

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (כלכלי - פיסקלי)

ירושלים: ל' תשרי תשע"ו
13 אוקטובר 2015
תיקנו: 803-04-2015-001267
סימוכין: 803-99-2015-037684

אל:

עו"ד טלי דולן, היועצת המשפטית למנהל הכנסות המדינה
עו"ד ענת ליברמן, סגנית היועצת המשפטית, רשות האכיפה והגבייה

הנדון: השפעת המדד השלילי על אגרות ופעולות גבייה

כללי

1. בחקיקה הראשית ובחקיקת המשנה קיים מגוון הוראות הצמדה של סכומים מסוימים. בהוראות רבות מורות ההוראות על הצמדה לפי "שיעור עליית מדד". הוראות אלה נקבעו בעידן של עלייה תמידית במדד המחירים לצרכן. אלא שבשנים האחרונות המציאות הכלכלית מביאה לכך שמדד שלילי הופך לתופעה שכיחה.
2. מציאות כלכלית זו מעלה שאלה פרשנית ביחס לביטוי "עליית המדד" בעידן של מדד שלילי. שאלה זו הובאה להכרעתנו בשני הקשרים. פניה אחת נגעה לעדכון החובות הנגבים בהוצאה לפועל על פי חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961 (להלן: "חוק פסיקת ריבית והצמדה" או "החוק"). הפניה השנייה התייחסה לפרשנות תקנות הקובעות סכומי אגרות שונים אשר הוראות ההצמדה למדד נוקטות בהן לשון "עלייה"¹.
3. שאלת הפרשנות בדבר הוראות ההצמדה אינה מסתכמת בתקנות אגרות ובחוק פסיקת ריבית והצמדה בלבד. מדובר בשאלה רחבה בהרבה המתפרסת על פני דברי חקיקה רבים בהקשרים שונים.
4. מובן כי דרך המלך לפתרון הקשיים הפרשניים היא תיקון חקיקה. אולם, עד למועד שבו נתקון החקיקה הרלוונטית, יש למצוא פתרון לתקופת הביניים.
5. תחילה ביקשנו לאמץ פתרון פרשני כולל. אולם לאור ריבוי הנוסחים והמקרים שבהם נתקלנו, אנו מעדיפים להתמקד בשאלות שהובאו לפתחנו ולהציב עקרונות פרשניים כלליים למקרים עתידיים.

¹ ר' למשל, תקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (קביעת אגרות בעד פעולות ושירותים), תש"ע-2009; תקנות המתווכים במקרקעין, תשנ"ז-1997; תקנות הסיוע המשפטי, תשל"ג-1973; תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, תש"ן-1990.

6. הכרעתנו היא כי בשני המקרים שהובאו לפנינו יש לפרש את הביטוי "עליית המדד" פרשנות תכליתית הכוללת בתוכה גם מקרים של ירידת המדד. הכרעה פרשנית זו עולה בקנה אחד עם עמדת הפסיקה וכן עם תכליתם הסובייקטיבית והאובייקטיבית של המחוקק ומחוקק המשנה.

חוק פסיקת ריבית והצמדה

7. חוק פסיקת ריבית והצמדה מסדיר תשלום ריבית והצמדה לסכומים שנפסקו לבעל דין על ידי רשות שיפוטית ובכלל זה רשם ההוצאה לפועל.² "הפרשי הצמדה" מוגדרים כ"תוספת לסכום שנפסק או שנקבע, לפי שיעור העלייה של המדד".³

8. על פניו, לשון החוק במקרה זה היא ברורה. לכאורה, מהבחינה הלשונית הדווקנית התוספת לסכום מתעדכנת בעליית המדד ולא בירידתו. אם ניצמד לפרשנות דווקנית זו יוצא שכאשר זוכה פותח תיק בגין שטר, למשל, סכום החוב בתיק העומד לזכות הזוכה יותאם רק כאשר חלה עלייה בשיעור המדד. אולם בעת ירידה בשיעור המדד לא תתבצע הצמדה למדד. התוצאה היא שבמצב דברים שבו בתקופה מסוימת שיעור המדד יורד ועולה, יחושב החוב לפי העלייה בשיעור המדד ולא ירד כפי ירידתו ועל כן סכום החוב יהיה גבוה יותר מהחוב המקורי. פרשנות לשונית דווקנית זו מביאה לתוצאה לא צודקת.

9. עיון מעמיק בלשון החוק מעלה כי אין הכרח פרשני להגיע לתוצאה זו. לעניין זה ניתן להקיש מסעיף 159א(א) בפקודת מס הכנסה הנוקט לשון דומה ביחס לאופן ההצמדה של החזרי מס לנישומים. אלא שסעיף 1 לפקודה מגדיר את "שיעור עליית המדד" כ"הפרש בין המדד שפורסם לאחרונה לפני סוף התקופה לבין המדד שפורסם לאחרונה לפני תחילת התקופה, מחולק במדד שפורסם לאחרונה לפני תחילת התקופה". על כן, "עלייה" בפקודת מס הכנסה, יכולה להתפרש גם כירידה.

10. ואכן בעניין טבע⁴ פסק בית המשפט המחוזי כי יש לפרש את הוראות סעיף 159 לפקודה כמחייבות התחשבות גם במדד שלילי. בית המשפט קבע, לאחר עיון בהוראות הצמדה רבות, כי אין לפרש את הוראות החוק בדווקנות.⁵ לטעמנו יש לאמץ קביעה זו ואף להוסיף כי כיוון שמדובר בנוסחה מתמטית יש לראות בביטוי "עלייה" ככולל גם "עלייה שלילית".

11. פרשנות לשונית זו נתמכת גם בבחינת תכלית החקיקה ובראשה התכלית הסובייקטיבית של המחוקק. על התכלית הסובייקטיבית ניתן ללמוד מההיסטוריה החקיקתית ומדברי ההסבר לחוק פסיקת ריבית (תיקון מס' 3), תשל"ח-1978 (להלן: **תיקון מס' 3 לחוק פסיקת ריבית והצמדה**), שבו נקבעה הוראת ההצמדה.

² ראו סעיפים 2, 3 ו-3א' לחוק וכן הגדרת "רשות שיפוטית" בסעיף 1 לחוק.

³ ראו סעיף 1 לחוק.

⁴ תא(י-ם)-11-02-5664 טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 23.12.2012).

⁵ השופט ציין כי "קשה עד מאוד להעניק משקל לבחירתו של המחוקק בדרך ניסוח כזו או אחרת, בפרט כאשר נראה כי הבחירה בדרך זו או אחרת היא מקרית למדי".

12. גישתו הבסיסית של המשפט הישראלי הייתה הגישה הנומינליסטית, לפיה שינוי המחירים במשק לא צריך להשפיע על הגדרתם הנומינלית של חיובים כספיים⁶. חוק פסיקת ריבית והצמדה בנוסחו המקורי⁷ לא כלל בתוכו הוראת הצמדה. אולם, בעקבות העלייה המהירה בשיעורי מדד המחירים לצרכן שהתחילה בשנות השבעים של המאה הקודמת⁸, שהביאה לשחיקה מתמדת בערך הכסף, הוחלט לאמץ בחוק את הגישה הוולוריסטית. גישה זו נועדה לשמור על ערכו הריאלי של הכסף⁹.

13. זה היה הרקע לתיקון מס' 3 לחוק פסיקת ריבית והצמדה אשר הוסיף לחוק את סעיף 3א, אשר אפשר לראשונה הצמדה למדד. מדברי ההסבר לתיקון מס' 3 עולה כי תכליתו הסובייקטיבית היא שימור ערכו הריאלי של החוב הפסוק. מגמתו של התיקון, בלשון מנסחיו, היתה "העמדת הנושה, ככל האפשר, מבחינה כלכלית ריאלית, במצב שבו היה נמצא אילו פרע החייב את חובו במועד שבו היה חייב לפרוע אותו, ולא לתת פרס לחייב המשהה את סילוק חובו".

14. מדברי ההסבר עולה בבירור כי כוונת המחוקק היתה לקבוע מנגנון הצמדה ריאלי. מנסחי החוק לא התכוונו לשלול אפשרות של הצמדה למדד כאשר המדד הוא שלילי. השימוש בביטוי "עלייה" נבע ככל הנראה מהמציאות הכלכלית ששררה באותה עת במשק.

15. מהבחינה האובייקטיבית, הצמדה לערך הריאלי של הכסף בעתות של עלייה וירידה היא פרשנות הוגנת וחזקה כי זוהי תכליתו של החוק. שמירת ערך הכסף היא נכונה הן כאשר המדד נמצא בעלייה והן כאשר המדד נמצא בירידה. פרשנות זו מונעת הפסד או רווח מהצדדים ודואגת שכל צד יקבל את החלק המגיע לו כפי ערכו הריאלי.

16. פרשנות דווקנית פוגעת בתכלית ומביאה לתוצאה לא צודקת כלפי בעלי הדין. לכן, עתה עם שינוי העיתים יש להתאים את תכלית החוק למציאות המשתנה. לעניין זה נפסק: "התכלית המונחת ביסודו של חוק היא דינאמית ולעולם אינה קופאת על שמריה. אכן, החוק נחקק בנקודת זמן מסוימת ולשם תכלית מסוימת, אך מכאן ולהבא הוא חי הנושא את עצמו, ויש להתאים את תכליתו אל המציאות המשתנה ואל הסביבה הנורמטיבית החדשה בה הוא מתקיים"¹⁰.

17. לסיכום, על ההוצאה לפועל לפרש את המונח "עליית המדד" המופיע בחוק פסיקת ריבית והצמדה כ"שינוי המדד", כך שסכום החוב יעודכן גם בעת ירידת המדד.

18. אנו נבחן בעתיד תיקון לחוק פסיקת ריבית והצמדה, לאחר שיילמדו ההשלכות על דברי חקיקה אחרים הנסמכים על חוק זה.

⁶ אוריאל פרוקציה "הצמדה, שערך וריבית: עבר, הווה ועתיד" משפטים י 262, 263 (תשמ"מ) (להלן: "פרוקציה").

⁷ במקור כונה חוק פסיקת ריבית.

⁸ אשר הגיע לשיאו באמצע שנות השמונים של המאה הקודמת.

⁹ דברי ההסבר לתיקון, בעמ' 310.

¹⁰ בגץ 6962/03 חברת מדיה מוסט נ' המועצה לשידורי כבלים ושידורי לוויין (פורסם בנבו, 28.10.2004).

סכומי אגרות הקבועים בחיקוקים

19. הנושא השני שהונח לפתחנו עוסק בפרשנות של חיקוקי אגרות שונים העוסקים בהצמדת סכומי האגרות. אין עקרון מנחה בלשון חיקוקים אלה. בחלק מהתקנות הקיימות ישנן הוראות המבקשות להתחשב בשיעור עליית המדד, וחלקן נוקטות לשון שונה ומבקשות להתחשב בשינוי המדד¹¹. ראו והשוו, לדוגמא את לשון של תקנות רואי חשבון, תשט"ז-1955¹² לעומת הלשון בתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (קביעת אגרות בעד פעולות ושירותים), תש"ע-2009¹³. אין בסיס משפטי להבחנה הלשונית בין נוסחים אלה. אגרה היא אגרה.

20. על כן, אותם עקרונות פרשניים שהחלנו על פרשנות חוק פסיקת ריבית והצמדה חלים גם במקרה שלפנינו. עם זאת נבקש להוסיף מספר הערות.

21. פרשנות לשונית דווקנית שלפיה שיעור האגרה יתעדכן רק כאשר ישנו שינוי חיובי בשיעור המדד, מביאה לתוצאה לא צודקת המיטיבה עם רשויות המדינה ופוגעת במשלב האגרה. אין זה סביר כי לכך התכוון המחוקק. פרשנות זו אף חוטאת להגיון הכלכלי בקביעת שיעור האגרה המקיים קשר מסוים עם עלות השירות. לכן, אם הוחלט לאמץ מנגנון הצמדה לאגרות כך שיבטא את ערך האגרות בערכים ריאליים, אין היגיון בכך שמנגנון זה יופעל רק כאשר שיעור המדד עולה.

22. אכן, עד לאחרונה, בשם היציבות המשפטית נקטנו עמדה פרשנית שונה שנתנה משקל רב יותר ללשונו הדווקנית של החוק. זאת בהתבסס על עמדה משפטית שונה שהביע משרד המשפטים בעבר. אלא ששינוי הנסיבות וכן העובדה שבתי המשפט הביעו מורת רוח מפרשנות זו והבהירו כי אינה מקובלת עליהם במספר תובענות ייצוגיות¹⁴ מחייבים את שינוי העמדה.

23. בהקשר זה יצוין כי לאחרונה פורסם תזכיר חוק לתיאום אגרות, התשע"ה-2015. תזכיר זה קובע הוראה רוחבית ולפיה הצמדה תהיה בהתבסס על כל שינוי במדד - עליה או ירידה.

24. לאור האמור ועד השלמת הליך חקיקה בעניין החוק לתיאום אגרות, על משרדי הממשלה השונים לפעול בהתאם לאמור בחוות דעת זו ולהתאים את מנגנוני חישוב האגרות כך שיתחשבו גם בירידת המדד.

¹¹ השימוש בביטוי "שינוי המדד" נעשה בשנים האחרונות בעקבות חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי (כלכלי פיסקלי) דאז, עו"ד דוידה לחמן-מסר, על מנת לאפשר התאמה ריאלית של הסכום הקבוע בתקנות.

12 בתקנה 47(ב) כתוב: "סכומי האגרות... ישתנו... לפי שיעור השינוי של המדד שפורסם בחודש נובמבר שקדם לו לעומת המדד שפורסם בחודש נובמבר של השנה שקדמה לה".

¹³ בתקנה 2. (א) נכתב: "הסכומים הנקובים... יתואמו... לפי שיעור עליית המדד...".

¹⁴ ת"צ 16306-04-13 פטרסקו נ' משרד התחבורה (להלן: "עניין פטרסקו"). התובענה עסקה בהוראת ההצמדה בתקנות התעבורה, תשכ"א-1961; ת"צ 2098-05-13 ברגמן נ' משרד המשפטים (להלן: "עניין ברגמן"). התובענה עסקה בהוראות ההצמדה בתקנות רואי חשבון, תשט"ז-1955 ובתקנות הנוטריונים (אגרות נוטריון), תשל"ז-1977.

עמוד 4 מתוך 5

25. אנו נשמח לסייע בשאלות דומות בהתבסס על עקרונות חוות דעת זו.

26. חוות הדעת נכתבה יחד עם עו"ד שירן ברזילי-גלוטר ממחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי - פיסקלי)

בברכה,



אבי ליכט

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
(כלכלי-פיסקלי)

העתק:

היועץ המשפטי לממשלה