכי פירוק.

ב. סמכויות המדינה להגיש בקשות פירוק – ואי-יישומן בפועל

9. הן חוק החברות והן חוק חדלות פירעון, העניקו סמכויות שונות לגופים שונים של המדינה לנקוט בהליכים אלו:

א. סעיף 362 לחוק החברות קובע כי רשם החברות רשאי לבקש פירוקה של חברה אם עיצום כספי שהטיל על החברה לפי סעיף 354 לא שולם על ידיה, ובתוך שלוש שנים ממועד הטלת העיצום הכספי שב הרשם והטיל עיצום כספי נוסף, שאף הוא לא שולם במועד. יצויין כי בין העילות המנויות בסעיף 354 להטלת עיצום כספי, שבעקבותיהן ניתן בסופו של יום להפעיל את סמכות הרשם לפי סעיף 362, יש עילות

שקיומן (ודאי המתמשך) מהווה אינדיקציה לכך שמדובר בחברה לא פעילה שככל הנראה גם אינה משלמת לעובדיה: אי תשלום אגרות או תשלומים אחרים בהם החברה חייבת בדין, ואי הגשת דיווחים.

ב. סעיף 342(ב) לחוק החברות קובע כי **היועצת המשפטית לממשלה** "רשאית] להגיש לבית המשפט בקשה לצו פירוק אם סבר[ה] כי מן הצדק והיושר שהחברה תפורק".

ג. סעיף 6 לחוק חדלות פירעון קובע כי **היועצת המשפטית לממשלה** היא אחד הגורמים המוסמכים להגיש לבית המשפט בקשה לצו פתיחת הליכי חדלות פירעון נגד תאגיד; וסעיף 11 לחוק זה קובע כי סמכות זו תופעל אם מצאה היועצת המשפטית לממשלה כי יש עניין ציבורי בכך.

10. על אף האמור, באופן מטריד, נראה כי סעיפים אלו נותרו "אות מתה" עת הסתבר לדאבונו שחרף קיומה של הסמכות לפירוק חברות בחוק, קיים פער ניכר בין הוראות אלו לבין הפעלת הסמכות במציאות.

11. ביום 31.3.2022 הגשנו בקשה לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, לקבל נתונים אודות השימוש בסמכויות אלו בשנים 2019-2021 בהצלבה למספר העיצומים שהוצאו באותן שנים; אודות הגורמים שהוסמכו להפעיל סמכויות אלו והנהלים המסדירים את עבודתם; ואודות נתוני המדינה אודות חברות שהלכה למעשה אינן פעילות.

ביום 4.5.2022 התקבל המענה לבקש, ועיקריו (המפתיעים אם כי מאכזבים) כדלקמן:

א. לגבי סעיף 362, **לא נעשה** שימוש בסעיף וכן **לא הוטל** עיצום כספי נוסף המהווה עילה לשימוש בסמכות הרשם לבקש פירוק לפי סעיף זה. יצויין כי לא ידוע לנו האם התקיימו התנאים להטלת עיצום נוסף לפי סעיף 362 או לפי סעיף 354(ג) לחוק, או שכל העיצומים שהוטלו על החברות בתקופה הרלוונטית וכמפורט במענה שולמו לבסוף על ידי החברות.

ב. לגבי סמכויות היועצת המשפטית לממשלה לפי סעיף 342 לחוק החברות וסעיף 6 לחוק חדלות פירעון, נכתב כי "למיטב הבדיקה **לא נעשה כל שימוש** בסמכויות היועץ המשפטי לממשלה לפי החוקים הנזכרים בסעיף 1 לעיל בשנים המבוקשות, כך שאין בנמצא מידע כמבוקש. כמו כן, **לא אותרו נהלים** או הנחיות בנושא." [הדגשים אינם במקור].

העתק בקשת חופש המידע והמענה לה מצורף ומסומן א'.

12. אכן, תמונת מצב עגומה זו, אשר מתחדדת נוכח המענה, אינה חדשה. עוד בשנת 2007 הגישה קו לעובד עתירה בנושא, בג"ץ 8695/07 **קו לעובד נ' רשם החברות**, ניתן ביום 5.3.2009. כדברי בית המשפט בפסק הדין, דובר "בעתירתה הציפה העותרת נושא חשוב והוא – הפעלת סמכויות אכיפה שונות הנתונות בדין לרשם החברות".

עוד כאמור בפסק הדין, בעקבות הגשת העתירה מינה מנכ"ל משרד המשפטים צוות לבחינת הנושא של הפעלת סמכויות אכיפה מינהלית על ידי רשם החברות, והעתירה נמחקה לאחר שהצוות הגיש דו"ח ובו המלצות, בטרם פרסומן ("דו"ח הועדה לבחינת האכיפה המנהלית לפי הוראות חוק החברות", נובמבר

(2008). למרבה הצער, המלצות אלו התמקדו בסוגיית העיצומים הכספיים שניתן להטיל על חברות המפרות את הוראות הדין – ולא בסוגיית הפירוק. בכל זאת, לא למותר לצטט מדברי הצוות ביחס לשימוש המועט והמוגבל בסמכות להטיל עיצומים, שכן הדברים נכונים לענייננו בבחינת קל וחומר:

"בעקבות הדרישות שנשלחו לחברות לתשלום העיצום הוגשו לרשם החברות פניות חוזרות אשר בהעדר כח אדם ייעודי לענן זה, לא ניתן להן מענה, ומשכך ניסיון זה הסתיים בכישלון ובקול ענות חלושה. יצוין כי יש בכך כדי להדגים את יישומה של התיאוריה הכלכלית הידועה כ-Repeated Game.... לענייננו, הדבר מדגיש את חשיבות הקמת מערך אכיפה אפקטיבי כחלק אינטגרלי ובסיסי להקמת מנגנון הטלת עיצומים אפקטיבי. אשר על כן, יש חשיבות רבה להקמתו של מערך אכיפה בעל כוח אדם מספיק ואיכותי ובעל הכשרה בנושאים כלכליים ומשפטיים אשר יהיה ערוך ליתן מענה לפניות, לערוך את הביורורים הנדרשים, להתמודד עם גורמים בעלי הכשרה משפטית וכלכלית המייצגים את החברות ולאכוף את החלטות הרשם בכל האמצעים והערכאות הנדרשים, כמפורט בחוק החברות" (עמ' 13 לדוח).

וכן:

"מנתוני רשם החברות עולה כי היקף ההפרות לכאורה של הוראות חוק החברות בגין רשאי רשם החברות להטיל עיצומים כספיים, הינו גבוה. את היקף ההפרה ניתן להמחיש. כל חברה פרטית מחויבת לשלוח לרשם החברות מדי שנה דוח שנתי אשר בו יפורט מען החברה, מתי קוימה האסיפה השנתית, מהי חלוקת הון המניות בחברה, בעלי המניות והמניות שבבעלותם, פרטי הדירקטורים המכהנים בחברה ופרטי הדירקטורים שחדלו מלכהן... מתוך למעלה מ-420 אלף חברות הרשומות במרשם החברות אשר מתוכן כ-250 אלף חברות שלא נמחקו, פורקו או נמצאות בהליכי פירוק (בדוח זה – חברות פעילות) נקלטו במהלך שנת 2007-26,738 דוחות שנתיים של חברה בלבד. כן, מתחילת שנת 2008 ועד לסוף חודש ספטמבר נקלטו 19,262 דוחות שנתיים.

דוגמא נוספת הינה תשלום האגרות השנתיות של חברות פרטיות... חוב החברות הפעילות לרשם החברות עומד על כ-1,440,063,734 ₪. חוב רשום זה הצטבר במשך שנים רבות ועובדתית, בהיעדר מחלקה מתאימה וכח אדם מקצועי לטיפול בסוגייה לא נעשה כל מעשה אפקטיבי לגבייתו לקופת המדינה....

בנתונים אלה יש כדי להמחיש את חיוניות טיוב הנתונים המצויים במרשם החברות, כמו גם את חשיבותו של הקמת מערך אשר יאכוף את חובות הדיווח וחובת תשלום האגרות השנתיות" (עמ' 13-14 לדוח).

13. כאמור, הדברים האמורים נגעו לסוגיית העיצומים הכספיים, ולא בהליכי פירוק יזומים; וגם אז התמקדו הדברים בפגיעה האפשרית כתוצאה מהפרת החוק בצדדים שלישיים שאינם עובדי החברות. בכל אופן, הדברים שנכתבו אז ביחס לסוגיית העיצומים נכונים בעיינו מכוח קל וחומר: בעוד שסוגיית העיצומים נועדה להרתיע ולמנוע הפרות של החוק, הסמכות ליזום הליכי פירוק, לא זו בלבד שיש בה מימד של הרתעה, אלא שיש בה גם פן בולט של הגנה על זכויות עובדי החברות (ושמא אף צדדים שלישיים נוספים), בפרט כאשר מדובר בעובדים מוחלשים, דוגמת עובדי חברות קבלן ועובדים של חברות קטנות ומשפחתיות.

אכן, לאחר פרסום המלצות הצוות בנוגע לעיצומים הכספיים ניתן היה להניח שהדבר עשוי להביא לשיפור במצב זכויות העובדים ו/או לשימוש מוגבר יותר בסמכויות המדינה האמורות, אולם מן המענה האחרון אנו למדים שלא כך קרה ועל כך יש להצטער.

14. היעדר מוחלט, על פניו, של הנחיות, מינויים ושימוש בסעיפים, מעקר אותם מתוכנם; מביא לפגיעה בעובדים, לא כל שכן עובדים מוחלשים; וכל זאת בסוגיה שבית המשפט העליון כבר הביע את דעתו על חשיבותה. משכך, הרינו פונות אליכם בבקשה לצקת תוכן לסעיפים האמורים, על דרך:

א. האצלת סמכויות לגורמים רלוונטיים במדינה להגשת בקשות פירוק וקביעת מנגנון מכוח סמכות זו שייקבע בנוהל מסודר המאורגן בזמנים ובחובות ידוע כאמור, ופרסום פרטיהם, על מנת שהציבור יוכל לפנות אליהם במקרי הצורך לשם פתיחה בהליכים כאמור;

ב. הסדרת פעילות הגורמים שימונו, לרבות המקרים בהם יופעלו הסמכויות שבחוק. בין המקרים האמורים יש לכלול מקרים בהם קיימת אינדקציה משמעותית לכך שהחברה חדלה מפעילות (למשל אי הגשת דוחות ו/או תשלום אגרה מתמשכים, או אינדקציות אחרות וחיצוניות), וכי מדובר בחברה שיש סבירות גבוהה שעובדים נמנים על אוכלוסייה מוחלשת (למשל, חברה בעלת רישיון לפי חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996, ועוד);

ג. הקמת מסד נתונים המבוסס על דוחות החברות ועמידתן בחובותיהן לפי חוק, לרבות חתימה על התחייבות שנתית מגובה באסמכתאות בדבר תשלום שכר ונלווים לעובדי התאגיד. נתונים אלו יאפשרו לגבש תשתית עובדתית לבעלי הסמכות על היעדר פעילותה של החברה.

15. נודה על קבלת תשובתכן. אנו כמובן נשמח להרחיב על הדברים, לדון בהם ולקיים חשיבה משותפת במסגרת פגישה, ככל שתמצאו את הדבר מועיל.

בכבוד רב,

אסנת זיו, עו"ד

איתך-מעכי

אסנת זיו, עו"ד
מ.ג. 57210

אלעד כהנא, עו"ד

קו לעובד

העתק:

עו"ד עמוס רוזנצוויג, יועמ"ש המוסד לביטוח לאומי