

# דוח הוועדה לבחינת מנגנוני הריבית

## בחוק פסיקת ריבית והצמדה

אוקטובר 2021

## מכתב פתיחה מיו"ר הוועדה

חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961 מסדיר את מנגנוני הריבית וההצמדה שיחולו על סכומים שנפסקו בפסקי דין של בתי המשפט. בחלוף השנים הוחל השימוש במנגנון הריבית ושיעורה על החובות שנגבים בהוצאה לפועל ואומץ בלמעלה מ-150 חוקים וכן בהסכמים בין יחידים וגופים פרטיים. השימוש הנרחב בחוק מעיד על מרכזיותו במשק הישראלי ועל השפעתו הרבה על מיליוני חייבים ונושים, על חברות רבות ועל משרדי הממשלה השונים.

מנגנוני הריבית שנקבעו בתקנות חוק פסיקת ריבית והצמדה מסדירים את שיעורי הריבית ואת דרך חישובה. מנגנונים אלו עודכנו בשנת 2003, ומשכך נדרשת בחינה מעמיקה של טיבם כדי להבטיח, על אף חלוף הזמן, כי הריביות יממשו את תכליות החוק. כל זאת תוך שמירה על האיזון בין האינטרסים של הנושים והחייבים.

הוועדה הבין-משרדית לבחינת הריביות לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961 (להלן: "הוועדה") מונתה על ידי שר האוצר ושרת המשפטים בשנת 2018 במטרה לבחון את מנגנוני חישוב הריבית בחוק ולוודא את התאמתם למאפייני המשק ולשינויים שחלו בו בשני העשורים האחרונים. כמו כן נתבקשה הוועדה להמליץ על המנגנונים הראויים לחישוב הריבית ולקדם מדיניות חקיקה ממשלתית בנושא. במהלך השנתיים האחרונות בחנה הוועדה את הנושא לעומק, התייעצה עם גורמי מקצוע, הוציאה קול קורא וקיימה דיונים רבים. במהלך עבודתה גיבשה הוועדה את העקרונות המנחים הבאים לשם תיקון החוק והתקנות:

- קביעת מנגנון ריבית אשר עונה על תכליות הריבית.
- יצירת מנגנון רלוונטי התואם את מצב המשק לאורך זמן.
- הנעת הציבור לקיום התחייבויות ולשמירה על מוסר תשלומים גבוה.
- פיצוי הנושה על ההפסד שנגרם לו וסיוע בגביית החוב במהירות וביעילות.
- קביעת מנגנוני ריבית בהירים ומנומקים.

טיטת הדוח הופצה לעיון הציבור וקבלת הערותיו במהלך חודש יולי האחרון. לאחר סיום הדיונים בהערות הציבור שהתקבלו גיבשה הוועדה את מסקנותיה הסופיות.

מסקנות הוועדה מונחות לפניכם בדוח זה. אני מבקש להודות לכל אחד ואחת מחברי הוועדה וכן לגורמים השונים מהמגזר הממשלתי, מהמגזר הפרטי, מהאקדמיה ומהמגזר השלישי אשר הקדישו מזמנם לשם קידום עבודת הוועדה. יישר כוח לכולם.

גיל כהן,  
יו"ר הוועדה, סגן בכיר לחשב הכללי

## תוכן עניינים

4	א. תקציר מנהלים ומנהלות.....
7	ב. מבוא.....
9	ג. תהליך עבודתה של הוועדה.....
10	ד. רקע.....
10	1. התפתחות חוק פסיקת ריבית והצמדה.....
16	2. תקנות חוק פסיקת ריבית והצמדה.....
19	3. המצב החוקי כיום – על מה חל חוק פסיקת ריבית והצמדה?.....
22	ה. השיקולים שעמדו לנגד עיני הוועדה במהלך עבודתה.....
26	ו. ריבית הבסיס – המלצות הוועדה.....
26	1. המצב הקיים.....
28	2. הרציונל שמאחורי ריבית הבסיס.....
31	3. החסרונות במנגנון הקיים לחישוב ריבית הבסיס.....
32	4. המלצות הצוות.....
35	ז. דמי פיגורים – המלצות הוועדה.....
35	1. המצב הקיים.....
36	2. הרציונל שמאחורי ריבית הפיגורים.....
39	3. החסרונות במנגנון הקיים לחישוב ריבית הפיגורים.....
40	4. המלצות הצוות.....
48	ח. ריבית מטבע חוץ – המלצות הוועדה.....
48	1. המצב הקיים.....
48	2. המלצות הצוות.....
48	ט. המלצות להמשך.....
49	י. סיכום.....
50	נספח א – כתב מינוי.....
52	נספח ב – קול קורא.....
59	נספח ג – רשימת החוקים המאמצים את מנגנוני הריבית שבחוק פסיקת ריבית והצמדה.....

## א. תקציר מנהלים ומנהלות

חוק פסיקת ריבית והצמדה והתקנות שהותקנו מכוחו מסדירים את מנגנוני הריבית וההצמדה שיחולו על תשלום שפסקה רשות שיפוטית כי צד אחד נדרש לשלם לצד שני. עם השנים הפך מנגנון הריבית שבחוק פסיקת ריבית והצמדה למקור מרכזי לקביעת ריביות על חיובים כספיים. כך לדוגמה, למעלה ממיליון וחצי תיקים בהוצאה לפועל, כ-70% מכלל התיקים, מנוהלים על פי ריבית זו.

הוועדה מציגה את המלצותיה לעדכון מנגנון ריבית הבסיס ומנגנון ריבית הפיגורים שבחוק פסיקת ריבית והצמדה. המלצות הוועדה נועדו ליצור מתווה ריביות אפקטיבי ומאוזן אשר יעודד את הציבור לשלם חובות ולשמור על שיעורי ריביות המותאמים לתכליות החוק. כמו כן, הוועדה רואה חשיבות רבה בשמירה על מנגנון פשוט ויעיל אשר יהיה מותאם לתנאי המשק כדי שימשיך לשמש את הציבור גם במסגרת התקשרויות פרטיות. להלן יתוארו עיקרי המלצות הוועדה:

### ריבית הבסיס

בעת מתן פסק דין המורה על תשלום סכום כסף, רשאי בית המשפט לקבוע שיתווספו על סכום התשלום גם ריבית והפרשי הצמדה. זאת במטרה לפצות את הנושה על הנזק שנגרם לו בשל חלוף הזמן עד לקבלת התשלום. בחוק פסיקת ריבית והצמדה קבועות שלוש חלופות לפסיקה של ריבית או הפרשי הצמדה: פסיקה של ריבית נומינלית, הצמדה למדד בלבד או הצמדת החוב למדד והוספת ריבית שעשויה להיות נמוכה יותר. שלוש החלופות המתוארות חלות מיום הגשת התביעה לרשות השיפוטית או מיום אחר שקבעה הרשות ועד למועד התשלום בפועל.<sup>1</sup> ריבית זו נקראת גם ריבית בסיס והיא הריבית שנהוג לאמץ כריבית ברירת מחדל בחוזים. זוהי הריבית שנצברת גם בשל החובות הנוספים שהחוק חל עליהם שאינם פסקי דין, כאמור לעיל.

סוגי ריבית הבסיס: הוועדה בחנה את המנגנון הקבוע בחוק כיום, הכולל שתי חלופות לחישוב ריבית הבסיס – ריבית שקלית וריבית צמודה – והיא ממליצה להותיר את שתייהן. יחד עם זאת, במסגרת דיוני הוועדה עלה הצורך לקבוע כי אחת משתי הריביות תשמש כריבית ברירת מחדל. זאת מכיוון שבמקרים שבהם אין קביעה מפורשת של בית המשפט מה סוג הריבית שיחול, נוצר חוסר בהירות אשר עלול להביא למחלוקות בין הצדדים. על כן הוועדה ממליצה על קביעת ריבית ברירת מחדל שתקל על בתי המשפט והצדדים להליך המשפטי ותשפר את בהירות ההחלטות כדי להקל את יישומן. ריבית ברירת המחדל שתיקבע תהיה הריבית השקלית. ראו הרחבה בפרק ו.

חישוב שיעור ריבית הבסיס: לצד הותרת סוגי הריביות על כנם ממליצה הוועדה לשנות את מנגנוני החישוב של שיעורי ריבית הבסיס (השקלית והצמודה). כמפורט בהרחבה בדוח, תכלית ריבית הבסיס היא פיצוי הנושה על

<sup>1</sup> יובהר כי הרשות השיפוטית רשאית גם לפסוק שלא ייווספו כלל ריבית או הצמדה לסכום שנקבע לתשלום בפסק הדין.

העיכוב בקבלת התשלום המגיע לו. לצורך מילוי תכלית זו, המלצת הוועדה היא לקבוע מנגנון ריבית שמשקף את שווי הפיצוי המגיע לנושה על חסרון הכיס אשר נגרם לו ועל הצורך לגייס הון חלופי. לכן, מומלץ כי חישוב ריבית הבסיס השקלית ייעשה בהתאם לעלויות גיוס ההון של הנושים השונים במשק. מכיוון שישנו מגוון רחב של נושים שלהם עלויות גיוס הון שונות, מוצע לקבוע מנגנון שימצע בין נתוני הנושים וכך ליצור שיעור ריבית אחיד.

ביחס למנגנון חישוב הריבית הצמודה ממליצה הוועדה לקבוע מנגנון חדש אשר ייגזר ממנגנון הריבית השקלית. המשק הישראלי וכלכלות העולם עברו לשימוש בריביות שאינן צמודות, וזו הריבית שבה משתמשים לרוב. הצוות דן רבות בשימוש ברכיב הריבית הצמודה מכיוון שישנם עדיין חוקים, תקנות ואף חוזים פרטיים המפנים לשימוש בריבית זו. ראו הרחבה בפרק ו.

### **ריבית הפיגורים**

לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, ריבית הפיגורים חלה עם חלוף מועד הפירעון שנקבע לתשלום. זוהי ריבית גבוהה יותר מריבית הבסיס שכן המטרה בשלב זה (שלאחר מועד הפירעון) איננה רק לפצות את הנושה אלא גם להניע את החייב לשלם את חובו בהקדם. כיום לפי החוק ריבית הפיגורים היא ריבית הבסיס הצמודה בתוספת 6.5%, והיא מתווספת לקרן וצוברת ריבית דריבית.

הפרדה בין הריבית לדמי הפיגורים: הוועדה ממליצה לשנות את מנגנון ריבית הפיגורים כדי לבטא בצורה טובה יותר את תכלית החוק: כפי שיפורט בהרחבה בדוח זה, תוספת הפיגורים נועדה לתמרץ את החייב לשלם את חובו בהקדם בלי להענישו ובלי לייצר חסם לתשלום חובותיו. הוועדה סבורה שקיים שוני מהותי בין מנגנון הריבית, שמטרתו פיצוי הנושה על הנזק שנגרם לו, לבין המנגנון התמריצי לתשלום החוב, ולכן היא ממליצה להפריד בין השניים וליצור מנגנון נפרד מהריבית שייקרא "דמי פיגורים". משמעות ההפרדה היא שיהיו שני רכיבים שונים, המתנהלים בנפרד, כל אחד לפי תכליתו: ריבית הבסיס אשר מטרתה לפצות את הנושה על הנזק שנגרם לו ודמי הפיגורים אשר מטרתם להניע את החייב לביצוע התשלום. נוכח ההמלצות על הפרדה בין שני הרכיבים ויצירתו של מנגנון חדש ואפקטיבי יותר לתמרוץ חייבים, הוועדה ממליצה גם על שינוי אופן החישוב של דמי הפיגורים וכן על שינוי אופן התווספותם לחוב ומועד ההתווספות.

אופן חישוב שיעור דמי הפיגורים: דמי הפיגורים הקבועים היום בחוק הם בשיעור קבוע של 6.5% ומתווספים לריבית הבסיס הצמודה. המנגנון המתואר פשוט, שכן במסגרתו תוספת הפיגור ידועה מראש, קבועה וקלה לחישוב. אולם, חולשתו של המנגנון היא בשמירת הרלוונטיות שלו מול שינויים אפשריים בשוק. כך, שינויים בשיעורי ריבית הבסיס עשויים להביא למצב שבו תוספת הפיגור שתקבע באמצעות המנגנון הנוכחי תאבד את זיקתה לסביבת הריבית בכלל ולריבית הבסיס בפרט ותהפוך חסם לתשלום חובות. לכן, הוועדה ממליצה לשנות

את אופן החישוב של דמי הפיגורים ולייצר מנגנון דינמי בעל זיקה לריבית הבסיס כך שגם הוא יתכתב עם השינויים הכלכליים שיחולו במשק.

אופן התוספות דמי הפיגורים: כיום ריבית הפיגורים מתוספת לחוב באופן יום-יומי. לאור המאפיין התמריצי של דמי הפיגורים, הוועדה ממליצה שייזקפו לחוב אחת לרבעון במטרה ליצור נקודת זמן ברורה שבה על החייב לשלם את החוב בטרם יתווספו אליו. זקיפה אחת לרבעון תחזק משמעותית את התמריץ לתשלום.

החלת ריבית דריבית על דמי הפיגורים: מנגנון ריבית דריבית נועד לבטא את הערך המצטבר של החוב בשל העיכוב המתמשך בתשלום, ובאמצעותו נהוג ומקובל לחשב ריבית שנועדה לפצות על חלוף הזמן. בשונה מריבית הבסיס, דמי הפיגורים לא נועדו לפצות את הנושה על הנזק הכלכלי שנגרם לו אלא לתמרץ את החייב לשלם. מכיוון שדמי הפיגורים אינם מפצים על הנזק שנגרם לנושה ואינם משקפים את חלוף הזמן, והם נועדו רק לתמרץ את החייב לשלם לנושה את קרן החוב ואת ריבית הבסיס, הרי שלעמדת הוועדה הרציונל שעומד מאחורי מנגנון ריבית דריבית איננו חל במקרה זה. לפיכך, מוצע לקבוע שסעיף 7 לחוק (בעניין "ריבית דריבית") לא יחול על דמי הפיגורים אלא על ריבית הבסיס בלבד, ואילו דמי הפיגורים ייצברו באופן נפרד מקרן החוב ומריבית הבסיס. ראו הרחבה בפרק ז.

#### **ריבית מטבע חוץ**

הוועדה ממליצה לבטל את ריבית מטבע החוץ הקבועה כיום בחוק. ריבית זו נועדה לתת מענה למקרים שבהם התשלומים הנגבים הם במטבע חוץ, אולם בפועל לא משתמשים בה. יתר על כן, ריבית זו מבוססת על ריבית הליבור אשר עתידה לצאת משימוש. לפיכך, כדי לשמור על עדכניותו ובהירותו של החוק מוצע למחוק ממנו ריבית זו. ראו הרחבה בפרק ח.

## ב. מבוא

1. הריבית במשק הישראלי והעולמי היא בעלת תפקיד מרכזי בהסדרת מגוון מערכות היחסים הכלכליות במשק, ויש לה השפעה נרחבת על הכלכלה ועל החברה. הריבית משקפת את מחיר הכסף ומשמשת, בין היתר, להיוון תזרימי מזומנים ולתמחור עסקאות פיננסיות. כמו כן, אם תשלום לא בוצע במועד, נועדה הריבית לפצות את הנושה או הזוכה (להלן: "הנושה") על הנזק שנגרם לו עקב העיכוב בתשלום.

2. הריביות בישראל מוסדרות במסגרת דברי חקיקה שונים. החוק המרכזי בהסדרה זו הוא חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961 (להלן: "חוק פסיקת ריבית והצמדה" או "החוק"). כפי שיוצג בהרחבה, מטרתו המקורית של החוק הייתה לתת מענה במסגרת הליכים משפטיים אזרחיים למצבים שבהם צד להליך המשפטי משתהה בתשלום שחויב בו בפסק הדין. ריבית הבסיס שבחוק נועדה לפצות את הנושה על הנזק הכלכלי שנגרם לו עקב העיכוב בתשלום, וריבית הפיגורים נועדה לתמרץ את הצד המחויב בתשלום לשלם את חובו בהקדם.

3. בחלוף השנים, השימוש במנגנון הריבית שבחוק התרחב הרבה מעבר לחובות פסוקים. כך, מנגנוני הריבית שבחוק חלים על חובות רבים הנגבים בהוצאה לפועל ועל תשלומים מכוחם של למעלה מ-150 חוקים וכן מאומצים בהסכמים בין יחידים וגופים פרטיים. המשמעות של תחולה רחבה זו היא שמנגנוני הריבית הקבועים בחוק חלים על חלק גדול מהציבור, הן במסגרת התקשוריות פרטיות והן במסגרת תשלומים למדינה. משום כך חשוב שהמנגנונים ישקפו בצורה הטובה ביותר את תכליות החוק ואת המצב הכלכלי במשק. יש לציין כי עבור חובות רבים נקבעות ריביות הסכמיות אשר עליהן לא חל החוק.

4. אופן חישוב הריביות מכוח חוק פסיקת ריבית והצמדה מוסדר בתקנות פסיקת ריבית והצמדה, התשס"ג-2003 (להלן: "התקנות"). הסמכות לשנות את אופן חישוב הריביות נתונה לשר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים ועם נגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים בכנסת. מנגנוני הריבית הקבועים בתקנות עודכנו בפעם האחרונה לפני תשע עשרה שנים, בשנת 2003. נוכח השינויים הגדולים שחלו במחירי הכסף בשנים אלו ונוכח החשיבות המשפטית והכלכלית בקביעת שיעורי ריביות המותאמים למאפייני המשק, מינו במאי 2018 שר האוצר ושרת המשפטים דאז ועדה בראשות סגן בכיר לחשב הכללי ממשד האוצר לבחינת הריביות לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961 (להלן: "הוועדה").

### 5. מטרות הוועדה

א. לוודא כי מנגנוני חישוב הריביות לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מממשים את תכליותיהן הכלכליות והמשפטיות של הריביות השונות. לשם כך בחנה הוועדה את מנגנוני החישוב של הריביות והמליצה על המנגנונים הראויים לחישובן על פי החוק.

ב. לקדם מדיניות חקיקה ממשלתית מתואמת בנושא הריבית. לשם כך בחנה הוועדה הצעות לקידום התיאום בין משרדי הממשלה השונים בחקיקת הריבית בשים לב לעקרונות לקביעת הריבית והמליצה על ההצעות המתאימות ועל דרך ישומן.

#### 6. חברי הוועדה<sup>2</sup>

- מר גיל כהן, סגן בכיר לחשב הכללי, מנהל חטיבת המימון והאשראי – יו"ר הוועדה
- מר יהונתן רוניק, מנהל יחידת אשראי, גבייה וביטוח ממשלתי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר
- ד"ר ליאור דוד פור, מנהל יחידת החוב הממשלתי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר
- עו"ד טלי ארפי, סגנית בכירה ליועץ המשפטי, הלשכה המשפטית, משרד האוצר
- גב' שחר בן צבי, רפרנטית ערביות מדינה, אגף החשב הכללי, משרד האוצר
- עו"ד לירון נעים, ראש האשכול הכלכלי, ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי), משרד המשפטים
- עו"ד רני נויבאור, ראש האשכול האזרחי, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי), משרד המשפטים
- עו"ד מרב זוהרי, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי), משרד המשפטים
- עו"ד אביטל בגין, ממונה ארצית (מדיניות ציבורית), הסיוע המשפטי, משרד המשפטים
- עו"ד ענת הר אבן, יועצת משפטית, רשות האכיפה והגבייה
- עו"ד ענת ליברמן, סגנית יועצת משפטית, רשות האכיפה והגבייה
- ד"ר רועי שטיין, מנהל תחום מוסדות ושווקים פיננסיים, חטיבת המחקר, בנק ישראל
- מר ארי קוטאי, תחום ניתוח מוניטרי, חטיבת המחקר, בנק ישראל

---

<sup>2</sup> רשימת חברי הוועדה לפי כתב המינוי מופיעה בנספח א.



## ג. תהליך עבודתה של הוועדה

1. הוועדה קיימה כאחד עשר מפגשים. כדי לבחון וללמוד את החוק ותקנותיו לעומק ביצעה הוועדה את הצעדים הבאים:
2. סקירה משווה בדבר שיעורי ריבית הבסיס וריבית הפיגורים בעולם – בוצעה סקירה משווה של הריביות בארבע מדינות בעולם, שהתמקדה באופן שבו נקבעת הריבית, בשיעורי הריבית, במנגנון הריבית ובאופן החלתה.
3. "קול קורא" – במסגרת דיוני הוועדה הוחלט לצאת להליך לקבלת מידע מהציבור ("קול קורא") וזאת כדי לקבל מהציבור מידע והמלצות לגבי הצורך בשינוי בחוק ובתקנותיו ומהות השינוי הנדרש. התקבלו שתיים עשרה פניות מגורמים שונים במגזר פרטי, במגזר ציבורי ובמגזר השלישי. המידע והעמדות שהתקבלו היו הבסיס לדיון בסוגיות נבחרות וסייעו לוועדה בבחינת הצורך בשינוי החוק והתקנות. נוסח ה"קול קורא" מופיע בנספח ב.
4. התייעצות עם מומחים שונים – חברי הוועדה נפגשו עם מרצים וחוקרים שונים העוסקים בתחומים אשר נידונו בוועדה, ביניהם חוקרים מאוניברסיטאות בתחומי הכלכלה והמימון, מומחה מחשבים לתוכנות כספיות לחישוב ריביות ואנשי משרד רו"ח המתמחה בחישובי ריביות עבור משרדים ממשלתיים.
5. פרסום דוח ביניים להערות הציבור – הוועדה פרסמה דוח ביניים עם טיוטת המלצותיה כדי לקבל את הערות הציבור לצורך גיבוש המלצותיה הסופיות. התקבלו שש פניות מגופים שונים.

## ד. רקע

1. חוק פסיקת ריבית והצמדה והתקנות שהותקנו מכוחו מסדירים את מנגנוני הריבית וההצמדה שיחולו על תשלום שפסקה רשות שיפוטית כי צד אחד נדרש לשלם לצד שני (להלן: "פסק דין לתשלום"). עם השנים הפך מנגנון הריבית שבחוק פסיקת ריבית והצמדה למקור מרכזי במשק לקביעת ריביות על חיובים כספיים. היקף תחולתו של מנגנון זה, אשר חל בתחילה רק על פסקי דין, התרחב מאוד, וכיום הוא חל על מגוון רחב של התקשרויות וחיובים. כך, מנגנון הריבית שבחוק אומץ בחוקים רבים הקובעים חבויות שונות לתשלום ונעשה בו שימוש נרחב גם במסגרת התקשרויות וחוזים פרטיים המפנים אליו כאל מעין מנגנון ברירת מחדל במשק. נוסף על כך, המחוקק החיל את הריביות הנקבעות בחוק זה גם על חובות הנגבים בהוצאה לפועל – חובות בגין שטרות שלא נפרעו ולא נקבעה במסגרתם ריבית הסכמית אחרת ותביעות על סכום קצוב המתבססות על הסכם שלא נקבעה במסגרתו ריבית הסכמית אחרת. הנתונים מלמדים שנכון להיום, למעלה ממיליון וחצי תיקים בהוצאה לפועל, כ-70% מכלל התיקים, מנוהלים לפי ריבית זו. לצורך בחינה של המנגנונים הנוכחיים וגיבוש ההמלצות לעתיד יש להכיר את ההתפתחות ההיסטורית שהובילה לנוסחם הנוכחי של החוק והתקנות. על כן, בחלק זה תוצג ההתפתחות המשפטית והכלכלית של חוק פסיקת ריבית והצמדה ושל התקנות שהותקנו מכוחו.

### 1. התפתחות חוק פסיקת ריבית והצמדה

2. בשנת 1961 חוקק חוק פסיקת ריבית, התשכ"א-1961 (להלן: "חוק פסיקת ריבית").<sup>3</sup> חוק זה החליף את סעיף 112 לחוק הפרוצדורה האזרחית העות'מאני, אשר התייחס אך ורק להפרתו של חיוב לשלם סכום כסף קצוב מראש, והסמיך לראשונה את בית המשפט לפסוק ריבית על סכום כסף שנפסק לטובת מתדיין. בכך התייתר הצורך להשתמש בסוגים שונים של קונסטרוקציות פסיקתיות שהיו נהוגות קודם לכן לשם הטלת ריבית על ידי בית המשפט.<sup>4</sup> חוק פסיקת ריבית קבע את שיעור הריבית שיצורף לתשלום שפסק בית משפט. בחלוף השנים, התפתח החוק בעקבות השינויים הכלכליים והמשפטיים שחלו במדינה. לצורך הבנת התכליות העומדות בבסיס הרכיבים השונים שבחוק יוצגו להלן ארבע התמורות העיקריות של החוק ממועד חקיקתו ועד היום.

### **מעבר מגישה נומינליסטית לגישה ולוריסטית**

3. בעבר הייתה נהוגה בישראל גישה "נומינליסטית", אשר לפיה ערכו של תשלום נותר קבוע על פני הזמן והוא לא הושפע משינויי המחירים במשק. בהתאם, כשחוקק חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשלום שנדרש אדם לשלם

<sup>3</sup> רק בשנת 1979 נוספה המילה "הצמדה" לשמו של החוק.

<sup>4</sup> ע"א 6260/97 Polska Zegluga Morska נ' Banque Nationale de Paris, New York, נז(5) 193, פסקאות 41-42 לפסק דינו של השופט ריבלין (2003).

נותר בערכו המקורי לאורך כל חיי החוב, ולתשלום זה נוספה ריבית כפיצוי על חלוף הזמן עד לפירעונו. הריבית שנקבעה בחוק הייתה ריבית נומינלית, כך ששיעור הריבית היה קבוע לאורך כל חיי החוב.

4. בנוסחו הראשון של החוק משנת 1961 נקבע בסעיף 4 כי שיעור הריבית שיטיל בית המשפט – בין על סכום כסף שפסק בית המשפט לבעל דין ובין על הוצאות משפט ושכר טרחת עורך דין – יעמוד על 11% לשנה, אלא אם קבעה הרשות השיפוטית שיעור נמוך יותר. הוסבר כי שיעור זה נועד לפצות את הנושה בעד דמי השימוש בכסף וגם בעד עליית המדד.<sup>5</sup> מלבד ריבית זו לא עוגן במסגרת החוק מנגנון הצמדה.

5. העלייה המהירה בשיעורי המחירים במשק הישראלי, שבאה לידי ביטוי בעלייה החדה במדד המחירים לצרכן (להלן: "המדד" או "מדד המחירים לצרכן"), אשר התחילה בשנות השבעים והגיעה לשיאה בשנת 1984 כשהמדד עלה ב-444.9 אחוזים, הביאה לשחיקה מתמדת בערך הכסף. מציאות זאת הובילה לכך שהחזר חוב בשיעורו הנומינלי לא פיצה את הנושה על הפסדו באופן מלא, ולפעמים אף לא באופן מקורב. כדברי נשיא בית המשפט העליון השופט זוסמן:

בזמן של אינפלציה דוהרת, הדבקות בכלל הנומינליסטי הוא לעג לרש, שכן עם אותו שטר כסף בסך 100 ל"י שהיה אמנם כבר בשנת 1971 במחזור, אבל המזיק לא מסר אותו אז לניזק, אין הניזק יכול בשנת 1977 להיטיב את [נ]זקו. זהו, בקיצור, הנימוק לכך שבת-המשפט נטשו את הכלל הנומינליסטי, ואימצו לעצמם את יום מתן פסק-הדין כקנה-מידה לאמון הנזק... חושבני שהדיבור "אשליה" אינו צריך הסבר מפורט. שטר הבנק זהה, אבל כוח קנייתו של הכסף ירד, ו[ב]גלל כן אין מסירת השטר בשנת 1977 יכולה עוד למלא את המטרה להחזיר את מצב הניזק לקדמותו.<sup>6</sup>

6. בשל האמור, הוחלט לאמץ בחקיקה את הגישה "הוולוריסטית", המצדדת בהצמדת החוב למדד מסוים שמשקף את התמורות במחירים במשק. גישה זו מדגישה את כוח הקניה של יחידת הכסף, ומטרתה לשמור על הערך הריאלי של הכסף במשך הזמן שחולף עד לתשלום.<sup>7</sup> הגישה הוולוריסטית אומצה כאמור בחוק פסיקת ריבית והצמדה, ובשנת 1979, בתיקון מספר 3 לחוק,<sup>8</sup> נוסף לו סעיף 3א המאפשר לרשות שיפוטית לפסוק הפרשי הצמדה או הפרשי הצמדה וריבית במקום לפסוק תוספת של ריבית נומינלית בלבד. בהתאם לכך שונה שמו של החוק ל"חוק פסיקת ריבית והצמדה". לפי דברי ההסבר לתיקון זה – "מגמתו הכללית של התיקון המוצע היא העמדת הנושה, ככל האפשר, מבחינה כלכלית ריאלית, במצב שבו היה נמצא אילו פרע החייב את חובו במועד

<sup>5</sup> ע"א 575/76 עזבון יעקב דוביצקי נ' דוביצקי, פ"ד לא(3) 197, 200 (1977); ע"א 6388/98 Deniztas Nakliyat Ve Ticaret A.S. נ' Credit Lyonnais S.A., נו(5) 647, פסקה 9 לפסק דינה של השופטת דורנר (2003).

<sup>6</sup> עא 151/76 החברה המאוחדת לתיירות בע"מ נ' טיל טורס בע"מ, פ"מ לב(1) 387, פסקה 4 לפסק דינו של הנשיא זוסמן (1977) (להלן: "עניין טיל טורס").

<sup>7</sup> אוריאל פרוקציה, "הצמדה, שיעורן וריבית: עבר, הווה ועתיד", משפטים, י (1980); דוד קציר, פסיקת ריבית והצמדה (1996), עמ' 341–335.

<sup>8</sup> חוק פסיקת ריבית (תיקון מס' 3), התשל"ט–1978.

שבו היה חייב לפרוע אותו, ולא לתת פרס לחייב המשהה את סילוק חובו".<sup>9</sup> לאחר חקיקת סעיף זה, עמדו בפני הרשות השיפוטית האפשרות לפסוק רק הפרשי הצמדה ללא תוספת ריבית והאפשרות לפסוק ריבית בהתאם לאחת משתי החלופות שבחוק: תוספת של ריבית נומינלית לפי סעיף 2 או תוספת של ריבית צמודה לפי סעיף 3א. שלוש האפשרויות המתוארות (להלן: "ריבית בסיס") חלות באופן אחיד ממועד היווצרות העילה המשפטית או ממועד הגשת התביעה, לפי העניין, ועד למועד התשלום בפועל. לעניין זה יובהר כי מועד הפירעון הוא המועד שבו נקבע שעל החייב לשלם את החוב (להלן: "מועד הפירעון"), ואילו מועד התשלום בפועל הוא המועד שבו השלים החייב את ביצוע כל התשלומים (להלן: "מועד התשלום בפועל").

### הולדתה של ריבית הפיגורים

7. לאחר השלמתו של תיקון מספר 3 לחוק נכללו בו שני רכיבים: הראשון – הפרשי הצמדה אשר נועדו לשמור על ערך הכסף, והשני – ריבית בסיס שנועדה לפצות את הנושה על העיכוב בקבלת התשלום שנפסק לטובתו. **בשנת 1989 נוצר לראשונה מנגנון חדש – "ריבית הפיגורים"** – ולו תכלית נוספת ונפרדת: לתמרץ את החייב לשלם את חובו במועד. בשים לב לתכלית זו, ריבית הפיגורים הקבועה היום בחוק היא הריבית הרגילה בצירוף תוספת, והיא מוטלת על החייב החל מהמועד שנקבע לפירעון התשלום. שינוי זה לא עוגן בתחילה בחוק פסיקת ריבית והצמדה, אלא בחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז–1967 (להלן: "חוק ההוצאה לפועל").
8. בשנת 1989, במסגרת תיקון מספר 8 לחוק ההוצאה לפועל, נקבעה לראשונה ריבית פיגורים על חובות שעבר מועד פירעונם.<sup>10</sup> הצורך בשינוי זה התעורר כי באותה תקופה חייבים רבים לא שילמו את חובותיהם והייתה תחושה בציבור שאמצעי האכיפה הקיימים אינם נותנים מענה מספק.
9. מצב זה יצר תחושה של אי צדק, רפיון באכיפת חיובים וחוסר אמון במערכת אכיפת החובות. על כן סברו חברי הכנסת בוועדת החוקה חוק ומשפט (להלן: "ועדת החוקה") כי יש צורך בכלי נוסף שיתמרץ חייבים לשלם את חובם – תשלום נוסף שיחול החל מרגע הפיגור בתשלום.<sup>11</sup> תשלום זה נקרא בחוק (יחד עם ריבית הבסיס) בשם "ריבית הפיגורים". ההתייחסות לריבית פיגורים נוספה לנוסח התיקון במהלך הדיונים בכנסת ולא נכללה בהצעת החוק המקורית. על פי עמדת חברי הכנסת, בשלב הפיגור בתשלום יש חשיבות מיוחדת לאכיפת תשלום החוב ויש לנקוט באמצעים משמעותיים יותר כדי לתמרץ את החייב לשלמו. בדיוני ועדת חוקה בהצעת החוק, אמר יושב ראש הוועדה, ח"כ אליעזר קולס:

<sup>9</sup> הצעת חוק פסיקת ריבית (תיקון מס' 3), התשל"ח–1978, עמ' 310.

<sup>10</sup> חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 8), התשמ"ט–1989.

<sup>11</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 286 של ועדת החוקה חוק ומשפט, הכנסת ה-11 (18.9.1988).

יש יותר מ-400 אלף תיקים תלויים ועומדים בהוצאה לפועל, ולחייב אין שום תמריץ לשלם את חובו. התמריץ היחידי שיכול לזרז את החייב לשלם חובו הוא אם ידע שהלוואה זאת יקרה יותר מכל הלוואה אחרת. היום, אם בשיטה זו ואם בשיטה אחרת, זו הלוואה זולה מאוד. לפי חוקים אחרים, בגביית מיסים הגענו ליעול בגלל המחיר הגבוה של הכסף. אם אנחנו כבר באים לתקן בסעיף זה, האם לא כדאי לקבוע שעור אחר של ריבית והצמדה, או שיעור גבוה יותר של ריבית, לגבי כל התיקים בהוצאה לפועל...<sup>12</sup>

ועוד ציין יושב ראש הוועדה:

אני רואה חלק גדול מערעור שלטון החוק בעצם העובדה שאדם מקבל פסק דין ואי אפשר לבצע אותו, כי הוא מונח עם יותר מ-400 אלף תיקים אחרים בבית המשפט ואין דרך לאכוף את החוק... אם מישהו חייב כסף, אדם עבר את כל הדין דלרוזה של בית משפט וקיבל פסק דין, אין אכיפה, העניין נכנס שוב להמתנה והוא ממשיך להפסיד, הערך הריאלי של כספו יורד. הערך הריאלי הוא לא רק הצמדה עם ריבית מינימלית, כי כאשר אותו זכאי צריך לקבל הלוואה מגורם כלשהו היא עולה לו יותר. אם יש לנו פה הזדמנות לתקן, למה לא נתקן?<sup>13</sup>

שיקולים נוספים שבגינם נצרכה ריבית הפיגורים לפי ועדת החוקה הם שיקולי יעילות, הרתעה, חינוך וענישה. כדברי יושב ראש הוועדה בהמשך אותו הדיון:

אני רוצה לתת פתרון למערכת, והפתרון הטוב ביותר הוא על ידי קביעת מחיר מרתיע... גם כאן צריך להיות האלמנט העונשי. אנחנו צריכים לחנך שאדם ישלם מה שהתחייב לשלם. החייב לא משלם, כי מראש הוא לוקח בחשבון שכדאי לא לשלם. הבעיה הראשונה היא לא לשלם את השטר הראשון, ואז אתה כבר לומד שבעצם לא צריך לשלם שום שטר. כאן מתחיל קלקול המידות. הוא לוקח מראש בחשבון שיותר זול בשבילו לא לשלם את השטר. אני לא מעוניין להמשיך בחינוך הקלוקל הזה. אילו היו לנו מכשירים טובים לאכיפת החוק ויכולים היינו להוציא לפועל בזמן סביר את ההחלטות של ראש ההוצאה לפועל או של בית המשפט, הייתי אומר שלא צריך להוסיף גורם מרתיע כזה. אבל לאחר שאי תשלום חובות הפך למכת מדינה, וכאמור יש יותר מ-400 אלף תיקים של אי תשלום, זה מספר אדיר, ואני כבר לא מדבר על חברות הגבייה שלוקחות להן 50%-60% מהחוב, בואו ניתן למדינה כלי לאכיפת החוק. למה לא? אם בעוד שנה נראה שכולם חזרו למוטב ולא רוצים להעניש, נוריד אז את שיעור הריבית. היום בואו נעשה צעד דרסטי. אני מבקש שתציעו לנו נוסח...

10. במסגרת תיקון זה נוצרו שני סוגים של ריביות כפי שמפורט בתרשים 1: ריבית הבסיס וריבית הפיגורים, אשר חלות בתקופות זמן שונות. בתקופה הראשונה שעד המועד לפירעון החוב, חובת התשלום עדיין נתונה במחלוקת ומתבררת בהליך משפטי, ולכן חלה ריבית הבסיס שמטרתה לפצות את הנושה על אובדן "דמי השימוש" בכסף.

<sup>12</sup> שם, עמוד 10.

<sup>13</sup> שם, עמוד 11.

בתקופה השנייה, שמתחילה ממועד הפירעון, החוב חלוט והאדם מחויב לשלמו, ולכן חלה ריבית גבוהה יותר – ריבית הפיגורים. כפי שצוין לעיל, תיקון זה בוצע בחוק ההוצאה לפועל ולא בחוק פסיקת ריבית והצמדה. בשל כך, ריבית הפיגורים שנוצרה באותה עת חלה למעשה רק על פסקי דין שהוגשו לביצוע בהוצאה לפועל.

#### תרשים 1 – ריבית בסיס וריבית פיגורים



11. לאחר כעשור מיום קביעת ריבית הפיגורים בחוק ההוצאה לפועל התעורר קושי עם האכסניה שבה נקבע התיקון, אשר הוביל בשנת 2001 לחקיקת תיקון מספר 8 לחוק פסיקת ריבית והצמדה, שבמסגרתו "יובאה" ריבית הפיגורים לחוק.<sup>14</sup> קושי זה נגע לסוגיה של חובת תשלום ריבית פיגורים על ידי המדינה. בעוד שחייב שנפסק נגדו פסק דין ולא שילמו בזמן נדרש לשלם ריבית פיגורים במסגרת תיק ההוצאה לפועל שנפתח כנגדו, המדינה הייתה פטורה מתשלום ריבית זו. זאת מכיוון שלפי החוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח–1958, לא ניתן לפתוח תיק בהוצאה לפועל נגד המדינה, ומשכך גם לא התווספה ריבית פיגורים לחובותיה. כדי לפתור את הקושי שנוצר הוחלט להעביר את ריבית הפיגורים מסעיף 10א בחוק ההוצאה לפועל אל סעיף 5(ב) בחוק פסיקת ריבית והצמדה, וכך להחילה באופן גורף על כל החובות הפסוקים שלא נפרעו במועד, ללא קשר לאופן גבייתם.<sup>15</sup> עיגונה של ריבית הפיגורים בחוק נקבע בנוסחה המוכרת לנו היום, ריבית הבסיס שעליה מתווסף תשלום נוסף. את שיעור התוספת קובע שר האוצר בהתייעצות עם שר המשפטים ועם נגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים של הכנסת. תוספת הפיגורים הקבועה היום בתקנות היא תוספת קבועה בשיעור של 6.5% אחוזים לריבית הבסיס.

#### מעבר למנגנון של ריבית דריבית

12. במסגרת תיקון מספר 8 לחוק ההוצאה לפועל, שעליו עמדנו בהרחבה לעיל, בוצע גם תיקון עקיף בחוק פסיקת ריבית והצמדה (תיקון מספר 6) שכלל מספר שינויים חשובים. המרכזי שבשינויים אלו הוא תיקון סעיף 7 לחוק העוסק בריבית דריבית, שבמסגרתו נהפכה על פיה ההוראה שהייתה קבועה בסעיף. בעוד שטרם התיקון קבע

<sup>14</sup> חוק פסיקת ריבית (תיקון מס' 8), התשס"א–2001.  
<sup>15</sup> סעיף 5(ב) לחוק פסיקת ריבית והצמדה.

החוק איסור מוחלט על הוספת ריבית דריבית, הרי שבמסגרת התיקון הפך האיסור להוראה אשר מחייבת את הוספתה. הוספתו של מנגנון ריבית דריבית נעשתה מתוך תפיסה שהפיצוי לנושה צריך לשקף גם את משך הזמן שחלף עד למועד התשלום, כלומר את ההפסד על פני זמן, כמקובל בעת חישוב ריביות. אולם ההוראה הוחלה לא רק על ריבית הבסיס שמפצה על חלוף הזמן אלא על כל רכיבי הריבית, ועל כך נרחיב בהמשך. בהתאם לעמדה זו, נקבע בסעיף 7 לחוק כי הנושה זכאי לקבל תשלום של ריבית דריבית, וכדברי המשנה לחשב הכללי נ' מאיר, שנכח בדיוני ועדת חוקה בעניין זה:

קורה שחוב נמשך הרבה זמן, ועליו אנחנו מדברים. מאחר שיכולות לעבור שבע שנים, אין הצדקה כלכלית שהריבית לא תצטרף. הריבית מבטאת ערך כלכלי והיא חלק מהענין.<sup>16</sup>

13. לפי מנגנון הריבית דריבית שנקבע בחוק פסיקת ריבית והצמדה, מתווספת הריבית באופן שנתי אל הקרן, ולכן בשנה שלאחר מכן תחושב הריבית ביחס לקרן החוב העדכנית, הכוללת גם את הריביות שהתווספו אליה. מטבע הדברים, שינוי זה הגדיל את שיעור הריבית שנדרשו חייבים לשלם שכן שיעורה הריאלי של הריבית עלה.<sup>17</sup>

#### **הסמכת שר האוצר לקבוע בתקנות את שיעורי הריביות**

14. נוסף על העברתה של ריבית הפיגורים מחוק ההוצאה לפועל אל חוק פסיקת ריבית והצמדה, במסגרת תיקון מספר 8 לחוק פסיקת ריבית והצמדה נקבע תיקון חשוב נוסף. בתיקון זה ניתנה לראשונה לשר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים ועם נגיד בנק ישראל, הסמכות לקבוע את שיעורי הריביות בתקנות, חלף הקביעה של שיעור הריבית בחוק. החשיבות שבתיקון זה נעוצה בכך שתנאי השוק משתנים כל העת, ובהתאם שיעור הריבית במשק משתנה גם הוא. על כן, לצורך שמירה על עדכניות הריבית ומימוש תכליותיה נדרשת גמישות רבה יותר בעדכון שיעורי הריביות.

15. שר האוצר מימש סמכות זו בשנת 2003 וקבע נוסחאות לחישוב שיעורי הריביות בתקנות שבהן נקבע המנגנון המחייב עד היום.<sup>18</sup> במסגרת תקנות אלו נקבעו נוסחאות חישוב של הפרמטרים הבאים: הריבית הנומינלית לפי סעיף 2 לחוק, הפרשי ההצמדה והריבית לפי סעיף 3 לחוק, הריבית על תשלום במטבע חוץ לפי סעיף 4(א) לחוק וריבית הפיגורים לפי סעיף 5(ב) לחוק.

<sup>16</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 20 של ועדת החוקה חוק ומשפט, הכנסת ה-12 (28.3.1989).

<sup>17</sup> כמו כן, תוקנה ההגדרה "ריבית צמודה" כך שהריבית תיווסף לסכום החוב לאחר ביצוע ההצמדה. בדרך זאת הפכו את החלופה לריאלית יותר. נוסף על כך, במסגרת תיקון זה הועלה שיעור הריבית הצמודה במסגרת "הפרשי הצמדה וריבית" ל-8%. שינוי נוסף שהוכנס גם כן בתיקון זה הוא הבהרה, לעניין קביעת ריבית דריבית לפי סעיף 7 לחוק, כי משמעות המונח "קרן" היא סכום החוב המקורי בתוספת הפרשי ההצמדה והריבית שנוספו לו במהלך שנת החוב.

<sup>18</sup> תקנות פסיקת ריבית והצמדה (קביעת שיעור הריבית ודרך חישובה), התשס"ג-2003.

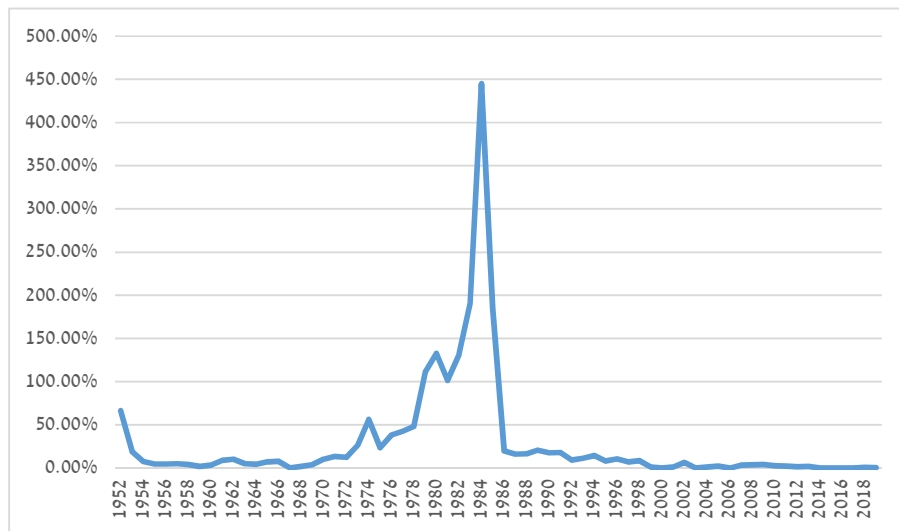
## 2. תקנות חוק פסיקת ריבית והצמדה

16 . להלן תיאור ההתפתחות של שיעורי הריבית הקבועים כיום בתקנות.

### התפתחות שיעורי ריבית הבסיס – ריבית צמודה

17 . כאמור לעיל, בשנים 1961–1978 הייתה הריבית קבועה בשיעור של 11%. בעקבות תיקון מספר 3 לחוק, בשנים 1978–1989 היו שלוש חלופות לפסיקה: ריבית נומינלית, הצמדת החוב למדד המחירים והוספת ריבית שעשויה להיות נמוכה יותר או הצמדה למדד בלבד. שיעורי האינפלציה בין השנים 1952 ו-2018 מתוארים בתרשים 2, ושיעורי הריבית הצמודה בין השנים 1979 ו-2020 מתוארים בתרשים 3. כך לדוגמה, בשנת 1984 שיעור עליית המחירים היה 444.9% ושיעור הריבית הקבוע בחוק היה 4%.

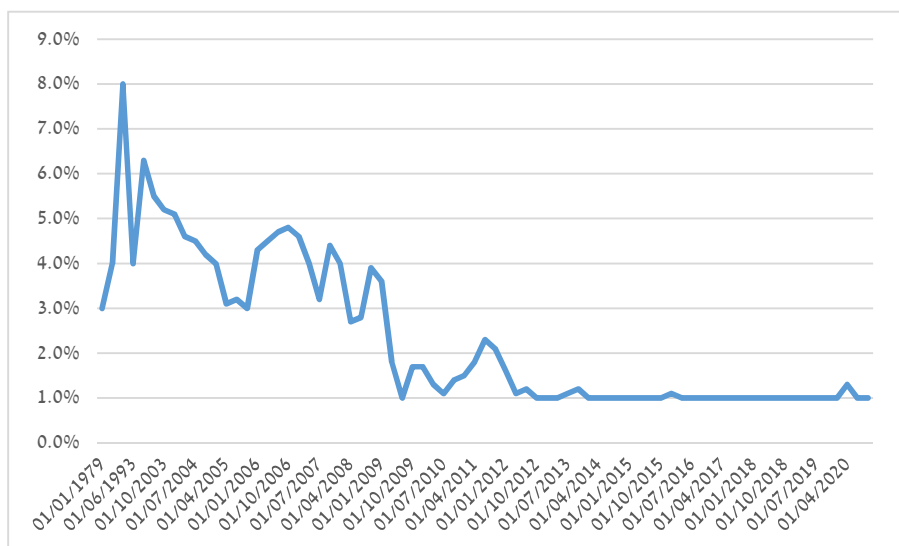
### תרשים 2 – שיעורי האינפלציה בישראל



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



### תרשים 3 – שיעורי הריבית הצמודה על פי החוק



מקור: אתר החשב הכללי.

### התפתחות שיעורי ריבית הבסיס – ריבית שקלית

18. עם כניסת התקנות לתוקפן בשנת 2003, היה שיעור הריבית השקלית 10.3%, ואילו שיעור ריבית בנק ישראל

הממוצע באותה שנה היה 7.7%<sup>19</sup>.

19. המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008 הוביל את הבנקים המרכזיים ברחבי העולם ובהם בנק ישראל לנקיטת

מדיניות מוניטרית מרחיבה, בין היתר באמצעות הפחתת שיעור הריביות לטווח קצר. מטרת מדיניות זו היא שימור יעדי האינפלציה ועידוד הצמיחה והפריון.<sup>20</sup> כתוצאה מכך הגיעו שיעורי הריבית במדינות רבות בשנים

שלאחר המשבר ועד היום לסביבת האפס, ובחלקן אף לריביות שליליות.

20. בשנים 2010–2015 נרשמה אינפלציה שלילית, בין היתר בשל הירידה בשיעורי האינפלציה העולמית עקב ירידה

במחירי הסחורות האחודות<sup>21</sup> ועקב הירידה החדה במחירי הנפט מאמצע שנת 2014. השפעתו של תהליך זה על האינפלציה בישראל התגברה בגלל העלייה בתחרות שהשפיעה על מחירי מגוון רחב של מוצרים. זאת בעידוד

הרפורמות הרבות שיישמה הממשלה והתחזקות השקל (במונחי שער החליפין הנומינלי).<sup>22</sup>

21. הירידה בריבית השקלית בשנים אלו תואמת לירידת ריבית בנק ישראל, כפי שעולה מתרשימים 4 ו-5.

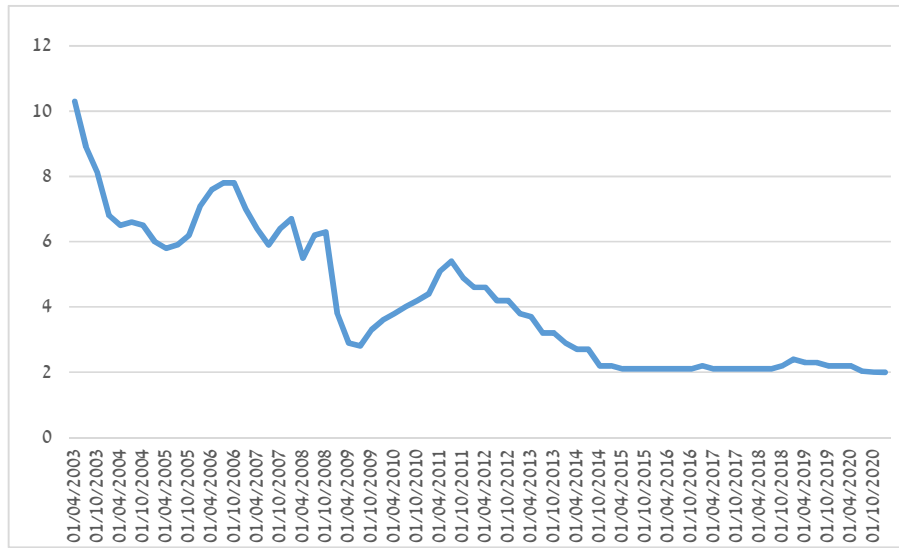
<sup>19</sup> מתוך דוח האינפלציה ה-20 של בנק ישראל <https://www.boi.org.il/deptdata/general/infrep/heb/inf-07-1.pdf>

<sup>20</sup> מתוך אתר בנק ישראל <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/14-6-2020.aspx>

<sup>21</sup> הכוונה לסחורות כגון נפט ונחושת, הנסחרות בבורסות הסחורות בעולם.

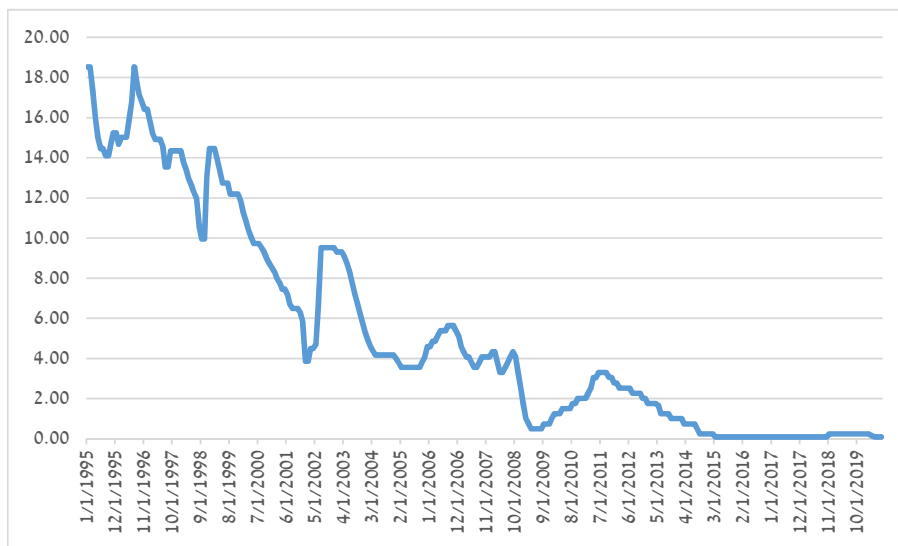
<sup>22</sup> מתוך דין וחשבון, 2015, בנק ישראל.

תרשים 4 – הריבית השקלית



מקור: אתר החשב הכללי למשרד האוצר.

תרשים 5 – ריבית בנק ישראל



מקור: אתר בנק ישראל.

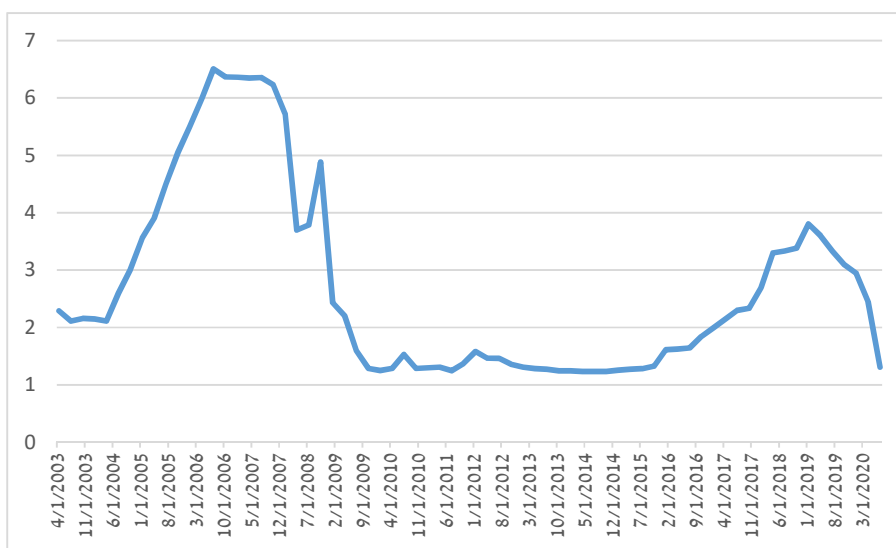
22 . משנת 2015 ועד היום נותרו שיעורי הריבית השקלית כמעט ללא שינוי והגיעו אף לשיעורם המינימלי על פי

התקנות.

## ריבית מט"ח

23 . ריבית מטבע חוץ נוספה לחוק עם שינוי תקנות חוק פסיקת ריבית והצמדה. ריבית זו מבוססת על ריבית הליבור כפי שיורחב בהמשך.

תרשים 6 – ריבית מטבע החוץ ההיסטורית



מקור: אתר החשב הכללי.

24 . שיעורי הריביות על פי חוק פסיקת ריבית והצמדה נכון לחודש אוקטובר 2021:

סוג הריבית	שיעור הריבית	בסיס קביעת הריבית
ריבית צמודה	1%	אג"ח צמודות סחירות
ריבית שקלית	2.01%	מק"מ
ריבית מטבע חוץ	1.13%	ריבית הליבור (LIBOR)
ריבית פיגורים צמודה	7.5%	מעל הריבית הצמודה 6.5%

### 3. המצב החוקי כיום – על מה חל חוק פסיקת ריבית והצמדה?

25 . חוק פסיקת ריבית והצמדה חל על מגוון רחב של תשלומים. בעוד שבמקור הוא חל רק על פסקי דין של בתי המשפט, כיום השימוש בו התרחב מאוד הן בחקיקה והן בהסכמים פרטיים. אלו הם עיקר התשלומים שעליהם חל מנגנון הריבית שבחוק:

מועד התווספות ריבית הפיגורים	מועד התווספות הריבית	מקור משפטי	סוג תשלום
ממועד הפירעון ועד תשלום החוב בפועל.	מיום הגשת התביעה או ממועד אחר שקבעה הרשות השיפוטית.	חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961.	פסק דין של רשות שיפוטית
30 ימים לאחר שהומצאה לחייב אזהרה, ובלבד שעד מועד זה לא הוגשה התנגדות בתיק.	בתביעה על סכום קצוב – מיום פתיחת התיק בהוצאה לפועל. בשטרות – אם השטר בר פירעון עם דרישה – מיום הצגת השטר לפירעון; בכל מקרה אחר – מיום חלותו של השטר.	סעיף 3א81 בחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.	תיקים שנפתחים בהוצאה לפועל בגין תביעה על סכום קצוב או שטר.
לפי החוק המסדיר.	לפי החוק המסדיר.	למעלה מ-150 חוקים מאמצים את מנגנוני הריבית שבחוק פסיקת ריבית והצמדה. חוקים אלו קובעים את הריבית על מגוון רחב של תשלומים למדינה, לרשויות ציבוריות ובחלק מהמקרים גם בין גורמים פרטיים (רשימת החוקים מצורפת בנספח ג).	תשלומים שונים אשר נקבעו בחקיקה
לפי החוזה.	לפי החוזה.	מנגנוני הריבית שבחוק פסיקת ריבית והצמדה מאומצים מבחירה במסגרת התקשרויות רבות במגזר הפרטי או בין המגזר הפרטי למגזרים אחרים.	התקשרויות חוזיות

26 . לסיכום :

א. מנגנוני הריבית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה חלים כברירת מחדל במקרה של פסק דין ותביעה על סכום קצוב או ביצוע שטר בהוצאה לפועל, אך הם אינם חלים אם הוסכם בין הצדדים על ריבית אחרת או אם נקבעה ריבית אחרת בחקיקה. במסגרת התקשרויות פרטיות המצב הפוך. מנגנוני הריבית בחוק יחולו רק אם הצדדים לחוזה הסכימו לאמצם. כמו כן, מנגנוני הריבית חלים גם באופן סטטוטורי מכוח החוקים שבהם נקבעו.

ב. שיעור ריבית הבסיס הנהוג כיום הוא 1%. לבתי המשפט יש שיקול דעת אם לקבוע ריבית שקלית, הפרשי הצמדה וריבית, או הפרשי הצמדה בלבד. שיעור הריביות שיכולים בתי המשפט לפסוק קבועים בתקנות פסיקת ריבית והצמדה.

ג. תוספת הפיגורים עומדת כיום על 6.5%. שיעור זה קבוע בתקנה 5 לתקנות פסיקת ריבית והצמדה. לכן, כיום על כל פסק דין, שטר או תביעה על סכום קצוב בהוצאה לפועל ועל כל חוב שמנוי בטבלה לעיל ככזה שהחוק חל עליו, מתווספת בדרך כלל עד למועד הפירעון ריבית של 1% וממועד הפירעון ועד לתשלום בפועל – ריבית של 7.5%. שתיהן נצברות לקרן אחת לשנה וצוברות ריבית דריבית.

## ה. השיקולים שעמדו לנגד עיני הוועדה במהלך עבודתה

1. בבואה לבחון את הוראות חוק פסיקת ריבית והצמדה ואת התקנות שהותקנו מכוחו, עמדו לנגד עיני הוועדה מספר מטרות מרכזיות: מימוש התכליות של חוק פסיקת ריבית והצמדה, קביעת מנגנון ריבית בהיר ופשוט ליישום וכן קביעת מנגנון גמיש אשר יתכתב לאורך זמן עם השינויים הכלכליים במשק. להלן יפורטו השיקולים השונים.

### מימוש התכליות של חוק פסיקת ריבית והצמדה

2. בראש ובראשונה ביקשה הוועדה לבחון את מנגנוני הריבית שבחוק פסיקת ריבית והצמדה לאור התכליות המרכזיות שנועדו לממש: פיצוי הנושה על חלוף הזמן עד לקבלת התשלום, חיזוק העמידה בהתחייבויות ושמירה על מוסר תשלומים ויצירת תמריץ אפקטיבי לתשלום חובות במהירות וביעילות. תכליות אלו יפורטו בהרחבה בפרק ההמלצות ואלו הם עיקריהן:

### הנעת הציבור לקיום התחייבויות ולשמירה על מוסר תשלומים גבוה

3. קיום התחייבויות ושמירה על מוסר תשלומים גבוה הם עקרונות מרכזיים בניהולה של כלכלה צומחת, והם בעלי חשיבות מכרעת בכל הנוגע לשמירה על שלטון החוק כשמדובר בתשלומים לפי פסק דין או לפי דין.<sup>23</sup> כדי לקיים חיי מסחר תקינים ולעודד מתן אשראי ליחידים ולעסקים יש להבטיח שהתחייבויות שאנשים לקחו על עצמם יכובדו. כמו כן, כדי לשמור על שלטון החוק יש להבטיח כי חיובים שהוטלו על אדם על פי דין או על ידי בית המשפט ייאכפו. רק בהינתן ודאות כי ההתחייבויות שניתנו להם יקוימו יכולים השחקנים במשק לקיים יחסי מסחר שוטפים ומפותחים וכן לתמחר עסקאות בהתאם לתועלת הכלכלית הצפויה מהן ללא עלויות נוספות.

על חשיבות העמידה בהתחייבויות והשמירה על מוסר תשלומים גבוה ועל היותן הבסיס להתנהלות משקית תקינה עמד נשיא בית המשפט העליון לשעבר אהרון ברק בפסק הדין **AES System Inc.** בדבריו על קיום התחייבויות חוזיות:

נפתח בערכים, בעקרונות ובאינטרסים התומכים במתן תוקף להתחייבויות החוזיות שנטלו על עצמם הצדדים. עיקרון ראשון שיש להביאו בחשבון הוא חופש החוזים. מעיקרון זה נגזרת התפיסה, כי חוזים יש לקיים: *pacta sunt servanda*. החוזה הוא ה"חוק" שהצדדים קבעו ביניהם, ואותו עליהם לקיים. חברה מתוקנת לא תוכל להתקיים ולהתפתח אם חוזים הנכרתים בה לא יכובדו. אינטרס הציבור – אינטרס המשקף תפיסות של צדק, מוסר ויעילות חברתית גם יחד – הוא שהתחייבות שנטל על עצמו אדם (בגיר) תכובד על-ידיו.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> בהקשר לחשיבות מנגנון ההוצאה לפועל ראו רע"א 4905/98 **פרופסור יוסף גמזו נ' נעמה ישעיהו**, נה(3) 360, פסקה 17 לפסק דינו של הנשיא ברק (2001) (להלן: **עניין ישעיהו**).

<sup>24</sup> ע"א 6601/96 **AES System Inc. נ' משה סער**, נד(3) 850, פסקה 9 לפסק דינו של הנשיא ברק (2000).

4. לבסוף, אם הופרה התחייבות לתשלום, יש להבטיח כי האכיפה תיעשה באמצעות המערכת המשפטית. קיימת חשיבות לאכיפה יעילה של תשלום החובות הפסוקים, שכן אחרת עלול הציבור לפנות לאכיפה פרטית ולשימוש בשיטות גבייה שאינן לגיטימיות. על כן, יש חשיבות רבה לשימור אמון הציבור במערכת המשפט, זאת באמצעות העמדת כלים אפקטיביים למימוש פסקי דין.
5. בעוד שהתכלית של הנעת הציבור לקיים התחייבויות ולשמור על מוסר תשלומים גבוה נוגעת להשפעה החברתית של חוק פסיקת ריבית והצמדה, הרי שלחוק שתי תכליות נוספות הנוגעות לזוכים עצמם – פיצוי הנושים על הנזק שנגרם להם ויצירת תמריץ אפקטיבי לאכיפת תשלום החוב המגיע להם.

#### פיצוי הנושה על הנזק שנגרם לו

6. כאשר ישנו חיוב לטובתו של אדם, הוא מצפה לקבל את התשלום במועד ופועל בהתאם לציפייה זו. כאשר התשלום מגיע באיחור נמנעת מהנושה היכולת להשתמש בסכום הכסף. בראי ההגנה על זכות הקניין של הנושה, מנגנון הריבית הקבוע בחוק פסיקת ריבית והצמדה נועד לפצותו על הנזק שנגרם לו בשל העיכוב בתשלום, ויש בו כדי להשיב את האדם למצב שבו היה אלמלא איחור זה.

תפקידה של הריבית הרגילה (בשונה למשל מריבית פיגורים) הוא להשיב את מצב הדברים לקדמותו ולפצות את הנושה עבור שלילת יכולתו להשתמש בכסף. ההנחה היא שאדם אשר אינו פורע את חובו – "לא זו בלבד שהוא מונע את השימוש בכסף מן הנושה, אלא עשוי אף לעשות פירות בכסף שהושהה בידו; על-כן מן הדין שיחויב לשלם עבור שימוש זה" (דוד קציר פסיקת ריבית, הצמדה ושיערוך, 3 (1996)). מטרתם של ריבית והפרשי הצמדה היא לשמר את ערכו של הכסף "באופן שהנושה יקבל, בסופו של ההליך השיפוטי, כמות של כסף שישווה, מבחינת כוח הקניה שלו, לכוח הקניה של הסכום שנמנע ממנו" (שם). **הוספת ריבית והצמדה אינה מגדילה אפוא את רווחיו של הנושה, אלא רק משיבה את מצבו לקדמותו ומשמרת את ערכו של הכסף המגיע לו. אין מדובר בהטלת קנס על החייב, אלא אך ורק בפיצוי הנושה על הפסד הפירות ובשמירה על ערכם האמיתי של הכספים.**<sup>25</sup>

#### יצירת תמריץ אפקטיבי לתשלום חובות

<sup>25</sup> ע"א 1226/11 עוזי ישראל-פור נ' יהודה אליהו, פסקה 82 לפסק דינו של השופט סולברג (פורסם בנבו, 28.07.2014) (להלן: עניין עוזי ישראל-פור).

7. משנפסק כי הזוכה זכאי לקבל את התשלום המגיע לו, לרבות הפיצוי המגיע לו בגין העיכוב בתשלום, נגזרת מזכותו הקניינית גם זכותו לקבלת תשלום זה במועד שנפסק. אם הזוכה איננו מקבל את התשלום, תכלית החוק היא לקבוע תמריץ אשר יניע את החייב לשלם לו בהקדם את המגיע לו.

8. תמריץ כאמור יכול להניע את החייב לשלם, אך בנסיבות מסוימות גם עלול להובילו להתייאש מתשלום החוב. כאשר חייבים אשר לא שילמו את החוב במועדו מסיבות שונות נקלעים עקב כך לסחרור ריביות שאינו מאפשר להם לשלם את החוב בסכומו העדכני או בסכום הקרוב אליו, הם עלולים לוותר על התשלום. תוצאה זו אינה עולה בקנה אחד עם תכלית החוק – הנעת חייבים לשלם את חובם במהירות. לפיכך, במהלך עבודת הוועדה עמד לנגד עיניה הצורך ליצור תמריץ יעיל שיניע את החייבים לתשלום חובות אך לא יהפוך לחסם לתשלום.

#### **פשטות ובהירות של מנגנוני הריבית**

9. מעבר לתכליות המוזכרות לעיל, ראתה הוועדה חשיבות מיוחדת בהקפדה על פשטות ובהירות ההסדרים המעוגנים בחוק. לעמדת הוועדה, הסדר אשר מאזן נכונה בין ערכים שונים אך איננו ישים או שיישומו עשוי להוביל לחוסר יעילות או לאי־צדק איננו מגשים את מטרתו. נוסף על כך, הסדר מורכב או מסורבל עלול להביא להפחתת השימוש במנגנוני הריביות וכן לטעויות ביישומו. הסדרים מסוג זה, אשר משמשים מגוון רחב מאוד של אנשים ורשויות ומעוגנים במגוון אכסניות, מוכרחים להיות פשוטים, ברורים ונגישים לציבור. לפיכך, הוועדה שאפה להוציא תחת ידה הסדר ישים, בהיר ושקוף, אשר יוכל לשמש את הציבור ויצמצם את הטעויות שעוללות להיווצר במהלך יישומו. פשטות ובהירות של ההסדר יסייעו גם להנגשתו לאוכלוסייה הכללית, שיכולה גם היא לאמץ את ההסדר המעוגן בחוק באופן וולונטרי במסגרת הסכמים פרטיים שונים ומגוונים. כמו כן, עיצובו של הסדר פשוט ובהיר יסייע לשופטים, לרשמים ולשאר בעלי התפקיד ליישם את הוראות החוק בקלות ובאופן אחיד.

#### **עדכניות של מנגנוני הריבית**

10. כדי שמנגנוני הריבית יגשימו את תכליות החוק לאורך זמן ראתה הוועדה חשיבות בכך שיהיו גמישים ויישארו רלוונטיים על פני השנים, גם בהינתן שינויים כלכליים במשק. הסדר הקובע שיעורי ריביות אשר נועד לשקף מחירים שונים במשק (כגון, עלויות של גיוס הון ותשואות על השקעות) נדרש להתכתב עם המצב הכלכלי במשק ולהתעדכן כל העת. כך, למשל, ריבית בשיעור נמוך מעלויות גיוס ההון או התשואות על השקעות במשק אינה רק מפצה בחסר את הנושים, אלא עלולה אף לתמרץ חייבים שלא לשלם את חובם. מנגד, ריבית בשיעור גבוה ביחס למחירים הנהוגים בשוק עלולה לפצות את הנושים ביתר, לנפח את החובות ולהכביד שלא בצדק על החייבים. לצד החשיבות בקידומו של מנגנון גמיש ומתעדכן הוועדה מכירה בכך שמנגנוני ריבית, גמישים ככל



שיהיו, אינם יכולים לתת מענה לכל השינויים שעשויים להיות במשק, ובפרט בתקופות של שינויים קיצוניים. על כן, יחד עם עיגונו של מנגנון דינמי המתכתב עם השינויים במשק, ביקשה הוועדה לקדם גם פתרון מערכתי אשר יבטיח שמנגנוני הריבית ייבחנו מעת לעת, בהתקיימן של נסיבות מוגדרות, ויעודכנו במידת הצורך.

11. לסיכום, לאורך כל עבודתה ראתה הוועדה לנגד עיניה את השיקולים המפורטים בפרק זה וביקשה לקדם איזונים ראויים בין התכליות השונות שהוצגו. מלאכה זו מורכבת ומרובת נקודות מבט, ולפיכך חייבה את הוועדה לבחון את הדברים באחריות וברגישות. תוצאות בחינה זו יפורטו בהרחבה בפרקי ההמלצות.

## ו. ריבית הבסיס – המלצות הוועדה

### 1. המצב הקיים

1. כפי שהוסבר בהרחבה בפרקיו הקודמים של דוח זה, במהלך השנים עבר חוק פסיקת ריבית והצמדה מספר שינויים משמעותיים. במסגרת החוק הקיים נקבעו שלושה מנגנונים חלופיים, אשר נועדו לפצות את הנושה על חלוף הזמן עד לתשלום סכום הכסף המגיע לו. סעיף 2 שכותרתו "הסמכות לפסוק ריבית" הוא הסעיף הבסיסי שמאפשר הטלת ריבית נומינלית על פסק דין לתשלום. עם השנים התעורר הצורך בהצמדת החיובים המושתיים על פי החוק למדד שישמר את ערכם.<sup>26</sup>

2. בעת מתן פסק הדין על הרשות השיפוטית לקבוע איזה מהמנגנונים יחול בו. שלוש החלופות האמורות מוסדרות במסגרת סעיפים 2 ו-3א לחוק, בזו הלשון:

1. רשות שיפוטית שפסקה לבעל דין סכום כסף, או שציוותה על ביצועו של פסק כזה, או שקבעה סכום כסף המגיע על פי חיקוק, רשאית, לפי שיקול דעתה, לפסוק ריבית על אותו סכום, כולו או מקצתו.<sup>27</sup>

...

א.3 (א) במקום לפסוק ריבית רשאית רשות שיפוטית, לפי שיקול דעתה, לפסוק הפרשי הצמדה או הפרשי הצמדה וריבית, במלואם או במקצתם.

(ב) (נמחק).

(ג) הוראות סעיפים 5 ו-7 עד 11 יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על פסיקה לפי סעיף זה.

(ד) לענין תשלומים על חשבון החוב, דין הפרשי הצמדה כדין הקרן.

3. אם כן, כיום, לאחר חקיקת סעיף 3א, חוק פסיקת ריבית והצמדה מאפשר לרשות השיפוטית לבחור בין שלוש חלופות לפסיקת תשלום נוסף: פסיקה של ריבית נומינלית לפי סעיף 2; פסיקת הפרשי הצמדה בלבד, כלומר הצמדת החוב למדד המחירים לצרכן מבלי להוסיף לו ריבית כלשהי; או הצמדת החוב למדד המחירים לצרכן והוספת ריבית צמודה.<sup>28</sup> שלוש החלופות המתוארות חלות מיום הגשת התביעה לרשות השיפוטית או מיום אחר שקבעה הרשות (ובלבד שיום זה חל לאחר שנוצרה עילת התביעה) ועד למועד התשלום בפועל.<sup>29</sup>

4. יצוין כי לעיתים בתי המשפט אינם קובעים בהחלטותיהם מהי הריבית שתחול על פסק הדין, ובמקרים מסוימים הם רק מציינים בהחלטתם כי על פסק הדין יחול חוק פסיקת ריבית והצמדה. במצבים אלו נוצר חוסר בהירות המקשה על יישום פסק הדין ועלול לעורר מחלוקות בין הצדדים.

<sup>26</sup> ראו בהרחבה בפרק הרקע של דוח זה.

<sup>27</sup> לפי סעיף ההגדרות (סעיף 1) לחוק זה, "רשות שיפוטית" פירושה כאן "בית משפט, בית דין או רשות אחרת המוסמכת על פי דין לפסוק תשלום לבעל דין, או לקבוע סכום המשתלם לבעל דין, לרבות בורר וכן ראש ההוצאה לפועל כשהוא מוסמך על פי דין לפסוק או לקבוע סכום כסף".

<sup>28</sup> לפי סעיף ההגדרות (סעיף 1) בחוק, "ריבית צמודה" היא ריבית על הסכום שמדובר בו לאחר שנוספו עליו הפרשי הצמדה.

<sup>29</sup> יובהר כי הרשות השיפוטית רשאית גם לפסוק שלא ייווספו כלל ריבית או הצמדה לסכום שנקבע לתשלום בפסק הדין.

5. סעיף 4 לחוק, שכותרתו "שיעור הריבית", מסדיר את שיעור הריבית שיכול בית המשפט להשית לפי הוראות סעיפים 2 ו-3א:

4. (א) הריבית לפי סעיפים 2 ו-3 וכן הריבית הנפסקת על סכום שיש לשלמו במטבע חוץ או במטבע ישראלי כשהוא צמוד למטבע חוץ, יהיו בשיעורים ובדרך חישוב שקבע שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים ועם נגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, אלא אם כן קבעה הרשות השיפוטית שיעור נמוך יותר.

(ב) נפסקה ריבית בשיעור הקבוע לפי סעיף קטן (א) ולאחר מכן שונה שיעור זה, יחול כל שיעור חדש, מיום השינוי, על הסכום שטרם שולם.

6. לפי סעיף זה, את השיעור של ריבית הבסיס שתיפסק לפי סעיפים 2 ו-3 לחוק פסיקת ריבית והצמדה ואת דרך החישוב שלו יקבע שר האוצר בתקנות, בהתייעצות עם שר המשפטים ועם נגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים של הכנסת. זאת אלא אם כן קבעה הרשות השיפוטית שיעור נמוך יותר.

להלן מנגנוני חישוב הריבית שמופיעים בתקנות היום:

ריבית צמודה	ריבית שקלית	
שנתיים עד חמש שנים. אם גודל הסדרה במונחים כספיים נמוך ממיליארד ש"ח התקופה היא בין שנה לשבע שנים.	תשואת מק"מ לתקופה של בין שלושה חודשים לשנה.	תקופה לפדיון
תשואה ברוטו המחושבת על ידי בנק ישראל ומשוקללת לפי הערך הכספי של כל סדרת אג"ח ממשלתית.	ממוצע תשואות המק"מ לפי הערך הכספי של כל סדרת מק"מ.	תשואה יומית משוקללת
ממוצע משוקלל של התשואות היומיות במונחים שנתיים לפי הערך הכספי בבורסה בעשרת הימים המסחר שקדמו ליום המסחר האחרון ברבעון.	ממוצע משוקלל של התשואות היומיות במונחים שנתיים לפי הערך הכספי בבורסה בעשרת הימים שקדמו ליום המסחר האחרון ברבעון. בתקופה שבה אין מק"מ או שהסכום אינו מהותי יחושב הממוצע על פי אג"ח סחירות שאינן צמודות שיתרת תקופתן לפדיון היא שלושה חודשים עד שנה.	ממוצע תשואות יומיות משוקללות
ממוצע תשואות יומיות משוקללות בתוספת מרווח של 1% (ריבית מינימלית בשיעור של 0%).	ממוצע תשואות יומיות משוקללות בתוספת מרווח של 2%.	מנגנון

## 2. הרציונל שמאחורי ריבית הבסיס

7. לאורך השנים, זכות הקניין הוכרה בשיטת המשפט הישראלית כזכות בסיסית של כל אדם, ועם חקיקתם של חוקי היסוד אף קיבלה מעמד חוקתי מפורש בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כדברי השופט פוגלמן:

הזכות לקניין פרטי היא זכות יסוד בשיטתנו. חזרנו ושנינו זאת בפסיקתנו לא אחת. כך היה עובר לחקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך בוודאי לאחר מכן. חוק היסוד מורה – בסעיף 3 שבו – כי "אין פוגעים בקניינו של אדם". החוק הקנה לזכות הקניין מעמד חוקתי על-חוקי. הוא העלה את קרנה ומעמדה של זכות הקניין מזכות הלכתית שאינה כתובה עלי ספר לזכות יסוד חקוקה ומוגנת... אכן "הדעת וחוק היסוד אינם סובלים עוד שאדם ינושל מרכושו, או ייפגעו זכויותיו ברכושו, אלא לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש" (סעיף 8 לחוק היסוד).<sup>30</sup>

8. זכותו של נושה לקבלת תשלום כפי שנקבע בפסק דין היא חלק מקניינו, כדברי השופט ברק:

לצד התכלית המיוחדת שעניינה גבייה מהירה ויעילה של החוב מונחת התכלית הכללית שעניינה הגנה על הקניין. תכלית זו מעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. היא מתבטאת בהוראת חוק היסוד המגנה על הקניין (ראו סעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו). זכותו של זוכה על-פי פסק-דין היא חלק מקניינו. חוק היסוד מגן על זכות זו ומבקש לקיימה ולהגשימה.<sup>31</sup>

זכות הקניין של אדם כוללת בחובה גם את הזכות של אדם לקבל תשלום עבור השימוש בקניינו, וכתמונת ראי גם את הזכות לקבל פיצוי על מניעת היכולת להשתמש בו.<sup>32</sup> זו היא מטרתה המרכזית של ריבית הבסיס, פיצוי הנושה על העיכוב בתשלום החוב. כדברי השופט ברנזון:

זו מהותה של ריבית, שהיא באה לפצות את בעל הכסף על השימוש שאדם אחר עושה בכספו ומונע באותו זמן את השימוש ממנו...<sup>33</sup>

<sup>30</sup> ע"א 8622/07 אהוד רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, פסקה 61 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 14.05.2012).

<sup>31</sup> עניין ישעיהו, פסקה 19 לפסק דינו של הנשיא ברק.

<sup>32</sup> וראו את דברי השופט ברק בעניין בנק המזרחי, ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, עמוד 328 (1995): "על-כן חלה התיבה 'קניין', לצורך הנושא שלפנינו, לכאורה, הן על זכות in rem והן על זכות in personam. לעניין מניעת שלילתה של זכות קניינית של הפרט, אין נפקא מינה אם שוללים זכות בנדל"ן או בזכויות ראויות, אם שוללים זכות חפצית, או אם מפקיעים זכותו של אדם כלפי חייב מוגדר בלבד. כפי שציין חברי הנכבד, השופט חשין... 'הקניין' שבחוק היסוד מתפרש אף על זכויות שאינן זכויות קניין במובן הקלאסי".

<sup>33</sup> ע"א 216/74 ד"ר ה' צ' ויגל נ' אצט מפיצים (1965) בע"מ, כט(1) 141, 151 (1974). כן ראו את דברי השופט קיסטר בפסק דין זה: "לא אאריך בדברים אלה, אך העיקר הוא שהבסיס לחיוב בריבית על-ידי בית-המשפט, כאשר הסכום הנתבע אינו נושא ריבית לפי הסכם - שמן הדין ומן היושר לפצות את הנושה על כך שהנתבע משתמש בכסף ומונע מאת התובע את השימוש בו"; ראו גם את דברי השופט טל בע"א 5248/94 מדינת ישראל נ' קיבוץ עין גב, נ(1) 284, עמוד 294 (1996): "הריבית... היא פיצוי על עיכוב התשלום ועל השימוש בכסף שנמנע מן הזוכה (בלשון חכמינו, 'שכר המתנת מעות')".

ככל נזק במשפט האזרחי, גם פיצוי על הנזק שנגרם עקב עיכוב תשלום החוב צריך להיעשות לאור העיקרון של **העמדת הנפגע במצב שבו היה אילו לא הפגיעה**, כפי שתואר על ידי השופט ברנזון, וכדברי נשיא בית המשפט העליון, השופט זוסמן:

הרעיון המונח ביסוד החיוב בריבית הוא שהחייב השהה, ללא צידוק, את תשלום הקרן, ואילו נפרע הנושה ביום בו תבע, חזקה עליו שהיה מפיק רווחים ותועלת מן הכסף שבידו.<sup>34</sup>

באופן דומה, אפשר גם שהנושה לקח הלוואה כדי לפצות את עצמו על הכספים שעוכבו בידי החייב, ובמקרה זה על החייב לפצותו על מחיר אותה הלוואה. בשל האמור, עיכוב בתשלום הוא פגיעה ממשית בקניינו של הנושה, ויש אף שהשוו את מעכב התשלום ל"גזלן":

מן האמור לעיל יוצא, כי פסיקת דמי-נזק, בצירוף ריבית, באה כאילו לפצות את הניזק על שני ראשי נזיקין. פוסקים לו דמי-נזק, הקרן, כדי להשיב לקדמתו את מצב החפץ או הגוף שניזק, וריבית פוסקים מפני שמיום הגשת התובענה הוא היה בחזקת "גזלן", שעכב תחת ידו כספו של חברו.<sup>35</sup>

9. כפי שעולה מהפסיקה, השבת המצב לקדמותו שונה מנושה לנושה: בעוד שנושה אחד יטען שאם היה מקבל את כספו במועד היה יכול להשתמש בו ולהפיק ממנו תשואה או רווח, נושה אחר יטען שהוא נאלץ לקחת הלוואה בגלל חסרון הכיס שנוצר לו ועל כן יש לפצותו בגין עלויות גיוסו של כסף "חלופי". המלצת הצוות לקביעת ריבית הבסיס תבטא את הפיצוי לנושה בגין העיכוב בתשלום. אולם הן הריבית הקבועה בחוק היום והן זו המומלצת על ידי הצוות לא משקפות את מלוא ההבדלים בין הנושים השונים ובין השימושים השונים שהיו עושים בכסף. הוועדה דנה רבות בסוגיה זו, אולם מטבע הדברים חוק כללי כמו חוק פסיקת ריבית והצמדה יוצר סטנדרט המתבסס על מיצוע וקובע כלל רוחבי. החלטה של ריבית אחידה במסגרתו של חוק רוחבי איננה תואמת את נסיבותיו של כל מקרה ומקרה, אלא משקפת איזון בין הנושים השונים והנזקים שעשויים להיגרם להם עקב העיכוב בתשלום. כפי שציין עוד נשיא בית המשפט העליון השופט זוסמן:

בדרך-כלל ניתן לומר, כי קביעת שיעור הריבית מבוססת בהכרח על סטנדרטיזציה מסויימת המלווה פעמים שרירות-לב. הטעם הוא, שביית-המשפט אינו יכול בכל ענין וענין לקבל על עצמו את הטורח הנוסף לברר מה בעל החוב היה עושה בכסף, "שוערד" או "לא שוערד", אילו נפרע בזמנו. אולי היה מחזיקו אצלו בבית ובמקרה כזה, לא ניזק כלל על-ידי העיכוב. אולי היה משאיר אותו בחשבון עובר ושב בבנק שלו, והריבית שהיה מקבל היתה הרבה יותר נמוכה מזו שנפסקה לו. אולי היה

<sup>34</sup> עניין טיל טורס, פסקה 3 לפסק דינו של הנשיא זוסמן.

<sup>35</sup> שם, פסקה 5. וראו ההתייחסות שם, בפסקה 3, לדברי השופט אסף בע"א 207/51 שלפיהם במשפט העברי יש סימוכין לסברה שחייב המעכב תשלום החוב כמוהו כגזלן.

משקיע את הכסף בעסקה נושאת רווחים והיה מרוויח הרבה למעלה משיעור הריבית שנפסקה לו. אולי היה יוצא לשוק לווה כסף כדי לרכוש תחליף לחפץ שניזק. במקרה זה היה עליו לשלם ריבית הרבה יותר גבוהה, אפילו על חוב צמוד, מאשר היה מקבל על-ידי השקעה בנייר-ערך צמוד. מכל האפשרויות האלה וכיוצא באלה הדין מתעלם, כדי לא לסבך מלאכת השופט למעלה מן המידה.<sup>36</sup>

10 . פיצוי של הנושה על אובדן התשואה הפוטנציאלית כפי שנפסק בחלק מפסקי הדין מבוסס על ההנחה שאילו לא היה הכסף נמנע ממנו, היה מושקע ומניב תשואה גבוהה מעלות האשראי. אולם המחוקק הסתפק במנגנון המפצה את הנושה על חסרון הכיס בגין נטילת הלוואה. ואכן, הוועדה סבורה כי מודל המחשב עלויות גיוס הון של נושים ישקף בצורה נאמנה יותר את האיזון בין הנושים השונים ובין הנזקים השונים שנגרמו להם. בנייתו של מנגנון חישוב תשואות שנועד למצע תשואות אלטרנטיביות לנושה מעוררת קושי נוכח אפיקי השקעה רבים מאוד ושונות גדולה בין הנושים. עוד יצוין, שגם אם היה אפשר להשתמש במנגנון הבוחן תשואות, הרי שבכל מקרה שבו שווי התשואות שיכול היה נושה להרוויח גבוה מעלות גיוס ההון שלו, אפשר לכאורה לטעון כי היה יכול למזער את נזקיו על ידי נטילת הלוואה לצורך השקעה.

11 . בתום בחינה ממושכת של החלופות השונות, הוועדה סבורה שמנגנון הריבית הנוכחי, אשר מתמקד באובדן תשואה או רווח של הנושה, אינו מאזן באופן מיטבי בין החלופות השונות לפיצוי הנושים. על כן, הוועדה ממליצה על שינוי מנגנון חישוב הריבית ועל הענקת משקל גבוה יותר לעלויות גיוס ההון החלופי של הנושה.

12 . נוסף על כך, הוועדה סבורה כי יש לשמר את הסעיף בחוק הקובע כי ריבית הבסיס תיווסף לקרן כך שתיצבר גם עליה ריבית ("ריבית דריבית"), זאת כיוון שהריבית נועדה לפצות את הנושה על הכסף שיכול היה להיות בידו אלמלא האיחור בתשלום, וגם עיכוב בתשלום הריבית גורם לנושה נזק כי הוא מונע ממנו שימוש בכספי הריבית המגיעים לו. משכך, עמדת הוועדה היא שבדומה לקרן החוב, גם על תשלומי ריבית הבסיס המשולמים באיחור הנושה זכאי לקבל ריבית.

13 . נוכח השימוש הנרחב בריבית שבחוק על ידי בתי המשפט והציבור הרחב, יש לשאוף ליצירת מנגנון בהיר ויעיל, אשר לא ידרוש מהמשתמשים בו הבנה כלכלית מעמיקה ולא יחייב בחינה מקיפה של חלופות ההשקעה וגיוס ההון הרלוונטיות בכל מקרה ספציפי. המנגנון צריך להיות ברור ופשוט ליישום. נוסף על כך, המנגנון שייבחר צריך להיות גמיש ורלוונטי. ניסיון העבר מראה שלאורך זמן ייתכנו שינויים משמעותיים במשק. שינויים אלו יכולים להיות תוצאה של צמיחה או היחלשות הדרגתית בכלכלת המדינה או של משבר נקודתי. מכיוון שהריבית נועדה להשיב את מצבו של הנושה לקדמותו, בין אם גייס הון מהציבור בגלל העיכוב ובין אם נטל הלוואה בגללו, הרי ששיעור הריבית האופטימלי קשור בקשר הדוק למצב הכלכלי במשק. ממילא, לשינויים

<sup>36</sup> שם, בפסקה 6.

במשק שהזכרנו לעיל צפויה להיות השפעה ישירה על שיעור הריבית שרצוי להטיל על החיב. על כן, חשוב שמנגנון קביעת שיעור הריבית שיעוגן בחוק יתכתב עם אינדיקטורים המשקפים את מצב המשק.

14. לסיכום, הרציונל של ריבית הבסיס הוא פיצוי הנושה על חלוף הזמן, וממילא היא נצברת כריבית דריבית. מטרתה היא להעמיד את הנושה במצב שבו היה אלמלא העיכוב בתשלום. ניתן לראות בריבית זו פיצוי על היעדר יכולתו של הנושה להשתמש בכסף (למשל לשם השגת תשואה או רווח) בתקופת החוב. לחלופין ניתן לראותה כפיצוי על ההלוואה שנטל כדי לפצות את עצמו על חסרון הכיס, אשר בגינה כמובן שילם ריבית. כפי שפורט לעיל, המלצת הצוות היא שמנגנון הריבית יבוסס על ההנחה כי הנושה נטל הלוואה – או יכול היה ליטול הלוואה – כדי להתמודד עם חסרון הכיס בתקופת הפיגור.

### 3. החסרונות במנגנון הקיים לחישוב ריבית הבסיס

15. הוועדה מצאה שקיימים מספר קשיים במנגנון חישוב ריבית הבסיס הנוכחי אשר יש לתת להם מענה במסגרת מנגנון חישוב הריבית המומלץ. להלן יוצגו הקשיים העיקריים:

- חוסר מתאם בין נכס הבסיס והתקופה במנגנוני הריבית הצמודה והריבית השקלית – בעוד שבמנגנון הריבית הצמודה נכס הבסיס הוא אג"ח ממשלתי הנושא קופונים<sup>37</sup> לתקופה ארוכה של בין שנתיים לחמש שנים (ובמקרים מסוימים אף בין שנה לשבע שנים), במנגנון הריבית השקלית נכס הבסיס הוא מק"מ (מלווה קצר מועד) לתקופה קצרה של שלושה חודשים עד שנה.
- היעדר מענה למצב שבו אין איגרות חוב לתקופות הרצויות – במנגנון השקלי מוצע מנגנון חלופי למקרה שבו לא קיימות סדרות מק"מ בתקופה הדרושה, אך במנגנון הצמוד לא קיימת התייחסות למנגנון חלופי.
- חוסר עקביות בקביעת המרווח – במנגנון הצמוד קיימת, על פי התקנות, תוספת של 1% בעוד שבמנגנון השקלי יש על פי התקנות תוספת של 2%. המשמעות היא שישנו תמחור קבוע של האינפלציה במשק בשיעור קבוע של 1%.
- שקלול שיעורי התשואה היומית בהתאם לגודל סדרת האג"ח ולא מחזור המסחר – שקלול התשואה בהתאם לגודל הסדרה בוחן את השווי הכספי הנומינלי ואינו מבטא את ערכן הכלכלי של העסקאות בשווקים לעומת מחזורי המסחר המשקפים את שווי כלל העסקאות ומאפשרים החלקת עיוותים בשוק.

<sup>37</sup> קופון הוא תוספת התשלום שמנפיק האיגרת מתחייב לשלם לבעלי איגרות החוב.

- בחירת נכס הבסיס מתעלמת מגודל הסדרה וממחזור המסחר – התעלמות מגודל סדרה ומחזור כתנאי סף מינימליים לבחירת נכס הבסיס מייצרת עיוותים. כך לדוגמה, על פי המנגנון הנוכחי נכללים בחישוב הריבית ימי מסחר שאינם מייצגים את ההתנהגות בשווקים.

#### 4. המלצות הצוות

16. לאור השימוש הנרחב הן בריבית הצמודה והן בריבית השקלית שבחוק, הוועדה ממליצה על שמירת שתי חלופות אלו לריבית הבסיס. יחד עם זאת, הוועדה ממליצה לקבוע ריבית ברירת מחדל כדי להקל על בתי המשפט והצדדים להליך המשפטי וכך להגביר את הבהירות של ההחלטות לצורך יישומן בקלות. ריבית ברירת המחדל שתיקבע תהיה הריבית השקלית. הריבית השקלית תואמת למקובל כיום בעולם ועל בסיסה ניתן מרבית האשראי לציבור. שיטת ההצמדה במשק הייתה דומיננטית בעבר, בתקופות שבהן היו שיעורי האינפלציה גבוהים וערך הכסף נשחק. אולם לאור מצב האינפלציה בשנים האחרונות, פחת השימוש בשיטת ההצמדה למדד המחירים לצרכן או לשער החליפין בתחומים רבים במשק הישראלי.
17. לצד האמור, מוצע לשמור על מנגנון הריבית הצמודה, וזאת מכיוון שישנם חוקים רבים, תקנות וחוזים המפנים לריבית הצמודה שבחוק. משכך, ישנה חשיבות רבה לפרסומה ולעדכונה באופן תדיר כך שיינתן מענה לאותם חוקים וחוזים. חשוב שתיוותר ריבית סמן אשר תהיה מקור לייחוס והשוואה למכשירים פיננסיים דומים.
18. לבסוף, מוצע לקבוע כי לא יהיה ניתן לבטל את רכיב ההצמדה הנלווה לריבית הצמודה. כיום, רשאית רשות שיפוטית לא לפסוק הפרשי הצמדה גם כאשר הריבית היא ריבית צמודה. היות ותכלית רכיב ההצמדה הוא שמירה על ערך הכסף, הוועדה ממליצה לא לאפשר לבטל רכיב זה אם הריבית שנפסקה היא צמודה שכן ביטולה יעמוד בסתירה למנגנונים הכלכליים הנוהגים במשק.
19. להלן יוצגו עקרונות המנגנונים שעליהם ממליצה הוועדה לחישוב ריבית הבסיס השקלית וריבית הבסיס הצמודה, זאת במטרה להגשים את רציונל הריבית המפורט לעיל:

#### **המנגנון המוצע לחישוב הריבית שקלית**

20. הוועדה בחנה מספר רב של חלופות לחישוב הריבית השקלית במטרה להמליץ על המנגנון שיבטא בצורה הטובה ביותר את רציונל ריבית הבסיס.
21. כפי שפורט בהרחבה בחלקים הקודמים, השימושים המגוונים במנגנוני הריבית שבחוק פסיקת ריבית והצמדה מצריכים קביעת מנגנון אחיד הנותן מענה לזוכים שונים, החל מנושים פרטיים, דרך עסקים גדולים וכלה בתאגידים ציבוריים.
- כיום מתנהלים בהוצאה לפועל יותר מ-1.5 מיליון תיקים המשוערכים על פי הריביות המופיעות בחוק. השימוש הנרחב בריביות מאפשר להיעזר בנתוני רשות האכיפה והגבייה לשם אפיון הצדדים בתיק והתנהלותו. נתונים

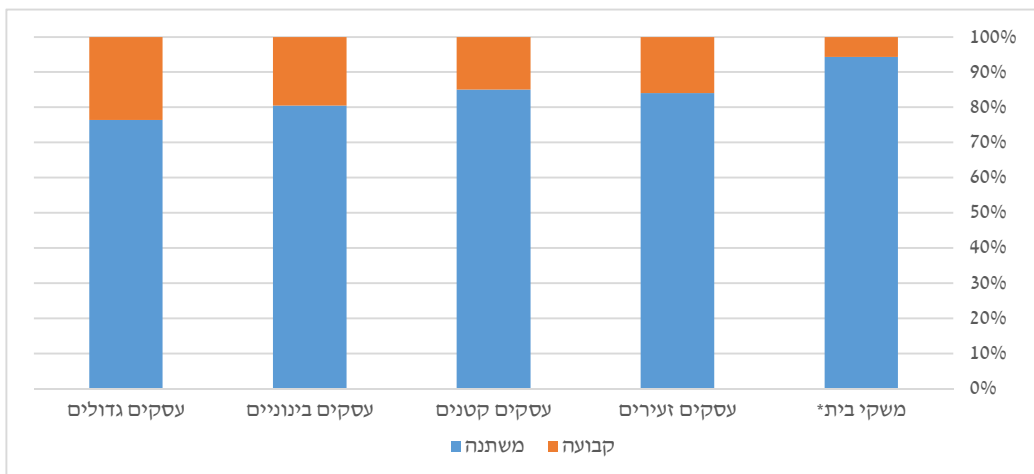


אלו מתעדכנים על בסיס יומי, נחקרים, נלמדים ומפורסמים לציבור. ניסיון להשתמש במקורות מידע נוספים כדוגמת דוחות הרשות השופטת בדבר אורך חיי התיק ומאפייני הצדדים בו לא נשא פרי משום שכל המידע על מאפייני התובעים והנתבעים ועל הסיבות לסגירת התיקים חסוי. כמו כן, מספר התיקים הרלוונטיים לחוק ומתנהלים בבתי משפט קטן מ־10% ממלאי התיקים המתנהלים בהוצאה לפועל, וממילא תיקים רבים אשר מתנהלים בבית המשפט ורלוונטיים לצורך אפיון הצדדים בתיק והתנהלותו מגיעים בסופו של דבר להוצאה לפועל. יתר על כן, כ־90% מהתיקים המנוהלים בבתי המשפט מסתיימים בפשרה בין הצדדים ולא באמצעות פסיקה של השופט. משכך, לשם קביעת מנגנון המבטא את השונות שבין הזוכים נבחנו, בין היתר, הרכב סוגי הנושים בתיקי ההוצאה לפועל, והוועדה התמקדה בבחינת נתונים אלו לשם גיבוש מנגנון הריבית.

22. מדוח היציבות הפיננסית של בנק ישראל לשנת 2019 עולה כי הלוואות בנקאיות ממשיכות להיות המקור העיקרי לאשראי למגזר העסקי (47.7%). משכך, כדי שמנגנון חישוב הריבית יבטא את עלויות גיוס ההון של הנושים, יתייחס מנגנון הריבית שיוצע לאחר פרסום דוח זה לעלות ההלוואה הממוצעת לעסקים קטנים, בינוניים וגדולים. כמו כן, המנגנון יתייחס לתשואה של אגרות חוב קונצרניות במטרה לבחון את עלויות המימון של המגזר העסקי.

23. היות ומרבית האשראי הבנקאי ניתן בריבית משתנה, כמתואר בתרשים 8, מנגנון ריבית הבסיס יתבסס גם על מנגנון הכולל ריבית משתנה.

תרשים 8 – אשראי בנקאי (לא צמוד) לזמן קצוב שניתן במהלך חודש דצמבר 2019



מקור: הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל.

24. כפי שתואר לעיל, ישנה חשיבות רבה בקביעת מנגנון עקבי המתעדכן בהתאם לשינויים במשק. זאת כדי ששיעורי הריבית בחוק יהיו מותאמים לשיעורי הריבית השוררת במשק. משכך, הצורך בשינוי רכיבי המנגנון

שהומלצו על ידי הוועדה ייבחנו על ידי החשב הכללי או מי שהוסמך מטעמו אחת לתקופה שתיקבע כתלות ברכיב.

25 . בהתאם לבחינה זו יעדכן החשב הכללי או מי שהוסמך על ידו את שיעור הריבית, וזאת בלבד ששיעור השינוי בשיעור הריבית החדשה עולה על עשירית האחוז ביחס לשיעורי הריבית הממוצעים ברבעון האחרון שקדם למועד העדכון. עדכון המנגנון באופן זה יאפשר הלימה לתנאים הכלכליים השוררים במשק.

26 . החשב הכללי או מי שהסמיך לכך יפרסם ברשומות מידי רבעון את שיעורי הריבית, זאת בדומה לנעשה היום.

#### המנגנון המוצע לחישוב הריבית הצמודה

27 . כאמור, המשק הישראלי וכלכלות העולם עברו לשימוש במכשירים שאינם צמודים, והשימוש במכשירים צמודים הצטמצם משמעותית. הצוות דן רבות בשימוש ברכיב הריבית הצמודה היות וישנם חוקים, תקנות וחוזים פרטיים המפנים לשימוש בריבית זו כפי שמופיע בחוק.

28 . על פי התיאוריה הכלכלית, שיעור הריבית הצמודה הוא למעשה שיעור הריבית השקלית בניכוי ציפיות האינפלציה. כדי לקשור בין שיעורי הריבית השקלית לשיעורי הריבית הצמודה, מוצע כי הריבית תחושב כהפרש בין שיעור הריבית השקלית לציפיות האינפלציה.<sup>38</sup>

#### תרשים 9 – אופן חישוב הריבית הצמודה



29 . מנגנון עדכון הריבית: מידי תקופה שתיקבע יבחן החשב הכללי או מי שהוסמך על ידו את השינוי בשיעור הריבית הצמודה. אם השינוי המצטבר במועד הבחינה עולה על עשירית האחוז יעדכן החשב הכללי או מי שהסמיך לכך את שיעור הריבית הצמודה.

<sup>38</sup> ציפיות האינפלציה נגזרות מתחזיות שוק ההון.

## ז. דמי פיגורים – המלצות הוועדה

1. חוק פסיקת ריבית והצמדה קובע שתי תקופות שבהן תיווסף ריבית לתשלום שלו זכאי הנושה: הראשונה – החל מיום הגשת התביעה לרשות השיפוטית או מיום אחר שקבעה הרשות השיפוטית והוא מאוחר ליום היווצרות העילה ועד למועד הפירעון, והשנייה – החל מהמועד הקבוע בפסק הדין לתשלום סכום הכסף שנפסק או מיום פסק הדין, לפי המאוחר, ועד למועד התשלום בפועל. בתקופה הראשונה מתווספת לחוב ריבית בסיס ובשנייה ריבית פיגורים.
2. כל אחת מהריביות נועדה לתכלית שונה, ועל כן גם מאפייניהן שונים זה מזה. בפרק ו נסקרו בהרחבה תכליתה של ריבית הבסיס, המנגנון הקיים להטלתה והמלצות הוועדה לתיקון המנגנון לשם הגשמת תכליתו. בפרק זה יוצגו ריבית הפיגורים הקיימת בחוק, תכליתה והמלצות הוועדה לשינויים שיש לערוך במנגנון הטלתה.

### 1. המצב הקיים

3. ריבית הפיגורים מעוגנת בסעיף 5(ב) לחוק פסיקת ריבית והצמדה:

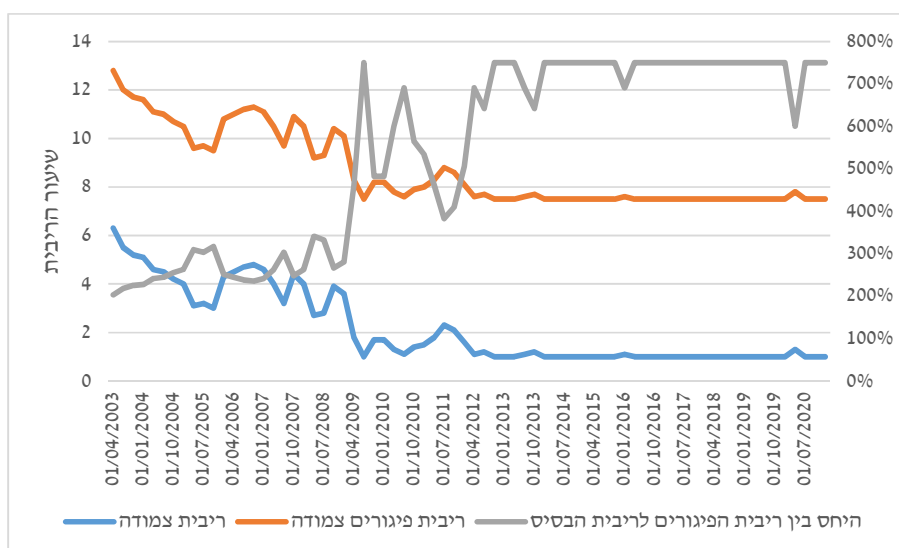
5(ב) סכום כסף שפסקה רשות שיפוטית לבעל דין ולא שולם על ידי החייב במועד הפירעון, ייווספו עליו, ממועד הפירעון עד מועד התשלום בפועל – הפרשי הצמדה וריבית, בצירוף ריבית צמודה, בשיעור ובדרך חישוב שקבע שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים ועם נגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים של הכנסת (להלן: ריבית פיגורים).

4. לפי סעיף זה, ריבית הפיגורים מוטלת החל מהמועד שנקבע לפירעון סכום הכסף ועד למועד תשלומו בפועל, ובמילים אחרות – בתקופת הפיגור בתשלום. יושם אל לב כי החוק כיום כולל בהגדרת "ריבית הפיגורים" את כל הרכיבים – הצמדה, ריבית בסיס ותוספת פיגורים – למרות שהוא מבחין מהותית ביניהם. כפי שיובהר בהמשך, הצוות יציע להפריד לחלוטין בין רכיבים אלה. נוכח החשיבות הגבוהה של תשלום חיובים בזמן, הן עבור הנושה הפרטי והן עבור הציבור כולו,<sup>39</sup> בתקופת הפיגור בתשלום נקבעה בחוק ריבית גבוהה יותר מריבית הבסיס. זאת מכיוון שהמטרה בשלב זה איננה רק לפצות את הנושה אלא גם להניע את החייב לשלם את חובו בהקדם, ואף להניעו להעדיף לשלם את חובו זה על פני הותרתו כמעין "הלואה נוחה" בעודו משלם תשלומים וחובות אזרחיים אחרים. הרכיב אשר נוסף על הפרשי הצמדה וריבית הבסיס (להלן: "תוספת הפיגורים") נקרא בסעיף 5(ב) לחוק "ריבית צמודה", ושיעורו נקבע בתקנות על ידי שר האוצר בהתייעצות עם שר המשפטים ועם נגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

<sup>39</sup> להרחבה ראו פרק ו, המפרט את השיקולים שהנחו את עבודת הוועדה.

5. שיעור תוספת הפיגורים נקבע בשנת 2003 בתקנות פסיקת ריבית והצמדה (קביעת שיעור הריבית ודרך חישובה), התשס"ג–2003, ונותר בעינו עד היום. שיעור זה נקבע כתוספת נומינלית של 6.5 אחוזים מגובה החוב. ריבית הפיגורים (המורכבת מהפרשי הצמדה וריבית ומתוספת הפיגורים) עומדת כיום על 7.5 אחוזים. ריבית הפיגורים מצטרפת לקרן החוב אחת לשנה לפי סעיף 7 לחוק פסיקת ריבית והצמדה וכך צוברת ריבית דריבית. בתרשים מספר 10 ניתן לראות את השינויים שחלו בשיעורי ריבית הפיגורים מאז שנחקקה בשנת 2003.

תרשים 10 – שיעור ריבית הפיגורים ביחס לשיעור ריבית הבסיס



מקור: אתר החשב הכללי.

## 2. הרציונל שמאחורי ריבית הפיגורים

6. ריבית הפיגורים אינה מופיעה בחוק פסיקת ריבית המקורי, אלא נקבעה לראשונה במסגרת תיקון מספר 8 לחוק ההוצאה לפועל בשנת 1989.<sup>40</sup> בתקופה זאת האינפלציה במשק ירדה, ושיעור הריבית והפרשי הצמדה שהיו עד אז חשובים עבור נושים (שכן שימרו את ערך הכסף בזמן ירידות תלולות בשווי), היו נמוכים יותר מתשלום ריבית לא צמודה. כלומר, חובות שנשא הפרשי הצמדה וריבית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה היו למעשה "זולים" יותר מאמצעי גיוס הון ממקורות אחרים שנשא ריבית שקלית, ולפיכך השתלם לחייבים לדחות את התשלום. מצב זה, לצד קשיי אכיפה שנבעו ממיעוט כלי אכיפה בידי בתי המשפט ומערכת ההוצאה לפועל דאז, הוביל למוסר תשלומים ירוד ולהיעדר אכיפה של פסקי דין,<sup>41</sup> ולדברי יו"ר ועדת החוקה, חבר הכנסת קוליס:

<sup>40</sup> חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 8), התשמ"ט–1989.

<sup>41</sup> דברי יו"ר הוועדה א' קוליס בעמודים 10–13 לפרוטוקול ישיבה מס' 286 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה' (18.9.1988).

התמריץ היחידי שיכול לזרז את החייב לשלם חובו הוא אם ידע שהלוואה זאת יקרה יותר מכל הלוואה אחרת.<sup>42</sup>

7. דברים אלו עלו בקנה אחד עם המלצות ועדת שטרזמן שצוטטו בדיון בוועדה על ידי נציג לשכת עורכי הדין, עו"ד בראון :

מוצע להגדיל את שיעור הריבית כך שהיא תהווה תמריץ לתשלום חובות הנגבים על ידי לשכות ההוצאה לפועל, על כן אסור ששיעור הריבית יפחת משיעורי הריבית הנגבים על ידי הבנקים עבור אשראי הניתן ללקוחותיהם.<sup>43</sup>

8. בשל כל האמור, עלה הצורך ליזום ריבית חדשה הנקראת "ריבית פיגורים", שנועדה לתמרץ חייבים לשלם את חובם באמצעות ייקור חובותיהם באופן הדרגתי ככול שחולף הזמן. ריבית חדשה זו עוגנה בסעיף 10א(א) לחוק ההוצאה לפועל. לאחר מכן, בשנת 2001, "יובאה" אל חוק פסיקת ריבית והצמדה כמפורט בפרק ה.

9. גם בפסיקה ניתן למצוא תימוכין לכך שריבית הפיגורים נועדה לתמרץ את החייב לשלם. כך, בפסק הדין בעניין **חממי** קבע השופט ג'ובראן:<sup>44</sup>

התכלית [ה]עיקרית אשר עומדת מאחורי קביעת ריבית פיגורים הינה לתמרץ אכיפה מהירה של חובות פסוקים. זהו אמצעי אזרחי ליעול אכיפת תשלום חובות פסוקים. מכאן שריבית הפיגורים באה להבטיח את תשלום החוב הפסוק במועד. לאור מהותה ושיעורה ניתן לראות בריבית הפיגורים "ממד עונשי" מסוים לשם הרתעת החייב.<sup>45</sup>

בעניין קידר קבע השופט גרוניס כי "ריבית הפיגורים נועדה לתמרץ את החייב לשלם את החוב הפסוק במועד שנקבע".<sup>46</sup> לנוכח זאת נקבע בפסק הדין :

הרציונאל העומד ביסוד ריבית הפיגורים הוא תמרוץ החייב לשלם את הסכום במועד. ואולם, מרגע שנקט החייב פעולה והגיש בקשה לעיכוב ביצוע, הרי שלכאורה אין לזקוף לחובתו את הזמן שחלף מאז הגיש את הבקשה ועד שהוכרעה.<sup>47</sup>

כמו כן, בפסק דין בעניין בראון קבע השופט ג'ובראן :

<sup>42</sup> ש.ם.

<sup>43</sup> ש.ם, עמוד 11.

<sup>44</sup> רע"א 369/10 אוהיון נ' חממי, עמוד 7 (פורסם בנבו, 30.5.2010); בג"ץ 4562/92 ח"כ אליעזר זנדברג נ' רשות השידור, (2) 1996/793.

<sup>45</sup> בפסקי דין רבים ניתן למצוא התייחסויות שונות ל"ממד העונשי" וביטויים דומים בהקשר לריבית הפיגורים. בעיני הוועדה חשוב לשמור על טרמינולוגיה אחת. מובן שהפסיקה אינה נוקטת בלשון "עונשי" במובנה הפלילי, ומובן כי היא מבחינה בין כלים אזרחיים לכלים פליליים ואינה מייחסת לכלים מתחום המשפט האזרחי תכליות עונשיות. אולם לעמדת הוועדה, רצוי להקפיד גם על הטרמינולוגיה בעניין זה. לפיכך יש לשים את הדגש על השיקול התמריצי ולהגדיר את דמי הפיגורים כתמריץ.

<sup>46</sup> רע"א 6395/10 קידר נ' אי איי ג'י חברה לביטוח בע"מ, פס' 5 לפסק דינו של השופט גרוניס (פורסם בנבו, 12.12.2010).

<sup>47</sup> ש.ם, בעמוד 6.

הפרשי הריבית וההצמדה, מטרתם היא אחת – הבאת הזוכה למצב שבו ערך המטבע בידו משקף את הסכום המקורי. לא כך הוא לגבי ריבית הפיגורים, המגנון השני המוזכר בחוק. ריבית הפיגורים היא מעין סנקציה, שתכליתה היא לתמרץ אכיפה מהירה של חובות פסוקים.<sup>48</sup>

בהמשך לדברים אלו נכתב לאחר מכן בפסק הדין:

ריבית זו, כאמור, היא עיצומית באופייה ומטרתה זירוז החייב לשלם את חובו. משניתן צו לעיכוב ביצוע, ונקבע על ידי בית המשפט המוסמך כי אין על החייב לפרוע בינתיים את החוב הפסוק, אין עוד מקום להמריצו לפרעו. לשון אחר, אין "להעניש" את החייב על שפעל בהתאם להחלטה שיפוטית, אף אם בסופו של ההליך השיפוטי ערעורו נדחה.<sup>49</sup>

10. לבסוף, בפסק הדין בעניין אליהו אמר השופט סולברג את הדברים הבאים:

ריבית הפיגורים היא "מעין סנקציה, שתכליתה היא לתמרץ אכיפה מהירה של חובות פסוקים". נוכח תכלית זו, נקבע בבג"ץ 4562/92 ח"כ אליעזר זנדברג נ' רשות השידור (פ"ד נו(2) 793 (1996)) כי על חיוב כספי שהוטל באופן רטרואקטיבי מכוח חוק, אין מקום להטיל ריבית פיגורים. זאת, משום ש"כל עוד לא הוטל החיוב, אין מקום 'לייעל' את דרכי אכיפתו". באופן דומה נקבע ברע"א 5420/07 דמארי נ' צוות ברקוביץ מאגרי בנייה בע"מ (4.3.2008) כי החלטות בעניין עיכוב ביצוע פסק דין דוחות את "מועד הפרעון" למועד מתן פסק הדין בערעור, ודחייה זו מעבירה יחד עימה גם את מועד התווספות ריבית הפיגורים לאותו מועד נדחה, שכן בתקופת עיכוב הביצוע לא מתקיימת התכלית לעודד ולתמרץ את החייב לשלם את החוב הפסוק.<sup>50</sup>

11. ניכר כי הפסיקה הכירה מפורשות בכך שתכלית ריבית הפיגורים היא תמריצית.<sup>51</sup> נדמה שגם הספרות הכירה

בתכלית זאת. כך, בספרו "פסיקת ריבית, הצמדה ושערוך" כותב המלומד (השופט בדימוס) דוד קציר ביחס

לריבית הפיגורים כי "מגמתה של הוראה זו לעודד חייבים לשלם את חובותיהם..."<sup>52</sup>

<sup>48</sup> רע"א 7777/09 אליהו בראנץ נ' הרצל כנפי, פסקה 16 לפסק דינו של השופט גיבוראן (פורסם בנבו, 07.01.2013).

<sup>49</sup> שם, בפסקה 18.

<sup>50</sup> עניין עוזי ישראל-פור, לעיל ה"ש 25, פסקה 75 לפסק דינו של השופט סולברג (2014).

<sup>51</sup> תפיסה זו הוטמעה גם בערכאות הנמוכות. כך למשל, בעמ"ש (מחוזי חיפה) 54954-05-17 א.א.מ. (פורסם בנבו, 24.12.2017), שם נאמר כי "בהתאם לפסיקה, ריבית הפיגורים נועדה לתמרץ את החייב לשלם את החוב הפסוק במועד שנקבע". כמו כן, בע"ר (שלום נצ') 70212-11-18 הנא זרייק נ' מוחמד סלימאן (פורסם בנבו, 23.04.2019) נאמר: "תכלית ריבית הפיגורים היא המרצת החייב למהר ולשלם את סכום החוב". ראו גם ברמ"ש (מחוזי תל אביב-יפו) 67465-09-19 פלונית נ' אלמוני (פורסם בנבו, 03.10.2019), שם נאמר כי "תפקידה של הריבית הרגילה היא לשמר את ערכו של הכסף ולפצות את הנושה על שלילת יכולתו להשתמש בכסף. הוספת הריבית אינה באה להגדיל את רווחיו של הנושה אלא להשיב את המצב לקדמותו ולשמר את ערך הכסף. לא מדובר בקנס על החייב, אלא בפיצוי הנושה, על מנת למנוע התעשרות של החייב שלא כדין. שונה הדבר ביחס לריבית פיגורים. שהרי, ריבית פיגורים נועדה לתמרץ את החייב לשלם את החוב הפסוק במועד שנקבע... לאור זאת, אין כל מקום לקנוס את המשיב בריבית פיגורים ביחס לתקופה שבה טרם התבררו טענותיו וטרם נקבע שהוא חייב לשלם את הפיצויים המוסכמים ממקורותיו שלו ולא רק לאחר שיקבל את הכספים המגיעים לו על פי ההסכם הראשון. התכלית של תמרץ החייב לשלם את חובו, לא חלה בשעה שנקבע שיחול 'פסק זמן' בהליכי הגבייה, עד שיתברר האם הפיצוי המוסכם צריך להשתלם ללא קשר לקיומו של ההסכם הראשון. למרות שפורמאלית לא מדובר בעיכוב ביצוע פסק דין אלא רק בעיכוב הליכים, הרציונל זהה לחלוטין. אין מקום לקנוס את המשיב ולהענישו בתקופת עיכוב ההליכים, היות שהעיכוב בתשלום על ידו נעשה כדין ובגיבוי משפטי. מועד הפירעון, כהגדרתו בחוק פסיקת ריבית, נדחה עד למועד שבו בוטל עיכוב ההליכים."

<sup>52</sup> דוד קציר, פסיקת ריבית הצמדה ושערוך, 253 (1996).

12. לסיכום, מטרתה של תוספת הפיגורים היא לתמרץ את החייב בשני מובנים – האחד, לשלם את חובו במהירות ולפרוס אותו על פני תקופה קצרה ככל האפשר, והשני, להעדיף לשלם את חובו זה לפני התחייבויות וחובות אחרים. לשם כך על תוספת הפיגורים להיות גבוהה דיה כדי לתמרץ את החייב לשלם את חובו מהר ולמנוע אדישות שלו לאורך התקופה. אולם, אף על פי שהעלות של תוספת הפיגורים לחייב צריכה לעלות לאורך הזמן, יש להיזהר בצמיחתה שכן היא עלולה להפוך למחסום לתשלום אשר מייצר ייאוש וחידלון בקרב חייבים. מובן שתוספת הפיגורים אינה התמריץ היחיד. כוחה של מערכת ההוצאה לפועל כיום, בשונה מלפני מספר עשורים, ועצם קיומו של הליך הוצאה לפועל לכשעצמם עשויים להרתיע ולתמרץ, וכך כמובן גם מנגנוני הגבייה השונים במערכת ההוצאה לפועל – איסוף המידע, העיקולים וכן הגבלות שונות שמוטלות על החייבים.
13. יודגש כי מתכליתה האמורה של תוספת הפיגורים עולה דגש חשוב – לנושא אין ציפייה מוגנת לשיעור מסוים של תוספת פיגורים. אין מדובר בסכום שנועד לפצות אותו והמבטא את זכותו הקניינית. לשם כך נועדה ריבית הבסיס. תוספת הפיגורים נועדה להשפיע על החייב ולא על הנושה. מובן שיש לנושה עניין בשיעור תוספת הפיגורים, כיוון שיש לו עניין במידת האפקטיביות של הליכי הגבייה בהוצאה לפועל, אולם אין לו ציפייה מוגנת או זכות קנויה לקבל דווקא ריבית בשיעור כזה או אחר.
14. מכל הטעמים האלה אף מוצע להפסיק להשתמש במונח "ריבית פיגורים", משום שאין מדובר בריבית, ולהחליפו במונח "דמי פיגורים".

### **3. החסרונות במנגנון הקיים לחישוב ריבית הפיגורים**

15. כאמור לעיל, תוספת הפיגורים מוטלת כיום בשיעור נומינלי קבוע של 6.5%, אשר נוספים להפרשי ההצמדה והריבית. שיעור זה נקבע בתקנות בשנת 2003 ולא שונה עד היום. לשם המחשת אופן חישוב ריבית הפיגורים כיום, אם ריבית הבסיס עומדת על 2% אחוזים, ריבית הפיגורים תעמוד על 8.5%.
16. המנגנון המתואר פשוט, שכן במסגרתו תוספת הפיגור ידועה מראש, קבועה וקלה לחישוב. אולם חולשתו היא בשמירת הרלוונטיות שלו מול שינויים אפשריים בשוק. כך, שינויים בשיעורי ריבית הבסיס עשויים להביא למצב שבו תוספת הפיגור שתיקבע באמצעות המנגנון הנוכחי תאבד את זיקתה לסביבת הריבית בכלל ולריבית הבסיס בפרט. נדמה כי ההסדר המשפטי הקיים, שלפיו ריבית הבסיס מתעדכנת בהתאם למצב במשק ואילו תוספת הפיגור קבועה ואינה מושפעת מהשינויים, יכול להביא לתנודתיות רבה ביחס בין שיעורי הריביות. כך למשל, כפי שעולה מפרסומי החשב הכללי,<sup>53</sup> כאשר נקבעה תוספת הפיגורים בשנת 2003 היה שיעורה כ-103%

<sup>53</sup> <https://mof.gov.il/AG/FinancingAndCredit/Pages/interestrates.aspx>

מהריבית הצמודה וכ-60% מהריבית השקלית.<sup>54</sup> לעומת זאת, כיום שיעורה של תוספת הפיגורים הוא כ-650% מהריבית הצמודה וכ-320% מהריבית השקלית.<sup>55</sup> כפי שניכר בטבלה הבאה:

שנה	היחס לריבית צמודה	היחס לריבית שקלית
2003	103%	60%
2020	650%	320%

17. נתונים אלו מעידים כי תוספת פיגורים קבועה עלולה לחרוג מהאיזון הנדרש לרכיב התמריצי כפי שיפורט להלן.<sup>56</sup>

#### 4. המלצות הצוות

18. משהובהר כי התכלית של דמי הפיגורים היא לתמרץ את החייב לשלם את חובו, הוועדה סבורה כי יש לשנות את המנגנון הקיים כדי שיגשים את התכלית האמורה. להלן יובאו המלצות הוועדה לעניין דמי הפיגורים.

19. טרם הבאת ההמלצות יצוין כי בדיוני הוועדה הוצע על ידי הסיוע המשפטי במשרד המשפטים להפוך את הכלל והחריג בעניין ריבית פיגורים. כלומר, לקבוע כי ריבית הפיגורים תוטל רק אם בית המשפט או בעל סמכות בהוצאה לפועל הורו על כך אופן מפורש ולא כברירת מחדל. על פי העמדה שהוצגה, ריביות גבוהות, ובמיוחד ריבית פיגורים, הן אחת הסיבות המשמעותיות להתדרדרותם של חייבים, לחוסר המוצא שלהם מהחובות ולמעבר לחיים כלכליים "מתחת לרדאר". מהנתונים שלפיהם 50% מהחייבים בהוצאה לפועל משתכרים פחות משכר מינימום<sup>57</sup> ניכר כי יש חשיבות להבחנה בין חייבים סרבנים וחייבים עניים. ביחס לראשונים עומדת הצדקה כלכלית ומוסרית לתמריץ בדמות ריבית פיגורים, ואילו ביחס לחייבים עניים מדובר בהענשתם על עוניים. לפיכך ריבית הפיגורים צריכה להיות מוטלת רק על מי שאפשר לתמרץ לשלם את חובו באמצעות כלי זה. עמדה זו לא התקבלה על דעת רוב חברי הוועדה שסברו כי אין מקום לדרוש מבית המשפט או מהרשם לזהות את מערך התמריצים של כל חייב וכי מדובר בהצעה שאיננה ישימה נוכח ההיקף הרב של פסקי הדין והחובות. כמו כן, מכיוון שהוועדה מבקשת לעודד שימוש במנגנוני הריבית גם במסגרת התקשרויות פרטיות ודברי חקיקה אחרים, יש חשיבות רבה להגברת הוודאות והפשטות של המנגנונים.

<sup>54</sup> בשנת 2003 היה שיעור הריבית הצמודה 6.3% ושיעור הריבית השקלית היה 10.3%.

<sup>55</sup> במועד כתיבת הדוח שיעור הריבית הצמודה הוא אחוז אחד ושיעור הריבית השקלית הוא 2.03 אחוזים.

<sup>56</sup> יש לציין כי לא נמצא כל תיעוד לאופן קביעת שיעור ריבית הפיגורים המופיע בתקנות החוק כיום.

<sup>57</sup> היבטים בפרופיל חייב בהוצאה לפועל לשנת 2019, לוח 11 עמוד 31.



20. לעמדת הוועדה, יש להפריד ולעצב את הרכיב התמריצי בחוק כך שהתוספת שתושת לפיו תהיה בשיעור גבוה דיו כדי שהחייב יחוש בהכבדה משמעותית ולפיכך ימהר לפרוע את חובו מחד גיסא, אך מאידך גיסא לא תהיה בשיעור גבוה מדי שיביא לתפיחת החוב לממדים שהחייב אינו מסוגל לשלם. כפי שניתן לראות מהנתונים, תוספת בשיעור קבוע איננה מצליחה לשמור על האיזון המבוקש, שכן היא עשויה להוביל להטלת דמי פיגורים גבוהים מאוד במצב שבו סביבת הריבית נמוכה, או להטלת דמי פיגורים נמוכים במקרה של סביבת ריבית גבוהה.

21. הוועדה בדקה ארוכות מהו היחס הראוי בין דמי הפיגורים לריבית הבסיס. בעניין זה לא נמצאו נתונים אמפיריים המעידים על שיעור דמי הפיגורים הראוי לצורך תמרוץ. זאת, בין היתר, מכיוון שהשפעת דמי הפיגורים על החייב אינה תלויה רק בשיעור התוספת אלא גם במאפייני החייב ובנסיבותיו האישיות והכלכליות. מטבע הדברים שיעור תוספת אשר ישפיע על חייב אחד לא ישפיע בהכרח על חייב אחר. נוסף על כך, השיקול בקביעת מנגנון הפיגורים איננו כלכלי, והוא משקף את עמדותיו של המחוקק בראייה חברתית, כפי שטען בוועדת חוקה דוד קליין (לשעבר נגיד בנק ישראל) עוד בשנת 1993:

אמרתי שכפל העלות הוא ענין לקביעה של המחוקק, לא קביעה כלכלית. המחוקק הוא שצריך להחליט, לפי דעתי. מזווית ראייה חברתית ופוליטית, לא כלכלית, צריך להחליט מהי ריבית נשך. זו הסוגיה שבה אנו דנים. למיטב ידעתי, לזה אין פרק בספרי הלימוד בכלכלה...

מכיוון שלא ניתן לקבוע שיעור אחד שיתאים בצורה אופטימלית לכל החייבים, המלצת הוועדה מבוססת בעיקרה על הדגשים לעיצוב הרכיב התמריצי שפורטו לעיל. הוועדה בחנה מספר רב של חלופות לחישוב דמי הפיגורים וגיבשה את המלצתה. הצעה נוספת שהוצגה על ידי בנק ישראל מפורטת גם היא בדוח זה.

22. שתי ההצעות שיוצגו להלן כוללות את השינויים הבאים:

- תוספת הפיגורים תופרד מן הריבית, תיצבר בנפרד ותיקרא "דמי פיגורים".
- לתוספת דמי הפיגורים תהיה זיקה ישירה לריבית הבסיס והיא תיקבע ביחס ישיר אליה.
- דמי הפיגורים ייוספו לחוב מידי שלושה חודשים כפי שחושבו ערב הוספתם. מנגנון זה ייצר תמרוץ נוסף בקרב חייבים לשלם את חובותיהם, משום שיקבע מועד ברור שעד אליו כדאי ומשתלם לחייבים לנסות להסדיר את החוב.
- דמי הפיגורים נועדו לתמרץ חייבים לעמוד בתשלומים שנקבעו להם כפי שתואר בהרחבה לעיל. משכך גם במקרה שבו אדם משלם את חובו בשיעורים לא יוטלו דמי פיגורים אם שילם את השיעור שנקבע.

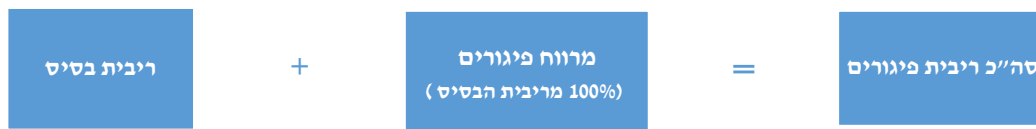
- כדי לשמר את המצב הקיים היום בחוק גם לאחר ההפרדה בין רכיב הריבית לרכיב הפיגורים, במקרים שבהם לא פסק בית המשפט ריבית, תחול לאחר חלוף מועד הפירעון של פסק הדין ריבית בסיס שקלית על החוב.

## הצעה 1

23. על פי ההצעה הראשונה, יחושב שיעור דמי הפיגורים בדרך זו:

- שיעור ריבית הבסיס בתוספת דמי הפיגורים לא יפחת מ־4%.
- אם שיעור ריבית הבסיס יהיה נמוך מ־6%, שיעור דמי הפיגורים יחושב באמצעות תוספת של 100% לריבית הבסיס. כך למשל, עבור ריבית בסיס של 2%, יהיה שיעור דמי הפיגורים 4%.
- אם שיעור ריבית הבסיס יעלה על 6%, ייפסק השימוש במנגנון היחסי ולריבית הבסיס ייוסף רכיב קבוע של 6%. כך למשל, אם שיעור ריבית הבסיס הוא 6%, יעמדו דמי הפיגורים על 12%, ואם שיעור ריבית הבסיס הוא 8%, יעמדו דמי הפיגורים על 14%. עלייה בשיעור ריבית הבסיס לכדי 6% או יותר משמעותה כי התמורות הכלכליות במשק השתנו באופן ניכר ביחס לתנאי הריבית בשני העשורים האחרונים, ומשכך יהיה צורך בבחינה מחדש של הצעה זו. כך יחול מנגנון מאוזן שבו מחד גיסא הזוכה ממשיך לקבל ריבית בסיס התואמת לתנאי המשק, ומאידך גיסא דמי הפיגורים אינם ממשיכים "לנפח" את חובותיהם של החייבים מבלי שהדבר נבחן ונמצא מוצדק. היות ודמי הפיגורים מחושבים לפי שיעור של 100% מריבית הבסיס, הפסקת המנגנון היחסי בשיעור של 6% נועד למנוע הרעה במצבם של חייבים, שכן כיום קבועה ריבית פיגורים בשיעור של 6.5%.

24. להלן המחשה של הצעה 1 לחישוב דמי הפיגורים ביחס לשיעורי ריבית הבסיס:



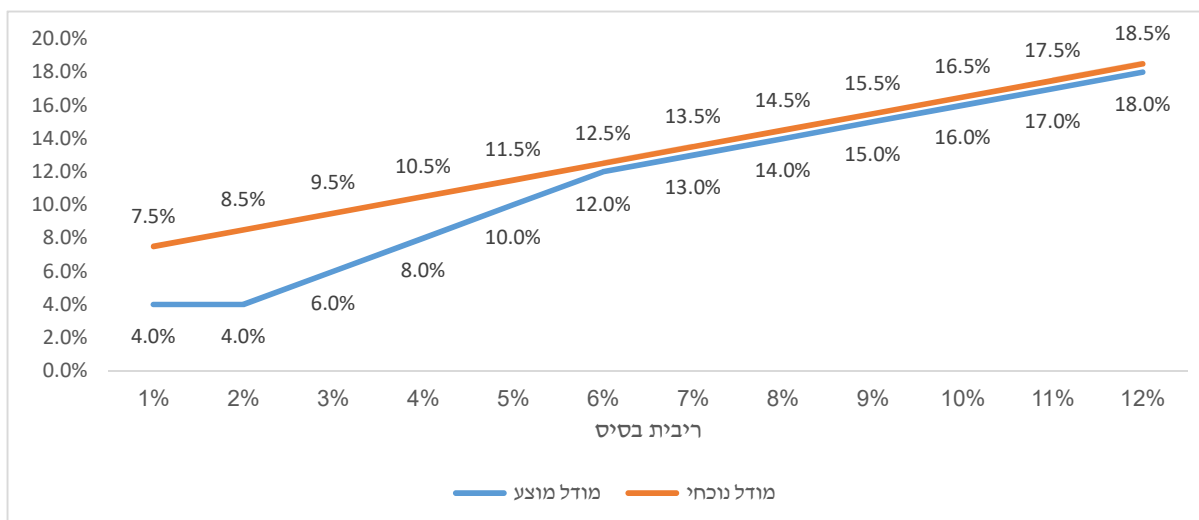
ריבית הבסיס + דמי הפיגורים	שיעור דמי הפיגורים	שיעור ריבית הבסיס
4%*	2%	1%

שיעור ריבית הבסיס	שיעור דמי הפיגורים	ריבית הבסיס + דמי הפיגורים
2%	2%	4%
3%	3%	6%
4%	4%	8%
5%	5%	10%
6%	6%	12%
7%	*6%	13%

\* קביעת שיעור מזערי של 4% לריבית בסיס + דמי פיגורים.  
 \*\* כאשר הריבית עולה על 6% דמי הפיגורים יהפכו לרכיב קבוע של 6%.

בתרשים 11 שלהלן מוצגים השינוי המוצע במנגנוני הריבית ואופן התפתחות חוב בהתאם להצעה 1.

תרשים 11 – שיעור ריבית הפיגורים ביחס לריבית הבסיס – מודל ישן מול הצעה 1



הצעה 2

25. קביעת מרווח דמי הפיגורים בשיעור של 50% מריבית הבסיס בתוספת מרווח קבוע של שתי נקודות אחוז והגבלת דמי הפיגורים ל-6 נקודות אחוז. זאת כדי לקבוע את תוספת דמי הפיגורים כפונקציה של הריבית הבסיסית אך כזו המוגבלת לטווח מוגדר ואינה מגיעה לערכים גבוהים מדי או נמוכים מדי, כך שהמרווח ימשיך לתמרץ את החייב לשלם את חובותיו. באופן זה דמי הפיגורים ישתנו בהתאם לגובה ריבית הבסיס, אך ינועו בטווח שבין 2 ועד 6 נקודות האחוז.

26. להלן המחשה של הצעה 2 לאופן חישוב דמי הפיגורים:

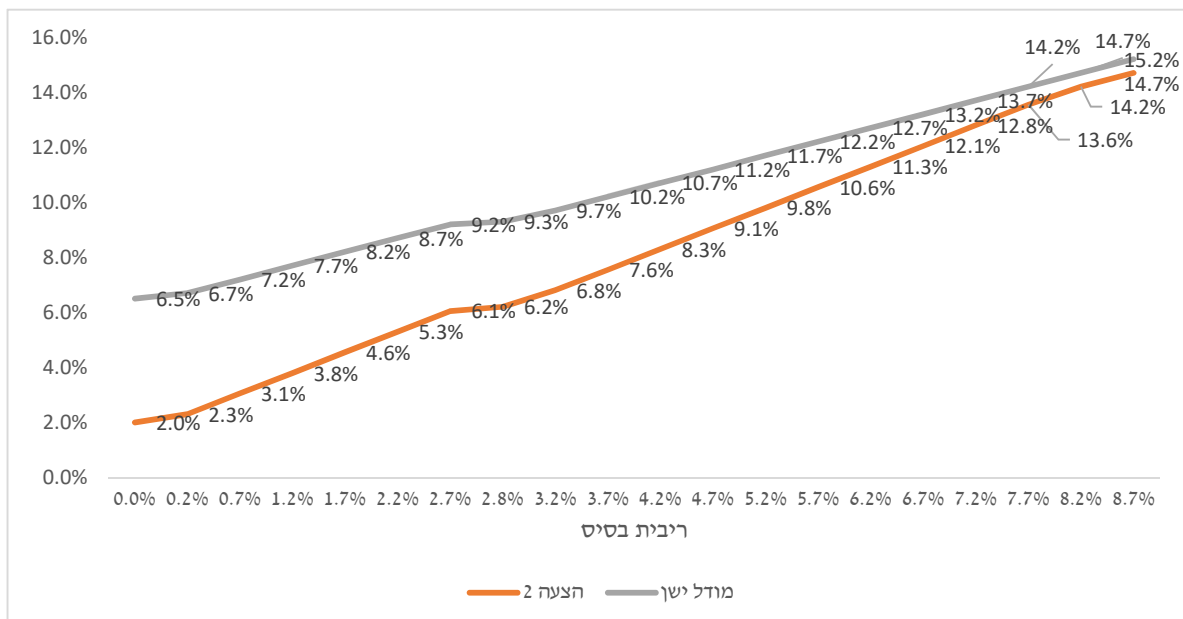


ריבית בסיס	מרווח פיגורים	סך ריבית פיגורים
0.00%	2.00%	2.00%
0.20%	2.10%	2.30%
0.70%	2.35%	3.05%
1.20%	2.60%	3.80%
1.70%	2.85%	4.55%
2.20%	3.10%	5.30%
2.70%	3.35%	6.05%
<b>2.80%</b>	<b>3.40%</b>	<b>6.20%</b>
3.20%	3.60%	6.80%
3.70%	3.85%	7.55%
4.20%	4.10%	8.30%
4.70%	4.35%	9.05%
5.20%	4.60%	9.80%
5.70%	4.85%	10.55%
6.20%	5.10%	11.30%
6.70%	5.35%	12.05%
7.20%	5.60%	12.80%
7.70%	5.85%	13.55%
8.20%	*6.00%	14.20%
8.70%	*6.00%	14.70%

שיעור ריבית הבסיס	שיעור דמי הפיגורים	ריבית הבסיס + דמי הפיגורים
1%	0.5%	2.5%
2%	1%	3%
3%	1.5%	3.5%
4%	2%	4%
5%	2.5%	4.5%
6%	3%	5%
7%	3.5%	5.5%

בתרשים 12 שלהלן מוצגים השינוי המוצע במנגנוני הריבית ואופן התפתחות חוב בהתאם להצעה 2.

תרשים 12 – שיעור ריבית הפיגורים ביחס לריבית הבסיס – מודל ישן מול הצעה 2



שינוי תדירות צבירתם של דמי הפיגורים

27. במסגרת עבודתה בדקה הוועדה אם מנגנון ריבית הפיגורים הנוכחי ממלא את ייעודו. מנגנון הפיגורים בחוק פסיקת ריבית והצמדה פועל באופן זהה למנגנון ריבית הבסיס. בדומה לריבית הבסיס, ריבית הפיגורים מתווספת לחוב באופן יומי בחישוב יחסי לשיעור השנתי שלה. כך, לדוגמה, אם שיעור ריבית הפיגורים הוא 12% בשנה ואדם שילם את מלוא החוב אחרי שלושה חודשים, יהיה עליו לשלם לצד קרן החוב גם ריבית פיגורים של 3%. נוסף על כך, בדומה לריבית הבסיס, גם ריבית הפיגורים מתווספת לקרן החוב אחת לשנה בהתאם לעיקרון "ריבית דריבית", ועל כן למעשה צובר החייב ריבית פיגורים גם על תוספת הפיגורים.
28. כאמור לעיל, מנגנון ריבית הבסיס הקיים נועד לשקף את התכלית של פיצוי הנושה על הנזק הכלכלי שנגרם לו בשל העיכוב בתשלום. ואולם, כפי שנאמר בתת-הפרק הקודם, בשונה מריבית הבסיס, מטרת דמי הפיגורים היא לתמרץ את החייב לשלם ולהרתיע אותו מלעכב את התשלום באמצעות קביעת מחיר גבוה על פיגור בתשלום, אשר יהפוך את העיכוב ללא כדאי בעיניו. על כן, על דמי הפיגורים להתווסף במועד ובאופן שיקדמו מטרה זו בצורה הטובה ביותר.
29. לאחר היוועצות עם מומחים מתחום המחקר ההתנהגותי, הוועדה סבורה שהטלת תשלום חד פעמי אחד לתקופת זמן מוגדרת, במקום התווספות יומית של דמי הפיגורים לחוב, צפויה להגביר את התמריץ של החייבים לשלם קודם למועד שבו ייוספו דמי הפיגורים. במצב זה עלות האיחור בתשלום תהיה מוחשית יותר עבור החייב, ולכן קיים סיכוי רב יותר שיפעל לפרוע את חובו לפני המועד שבו יוטל עליו תשלום נוסף.
30. בהתאם, הוועדה ממליצה שדמי הפיגורים ייוספו לחוב אחת לשלושה חודשים. דמי פיגורים המוטלים על חייב באופן חד פעמי בכל שלושה חודשים יוצרים מעין "נקודת זמן קריטית" אשר ברור לחייב שאם לא ישלם עד אליה מצבו יחמיר. זאת בשונה מצבירת דמי הפיגורים באופן יום-יומי, אז החייב מרגיש שאין הבדל משמעותי בין תשלום ביום מסוים ליום שאחריו. המנגנון המוצע משקף טוב יותר היבטים תמריציים שבכוחם להכווין התנהגות, ושונה ממנגנון הריבית שכאמור משקף תכליות אחרות. כך לדוגמה, נניח כי יש לאדם חוב של 5,000 ש"ח ודמי הפיגורים הם עשרה אחוזים. לפי מנגנון הריבית הנוכחי, בכל יום ייוספו לחוב 1.38 ש"ח. לעומת זאת, לפי המנגנון שמציעה הוועדה, אחת לשלושה חודשים ייוספו לחוב דמי פיגורים בסך 250 ש"ח. כפי שממחישה הדוגמה, הוספתו של תשלום חד פעמי תהיה מוחשית יותר לחייב. אם, למשל, ישלם את חובו לאחר שני חודשים 29 יום, ימלט עצמו מהצורך לשלם דמי פיגורים כלשהם.
31. אם יוחלט להחיל את דמי הפיגורים כבר במועד הפירעון, אפשר לקבוע שיחול כ־30 ימים לאחר מתן פסק הדין או במועד שקבע בית המשפט, כדי להעניק לחייבים זמן היערכות לתשלום.
32. שיקול נוסף התומך ביצירת "נקודת זמן קריטית" אשר בה ייוסף סכום גדול לחוב קשור באפשרויות לתמרוץ חייבים באמצעות הנגשת מידע. הטלת דמי הפיגורים בנקודת זמן מסוימת תפתח בפני רשות האכיפה והגביה אפשרויות שונות לעידוד חייבים לשלם באמצעות אמצעי תקשורת שונים. כך למשל, תוכל הרשות לשלוח לחייבים מסרונים לקראת מועד התווספות דמי הפיגורים במטרה לזרז אותם להסדיר את חובם.

### **ביטול מנגנון "ריבית דריבית" ביחס לדמי הפיגורים**

33. כפי שפורט בפרק 2 העוסק בריבית הבסיס, מנגנון ריבית דריבית נועד לבטא את הערך המצטבר בשל העיכוב המתמשך בתשלום. כך הכרחי ומקובל לחשב ריבית שנועדה לפצות על חלוף הזמן. בשונה מריבית הבסיס, דמי הפיגורים לא נועדו לפצות את הנושה על הנזק הכלכלי שנגרם לו, אלא לתמרץ את החייב לשלם. מכיוון שדמי הפיגורים אינם מפצים על הנזק שנגרם לנושה ואינם משקפים את חלוף הזמן, אלא רק נועדו לתמרץ את החייב לשלם לנושה את קרן החוב ואת ריבית הבסיס, הרי שלעמדת הוועדה טעמו של מנגנון ריבית דריבית איננו חל במקרה זה. לפיכך, מוצע לקבוע שסעיף 7 לחוק לא יחול על דמי הפיגורים, ואלו ייצברו באופן נפרד מקרן החוב וריבית הבסיס. התמריץ לשלם אפקטיבי דיו גם מבלי שיתפח בכל תקופה בשיעור כל כך משמעותי. לפיכך יש לחשב את דמי הפיגורים בכל "תחנה" כנגזרת מהקרן עם ההצמדה וריבית הבסיס כפי שהן באותה עת. חישוב דמי הפיגורים יעשה בצורה פשוטה. כך למשל, אם שיעור דמי הפיגורים עומד על 4% לשנה, שיערוך החוב יעשה באמצעות הוספת דמי פיגורים בשיעור של 1% לרבעון. כך למעשה נוצרות תחנות תשלום שמעניקות תמריץ חיובי לתשלום חובות בהקדם.

34. לסיכום, הוועדה ממליצה שתוספת הפיגורים תיווסף לחוב אחת לשלושה חודשים. כך, יתרת החוב לתשלום תכלול תשלום קרן, ריבית בסיס ודמי פיגורים, אך מנגנון הריבית דריבית יחול על הקרן וריבית הבסיס בלבד ולא על דמי הפיגורים. כלומר, אין לגבות דמי פיגורים בגין דמי הפיגורים שכבר נצברו עד אותו מועד.

## ח. ריבית מטבע חוץ – המלצות הוועדה

### 1. המצב הקיים

1. ריבית מטבע חוץ היא אחת משלוש החלפות לקביעת ריבית הבסיס כפי שתואר לעיל. אולם, על פי בדיקה שנעשתה, לא מתנהלים תיקים על פי ריבית זו ומעולם לא התעורר קושי מצד נושים בגין אי שימוש בריבית זו.
2. מנגנון קביעת הריבית מתבסס על שיעור ריבית הליבור אשר החל מסוף שנת 2021 לא תהיה בשימוש.<sup>58</sup>
3. בישראל, בדומה למדינות אחרות בעולם, נהוג לנהל סוגיות משפטיות על בסיס המטבע המקומי. יש לציין כי לעיתים משתמשים במטבע חוץ במסגרת הסכמים וחוזים פרטיים שבהם נקבע מנגנון חישוב הריבית. לכן, אם ישנו הסכם כתוב, הרי שהריבית הכתובה בהסכם היא הקובעת ולא הריבית שמופיעה בלשון החוק.

### 2. המלצת הצוות

4. הוועדה ממליצה על ביטול ריבית זו מהטעמים האמורים לעיל.

## ט. המלצות להמשך

1. מאחר שלשינויים המוצעים בחוק פסיקת ריבית והצמדה השלכות רבות על חוק ההוצאה לפועל ועל אכיפת חובות, הוועדה ממליצה כי משרד המשפטים ורשות האכיפה והגביה יבחנו את קידומו של תזכיר חוק לביצוע ההתאמות הדרושות בחוק ההוצאה לפועל.

---

<sup>58</sup> <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/announcements-end-libor>



## י. סיכום

לאור החשיבות המשפטית והכלכלית בקביעת שיעורי ריביות המותאמים למאפייני המשק ולאור השינויים שחלו במשק בשני העשורים האחרונים הוקמה הוועדה לבחינת מנגנוני הריבית שבחוק פסיקת ריבית והצמדה במטרה לבחון את מנגנוני הריבית הקיימים בחוק ובתקנות. במסגרת עבודתה בחנה הוועדה את תכליות חוק פסיקת ריבית והצמדה, את תפקידיהן של ריבית הבסיס וריבית הפיגורים שבחוק, את נתוני הריביות הנוכחיות והצפויות ואת שיעורי הריביות שנקבעו בתקנות ואופן חישובן. המלצות הוועדה נועדו לקדם מנגנוני ריבית אשר יגשימו בצורה טובה יותר את תכליות החוק. זאת על רקע הנתונים הכלכליים הקיימים היום במשק כמו גם אלו הצפויים בעתיד. להלן עיקר המלצותיה של הוועדה:

א. הוועדה ממליצה על שינוי המנגנון לחישוב ריבית הבסיס כמפורט בהרחבה בפרק ו. תכלית ריבית הבסיס היא פיצוי של הנושה על העיכוב בקבלת התשלום המגיע לו. לצורך הגשמת תכלית זו, המלצת הצוות היא לקבוע מנגנון ריבית שמשקף את שווי הפיצוי המגיע לנושה על חסרון הכיס אשר נגרם לו ועל הצורך לגייס הון חלופי. מכיוון שיש מגוון רחב של נושים, המנגנון המוצע מבקש למצע בין נתוני הנושים ועלויות גיוס ההון שלהם לצורך יצירת שיעור ריבית אחיד לכללם.

ב. הוועדה ממליצה לשנות את מנגנון ריבית הפיגורים הקיים כדי להתאימו לתכלית החוק. כפי שמפורט בהרחבה בפרק ז, תוספת הפיגורים נועדה לתמרץ את החייבים לשלם את חובותיהם בהקדם. הוועדה סבורה שהמנגנון הקיים אינו משקף בצורה מיטבית תכלית זו ועל כן יש לשנותו. הוועדה סבורה שקיים שוני מהותי בין מנגנון הריבית לבין המנגנון התמרצי לתשלום החוב, ולכן ממליצה להפריד בין השניים וליצור מנגנון נפרד מהריבית שייקרא "דמי פיגורים". דמי הפיגורים ייזקפו לחוב אחת לרבעון במטרה ליצור תמרץ ברור לשלמו בטרם יגיע המועד שבו ייוספו אליו דמי הפיגורים. עוד ממליצה הוועדה ששיעור דמי הפיגורים יהיה 100% מריבית הבסיס כך שהזיקה לריבית הבסיס תשמר את עדכניות דמי הפיגורים על פני הזמן. לבסוף, מכיוון שהמנגנון החדש נועד לתמרץ את החייב לשלם ולא לפצות את הזוכה, הוועדה ממליצה לקבוע שדמי הפיגורים לא ייצברו בשיטה של "ריבית דריבית".

ג. הוועדה ממליצה לבטל את ריבית מטבע החוץ הקבועה כיום בחוק. ריבית זו נועדה לתת מענה למקרים שבהם התשלומים הנגבים הם במטבע חוץ אולם בפועל לא נעשה בה שימוש ואף ריבית הליבור שעליה היא מבוססת עתידה לצאת משימוש. לפיכך, כדי לשמור על עדכניותו ובהירותו של החוק מוצע למחוק ממנו ריבית זו.



כ"ח אייר תשע"ח

13 מאי 2018

לכבוד

מר גיל כהן, סגן בכיר לחשב הכללי מנהל חטיבת המימון יו"ר  
 מר יהונתן רוניק, מנהל יחידת אשראי, גבייה וביטוח ממשלתי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר  
 מר ליאור דוד פור, מנהל יחידת החוב הממשלתי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר  
 גבי טלי ארפי, סגנית בכירה ליועץ המשפטי, הלשכה המשפטית, משרד האוצר  
 גבי רני נויבאור, מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי), משרד המשפטים  
 גבי מרב זוהרי, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי), משרד המשפטים  
 גבי ענת הר אבן, יועצת משפטית רשות-האכיפה והגביה  
 גבי ענת ליברמן, סגנית יועצת משפטית רשות-האכיפה והגביה  
 רועי שטיין, מנהל תחום מוסדות ושוקים פיננסיים, חטיבת מחקר, בנק ישראל.

**כתב מינוי - הוועדה לבחינת מנגנוני הריבית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961**

**רקע**

הריבית במשק הישראלי והעולמי היא בעלת תפקיד מרכזי בהסדרת מגוון מערכות היחסים הכלכליות במשק, והיא בעלת השפעה נרחבת על הכלכלה והחברה הישראלית. ריבית נועדה, בין השאר, להבטיח עמידה בהתחייבויות וביצוע תשלומים שנקבעו במועד. אם תשלום לא בוצע במועד, נועדה הריבית גם לפצות את הנושה על נזק שנגרם לו עקב העיכוב בתשלום. מנגנוני הריבית השונים מבוססים על שווי הכסף עבור הצדדים ועל כן הם נדרשים לתאום את מחירי השוק ואת התמורות החלות בהם. ריבית נמוכה מדי לא תסייע לתמרץ את החייבים לשלם וכן תפצה בחסר את הנושים ואילו ריבית גבוהה מדי תוביל לחיוב כיתר של החייבים בתשלום.

לפיכך, כאשר חלים שינויים במחירי הכסף במשק יש לבחון את מנגנוני הריבית ולעדכןם במידת הנדרש. בהתאם לצורך זה, נערכו לאורך השנים שינויים רבים הן במנגנוני הריבית והן בשיעורה.

הצורך בבחינת מנגנוני הריבית ושיעורה עולה בימים אלו ביחס לריביות הנקבעות מכח חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961 (להלן: "חוק פסיקת ריבית והצמדה"). חוק זה הסדיר במקור את הריבית שתחול על סכומים שנקבעו בפסקי דין של בתי המשפט. עם השנים, השימוש במנגנון הריבית שבחוק פסיקת ריבית והצמדה התרחב הרבה מעבר לחובות פסוקים. כך, מנגנון הריבית שבחוק ושיעורה, אומץ בחקיקות רבות (מעל ל-150 חוקים) וכן בהסכמים בין יחידים וגופים פרטיים. כמו כן, המחוקק החיל את הריבית לפי חוק זה גם על חובות הנגבים בהוצאה לפועל בגין שטרות שלא נפרעו ותובענות על סכום קצוב. בסך הכל מנהלים בהוצאה לפועל נכון להיום כ-1,950,000 תיקים לפי ריבית זו.



אופן חישוב הריבית מוסדר בתקנות פסיקת ריבית והצמדה (קביעת שיעור הריבית ודרך חישובה), תשס"ג-2003 (להלן: "התקנות"). הסמכות לשנות את אופן חישוב הריביות נתונה לשר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים ונגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים בכנסת. מנגנוני הריבית הקבועים בתקנות עודכנו בפעם האחרונה לפני חמש עשרה שנים. נוכח השינויים הגדולים שחלו במחירי הכסף בשנים אלו, יש לבחון את טיבם של מנגנוני הריביות הקיימים. זאת על מנת להבטיח שהריביות יממשו את תפקידיהן במשק, תוך שמירה על האיזון בין האינטרסים של הנושים והחייבים.

נוכח החשיבות המשפטית והכלכלית בקביעתם של שיעורי ריביות המותאמים למאפייני המשק, ובראי השינויים שחלו במשק בשני העשורים האחרונים, אנו מקימים בזאת ועדה לבחינת הריביות לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961, והרינו למנותכם לוועדה זו.

#### מטרות הוועדה

1. לוודא כי מנגנוני חישוב ריביות לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מממשים את תכליותיהן הכלכליות והמשפטיות של הריביות השונות. לשם כך הוועדה תבחן את מנגנוני חישוב הריביות שבתקנות ותמליץ, ככל שתמצא בכך צורך, על המנגנון הראוי לחישוב הריבית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה.
2. לקדם מדיניות חקיקה ממשלתית מתואמת בנושא של ריבית - הוועדה תבחן הצעות לקידום התיאום בחקיקת הריבית של משרדי הממשלה השונים בשים לב לעקרונות לקביעת הריבית ותמליץ על ההצעות המתאימות ודרך ישומן.

#### סדרי עבודת הוועדה

הוועדה תקבע את סדרי עבודתה וכן תתייעץ ותשמע גורמים רלוונטיים לנושא לפי שיקול דעתה. נוסף על חבריה הקבועים, הוועדה רשאית לזמן לדיוניה מוזמנים שונים ככל שתמצא לנכון. כמו כן, לצורך מילוי תפקידיה, הוועדה תבחן את הסדרי הריבית הקיימים במדינות שונות, והוועדה רשאית להיעזר לשם כך במומחים בעלי ניסיון בנושא.

כמרכז הצוות ישמש מר יהונתן לוי, ראש ענף אשראי, אגף החשב הכללי במשרד האוצר.

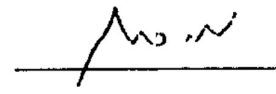
הוועדה רשאית להעסיק יועצים בהתאם לשיקול דעתה

בברכה,



איילת שקד

שרת המשפטים



משה כחלון

שר האוצר

### תקציר מנהלים

הריבית במשק הישראלי והעולמי היא בעלת תפקיד מרכזי בהסדרת מגוון מערכות היחסים הכלכליות במשק, והיא בעלת השפעה נרחבת על הכלכלה והחברה הישראלית.

חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א- 1961 (להלן- "חוק פסיקת ריבית והצמדה" או "החוק") מסדיר את הריבית שחלה על סכומים שנקבעו בפסקי דין של בתי המשפט. עם השנים, השימוש במנגנון הריבית שבחוק פסיקת ריבית והצמדה התרחב הרבה מעבר לחובות פסוקים כך שמנגנון הריבית שבחוק ושיעורה הוחל על החובות שנגבים בהוצאה לפועל, אומץ בחוקים רבים (מעל 150 חוקים) וכן בהסכמים בין יחידים וגופים פרטיים.

אופן חישוב הריבית (קביעת שיעור הריבית ודרך חישובה) מוסדר בתקנות פסיקת ריבית והצמדה, התשס"ג- 2003 (להלן- "התקנות"). מנגנוני הריבית הקבועים בתקנות עודכנו בפעם האחרונה לפני חמש עשרה שנים, בשנת 2003. נוכח השינויים הגדולים שחלו במחירי הכסף בשנים שחלפו והחשיבות המשפטית והכלכלית בקביעתם של שיעורי ריביות המותאמים למאפייני המשק, עולה הצורך בבחינת מנגנוני הריבית הקיימים ושיעורם. כל זאת על מנת להבטיח שהריביות יממשו את תפקידיהן במשק, תוך שמירה על האיזון בין האינטרסים של הנושים והחייבים.

בעקבות כך, בחודש יולי 2018, מינו שר האוצר ושרת המשפטים ועדה בראשות סגן החשב הכללי שבמשרד האוצר שנתבקשה לבחון את הריביות לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה ולהמליץ המלצותיה לשרים (להלן- "הוועדה").

מטרות הוועדה הן:

1. לוודא כי מנגנוני חישוב ריביות לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מממשים את תכליותיהן הכלכליות והמשפטיות של הריביות השונות. לשם כך הוועדה תבחן את מנגנוני החישוב של הריביות בתקנות ותמליץ, ככל שתמצא בכך צורך, על המנגנון הראוי לחישוב הריבית על פי החוק.
2. לקדם מדיניות חקיקה ממשלתית מתואמת בנושא של ריבית כמפורט בכתב המינוי של הוועדה.

על מנת לבחון את המצב הקיים ובדיקת הצורך בשינוי, הוועדה מבקשת לקבל את התייחסות הציבור לשאלות המפורטות בהמשך מסמך זה (עמודים 6-7).

השאלות עוסקות בין היתר, בתכליות ובשיקולים שצריכים להנחות את אופן קביעת הריביות, בשאלה מהו השימוש החלופי שניתן לעשות בכסף של הנושים אשר אותו צריכות לשקף הריביות, באופן חישוב הריביות (קביעת שיעור הריבית ודרך חישובה) בהתחשב בתכליות של כל אחת מהן, וכן בצורך בקביעת הריביות במנגנון של ריבית המתווספת באופן תקופתי (ריבית דריבית). כמו כן, עוסקות השאלות באופן אימוץ הריבית הקבועה בחוק אם רצו בכך הצדדים, בחוזים, ובטעמים שבגינם בוחרים צדדים להתקשרויות לסטות ממנה.

יובהר כי אומנם הוועדה מעוניינת לקבל התייחסויות לכלל השאלות, אבל מזמינה גם את הציבור שירצה להביע את עמדתו רק לגבי חלק מהסוגיות לשלוח התייחסויות חלקיות.

## 1. רקע

- 1.1 הריבית במשק הישראלי והעולמי היא בעלת תפקיד מרכזי בהסדרת מגוון מערכות היחסים הכלכליות במשק, והיא בעלת השפעה נרחבת על הכלכלה והחברה הישראלית. הריבית הבסיסית (Base rate) נקבעת על ידי הבנק המרכזי ומשקפת את המדיניות המוניטרית של הבנק המרכזי. מריבית זו נגזרות ריביות שוק הכסף (Money market) ומשם ריביות שוק ההון (Capital market). הריבית משקפת את מחיר הכסף במחזור ומשמשת, בין היתר, להבטיח עמידה בהתחייבויות וביצוע תשלומים שנקבעו במועד, היוון תזרימי מזומנים, תמחור עסקאות פיננסיות. אם תשלום לא בוצע במועד, נועדה הריבית לפצות את הנושה על נזק שנגרם לו עקב העיכוב בתשלום.
- 1.2 הצורך בבחינת מנגנוני הריבית ושיעורה עולה, בימים אלו, ביחס לריביות הנקבעות מכוח חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א- 1961 (להלן- "חוק פסיקת ריבית והצמדה" או "החוק"). חוק זה מסדיר את הריבית שתחול על סכומים שנקבעו בפסקי דין של בתי המשפט. עם השנים, השימוש במנגנון הריבית שבחוק פסיקת ריבית והצמדה התרחב הרבה מעבר לחובות פסוקים. כך, מנגנון הריבית שבחוק ושיעורה הוחל על החובות שנגבים בהוצאה לפועל, אומץ בחוקים רבים (מעל ל- 150 חוקים) וכן בהסכמים בין יחידים וגופים פרטיים.
- 1.3 אופן חישוב הריבית (קביעת שיעור הריבית ודרך חישובה) מוסדר בתקנות פסיקת ריבית והצמדה, תשס"ג 2003 (להלן- "התקנות"). הסמכות לשנות את אופן חישוב הריביות נתונה לשר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים ונגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים בכנסת. מנגנוני הריבית הקבועים בתקנות עודכנו בפעם האחרונה לפני חמש עשרה שנים, בשנת 2003. נוכח השינויים הגדולים שחלו במחירי הכסף בשנים אלו, יש לבחון את טיבם של מנגנוני הריביות הקיימים על מנת להבטיח שהריביות יממשו את תפקידיהן במשק, תוך שמירה על האיזון בין האינטרסים של הנושים והחייבים.
- 1.4 נוכח החשיבות המשפטית והכלכלית בקביעתם של שיעורי ריביות המותאמים למאפייני המשק, ובראי השינויים שחלו במשק בשני העשורים האחרונים, הוקמה ועדה לבחינת הריביות לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה תשכ"א- 1961 (להלן- "הוועדה").
- 1.5 להלן העקרונות המנחים אשר קבעה הוועדה לשם תיקון החוק והתקנות:
  - 1.5.1 קביעת מנגנון ריבית אשר עונה על תכליות הריבית.
  - 1.5.2 יצירת מנגנון רלוונטי התואם את מצב המשק לאורך זמן.
  - 1.5.3 יצירת מנגנון פשוט ויעיל אשר יגדיל את נגישות הצדדים בהליכים המשפטיים כך שמשתמשי החוק יבינו כיצד ליישמו.
- 1.6 במסגרת דיוני הוועדה, הוחלט על יציאה להליך קבלת מידע מהציבור (יקול קורא') וזאת על מנת לקבל מידע והמלצות מהציבור לגבי הצורך בשינוי בחוק ובתקנותיו ובמהות השינוי הנדרש. המידע וההמלצות שיתקבלו יהוו בסיס לדיון בסוגיות נבחרות ויסייעו לוועדה בבחינת הצורך בשינוי כאמור.
- 1.7 הוועדה פונה לקבלת מידע בנושאים הבאים:
  - 1.7.1 השימוש בחוק פסיקת ריבית והצמדה ובתקנות פסיקת ריבית והצמדה, לרבות שימוש בריביות הקבועות בהם שלא במסגרת אכיפת פסקי דין או אכיפת חובות בהוצאה לפועל.
  - 1.7.2 תכליתה של הריבית.
  - 1.7.3 יישום תכלית הריבית בחוק.
  - 1.7.4 אופן קביעת שיעורי הריבית.
  - 1.7.5 מועד עדכון מנגנון חישוב הריבית ומועד עדכון שיעור הריבית.

1.8 כל גוף או אדם פרטי הרואה את עצמו כבעל יכולת לספק מידע בנושאים האמורים בפנייה זו או בחלקם, מוזמן להשתתף בהליך זה ולהגיש מענה.

## 2. סקירה משפטית חוק פסיקת ריבית והצמדה

2.1 חוק פסיקת ריבית והצמדה נחקק בשנת 1961. לאורך שנות חייו של החוק חלו בו תמורות, ששיקפו שינויים בתפיסת הריבית. בעבר, הייתה נהוגה בישראל הגישה הנומינליסטית. על פי גישה זו, שינוי במחירים במשק לא צריך להשפיע על הגדרתם של חיובים כספיים. בהתאם לגישה זו הריבית שנקבעה בעת חקיקת החוק הייתה ריבית נומינלית, אחידה וללא הצמדה לאורך כל חיי החוב – ממועד היווצרות העילה או ממועד הגשת התביעה ועד לתשלום בפועל. הריבית חלה על סכומים שנקבעו בפסקי דין של בתי המשפט.

2.2 עיקרי התפתחות מנגנוני הריבית והשפעתם על החוק לאורך השנים בעקבות שינויים כלכליים ומשפטיים שחלו בחברה הישראלית:

2.2.1 שנת 1978<sup>59</sup> – בעקבות העלייה המהירה בשיעורי מדד המחירים (להלן – "המדד"), הוחלט על אימוץ הגישה ה"וולוריסטית" בחקיקה. גישה זו מדגישה את כח הקניה של יחידת הכסף ומטרתה היא לשמור על הערך הריאלי שלו. הגישה אומצה בחוק פסיקת ריבית והצמדה באמצעות תיקון מספר 3 לחוק, כאשר מטרת התיקון הייתה העמדת הנושה, ככל האפשר, מבחינה כלכלית ריאלית, במצב שבו היה אילו פרע החייב את חובו ממועד שנקבע. התיקון העמיד בפני הרשות השופטת שלוש חלופות לקביעת פיצוי על עיכוב התשלום הפסוק. שלושת החלופות חלו באופן אחיד ממועד היווצרות העילה או הגשת התביעה ועד למועד התשלום בפועל. להלן החלופות:

חלופה 1- תוספת ריבית נומינלית.

חלופה 2- הצמדת החוב למדד והוספת ריבית שעשויה להיות נמוכה יותר.

חלופה 3- הצמדה למדד בלבד.

2.2.2 שנת 1989<sup>60</sup> – יצירת ריבית פיגורים בחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967 (להלן – "חוק הוצאה לפועל").

בשלב זה ריבית הפיגורים נוספה רק במסגרת חוק ההוצאה לפועל. עיקרי השינוי בעקבות כניסת התיקון לתוקף:

2.2.2.1 חלוקת התקופה האחידה לשתי תקופות ויצירת נקודת זמן חדשה, "מועד הפירעון", לטובת חישוב הריבית על החוב. להלן חלוקת התקופה האחידה:

2.2.2.1.1 תקופה 1- התקופה שחלה החל מיום היווצרות העילה או מועד הגשת התביעה ועד המועד שבו ניתן פסק הדין או המועד שנקבע בפסק הדין לתשלום של החוב, לפי המאוחר (להלן "מועד הפירעון"). בתקופה זו עשויה לחול ריבית אחת מבין האפשרויות המפורטות לעיל. (להלן – "ריבית בסיס").

2.2.2.1.2 תקופה 2- התקופה שחלה החל ממועד הפירעון ועד מועד התשלום בפועל. בתקופה זו חלה ריבית פיגורים.

2.2.2.2 החלת ריבית הפיגורים על כלל פסקי הדין שהוגשו לביצוע בהוצאה לפועל.

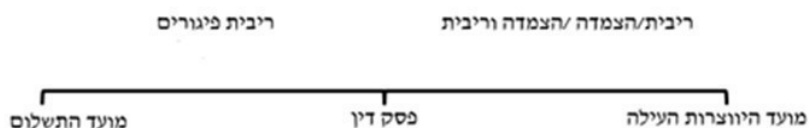
<sup>59</sup> תיקון 3 לחוק פסיקת ריבית והצמדה, 1978.  
<sup>60</sup> תיקון 8 לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967.

2.2.2.3 במסגרת תיקון חוק ההוצאה לפועל בוצעו שני תיקונים חשובים גם בחוק פסיקת ריבית והצמדה:

- 2.2.2.3.1 הגדרת ריבית צמודה - ריבית על הקרן לאחר שנוספו עליה הפרשי הצמדה.
- 2.2.2.3.2 יצירת ריבית דריבית בחוק פסיקת ריבית והצמדה כעניין שבחובה - ריבית שנפסקה לפי חוק זה, תצורף לקרן אחת לשנה.

2.2.3 שנת 2001<sup>61</sup> - 'ייבוא' ריבית הפיגורים מחוק ההוצאה לפועל לחוק פסיקת ריבית והצמדה. בשלב זה בוטלה ריבית הפיגורים בחוק ההוצאה לפועל והועברה לחוק פסיקת ריבית והצמדה. עיקרי השינוי בעקבות כניסת התיקון לתוקף:

2.2.3.1 חלוקת התקופה האחידה לשתי תקופות גם לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה:



2.2.3.2 ניתנה אפשרות להחיל ריבית פיגורים באופן גורף על כל פסקי הדין ללא קשר לאופן גבייתם, כלומר, גם אם לא נגבו בהוצאה לפועל.

2.2.3.3 הרשות השופטת כהגדרתה בחוק הוסמכה מכוח החוק לקבוע שיעור ריבית צמודה הנמוך מריבית הפיגורים לגבי התקופה שממועד הפירעון עד התשלום בפועל, מטעמים מיוחדים שיירשמו, ובלבד שהריבית לא תפחת מהשיעור שנקבע בפסק הדין לתקופה שעד מועד הפירעון. סמכות זו הייתה קיימת בחוק ההוצאה לפועל והועברה, בשינויים מסוימים, לחוק פסיקת ריבית והצמדה יחד עם ריבית הפיגורים.

2.2.4 השימוש בחוק כיום:

- 2.2.4.1 החוק קובע את הריבית שתחול על תשלומים מכוח פסקי דין.
- 2.2.4.2 הריבית שבחוק חלה גם על חובות שנגבים בהוצאה לפועל, גם אם מקורם אינו בפסק דין<sup>62</sup>. בהוצאה לפועל מתנהלים כ-2 מיליון תיקים לפי ריבית זו.
- 2.2.4.3 המנגנון הקבוע בחוק מופיע בעשרות חוקים נוספים.
- 2.2.4.4 במסגרת התקשרויות חוזיות נהוג להפנות למנגנון שבחוק באופן וולונטרי, כאשר הצדדים אינם מעוניינים לקבוע בעצמם מנגנון ריבית משלהם.
- 2.2.4.5 מנגנון ריבית דריבית מיושם באופן גורף על כל הריביות המוטלות מכח החוק, לרבות ריבית פיגורים.

### 3. סקירה משפטית של שינויי קביעת שיעורי הריבית לאורך השנים:

- 3.1 שיעורי הריבית נקבעו בצווים שהוצאו מכח חוק הריבית (שינוי שיעורים), תשל"ג-1972.
- 3.2 בשנת 2001 הוקנתה הסמכות לשר האוצר לקבוע את שיעורי הריביות השונות בתקנות<sup>63</sup> נוכח השינויים הכלכליים במשק ועל מנת לאפשר למחוקק גמישות הדרושה להתאמת שיעורי הריבית למשק.

<sup>61</sup> תיקון 8 לחוק פסיקת ריבית והצמדה, 2001

<sup>62</sup> סעיפים 81א ו-181 לחוק ההוצאה לפועל; הסעיפים קובעים בכפוף לתנאים האמורים בהם, כי שטרות ותביעות על סכום קצוב ניתנים לביצוע כמו פסק דין של בית משפט.

<sup>63</sup> תיקון 8 לחוק פסיקת ריבית והצמדה, שנת 2001

3.3 להלן מנגנוני הריבית שנקבעו בתקנות בשנת 2003<sup>64</sup> :

3.3.1 מנגנון הריבית הנומינאלית לפי סעיף 2 לחוק.

3.3.2 מנגנון הפרשי הצמדה וריבית לפי סעיף 3א לחוק.

3.3.3 מנגנון הריבית על תשלום במטבע חוץ לפי סעיף 4(א) לחוק.

3.3.4 מנגנון ריבית הפיגורים לפי סעיף 5(ב) לחוק.

#### 4. תיאור המידע המבוקש

על המשיב לפנייה זו לענות על הסעיפים הבאים או חלקם כפי שיפורטו להלן :

4.1 רקע אודות פעילותו של המשיב ואופן השימוש של המשיב בחוק ובתקנותיו :

4.1.1 תחום הפעילות של המשיב תוך ציון אודות עיסוקיו, התמחותו, לקוחותיו וניסיונו.

4.1.2 תיאור השימוש בחוק פסיקת ריבית והצמדה (לרבות שימוש מעבר לחובות פסוקים) ובהם הסכמים וחוזים שהמשיב צד בהם.

4.1.3 מתן דוגמאות לשימוש שעושה המשיב בחוק.

4.1.4 פירוט הריביות שבהן המשיב עושה שימוש ותכלית השימוש בריביות.

4.1.5 האם קיימים קשיים באימוץ מנגנוני הריבית כפי שמופיעים בחוק בהתקשרויות של המשיב?

4.2 התייחסות לתכליתה של הריבית. רצוי להתייחס בנפרד לריביות שעד מועד הפירעון (ריבית שקלית, ריבית צמודה וריבית מטבע חוץ) ולריבית שלאחר ממועד הפירעון (ריבית הפיגורים).

4.2.1 האם להערכתך תכלית הריבית בחוק משיגה את מטרתיה?

4.2.2 מה להערכתך צריכה להיות תכלית הריבית במסגרת החוק, כלומר מהן המטרות שהיא נועדה להשיג או שראוי שהיא תשיג?

4.3 המלצה ליישום תכליתה של הריבית בחוק תוך התייחסות לנקודת הבאות :

4.3.1 מהי להערכתך העלות או ההפסד שעומד בפני הנושה, בגין אי קבלת התשלום שעליו הריבית נועדה לפצות?

4.3.2 מהי הריבית הרלוונטית או מנגנון הריבית המתאים שמשקפים את הנזק לנושה בגין אי קבלת התשלום?

4.3.3 מהן הסיבות שבגינן הריבית לאחר מועד הפירעון צריכה להיות גבוהה יותר מהריבית הניתנת עד מועד הפירעון, אם בכלל?

4.3.4 האם זהות הנושה או זהות החייב צריכה להוות קריטריון בקביעות שיעור הריבית? ניתן להתייחס בנפרד לריבית עד מועד הפירעון ולריבית לאחר מועד הפירעון.

4.4 המלצה לקביעת שיעורי הריביות (אופן חישוב הריביות) תוך התייחסות לתקופות החוב. בתשובתך אנא התייחס לנקודות הבאות :

4.4.1 האם נכון לקבוע מנגנון ריבית באמצעות ריבית בסיס<sup>65</sup> וקביעת מרווחים. אם כן, מהם הנתונים על בסיסם תחושב ריבית הבסיס והמרווחים?

4.4.2 האם נכון לקבוע מנגנון ריבית המבוסס על נתוני שוק (לדוגמה הריבית על הלוואות, או תשואת אגרות חוב)? אם כן, מהם נתוני השוק על בסיסם תחושב הריבית?

64 תקנות פסיקת ריבית והצמדה (קביעת שיעור הריבית ודרך חישובה), תשס"ג-2003

65 כך לדוגמה, ריבית הבסיס כפי שכתובה בחוק נכון להיום, היא הריבית לפי סעיפים 2 ו-3 לחוק, דהיינו, הריבית היחידה שחלה עד מועד הפירעון ואשר לאחריו מתווסף על ריבית זו רכיב פיגורים.



- 4.4.3 האם נכון להשתמש במנגנון הצמדה? אם כן, מהו מועד ההצמדה ומהן הריביות שצריכות להיות צמודות?
- 4.4.4 האם ישנה חלופה אחרת עדיפה?
- 4.5 התייחסות למועד עדכון מנגנון חישוב הריבית ולמועד עדכון שיעורי הריבית:
- 4.5.1 האם נכון שמועד בחינת שינוי מנגנון חישוב הריבית (בחינה מחדש של המנגנון) יהיה תלוי במצב השוק (כגון: סביבת הריבית או האינפלציה במשק)? אם כן באילו מקרים ומדוע?
- 4.5.2 האם נכון שמועד בחינת שינוי מנגנון חישוב הריבית (בחינה מחדש של המנגנון) יתקיים במועדים קבועים מראש? אם כן, מהי התדירות הראויה?
- 4.5.3 מהי התדירות הראויה לעדכון שיעורי הריבית (חודשית, רבעונית, שנתית וכו')? כיום שיעורי הריבית מתעדכנים אחת לרבעון. האם ישנה חשיבות שטווח הריבית יותאם לתדירות העדכון?
- 4.5.4 האם ראוי שהריבית תחושב באמצעות ריבית דריבית או ריבית פשוטה, ומדוע?
- 4.6 נקודות נוספות להתייחסות לשם קביעת סוג הריבית שתיושם בחוק:
- 4.6.1 הצורך במספר בסיסי הצמדה שונים בחוק- האם נכון שיהיו מספר בסיסי הצמדה שונים? לדוגמה ריבית שקלית, ריבית צמודה או ריבית מטבע חוץ.
- 4.6.2 תחולת החוק- פירוט הרכיבים עליהם יחול החוק מעבר לסכום התביעה (הוצאות בית משפט, שכר טרחה עו"ד וכד').
- 4.6.3 האם נכון לקבוע ריבית אחת ויחידה או לחלופין לקבוע מספר ריביות אפשריות ולהעניק בחוק סמכויות לרשות השיפוטית לקביעת סוג הריבית? האם מומלץ להוסיף מנגנון בחוק הקובע את סוג הריבית במקרה בו הרשות השיפוטית לא ציינה את סוג הריבית (ריבית ברירת מחדל)?
- 4.6.4 האם יש להבחין בין סוגי החובות לעניין קביעת שיעור הריבית? לדוגמה, הבחנה בין חובות מסוג עיצומים מנהליים אל מול חובות מהתחום האזרחי כמו הלנת שכר, חוב מזונות או חוב בגין הפרת חוזה.

## 5. לוחות זמנים של ההליך

שלב	הפעילות	התאריך
1.	מועד פרסום הבקשה לקבלת מידע באתר אגף החשב הכללי	13.3.19
2.	מועד אחרון להגשת שאלות הבהרה לבקשה זו	02.4.19
3.	מועד אחרון לפרסום מענה לשאלות הבהרה	18.4.19
4.	מועד אחרון להגשת מענה לבקשה זו	28.5.19

## 6. מהות הפניה ואי התחייבות הוועדה

- 6.1 מובהר בזאת כי פנייה זו הינה פנייה מוקדמת לקבלת מידע בלבד, ואין בה בשום צורה או דרך כדי להוות התחייבות כלשהיא של הוועדה לכלול בהמלצותיה את כלל ההערות שנתקבלו או חלקן. יודגש כי אין בפנייה זו משום התחייבות של הוועדה להמשיך בתהליך זה, בכל דרך שהיא. כל ההוצאות הכרוכות בהגשת המידע יחולו על מוסר המידע בלבד ומוסר המידע לא יהא זכאי לכל פיצוי ו/או שיפוי בגין הגשת המענה לפניה.
- 6.2 העברת המידע איננה מעניקה למוסר המידע כל זכות כלפי הוועדה ואינה מטילה על הוועדה חובה כלשהי.
- 6.3 הוועדה לא תישא בכל תשלום או הוצאה, שייגרמו למוסר המידע בגין פנייה זו ועקב המגעים עמו, אם יקוימו, בהקשר לבדיקת המידע או כל הקשר אחר בעניין זה.
- 6.4 הוועדה תהיה רשאית להעביר כל מידע או נתון הקשור במידע שנמסר לה וכן לפרסם מפרטים או אפיונים אשר יתבססו על המידע אשר ייאסף כתוצאה מהליך זה. על אף האמור, מתחייבת הוועדה שלא לפרסם, בדרך זו או אחרת, את זהות המשיב לבקשה זו.
- 6.5 הוועדה שומרת לעצמה את הזכות להיפגש עם המשיבים, כולם או חלקם, ולבקש מהם מידע נוסף.

## 7. תנאים נוספים

- 7.1 בקשה זו מיועדת לשם קבלת מידע אשר ישמש את הוועדה בכוונתה לגבש המלצות לשינוי והכל לפי שיקול דעתה הבלעדי של הוועדה ללא צורך לנמק את החלטתה, ללא הודעה מוקדמת וללא כל פיצוי למשיבים לבקשה זו.
- 7.2 בקשה זו אינה מחייבת את הוועדה בכל צורה שהיא כלפי מי מהמשיבים. עצם הגשת מענה לא תחייב את הוועדה לבדיקה, קבלת הערות או התייחסות, כולן או חלקן, למתן יתרון בעתיד של הוועדה כלפיהם.
- 7.3 כל ההוצאות הכרוכות בהכנת המענה יחולו על המשיב בלבד, ובשום מקרה לא יהיה המשיב זכאי להחזר או פיצוי כספי כל שהוא בגין הוצאותיו כאמור.

נספח ג – רשימת החוקים המאמצים את מנגנוני הריבית שבחוק פסיקת ריבית והצמדה

<u>מספר סעיף</u>	<u>שם החיקוק</u>	<u>מס"ד</u>
58	חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008	.1
19	חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000	.2
111 ד (ב)	פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970	.3
14 (יב)	פקודת הבנקאות, 1941	.4
16 (י)	חוק בנק ישראל, התשי"ע-2010	.5
66	חוק בנק ישראל, התשי"ע-2010	.6
12(ג)(ב1)(5)	חוק בנק ישראל, התשי"ע-2010	.7
15(ג2) ; 15(ד)	חוק האפוטרופוס הכללי, תשל"ח-1978	.8
369 (ג4)	חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995	.9
	חוק הבלו על דלק, התשי"ח-1958	.10
50 (ב) (ו)	חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981	.11
50 (טו) (ג)	חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988	.12
50 (יג) (ג)	חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988	.13
50 (יא)	חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988	.14
11	חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011	.15
13 (ב)	חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011	.16
22 (ב)	חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011	.17
24	חוק הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007. (תיקון עקיף בפקודת מס הכנסה - הוספת סעיף 195ו)	.18
2	חוק מוסר תשלומים לספקים, התשע"ז-2017	.19

<u>מספר סעיף</u>	<u>שם החיקוק</u>	<u>מס"ד</u>
2	חוק מוסר תשלומים לספקים, התשע"ז–2017	.20
2ג(א)	חוק הגליל, התשמ"ח–1988	.21
275	חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו–2015	.22
25	חוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם), התשע"ב–2012	.23
13(ד)(1)	חוק הגנת הצרכן, התשמ"א–1981	.24
22(יב)	חוק הגנת הצרכן, התשמ"א–1981	.25
13(ב)	חוק הגנת הצרכן, התשמ"א–1981	.26
18(א)	חוק הגנת השכר, התשי"ח–1958	.27
109(ח)	חוק הדואר, התשמ"ו–1986	.28
109(ט) (ג)	חוק הדואר, התשמ"ו–1986	.29
109(ו)	חוק הדואר, התשמ"ו–1986	.30
81 א 3 (ג)	חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז–1967	.31
9 (ג)	חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז–1967	.32
הובלת	פקודת הובלת טובין בים	.33
357	חוק החברות, התשנ"ט–1999	.34
44 (6)	חוק החברות, התשנ"ט–1999	.35
157	חוק הטיס, התשע"א–2011	.36
6 (יד)	פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב–1972	.37
28	חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א–2011	.38
46	חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד–2004	.39
150 (י)	חוק המים, התשי"ט–1959	.40

<u>מספר סעיף</u>	<u>שם החיקוק</u>	<u>מס"ד</u>
203 (ב)	פקודת המכס [נוסח חדש]	.41
223 (א)	פקודת המכס [נוסח חדש]	.42
25	חוק המכר, התשכ"ח-1968	.43
4	חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974	.44
137	פקודת המכרות	.45
3	חוק המפלגות (גביית סכומים לאוצר המדינה) (הוראת שעה), התשס"ח-2008	.46
28 כה"ג	חוק המפלגות, התשנ"ב-1992	.47
סעיף 28 לו(ז)(2)	חוק המפלגות, התשנ"ב-1992	.48
17	פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972	.49
2 (א)	חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995	.50
18 (ב)	חוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996	.51
16	חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), התשס"א-2001	.52
18 (ו)	חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989	.53
42	חוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011	.54
43	חוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית, התשע"ו-2016	.55
38 (ב)	חוק הסדרת העיסוק בייצוג על ידי יועצי מס, התשס"ה-2005	.56
33	חוק הסדרת פעילות חברות דירוג האשראי, התשע"ד-2014	.57
32 (ב)	חוק הסדרת פעילות חברות דירוג האשראי, התשע"ד-2014	.58
35 (ב)	חוק הסדרת פעילות חברות דירוג האשראי, התשע"ד-2014	.59
28 (ד)	חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957	.60
163 (ד) (א)	חוק הספנות (ימאים), התש"לג-1973	.61

<u>מספר סעיף</u>	<u>שם החיקוק</u>	<u>מס"ד</u>
17	חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985	.62
15 (ד)	חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999	.63
39 (ג)	חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007	.64
21	חוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, התשע"ז-2017	.65
46	חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018	.66
92 (ח)	חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981	.67
36 (ג)	חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005	.68
81	חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016	.69
13 (כג)	חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012	.70
8	חוק הקצבאות (פיצוי בעד איחור בתשלום), התשמ"ד-1984	.71
14 (2) (ב)	פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943	.72
102	חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990	.73
19 (ה)	חוק התאגידים הביטחוניים (הגנה על אינטרסים ביטחוניים), התשס"ו-2006	.74
104	חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009	.75
4(4)ג)	חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965	.76
158 (מ)	חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965	.77
37 (ה)	חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982	.78
37 (א) (12)	חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982	.79
235 (ב)	חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018	.80
226 (ד)	חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018	.81
28 (א)	חוק חוזה ביטוח, התשמ"א-1981	.82

<u>מספר סעיף</u>	<u>שם החיקוק</u>	<u>מס"ד</u>
14 (י)	חוק החמרים המסוכנים, התשנ"ג–1993	.83
2016	חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו–2016	.84
1959	חוק שירות התעסוקה, התשי"ט–1959	.85
21 (ה)	חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התשי"ט–1949	.86
14 (ט)	חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א–2001	.87
54	חוק טיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב– 2012	.88
35	חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה–1994	.89
19 (ו)	חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה–2005	.90
12 (ג)	חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה–1995	.91
1	חוק כבישי אגרה (מנהרות הכרמל), התשנ"ה–1995	.92
5 (ט)	חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח–1988	.93
66	חוק מניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א–2011	.94
80	חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב–2002	.95
7 (ד)	חוק משק הדלק (איסור מכירת דלק לתחנות תדלוק מסוימות), התשס"ה–2005	.96
52	חוק ניירות ערך, התשכ"ח–1968	.97
67 (י) (א)	חוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה), התשס"ו–2006	.98
100	חוק נתוני אשראי, התשע"ו–2016	.99
5	חוק נתיבים מהירים, התש"ס–2000	.100
13 (ב)	חוק לסילוק ולמיחזור צמיגים, התשס"ז–2007	.101
14 (ט)	פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט–1979	.102
60 (יב)	פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א–1981	.103

<u>מספר סעיף</u>	<u>שם החיקוק</u>	<u>מס"ד</u>
1 יח (ב)	חוק עובדים זרים, התשנ"א–1991	.104
41 (א)	חוק עידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א–1980	.105
15 מא(א)(5)	חוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד–1984	.106
47 (א)	חוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד–1984	.107
47 ב (א) (2) (ב)	חוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד–1984	.108
5 (ד)	חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה–1975	.109
5 ז (ד)	חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה–1975	.110
13	חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד–2014	.111
16	חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז–2016	.112
30	חוק לפיקוח על הפעלת צהרונים, התשע"ז–2017	.113
134 (א)	פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם–1980	.114
23	חוק לצמצום השימוש בשקיות נשיאה חד־פעמיות, התשע"ו–2016	.115
42	חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד–2014	.116
45	חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד–2004	.117
40	חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז–1977	.118
19 (ב)	חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח–1998	.119
81	חוק שירות אזרחי, התשע"ז–2017	.120
45	חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב–2002	.121
12	חוק שירותי תיירות, התשל"ו–1976	.122
11 (ד) (ב)	חוק שמירת הנקיון, התשמ"ד–1984	.123
135	חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א–2001	.124



<u>מספר סעיף</u>	<u>שם החיקוק</u>	<u>מס"ד</u>
16 (ב)	חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002	.125
63	חוק תיירות מרפא, התשע"ח-2018	.126
6	תקנות אוויר נקי (אגרות), התשע"א-2010	.127
25	תקנות האפוטרופוס הכללי (סדרי דין וביצוע), התשל"ח-1978	.128
5	תקנות הביטוח הלאומי (השתתפות במימון פעולות בטיחות וגיהות בעבודה), התשמ"ח-1988	.129
3	תקנות הדואר (היקף האחריות לדברי דואר פנים), התשס"ו-2006	.130
120 (ד) (א)	תקנות ההוצאה לפועל, התש"ס-1979	.131
5	תקנות ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002) (כללים למימון הגנות חוף בים המלח), התשס"ג-2002	.132
5 (ג)	תקנות ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2017 ו-2018) (מענק לחייב במס ריבוי דירות בעד מכירת דירה, התשע"ז-2017	.133
13 (ג)	תקנות החברות (כללים בדבר מינוי כונסי נכסים ומפרקים ושכרם), התשמ"א-1981	.134
4 (ב)	תקנות החומרים המסוכנים (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), התש"ע-2010	.135
17 (ד)	תקנות הטלגרף האלחוטי (רשיונות, תעודות ואגרות), התשמ"ז-1987	.136
7 (ב)	תקנות לטיפול סביבתי בציד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות (הפחתה של סכומי עיצום כספי ופריסת תשלומים), התשע"ד-2014	.137
8 (א)	תקנות לעידוד מחקר ופיתוח בתעשיה (שיעור התמלוגים וכללים לתשלומם), התשנ"ו-1996	.138
8 (ב)	תקנות לעידוד מחקר ופיתוח בתעשיה (שיעור התמלוגים וכללים לתשלומם), התשנ"ו-1996	.139
5 (ב)	תקנות למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק (הפחתה של סכום עיצום כספי ופריסת תשלומים), התשע"ב-2011	.140
7 (ה)	תקנות מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים (היטל למניעת זיהום הים), התשע"א-2011	.141
תוספת – תקנה 3 (ה)	תקנות מסילות הברזל (דרישה לתשלום חיוב מוגדל לנוסע ברכבת מקומית), התשע"א-2011	.142
90 (ז)	תקנות ניירות ערך (זירת סוחר לחשבונו העצמי), התשע"ה-2014	.143
6 (א)	תקנות פינוי בינוי (פיצויים) (כללים לקביעת שכרו של שמאי פינוי בינוי), התשע"ב-2011.	.144

<u>מספר סעיף</u>	<u>שם החיקוק</u>	<u>מס"ד</u>
פרק ג' לתוספות – סעיף 12	תקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (תנאי חוזה לביטוח דירות ותכולתן), התשמ"ו-1986	.145
6 (ב)	תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (העברת כספים בין קופות גמל), התשס"ח-2008.	.146
22 (א)	תקנות רישום ציוד וגיוסו לצבא-הגנה לישראל, התשמ"ח-1987	.147
7	תקנות הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (כספים), התשנ"ב-1992	.148
8	תקנות הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (תשלומי בעל זכיון לשידורי רדיו), התשנ"ה-1995	.149
7 (ב)	תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006	.150
12 (ב)	תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזק-מפגר במעון), התשס"א-2001	.151
3 (ג)	תקנות שמירת הנקיון (היטל לשמירת הנקיון), התשמ"ז-1987	.152
6 (א)	תקנות התכנון והבניה (שכרו של שמאי מכריע ושמאי מייעץ), התשס"ט-2009	.153
1	תקנות התכנית להבראת כלכלית ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (כללים להחזר תשלומים), התשס"ט-2009	.154
27	תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (זכיונות), התשמ"ח-1987	.155
1	תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תמלוגים), התשס"א-2001	.156
9 (א)	הוראות הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (ביטוח סיעודי קבוצתי לחברי קופת חולים), התשע"ו-2015	.157
9 (ב)	הוראות הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (ביטוח סיעודי קבוצתי לחברי קופת חולים), התשע"ו-2015.	.158
8 (א)	הוראות הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (ביטוח סיעודי קבוצתי לחברי קופת חולים), התשע"ו-2015.	.159
8 (ב)	הוראות הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (ביטוח סיעודי קבוצתי לחברי קופת חולים), התשע"ו-2015	.160
5	כללי הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (פריסת חובות), התשס"ח-2008	.161
3 (א)	כללי הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (החזר תשלומי מימון), התשנ"ב-1992	.162
11 (ה)	כללים למינוי מפרקים של אגודות שיתופיות ולקביעת שכרם, התשנ"א-1991	.163
5	צו המועצות המקומיות (חלוקת הכנסות בין המועצה האזורית רמת הנגב לבין המועצה האזורית נווה מדבר והמועצות המקומיות ירוחם ושגב שלום), התשע"ה-2014	.164

<u>מספר סעיף</u>	<u>שם החיקוק</u>	<u>מס"ד</u>
5	צו המועצות המקומיות (חלוקת הכנסות בין המועצה האזורית רמת הנגב לבין המועצה המקומית ירוחם), התשע"ה–2014	.165
5	צו העיריות (חלוקת הכנסות בין המועצה המקומית התעשייתית מגדל תפן, עיריית מעלות תרשיחא, והמועצות המקומיות יאנוח ג'ת, כסרא-סמיע, כפר ורדים ומעלה יוסף), התשע"ח–2018	.166
5	צו העיריות (חלוקת הכנסות בין עיריית אלעד והמועצה האזורית דרום השרון), התשע"ז–2017	.167
5	צו העיריות (חלוקת הכנסות בין עיריית דימונה לבין עיריית ערד והמועצות המקומיות כסייפה, מיתר וערעה בנגב והמועצה האזורית אל קסום), התשע"ה–2014	.168
5	צו העיריות (חלוקת הכנסות בין עיריית נתיבות לבין עיריית אופקים והמועצות האזוריות מרחבים ושדות נגב), התשע"ז–2017	.169
5	צו חלוקת הכנסות (עיריות דימונה וערד והמועצה האזורית תמר), התשע"ה–2014	.170
5	צו חלוקת הכנסות (עיריית קרית גת, המועצות האזוריות שפיר, לכיש ויואב), התשע"ד–2014	.171
5	צו נתוני אשראי (אגרות), התשע"ח–2017	.172