

תהליכי חדלות פירעון של יחידים בישראל – השוואה בין-לאומית¹

- הליך שיקום כלכלי יעיל הוא כזה שבסיומו החייב משתקם ויוצא לדרך כלכלית חדשה, ומידת יעילותו של ההליך משתקפת בממדד "היד הרכה". ממדד זה הוכר בספרות הכלכלית כגורם מסביר להתפתחויות כלכליות ופיננסיות רבות.
- לאחר יישום "חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי" בסוף שנת 2019 הליכי חדלות הפירעון של יחידים בישראל הציבו את ממדד "היד הרכה" הישראלי במרכזו של טווח הדירוג במדגם רחב של מדינות.
- שני הגורמים המרכזיים לכך שישראל אינה מדורגת גבוה יותר הם העלויות הגבוהות של פתיחת תיקי חדלות פירעון ליחידים בישראל והיקף החוב המינימלי לפתיחת הליך, שהוא גבוה בהשוואה בין-לאומית.
- יש לבחון הפחתה של העלויות לפתיחת תיקי חדלות פירעון של יחידים בישראל עבור החייב, לצד הורדת סף החוב המינימלי או הרחבת הקריטריונים להפחתתו עבור חייבים ששווי נכסיהם והכנסתם נמוכים.

1. רקע

"חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי תשע"ח-2018", שנכנס לתוקפו בחודש ספטמבר 2019², חולל שינוי משמעותי בתחום חדלות הפירעון של יחידים. מטרותיו המרכזיות הן להציב את שיקומו הכלכלי של החייב כערך מרכזי, להגדיל את שיעור החוב שייפרע לנושים, להגביר את היציבות ואת הוודאות של הדין, ולשפר את יעילות ההליכים – לקצר הליכים ולהפחית את הנטל הבירוקרטי. דו"ח צוות עבודה מהבנק העולמי הגדיר הליך שיקום כלכלי יעיל ככזה שבסיומו החייב משתקם ויוצא לדרך כלכלית חדשה³. ההסבר הכלכלי העומד מאחורי טענה זו הוא שהליך יעיל מעודד יזמות עסקית, מתמרץ את הגדלת מאמץ העבודה של החייבים המשתקמים, ולכן אף תורם להגדלת הפיריון במשק. גישה זו מעודדת חייבים המאופיינים בחובות יתר ומתקשים לפרוע את חובותיהם לפתוח הליך מסודר ויעיל של התמודדות עם החוזרי החובות. עם זאת, לחקיקה המקלה על חייבים לפתוח בהליכי חדלות פירעון עשויות להיות גם השפעות שליליות – בין היתר, על התמריצים להתנהלות כלכלית נאותה של לוויים. לפיכך מדגישים כותבי הדו"ח את החשיבות הרבה של הבחנה בין חייב שיצר את חובותיו בכוונה או בזדון לבין חייב שנקלע למצוקה כלכלית בתום לב, בגלל התממשות סיכון כלכלי שנטל על עצמו או בגלל השתלשלות עניינים שלא הייתה בשליטתו.

שינוי המדיניות סביב הליכי חדלות פירעון, המתבטא בהפיכתו ליותר לטובת החייב, אינו ייחודי לישראל, אלא משקף מגמה עולמית רחבה. הסדרת הליכי חדלות פירעון החלה בסוף שנות ה-70. ארצות הברית הייתה המדינה הראשונה שעשתה זאת, ואף יצרה את הסטנדרט עבור מדינות נוספות, שהלכו בעקבותיה. מאז החלו מדינות רבות באירופה לקדם ולחוקק חוקים המסדירים את הליכי חדלות הפירעון של יחידים – תחילה מדינות מפותחות יותר בסקנדינביה ובמערב אירופה, והחל משנת 2000 גם מדינות רבות אחרות. רשימת המדינות שהסדירו את הדינים בתחום הליכי חדלות פירעון של יחידים והשנה שבה בוצעה ההסדרה בכל אחת מהן מוצגות בנספח 1. Walter et al. (2022) מצאו כי הסדרת הליכי חדלות פירעון ורפורמות משמעותיות בחקיקה באותן מדינות הביאו לעלייה בממדד "היד הרכה"⁴.

1 כתבו: רועי שטיין ויהונתן ברזני.

2 בעבר הוסדרו הליכי חדלות פירעון של יחידים בישראל ב"פקודת פשיטת הרגל", שהייתה מבוססת בעיקרה על פקודה בריטית משנת 1914, והנוסח החדש שלה – שנכנס לתוקף ב-1980 – המשיך להתבסס על אותה פקודה מנדטורית עד ספטמבר 2019.

3 ראו דוח צוות עבודה של הבנק העולמי שעסק במערכות משפטיות להליכי חדלות פירעון של יחידים. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/668381468331807627/pdf/771700WP0WB0In00Box377289B00PUBLIC0.pdf>

4 ממדד "היד הרכה" הוא ממדד המייצג את הסביבה המשפטית, באמצעות נתונים איכותיים כמשתני דמי או באמצעות נתונים כמותיים המבוססים על ההליכים המתבצעים בפועל. עבור קבוצת המדינות שיישמו רפורמות משמעותיות בתחום המדד עלה במוצע בכ-0.22 נקודות.

מחקרם של אופיר, ברזני ושטיין (2023) בחן את השפעת החקיקה המשפטית בישראל, ומצא, בדומה לממצאים רבים בספרות לגבי מדינות אחרות, כי החקיקה השפיעה על המוטיבציה ועל הכדאיות של יחידים המתמודדים עם קשיים כלכליים לפתוח בהליך של חדלות פירעון. במילים אחרות: החקיקה העלתה את ה"קלות" ואת ה"רכות" של הליכי חדלות הפירעון, המתבטאות בעלייה של מדד "היד הרכה", ועמן – את הכדאיות של פתיחת תיק חדלות פירעון. בניתוח זה נבחן את מידת ה"רכות" של החקיקה בישראל ביחס למדינות המפותחות. לצורך ההשוואה יישמנו את אחת השיטות העדכניות לחישוב מדד "היד הרכה" – התבססות על נתונים המתקבלים מסקרים שמילאו מספר מומחים⁵. היתרון של שיטות המבוססות על סקרים הוא באחידות ההגדרות של האינדיקטורים המשמשים בחישוב מדד "היד הרכה" עבור כל המדינות. חישובו את המדד עבור ישראל על בסיס חוות דעתם של משפטנים ישראלים העוסקים בתחום חדלות הפירעון של יחידים, באקדמיה, בפרקטיקה ועל כס השיפוט. הם ענו על שאלון זהה לשאלון שהתבססו עליו Walter and Krenchel (2021) במחקרם. בעזרת מדד "היד הרכה", שחושב בעבודה הנוכחית עבור ישראל, נשווה את ערכיו לערכי המדד של מספר מדינות באירופה ושל ארצות הברית. כך נוכל לבחון את הליכי חדלות פירעון בארץ בהשוואה בין-לאומית, לאתר את המאפיינים המשפטיים הייחודיים לישראל ולגבש המלצות מדיניות בהתאם.

2. סקירת ספרות

בשנים האחרונות עלה משמעותית מספר המחקרים העוסקים בהשפעות הכלכליות והפיננסיות של הרפורמות שבוצעו בהליכי חדלות פירעון במדינות רבות. מחקרים אלו מתבססים על ניתוח הסביבה המשפטית והרגולטורית במדינות שונות, ובדרך כלל מחשבים מדד הנשען על מאפיינים משפטיים ממגוון היבטים – להלן מדד "היד הרכה". בסעיף 5 נתאר את ההשפעות של שינויים במידת הרכות של הליכי חדלות הפירעון על הפעילות הכלכלית והפיננסית במשק, כפי שנמצאו בספרות האמפירית, ובסעיף הנוכחי נסקור את הספרות העוסקת במדידת הסביבה המשפטית הרלוונטית של מדינות שונות. White (2007), שניתח את ההשפעה העקיפה של שינויים משפטיים בתחום חדלות הפירעון על הפעילות הכלכלית במספר מדינות מפותחות בעולם⁶, מצא שלושה אינדיקטורים המבטאים את עיקר ההשפעה החיובית על הפעילות הכלכלית: (1) זכאות להגשת בקשה לחדלות פירעון; (2) עלויות פתיחת תיק; ו-(3) התנאים לשחרור מהתחייבויות על ידי ארגון-מחדש של החובות. Heuer (2014) ערך סקירה השוואתית של הכללים היסודיים והנורמות הכלליות של החקיקה בתחום חדלות הפירעון ב-15 מדינות מפותחות בעולם. הוא בדק את ההבדלים בחקיקה בין המדינות מבחינת תנאי הזכאות לפתיחת ההליך, מורכבות ההליך עצמו, האופן והאפשרות לקבל הפטר (מהחוב) ומעורבותם של הנושים בקבלת החלטות בהליך. מחקרו מדגיש את השפעתן של הנורמות החברתיות והתרבותיות במדינה על עיצוב המערכת והחקיקה בנושא. Graziano et al. (2019) סקרו את המדיניות סביב הליכי חדלות פירעון של יחידים ב-30 מדינות באירופה. במאמרם הם הציגו סקירה מלאה (שערכו מומחי משפט מכל מדינה), ובה מידע היסטורי על המערכת המשפטית בעזרת 15 אינדיקטורים, המבטאים מאפיינים שונים של הסביבה המשפטית בכל מדינה. באופן דומה בחן Ramsay (2020), במדינות שונות, את מדיניות החקיקה סביב הליכי חדלות פירעון המכוונים לחייבים בעלי הכנסה נמוכה. הוא מצא כי הגישה המסורתית והשמרנית, המחייבת את החייבים לשלם סכום מינימלי לנושים (צו תשלומים מינימלי), אינה יעילה לגבי חייבים רבים בעלי הכנסה נמוכה.

Andrews and McGowan (2018) בחנו את ההבדלים בעיצוב וחקיקה של דיני חדלות הפירעון בין שנת 2016 לשנת 2010 ב-36 מדינות OECD כולל ישראל אך על פי החוק הישן – "פקודת פשיטת הרגל". סקירתם התבססה על אינדיקטורים אשר חושבו בעזרת סקר שנשלח למומחי משפט מהמדינות המשתתפות. החוקרים הגדירו ארבעה רכיבים המאפיינים את החקיקה: (1) יעילות הטיפול ביזמים שנכשלו; (2) מנגנונים למניעת כניסה להליך; (3) כלים לשיקום החייב; (4) סטיגמה. הם מצאו הבדלים

5 זאת בניגוד לנתונים הנדגמים ממערכות המידע הקיימות במדינות שונות להתנהלות ההליכים. מדד "היד הרכה" הוא מדד מקובל בספרות המחקרית העוסקת בסוגיות אלו.

6 מחקר זה בחן את הליכי חדלות הפירעון בארה"ב, צרפת, גרמניה, אנגליה וקנדה על בסיס יצירת איזונים בין מתן ביטוח לחייבים, לבין ענישה על חדלות הפירעון שהיא מעין ביטוח לספקי האשראי.

חדים ומשמעותיים בחקיקה בין מדינות שונות, בפרט במשך הזמן עד לקבלת הפטר, בפעילות למניעת הגעה לחדלות פירעון ובהיקף המגבלות על החייבים. השינויים המשפטיים שהמדינות ביצעו בטווח שנים אלו שיפרו את המדיניות כלפי החייבים, ולדברי החוקרים יש מקום לרפורמות במדינות נוספות ב-OECD. ציונה של ישראל על פי מחקר זה נמוך ביחס למדינות המדגם ומעניין לערוך השוואה בינלאומית על בסיס החוק החדש שיושם בישראל בסוף שנת 2019.

Walter and Krenchel (2021) הגדירו שבעה רכיבים של המדיניות המתבטאת בדיני חדלות הפירעון של יחידים, הכוללים 35 אינדיקטורים. על פי ציוני האינדיקטורים עבור כל אחת מ-25 המדינות הם חישבו את מדד "היד הרכה" עבור אותן המדינות. שיטה זו מאפשרת לבחון את ההליכים המשפטיים המשפיעים על מערכת התמריצים שעומדת לרשותם של היחידים הנמצאים במצב של חובות יתר להגיש בקשה לפתיחת הליך של חדלות פירעון. יישמנו שיטה זו לגבי ישראל (סעיף 3), ובחנו את המאפיינים המשפטיים לאחר יישום החקיקה בהשוואה בין-לאומית (סעיף 4).

3. שיטת החישוב של מדד "היד הרכה"⁷

חישוב מדד "היד הרכה" עבור ישראל מתבסס על השיטה שפיתחו Walter and Krenchel (2021). שבעת הרכיבים של מדד זה ותיאור כללי של האינדיקטורים הכלולים בהם ניתן לראות בלוח ⁸. על פי המחקר שבעת הרכיבים מכסים את המאפיינים המשפטיים העיקריים לקביעת מידת הרכות והיעילות של המנגנונים הנוגעים לטיפול בחייבים הפותחים בהליך לחדלות פירעון.

לוח 1 - רכיבי מדד "היד הרכה"	
מאפייני העיקרים	הרכיב
עצם קיומו של הליך מובנה לפשיטות רגל ¹ , חדלות פירעון, המאפשר לחייב (בתנאים הנקבעים בחוק) לקבל הפטר מחובותיו ולצאת לדרך חדשה.	1. הליך מובנה שלחדלות פירעון
ערכו של רכיב זה נגזר מאינדיקטורים המייצגים את רמת המגבלות המונעות מהחייב לגשת להליך; אלה נובעות מרמת ההכנסה והעושר של החייב, מרישום פלילי, ואירועים דומים בעבר (אם היו).	2. קריטריונים לזכאות
העלויות המוטלות על החייב בעת פתיחת ההליך ובמהלכו. ערכו מורכב מאינדיקטורים המייצגים את גובה עמלת/אגרת בית המשפט לפתיחת ההליכים, את הצד-בהליך שמשלם (הנושה/ החייב/המדינה) ואת הדרישות לפיקדון מצד הרשויות.	3. עלויות ההליך
מידת המורכבות בהליך חדלות הפירעון של יחידים. ערכו של רכיב זה נגזר מאינדיקטורים המייצגים את מגוון סוגי הנושים בתיק, את מגוון סוגי המוסדות המשפטיים והמשטריים שמנהלים את ההליך, את המורכבות של ליווי ההליך לאנשי מקצוע ואת זמינותם של שירותי ייעוץ משפטי לחייבים.	4. מורכבות ההליך
המגבלות וההקלות לחייב בשלבי ההליך. ערכו מורכב מאינדיקטורים המייצגים את האפשרות להסדרת החוב בהסדר (ללא כניסה להליך המשפטי), את הגורם הדן והקובע בצו התשלומים וקובע אותו, את מידת האפשרות למכירת כלל נכסי החייב לטובת קופת הנשייה, מגבלות על החייב במשך ההליך ואמצעי ענישה נגד חייבים שלא עומדים בצו התשלומים.	5. ההגבלות וההקלות במשך ההליך
התנאים שבהם חייב זכאי לקבל הפטר מלא מחובותיו. ערכו של רכיב זה מורכב מאינדיקטורים המייצגים את התנאים שבהם חייב זכאי לקבל הפטר מלא על חובותיו, את משך הזמן המקסימלי עד לקבלת הפטר, ואת סוגי החובות הכלולים בהפטר.	6. תנאים לקבלת הפטר
התפיסה החברתית (סטיגמה) לגבי החייבים הפותחים בהליכי חדלות פירעון. ערכו של רכיב זה תלוי באינדיקטורים המשקפים את הלחצים החברתיים והכלכליים המשפיעים על היחיד בבחירתו אם לגשת להליך או לא – קיומן של הגבלות כלכליות, פרסום ציבורי של מידע על קיומו של ההליך המנוהל מול החייב, ומידת ההגבלה על החייב לגשת להליך זה בעתיד.	7. התפיסה החברתית הדבקה בחייבים הפותחים בהליך
¹ "פשיטות רגל" היא המונח המקצועי הנפוץ בספרות המחקר. הכוונה להליכים משפטיים המאפשרים לחייבים בעלי חובות יתר להסדיר את חובם ולצאת לדרך כלכלית חדשה. החקיקה בישראל, שיושמה בסוף 2019, ביטלה את פקודת "פשיטת הרגל", והמונח המקובל בישראל הפך להיות "חדלות פירעון".	

7 עו"ד נועם הרצוג ממשרד המשפטים ו-Gyorgy Walter מ-Curnivirus University of Budapest עזרו לנו בהבהרות לגבי השאלון ותרמו רבות.

8 את פירוט הרכיבים, האינדיקטורים והשיטה לקביעת הציון ניתן לראות בלוח 2.2 בנספח 2.

3.1. האינדיקטורים ורכיבי המדד

המדד מחושב בעזרת שאלון מקצועי ייעודי, שגיבשו Walter and Krenchel (לוח 2.2 בנספח 2). השאלון מורכב מ-35 אינדיקטורים מספריים, המבטאים את ערכיהם של שבעה רכיבים. כל אינדיקטור בשאלון מדורג בערכים של 0, 1 ו-2, כך שהערך הנמוך מציין "יד נוקשה" יחסית כלפי החייבים בהליך. כל רכיב מבוסס על ממוצע פשוט של הניקוד השכיח בכל אחד מהאינדיקטורים המבטאים אותו, והמשקל של כל רכיב במדד מתקבל בשתי שיטות. בשיטה הראשונה משקלתיים של כל הרכיבים אחידים – 14.3 אחוזים (ממוצע פשוט); בשיטה השנייה משקלו של כל רכיב נקבע על בסיס חוות דעת של מומחים (לוח 2.5 בנספח 2). על פי הספרות העוסקת בחישוב מדד המבוסס על מידע איכותני נראה כי אין שיטה אחת מוסכמת ומקובלת על כולם, וכי דווקא השיטה הפשוטה ביותר, המגדירה משקלות שווים לכל הרכיבים היא הנפוצה בעבודות האמפיריות (OECD, 2008, ו-La Porta et al., 1998).

3.2 חישוב מדד "היד הרכה" לגבי ישראל

כדי לחשב את המדד המייצג את מאפייני החקיקה בישראל, פנינו אל משפטנים ישראלים העוסקים בתחום חדלות הפירעון של יחידים באקדמיה, בפרקטיקה ועל כס השיפוט, וביקשנו מהם למלא את השאלון על בסיס חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, שיושם בישראל החל משנת 2019⁹. (לוח 2.1 בנספח 2 מציג את פרטי המומחים ולוח 2.3 מציג תיאור סטטיסטי של ניקוד המומחים). המדד ורכיביו מבוססים על הניקוד השכיח ביותר מבין רמות הניקוד שניתן בחוות הדעת של המומחים הישראלים. מצאנו כי השונויות בניקוד של המומחים נמוכה חוץ מאשר באינדיקטורים הכלולים ברכיב אחד – מורכבות ההליך; לגבי הניקוד של מחצית ואף יותר מחוות הדעת שונה מהניקוד השכיח.

מדד "היד הרכה" המתקבל בשיטת המשקלות השווים, עבור ישראל הוא 1.15 – מרכז טווח הדירוג במדגם רחב של מדינות, שבו החציון עומד על 1.14. בחישוב המדד על בסיס המשקלות הנקבעים לפי דעת המומחים, המדד של ישראל נשאר בעינו, אך ערכיהם של חלק מרכיבי המדד משתנים. שלושה אינדיקטורים מרכזיים בעלי ניקוד נמוך הכלולים ברכיבים מקבלים משקל גבוה לפי דעת המומחים:

א. העלויות הגבוהות לפתיחת תיק חדלות פירעון, אחד האינדיקטורים לרכיב עלויות ההליך.

ב. סכום החוב המינימלי הגבוה להגשת בקשה, הכלול ברכיב הקריטריונים לזכאות.

ג. הגבלות אזרחיות וכלכליות אשר חלות במהלך ההליך, הכלול ברכיב המגבלות וההקלות במשך ההליך.

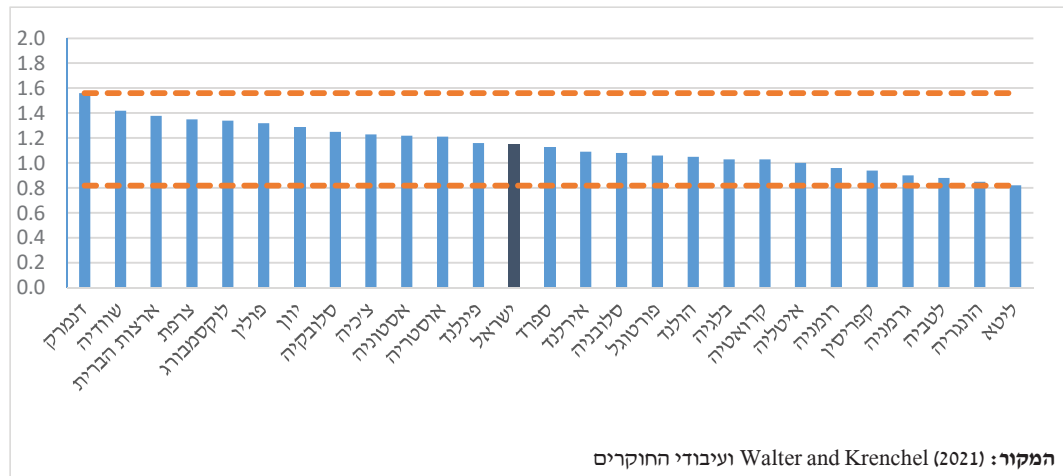
נציין כי הניקוד הנמוך שקיבלו שני האינדיקטורים הראשונים משפיעים על ציוני הרכיבים יותר בגלל מספר האינדיקטורים המצומצם הכלול בהם. על רכיב המגבלות וההקלות כולל 11 אינדיקטורים, ולכן כל אינדיקטור משפיע פחות על ציון הרכיב.

9 ראו תקנות חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי - https://www.nevo.co.il/law_html/law01/501_802.htm?fireglass_rsn=true

4. הממצאים

ישראל מדורגת במקום השלושה עשר מתוך 27 מדינות שנבחנו (איור 1). ממצאים אלו מעידים שסך המאפיינים של החקיקה בישראל אינם נוטים באופן חריג לטובת החייב. שלוש המדינות שבהן נמצאו המדדים הגבוהים ביותר הן דנמרק, שוודיה וארצות הברית.

איור 1. מדד "היד הרכה" המחושב בשיטת המשקלות הקבועים והמדידים המקסימלי והמינימלי (בקווים המקווקוים)



בחלק זה נרחיב את הניתוח ונתמקד ברכיבים ספציפיים של מדד "היד הרכה" בישראל, המדורגים באופן ייחודי בהשוואה למדינות במדגם, ונבחן על פיהם את המאפיינים המשפטיים הייחודיים (אם ישנם) בהליכי חדלות הפירעון של היחידים בישראל.

4.1 קיומו של הליך מובנה לחדלות פירעון

עצם קיומו של הליך חדלות פירעון מובנה וישיר, המאפשר לחייב לקבל הפטר מחובותיו, הוא אינדיקטור בסיסי וחשוב במדד, וישראל מקבלת את הניקוד המקסימלי באינדיקטור זה. שתי מדינות – יוון וארה"ב – מקבלות את הציון המקסימלי ברכיב כולו בזכות האפשרות הקיימת בהן להחזרת הנכס שהופקד כבטוחה לנושים לשם קבלת הפטר מלא; זאת גם אם שוויו של הנכס נמוך מסך החוב. ברבות ממדינות אירופה אין עדיין הליך ישיר לחדלות פירעון של יחידים, ולכן ציון הרכיב בהן הוא 0.

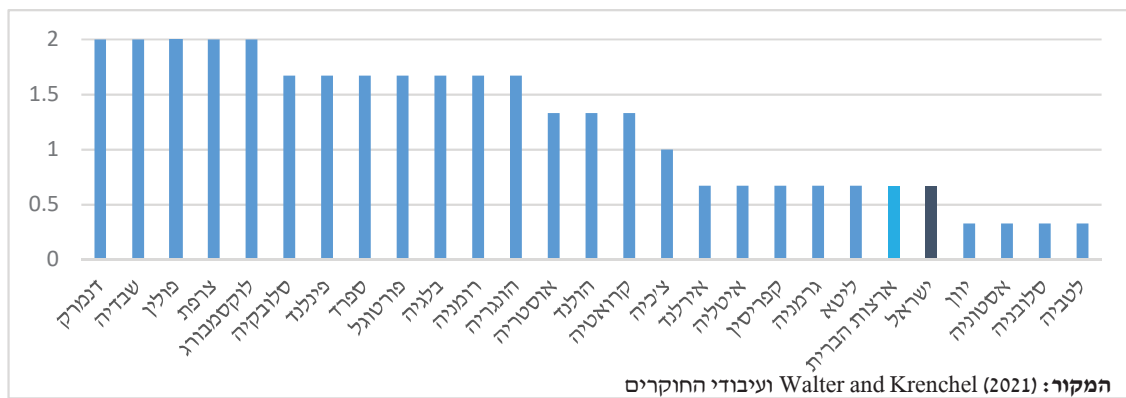
4.2 קריטריונים לזכאות להגשת בקשה לחדלות פירעון

רכיב זה מתאר את מידת הזכאות של החייבים לגשת להליך. ערכו של הרכיב נגזר מאינדיקטורים, המייצגים את רמת ההכנסה של החייב, רישום פלילי (אם ישנו), גובה החוב וסטיגמות חברתיות. ציונה של ישראל ברכיב זה אינו ייחודי ביחס לציון במדינות שנבדקו (1.4), אך שלא כמו ברוב המדינות, ציונה של ישראל באינדיקטור המייצג את גובה החוב המינימלי לצורך פתיחת הליך הוא אפס. זאת מכיוון שבעוד שברוב המדינות הסכום המינימלי הדרוש נמוך אף מ-1,000 אירו (או אין סכום מינימלי), בישראל גובה החוב המינימלי הנדרש לפתוח הליך הוא כ-53,000 ש"ח (כ-13,000 אירו). נציין כי על פי החקיקה גם חייב שהיקף חובותיו נמוך מהרף זכאי לפתוח בהליכי חדלות פירעון, ובלבד שהתקיימו לגביו טעמים מיוחדים המצדיקים זאת, ובכלל זה אם מתנהלים נגדו הליכים לפי פקודת המסים. על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה שיעור התיקים המתנהלים מתוקף סמכות זו – חוב נמוך מהרף שנקבע בחוק – ביחס לסך התיקים נמוך מאוד ומסתכם באחוז אפסי.

4.3. העלות של פתיחת ההליך וליווי

רכיב זה מתאר את היקף ההוצאות הכספיות המוטלות על החייב בעת פתיחת ההליך ובמהלכו. ערכו של הרכיב נגזר מאינדיקטורים המייצגים את כל העלויות – שכר טרחה, אגרות ודרישת פיקדון מצד בתי המשפט. באיור 2 ניתן לראות כי ישראל ממוקמת נמוך יחסית מבין המדינות במדגם. כדי לשפוך אור על הגורמים המרכזיים לכך בדקנו את דירוגי האינדיקטורים הכלולים ברכיב זה. מצאנו כי האינדיקטור לגובה העמלות/האגרות המשולמות לבתי המשפט בישראל מקבל את הערך אפס (לוח 2.3 בנספח 2). דירוגה הנמוך של ישראל באינדיקטור זה נובע מן האגרה הכוללת הנדרשת בפתיחת ההליך ובמהלכו (כ-1,400 ש"ח¹⁰). שלא כמו בישראל, ברוב המדינות במדגם האגרה המשולמת נמוכה מ-100 אירו (כ-400 ש"ח), ולעיתים אף משולמת כולה על ידי המדינה או הנושים. נציין כי החקיקה בישראל שיושמה ב-2019 מהווה הטבה ברכיב זה¹¹, אך בכל זאת בהשוואה בין-לאומית האגרה הכוללת גבוהה. חייב הפותח בהליכי חדלות פירעון בגלל חוב נמוך הוא בדרך כלל דל בנכסים ובעל הכנסות נמוכות, ולכן האגרה הגבוהה יחסית היא מבחינתו מכשול לפתיחתו של ההליך זה.

איור 2. רכיב המדד המייצג את העלות של פתיחת ההליך



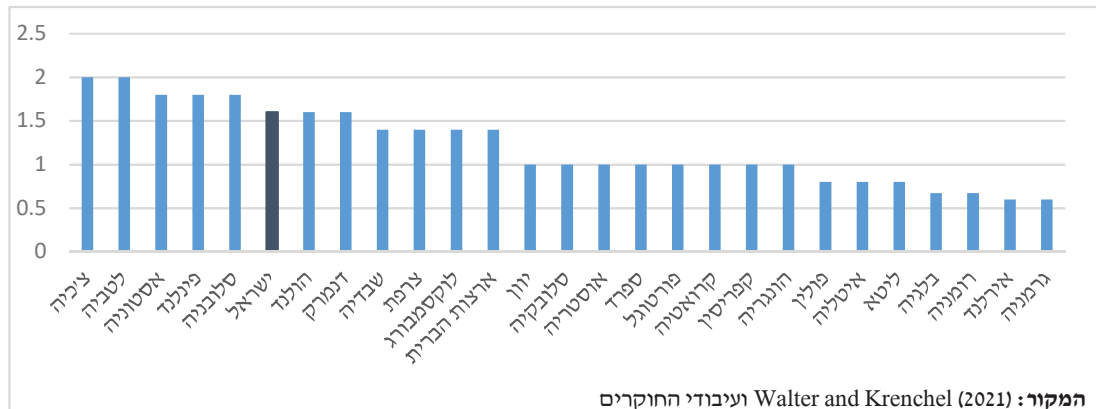
4.4. רמת המורכבות של ההליך

רכיב זה משמש להערכת רמת המורכבות הפרוצדורלית של ההליך לחדלות פירעון של יחידים. האינדיקטורים הכלולים ברכיב זה הם מספר הגופים המעורבים ומספר ההליכים השונים, מידת המורכבות של ההליך, הן לדעתם של בעלי מקצוע והן לדעתם של החייבים, והאפשרות לקבל ליווי משפטי ציבורי. באיור 3 ניתן לראות כי ישראל ממוקמת גבוה מבין המדינות במדגם. ממצא זה מלמד שחוק חדלות פירעון, אשר נכנס לתוקפו בסוף שנת 2019, חולל רפורמה במוסדות המנהלים הליכים אלו. נציין כי השונות בין חוות הדעת של המומחים הישראלים לגבי כל אחד מהאינדיקטורים הכלולים ברכיב זה גדולה במיוחד.

10 מגיש הבקשה משלם 900 ש"ח מסך האגרה, ויתרת הסכום, כ-500 ש"ח, תיגבה מתוך קופת הנשייה תוך כדי ההליך. הקלה זו נכנסה לתוקף כשנתיים לאחר יישום החקיקה. נוסף על כך, על פי התקנות החייבים העומדים במבחנים הכלכליים לזכאות לייצוג על ידי הסיוע המשפטי אינם משלמים כלל אגרה בפתיחת ההליך; האגרה כולה משולמת מתוך קופת הנשייה. על פי נתוני כונס הנכסים הרשמי, כ-45 אחוזים מהחייבים אינם משלמים אגרה בתחילת ההליך.

11 לפני החקיקה שילמו החייבים עבור ההליך למעלה מ-2,500 ש"ח; לאחר החקיקה הותקנו תקנות שהפחיתו את סכום האגרה ל-1,600 ש"ח, ובמהלך שנת 2021 הסכום אף הופחת ל-1,400 ש"ח.

איור 3. רכיב המדד המייצג את רמת הסיבוכיות והמורכבות של ההליך



המקור: Walter and Krenchel (2021) ועיבודי החוקרים

5. השפעת החקיקה על הפעילות הכלכלית והפיננסית

בסעיף זה נתאר את ההשפעות של החקיקה שיושמה בישראל על הפעילות הכלכלית. חקיקה המגבירה את רכות ההליך מנקודת מבטו של החייב מגדילה את הכדאיות לבעלי חובות היתר להגיש בקשה לחדלות פירעון. ממצא זה התקבל כמובהק במאמרים אמפיריים רבים וכן גם בעקבות החקיקה בתחום חדלות פירעון שיושמה בישראל בסוף שנת 2019 (אופיר, ברזני ושטיין, 2023)¹². על פי דו"ח צוות העבודה מהבנק העולמי, הליך יעיל עשוי, בין היתר, לעודד נושים לחדול מניסיונות גבייה ולתמרץ את החייבים להשתתף באופן אקטיבי בהסדרת חוב מהירה. על כן הפיריון העסקי הכולל בטווחים הקצר והבינוני צפוי לגדול בהתאם¹³. זאת ועוד: הליך יעיל, המתמרץ חייבים לפתוח בו במטרה לצאת בסופו ממעגל חובות היתר, עשוי להביא לשינוי בדפוסי הפעולה הכלכליים של החייב בשוק העבודה ולתרום לשיפור היזמות העסקית שלו בטווח הארוך. האפשרות הניתנת ליזמים עסקיים לצאת לדרך חדשה במקרים של כשלים מספקת רשת ביטחון, המפחיתה את החשש לעסוק בתחום זה. הכנסות ממסים מוזכרות בספרות המחקרית כהוכחה אמפירית לשיפור הפיריון. זאת משום שהליכי חדלות פירעון יעילים יכולים לספק תמריצים לחייבים ליישם את האנרגיות היצרניות שלהם, למצות את הפוטנציאל היצרני העתידי שלהם לטווח ארוך, וכתוצאה מכך לשלם מס הכנסה והפרשות ביטוח לאומי מהכנסתם. מחקרים אמפיריים שעסקו בהשפעות אלו אכן מצאו קשר חזק בין מידת הרכות של הליכי חדלות פירעון ליזמות העסקית ולפיריון העסקי. Lee et al. (2011) בחנו את הקשר בין הסדרת חוקי חדלות פירעון המאופיינים בגישה רכה לחייבים לבין יזמות עסקית, ומצאו כי קשר זה מתקיים בטווח הארוך. לעומת זאת מצאו Walter et al. (2022) כי מידת הרכות של ההליכים מתחילה להשפיע על שיעור העצמאיים כבר בעת החקיקה, וככל שמתרחקים ממועד החקיקה תוספת ההשפעה קטנה. Jia (2015) מצאה כי דיני חדלות פירעון המאופיינים בגישה רכה מנקודת מבטם של החייבים (כמו בארצות הברית) מפחיתים את החשש להשפעות ארוכות טווח של כישלון עסקי, בכך מעודדים יזמות עסקית, ולכן פועלים לגידול הייצור והתפוקה הכוללת במשק. עוד נמצא במחקר האמור, כי לחקיקה רכה עשויה להיות השפעה על גודלם של העסקים: העסקים הנוספים הנפתחים בעקבות ההקלה בחקיקה הם עסקים קטנים המאופיינים בפעילות יזמית, שבה סיכון האשראי גבוה יחסית.

12 אחד מהשינויים המשמעותיים שיושמו כחלק מהחקיקה הוא קיצור משמעותי במשך הזמן של ההליך. שינוי זה מאפשר לחייב חזרה לחיים כלכליים תקינים, ולנושים – פירעון מהיר יותר. לכן הוא נתפס כהליך יעיל ברמה המצרפית. העברת חלק מהתיקים לטיפול של הרשות לאכיפה וגבייה נועדה להגביר את יעילות ההליכים ואת האפשרות לקבל סעד הולם ומהיר.

13 ראו דוח של הבנק העולמי העוסק במערכות משפטיות להליכי חדלות פירעון של יחידים. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/668381468331807627/pdf771700/WPoWB0In00Box377289B00PUBLIC0.pdf>

Gropp et al. (1997) מצאו כי רפורמות המתמרצות חייבים לפתוח בהליכי חדלות פירעון מניעות את ספקי האשראי לצמצם את זמינות האשראי ללווים בסיכון גבוה ולהגדיל את זמינות האשראי ללווים בסיכון נמוך¹⁴. אם היצע האשראי ללקוחות מסוכנים אכן מצטמצם, חוקרים אלה ממליצים להם לבחון ערוצי מימון אחרים. אחד מהערוצים היכולים לשמש ללקוחות אלו, המאופיינים בסיכון פיננסי גבוה, הוא קרנות הון-סיכון, שהן מקור מימון יעיל אף יותר מבחינת שיקולי תשואה וסיכון¹⁵. Efrat (2002) בחן הליכי חדלות פירעון של מדינות שונות וקיבץ אותם לקבוצות שונות על בסיס המדיניות והיכולת להוצאת החייבים לדרך חדשה. הוא מצא כי במדינות שבהן קל לקבל אשראי, פרושה לרוב רשת ביטחון ממשלתית – מדיניות המאפשרת קבלת הפטר ויציאה לדרך כלכלית חדשה.

בחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי תשע"ח-2018, שיושם בישראל בסוף 2019, ישנה התייחסות מפורשת לבדיקת הנסיבות של יצירת החובות על ידי החייב במעמד פתיחת תיק חדלות הפירעון. התייחסות זו בחוק הקטינה את היקף התופעה של סגירת תיקים בטענה של חוסר תום לב של החייב. ניתן אפוא להסיק כי שינוי החוק הצליח בסינון חייבים שאינם ראויים ליהנות מהליך חדלות פירעון לצד עלייה ברורה של מדד ה"יד הרכה" (אופיר, ברזני ושטיין, 2023).

כיוון שמאז יישום החקיקה בישראל לא עבר מספיק זמן, השפעתה של החקיקה המשפטית בישראל על המשתנים הכלכליים והפיננסיים לא ניתנת עדיין לזיהוי, דבר שיתאפשר רק בעוד כמה שנים.

6. סיכום והמלצות מדיניות

בעזרת מדד "היד הרכה" שחושב בעבודה זו, ערכנו השוואה בינו לבין ערכי המדד של מספר מדינות באירופה ושל ארצות הברית, ומצאנו מספר מאפיינים משפטיים ייחודיים לישראל. החקיקה בישראל, שנכנסה לתוקפה בסוף שנת 2019 והקלה על הליכי חדלות הפירעון של יחידים, מיקמה את ישראל במרכז טווח הדירוג של מדד "היד הרכה" בהשוואה בין-לאומית. מצאנו כי המורכבות הנמוכה של ההליך הקיים בישראל (שינוי שהיה חלק משמעותי מהרפורמה) מדרגת את ישראל במקום גבוה ברכיב זה. עם זאת העלויות של פתיחת הליך בישראל גבוהות ביחס למדינות שנבדקו. עלויות אלו עשויות להעמיק את הקושי של מי שנמצא ממילא במצוקה פיננסית, ולהוות מכשול בדרך לפתיחת הליך הצפוי להביא, עם השלמתו, לשיקום הכלכלי המיוחל. לכן אנו מציעים לשקול הפחתה בעלות הכוללת של ההליך, ולא רק דחייה של התשלום לקופת הנשייה ממעמד פתיחתו של ההליך; זאת במיוחד עבור בעלי הנכסים וההכנסות הנמוכים, המאופיינים בחובות נמוכים. מצאנו גם כי החוב המינימלי הדרוש כדי לפתוח הליך גבוה בישראל במידה משמעותית ביחס למדינות שנבדקו. מצב זה עלול לצמצם את הזכאות של חייבים לפתוח בהליך, ובכך להקשות על הוצאתו של החייב סכומים נמוכים לדרך חדשה. אנו ממליצים אפוא לשקול הפחתה של גובה החוב המינימלי או הרחבה של הקריטריונים המקנים זכאות לפתיחת הליך לחייבים ששווי נכסיהם והכנסתם נמוכים.

14 הם בחנו את הקשר בין רפורמות בדיני חדלות פירעון, המביאות לגידול מספר ההפטרים לבין ההיצע בשוק האשראי.

15 ראו דוח בנק ישראל 2018, פרק ד' – <https://www.boi.org.il/media/ko4bqts5/new2-chap-4.pdf>

ביבליוגרפיה

אופיר, מורן, יהונתן ברזני, ורועי שטיין (2023). "תדלול פיצעון של יחידים: אשראי צרכני, מחזור העסקים ומדד ה"יד הרכה", סדרת מאמרים לדיון, בנק ישראל, 2023.07.

Efrat, R. (2002). Global trends in personal bankruptcy. *Am. Bankr. LJ*, 76, 81.

EU. n.d. Regulation 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings.

Graziano, T. K., J. Bojārs and V. Sajadova (Eds.) (2019). *A Guide to Consumer Insolvency Proceedings in Europe*. Edward Elgar Publishing.

Gropp, R., J. K. Scholz and M. J. White (1997). "Personal bankruptcy and credit supply and demand", *The Quarterly Journal of Economics*, 112(1), 217–251.

Heuer, J. O. (2014). *Rules and norms of consumer insolvency and debt relief: A comparison and classification of personal bankruptcy systems in 15 economically advanced countries* (Doctoral dissertation, Universität Bremen).

Jia, Y. (2015). "The impact of personal bankruptcy law on entrepreneurship", *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, 48(2), 464–493.

Kempson, E. (2002). *Over-indebtedness in Britain*. London: Department of Trade and Industry.

Lee, S. H., Y. Yamakawa, M. W. Peng and J. B. Barney, (2011). How do bankruptcy laws affect entrepreneurship development around the world? *Journal of Business Venturing*, 26(5), 505–520.

McGowan, M. A. and D. Andrews (2018). *Design of insolvency regimes across countries*. OECD Economics Department Working Paper 1504. Porta, R. L., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer and R. W. Vishny (1998). "Law and finance", *Journal of political economy*, 106(6), 1113–1155.

Ramsay, I. (2020). "The new poor person's bankruptcy: Comparative perspectives", *International Insolvency Review*, 29, S4–S24.

Walter, G., F. Illés and F. Tóth (2022). "How does the leniency of personal bankruptcy law affect entrepreneurship in EU countries?", *Plos one*, 17(7), e0272025.

Walter, G. and J. V. Krenchel (2021). "The leniency of personal bankruptcy regulations in the EU countries", *Risks*, 9(9), 162.

White, M. J. (2007). "Bankruptcy reform and credit cards", *Journal of Economic Perspectives*, 21(4), 175–199

נספח 1. המדינות באירופה שהסדירו בחוק את הליכי חדלות הפירעון של יחידים

המדינה	שנת ההסדרה
דנמרק	1984
בריטניה	1986
צרפת	1989
גרמניה	1994
שוודיה, פינלנד ונורבגיה	1994
אוסטריה	1995
בלגיה	1998
הולנד	1999
אירלנד	2012
פורטוגל	2004
סלובקיה	2006
סלובניה וצ'כיה	2008
פולין	2009
יוון	2010
איטליה	2012
ספרד	2013
הונגריה וקרוואטיה	2015
רומניה	2018
ישראל	2019

נספח 2 - השאלון לבניית מדד "היד הרכה", ציוני המדד של ישראל ופירוט חוות דעת המומחים

הלוחות בנספח זה מציגים תרגום של השאלון המוצג במאמרם של Walter and Krenchel (2021), את ציוני האינדקטורים ורכיבי מדד "היד הרכה", ופירוט סטטיסטי של תשובות המשפטנים הישראלים, שבעזרתן חישבנו את מדד "היד הרכה" עבור ישראל.

לוח 2.1 השמות של 20 המומחים שנתנו את חוות דעתם על השאלון ותחום העיסוק

השם	תחום העיסוק המקצועי	שם המוסד	
1	פרופסור דוד האן	האקדמיה	אוניברסיטת בר אילן
2	ד"ר עומרי קמחי	האקדמיה	אוניברסיטת חיפה
3	ד"ר נטע נדיב	האקדמיה	אוניברסיטת רייכמן
4	פרופ' רון חריס	האקדמיה	אוניברסיטת תל אביב
5	עו"ד אורן הראל	המגזר הפרטי	
6	עו"ד אסף דגני	המגזר הפרטי	
7	עו"ד איתי הס	המגזר הפרטי	
8	עו"ד ליאור בן יוסף לוי	המגזר הפרטי	
9	עו"ד חיים זקס	המגזר הציבורי	כונס הנכסים הרשמי
10	ד"ר רועי שטיין ויהונתן ברזני	המגזר הציבורי	בנק ישראל
11-20	שופטים, בריכוזה של ד"ר גלי אביב ועו"ד הילה בוסקילה	המגזר הציבורי	רשות השופטת

לוח 2.2 שאלון לחישוב מדד "היד הרכה"

רכיבי המדד [מספר האינדקסורים]	האינדקסורים	שיטת הניקוד לאינדקסור
קיומו של הליך מובנה לחדלות פירעון [2]	האם פשיטת רגל ישירה (פירוק מהיר המסתיים בהפטר) מתאפשרת?	- כן – 2 - פשיטת רגל ישירה רק ליזמים, או רק לאנשים שאושרו על ידי בית משפט על סמך מעמדם, עושרם, וכו' – 1 - לא – 0
	נכס כבטוחה – המאפשר קבלת הפטר מהיר	- קיימת אפשרות להחזרת הנכס ללא תביעות נוספות, גם אם שווי הנכס נמוך מהחוב – 2 - אין אפשרות כזאת – 0
קריטריונים לזכאות [5]	זכאים להשתתף בהליך	- קיים הליך משפטי מאוחד עבור חובות צרכניים ועבור חובות יזמיים/עסקיים של אנשים פרטיים – 2 - חלק מההליכים פתוחים לאדם פרטי, אך לא בצורה מאוחדת לבעלי חובות מיזמות, ופעילות עסקית – 1 - ההליך מיועד רק להלוואות אישיות/צרכניות – 0
	מגבלת הכנסה ועושר על כמות החוב המינימלית המאפשרת גישה	- יחס החוב לעושר או להכנסה מהווים מגבלה לזכאות: - לא – 2 - כן עבור תהליכים מסוימים – 1 - כן עבור כל התהליכים – 0
	קריטריונים להחרגה עקב רישום פלילי	- הרשעה בעבירה פלילית אינה מכשול לזכאות – 2 - הרשעה בעבירות כספיות/פשיטת רגל בהקשר של חובות, פשיטות רגל קודמות וכדומה מהווה מכשול – 1 - עבירות ומעשים פליליים אחרים ולא רק כספיים אלא גם חשד לעבירה אזרחית, וכן אבטלה ואי קבלת עבודה, ו/או רשלנות חמורה, מהווים מכשול – 0
	סכום מינימום של חוב	1,000 אירו ומטה, או ללא מינימום – 2 1,000–5,000 אירו, או שישנם סכומים מינימליים שונים המבדילים בין תהליכים שונים – 1 - מעל 5,000 אירו – 0
	סטיגמה	- אם הגשת בקשה להליך דומה בעבר היא תנאי מגביל להגשה נוספת: 5 שנים ומטה או ללא תנאי כזה – 2 5 שנים ומעלה אך פחות מ-10 שנים – 1 10 שנים ומעלה – 0
עלויות ההליך [3]	עמלת בית המשפט	- עמלה המשולמת על ידי הנושה, המדינה או פטור מלא – 2 - גובה העמלה הוא 100 אירו ומטה – 1 - גובה העמלה הוא 100 אירו ומעלה, או שהיא מחושבת באופן יחסי לגובה החוב – 0
	מי נושא בעלויות ההליך	- העלות בעיקרה מוטלת על הנושה או המדינה – 2 - הנושה והחייב – 1 - העלות היא בעיקרה מוטלת על החייב – 0
	הצורך במתן פיקדון לצורך פתיחת ההליך	- אין צורך בפיקדון כזה או שיש תנאים לפטור ממתן הפיקדון – 2 - פיקדון קיים אך נמוך מ-500 אירו – 1 - פיקדון קיים ועומד על 500 אירו ומעלה – 0
מורכבות ההליך (מהירות, שלבים, מדדים של התהליך) [5]	מי וכמה נושאי משרה מנהלים את ההליך (כולל ועדה, בית משפט, עירייה)	- גוף אחד בלבד (מלבד בית המשפט) מנהל את כל התיקים – 2 2 גופים מנהלים תיקים (לסוגי חייבים שונים) – 1 - מעל 2 גופים מנהלים תיקים (לסוגי חייבים שונים) – 0
	מספר ההליכים האפשרויות המוזכרות בחוק (מסלולים שונים כמו פירוק, הסדר חוב, הליך ארגון מחדש וכו')	- פחות מ-3 – 2 3 מסלולים – 1 - מעל 3 מסלולים – 0
	מורכבות ההליך לאנשי מקצוע (חוות דעת מומחה)	- מורכב פחות ומוכר למומחים בתחום – 2 - מורכב – 1 - מורכב מאוד ולא ברור דיו למומחים בתחום – 0
	מורכבות ההליך לחייבים (זרימת העבודה הכולל נגישות, הגשת בקשה, קריטריונים לזכאות וכו')	- הליך פשוט, שמאפשר להגיש את הבקשה בצורה פשוטה – 2 - פתיחת ההליך היא מורכבת – 1 - ההליך מורכב מאוד, ולא ברור דיו לחייב – 0
	שירות ייעוץ חובות	- קיימת מערכת ייעוץ משפטי, היא חלק ממערכת ממשלתית, והשימוש בה הוא ללא עלות – 2 - הייעוץ המשפטי הוא חלק ממערכת ממשלתית, אך השימוש בו הוא בתשלום – 1 - שירותי הייעוץ אינם חלק ממערכת משפטית אלא ניתנים ע"י גוף פרטי שאינו במימון המדינה – 0

מגבלות והקלות במהלך חיי תיק חדלות הפירעון ועד סיומו [11]	אפשרות להסדרה מוקדמת של החוב (טרם הכניסה להליך חדלות פירעון)	- אין אפשרות להסדיר את החוב שלא במסגרת ההליך הרשמי בבתי המשפט – 2 - קיימת אפשרות (לא מחייבת) להסדרה מוקדמת של החוב – 1 - קיימת דרישה מחייבת לנסות להגיע להסדר חוב טרם התחלת הליך חדלות פירעון – 0
	הגורם הרשאי לפתוח בהליך	- רק החייב רשאי לפתוח בהליך – 2 - גם הנושים וגם החייב רשאים לפתוח בהליך – 1 - רק הנושים יכולים לפתוח בהליך – 0
	האם כל סוגי החובות מטופלים בהליך	- כל החובות של החייב (לא רק התחייבויות פיננסיות) מטופלים בהליך – 2 - ישנם חובות מסוימים שלא מטופלים כחלק מההליך – 1 - רק חובות עם בטוחות מטופלים בהליך – 0
	קביעת צו התשלומים	- צו התשלומים נקבע ע"י החייב – 2 - צו התשלומים נקבע ע"י נאמן/ הגורם הדן בהליך – 1 - צו התשלומים נקבע ע"י הנושה – 0
	ההגבלות המוטלות על החייב בזמן ההליך	- סעיף זה מתייחס למגבלות אזהריות/כלכליות המוטלות על החייב כתוצאה מההליך - אין מגבלות מלבד שימוש ברכוש החייב לצורך תשלום החוב – 2 - הגבלות פיננסיות מוטלות על החייב – 1 - מוטלות על החייב הגבלות אזהריות (לדוגמה: הגבלה על קבלת דואר, איסור יציאה מהארץ, שלילת הזכות להצביע ושלילת הזכות להיות חבר באיגוד מקצועי) – 0
	השלכות/ עונשים כתוצאה מהפרת צו התשלומים או החלטת בית המשפט	- אין עונשים מלבד הגבלות עסקיות – 2 - קנס כספי – 1 - קנסות ועונשים נוספים (מעצר, עונש אחר) – 0
	אפשרות להקלה בצו התשלומים במהלך ההליך	- בית המשפט רשאי להורות על הפחתת גובה התשלומים ואף לתת הפטר מלא לחייב – 2 - לא ניתן להפחית את גובה התשלומים, אך ניתן להקל על החייב בעזרת השעיית התשלומים, השעיית מכירת נכסים או סיוע אחר – 1 - אין אפשרות לשנות את צו התשלומים או לסייע לחייב בדרך אחרת – 0
	קביעת צו התשלומים	- בית המשפט יכול לקבוע את צו התשלומים ללא אישור הנושים/החייב – 2 - נדרש אישור של רוב הנושים – 1 - אישורם של רוב הנושים אינו מספק, קביעת צו התשלומים מורכבת יותר – 0
	נכסים שלא כלולים כחלק מקופת הנשייה	- סעיף זה מתייחס לנכסים שלא נכללים כחלק מקופת הנשייה ולכן נשמרים בידי החייב. - אם הנכסים הפטורים הם יותר מהמפורט בסעיפים הבאים – 2 - הנכסים הפטורים הם רק חפצים אישיים, כלי מסחר וכדומה – 1 - הנכסים הפטורים הם "שליליים" כלומר, רכוש משותף של בן או בת הזוג עלול להיכלל כחלק מקופת הנשייה – 0
	מכירת נכסי החייב	- ניתן למכור את הנכס רק באישור החייב או שהחייב יכול למכור את הנכס באישור של הגורם הדן בהליך – 2 - בהליך אחד לפחות ניתן למכור את הנכס ע"י הגורם הדן בהליך בלבד (בהליך אחר יתן למכור את הנכס באישור הנושה) – 1 - בכל סוגי ההליכים, הגורם הדן בהליך יכול למכור את הנכס רק באישור הנושה – 0
	ההשלכות בעקבות הכניסה להליך	- כל פעולות הגבייה (הליך חדלות פירעון נוסף, גביית חוב) מושעות – 2 - חלק מפעולות הגבייה (מימוש נכסים במסגרת הליכים קודמים, התחייבויות מובטחות, צבירת ריבית וכנסות) נמשכות – 1 - אף הליך/פעולת גבייה לא מושעה – 0
תנאים לשחרור מהתחייבויות (קבלת הפטר מלא ויציאה לדרך חדשה) [5]	אפשרות לקבל הפטר מלא (לפחות באחד מסוגי ההליכים)	- האפשרות לקבל הפטר מלא: - קיימת, ללא אפשרות ביטול – 2 - קיימת, אך ניתן לבטל/לשנות במקרים מסוימים (לדוגמה – הסתרת נכסים) – 1 - לא קיימת. על החייב לשלם את כל חובותיו – 0
	משך הזמן המקסימלי של תקופת החזר החוב	3 שנים ומטה – 2 - בין 3 ל-7 שנים – 1 - מעל 7 שנים – 0
	שיעור החזר חוב מינימלי הדרוש לצורך קבלת הפטר	- לא קיים שיעור החזר מינימלי לצורך קבלת הפטר – 2 - שיעור החזר המינימלי הקבוע בחוק הוא עד 25% – 1 - שיעור החזר המינימלי גבוה מ-25% – 0
	קבלת הפטר באופן אוטומטי (לפי התנאים שנקבעו ע"י בית המשפט)	- ההפטר ניתן באופן אוטומטי אם התנאים שקבע בית המשפט מתקיימים – 2 - ההפטר נקבע על ידי בית המשפט בלבד – 1 - לא ניתן לקבל הפטר – 0
	ההפטר תקף לכל ההתחייבויות והחובות בהתאם לנקבע בעת הגשת ההליך	- כן, על כל החובות של החייב (גם אם הם לא נרשמו בעת במהלך ההליך) – 2 - ההפטר תקף רק עבור התחייבויות שנרשמו במהלך ההליך – 1 - לא ניתן לקבל הפטר – 0
סטיגמות חברתיות הדבקות בחייבים שפותחים בהליך [4]	הגבלות פיננסיות נוספות המוטלות על החייב	- אין מגבלות רשמיות בשוק האשראי – 2 - קיימת הגבלה רשמית לקבלת גישה לאשראי חדש למשך זמן של עד 5 שנים – 1 - קיימת הגבלה רשמית על גישה לאשראי למשך יותר מ-5 שנים ממועד סיום ההליך (רשימה שחורה) – 0
	סטיגמות הנובעות מפרסומים ציבוריים לגבי קיומו של ההליך	- לא קיים רישום ציבורי – 2 - מידע על קיומו של ההליך אינו זמין לציבור – 1 - מידע על קיומו של ההליך זמין לציבור – 0
	הגבלה על פתיחה בהליך חדלות פירעון בעתיד	- לא קיימת הגבלה – 2 - קיימת הגבלה לתקופת זמן של עד 5 שנים – 1 - קיימת הגבלה לתקופת זמן של מעל 5 שנים – 0
	שם ההליך/החוק	- ארגון-מחדש של החוב – 2 - חדלות פירעון – 1 - פשיטת רגל – 0

לוח 2.3 פירוט הניקוד לאינדיקטורים על פי חוות דעת מומחים

רכיבי המדד [מספר האינדיקטורים]	האינדיקטורים	הניקוד הממוצע	הניקוד השכיח	המומחים שניקדו באופן שונה מהשכיח באחוזים
קיומו של הליך מובנה [2]	פשיטת רגל ישירה מתאפשרת?	1.9	2	15
	נכס כבטוחה	0.6	0	30
הקריטריונים לזכאות [5]	זכאים להשתתף בהליך	2.0	2	0
	מגבלת הכנסה או עושר	1.2	1	25
	החרגה עקב רישום פלילי	2.0	2	5
	סכום מינימום של חוב	0.1	0	5
	סטיגמה	1.9	2	10
עלויות ההליך [3]	עמלת בית המשפט	0.0	0	0
	מי נושא בעלויות ההליך	0.3	0	16
	הצורך במתן פיקדון	1.9	2	5
מורכבות ההליך [5]	מספר הגופים המנהלים את ההליך	0.8	0	53
	מספר ההליכים השונים	1.7	2	20
	מורכבות ההליך לאנשי מקצוע	1.4	2	50
	מורכבות ההליך לחייבים	1.3	2	50
	שירות ייעוץ	1.6	2	21
ההגבלות וההקלות במהלך ההליך [11]	אפשרות להסדרה מוקדמת	1.5	2	40
	הגורם הרשאי לפתוח בהליך	1.0	1	0
	האם כל סוגי החובות מטופלים	2.0	2	0
	קביעת צו התשלומים	1.1	1	5
	ההגבלות המוטלות על החייב	0.1	0	5
	ענישה פוטנציאלית	0.0	0	0
	אפשרות להקלה בצו התשלומים	1.8	2	11
	קביעת צו התשלומים	1.9	2	5
	נכסים שלא כלולים בקופת הנשייה	1.3	1	35
	מכירת נכסי החייב	1.0	1	0
	ההשלכות בעקבות הכניסה להליך	1.3	1	30
תנאים לקבלת הפטר [5]	אפשרות לקבלת הפטר מלא	1.0	1	0
	זמן המקסימלי להחזר החוב	1.3	1	40
	שיעור החזר חוב מינימלי	2.0	2	0
	קבלת הפטר באופן אוטומטי	1.4	1	35
	ההפטר תקף לכל ההתחייבויות	1.1	1	10
סטיגמות חברתיות הדבקות בחייבים [4]	הגבלות פיננסיות	1.0	1	0
	פרסום ההליך לציבור	0.0	0	0
	הגבלה על פתיחת תיק בעתיד	2.0	2	5
	שם ההליך/החוק	1.0	1	0

לוח 2.4 הציון הממוצע המחושב לרכיבי מדד "היד הרכה" על בסיס הניקוד השכיח של האינדיקטורים

רכיבי המדד	הציון
[מספר האינדיקטורים]	
קיומו של הליך מובנה לחדלות פירעון [2]	1.0
קריטריונים לזכאות [5]	1.4
עלויות ההליך [3]	0.7
מורכבות ההליך [5]	1.6
ההגבלות וההקלות במהלך ההליך [11]	1.2
תנאים לקבלת הפטר [5]	1.2
סטיגמות חברתיות [4]	1.0

לוח 2.5 משקלות רכיבי המדד שנקבעו לפי דעת מומחים¹⁶

רכיבי המדד	משקל
קיומו של הליך מובנה לחדלות פירעון	0.12
קריטריונים לזכאות	0.17
עלויות ההליך	0.16
מורכבות ההליך	0.12
ההגבלות וההקלות במהלך ההליך	0.14
תנאים לקבלת הפטר	0.19
סטיגמות חברתיות	0.11

¹⁶ Walter and Krenchel (2021) נעזרו במחקרם ב-16 מומחים בעלי רקע מקצועי/אקדמאי בתחום ממדינות שונות לקביעת המשקלות של שבעת רכיבי המדד.