



בג"צ 3943/13 - ליאור אלמגור נ' שר הביטחון

גמל ופנסיה - מיסוי - היוון קצבאות

var MareMakom = "בגצ 3943/13 - ליאור אלמגור נ' שר הביטחון, תק-על 2016(1), 6972(11/02/2016)";

{p.IDHidden{display:none

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3943/13

לפני:

כבוד הנשיאה מ' נאור
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט נ' סולברג
1. ליאור אלמגור
2. משה גורמן
3. צבי אלעד
4. 177 עותרים נוספים

העותרים:

נגד

1. שר הביטחון
2. הממונה על גמלאות במשרד הביטחון

המשיבים:

התנגדות למתן צו על תנאי

ז' בתשרי התשע"ה (1.10.2014)
ו' בחשוון התשע"ו (19.10.2015)

תאריכי הישיבות:

עו"ד דורי ברקל; עו"ד אביגדור ליאור
עו"ד יאנה סימקין

בשם העותרים:
בשם המשיבים:

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

פרשנותה של תקנה 6א(א1) לתקנות שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) (היוון קיצבאות ותביעות נגד צד שלישי), התש"ל-1970 (להלן: תקנות ההיוון או התקנות) היא שעומדת במוקד העתירה שלפנינו.
עמוד 1



הקדמה ורקע כללי - הוון קצבת פרישה ותקנות ההוון

1. גמלאי שירות קבע בצה"ל (להלן: גמלאי שירות הקבע או הגמלאי) הזכאי לקצבת פרישה לפי חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן: חוק הגימלאות) רשאי להוון עד 25% מהקצבה שלה הוא זכאי (ראו סעיף 69 לחוק הגימלאות). ההוון הוא עסקה כלכלית, שמשמעותה היא כי הגמלאי מקבל לידיו חלק משווי הגמלה בתשלום חד פעמי מראש, במועד ההוון. לאחר זאת, מופחתת הקצבה החודשית השוטפת שמשלמת לו. כלומר, סכום ההוון מהווה קבלת אותה קצבה בדרך תשלום שונה, כאשר במקום תשלום לשיעורין מתקבל הסכום המהוון (על עסקאות הוון ראו בג"ץ 571/81 הפטקה נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד לו(3) 477, 483 (1982)). עם נטילת ההוון פוקעת זכותו של הגמלאי לחלק מן הקצבה שהוון, אף אם מתברר בחלוף הזמן כי שוויה המצטבר של ההפחתה על חשבון ההוון - היינו הניכוי החודשי - עולה על התשלום החד פעמי שקיבל הגמלאי.

2. ברבות השנים, כפי שפורח להלן, נקבעו בתקנות ההוון הסדרים שונים להפסקת הניכויים החודשיים (ההפחתה) מהקצבה על חשבון ההוון, ועוד נקבעו הסדרים להפחתה בגובה הניכויים החודשיים במקרים שבהם סכומי הניכויים החודשיים עולים על התשלום החד פעמי שהתקבל במועד ההוון. אחד ההסדרים האמורים, הקבוע בסעיף 6א(1) לתקנות ההוון, עומד במרכזה של העתירה שלפנינו. לפי הסדר זה, גמלאי שירות הקבע שמלאו לו 65 שנים; שזכאי לקצבה משך 15 שנים לפחות, ובבדיקה שערך בעניינו הממונה על הגמלאות במשרד הביטחון (להלן: הממונה) נמצא כי סכומי הניכויים החודשיים עולים על סכום ההוון שקיבל (להלן: הבדיקה), יופחת הניכוי החודשי מקצבתו בגין ההוון בשיעור של 80%.

3. טרם שנעמוד על הרקע הרלוונטי להתקנת תקנה 6א(1), נסביר בקצרה כיצד מבוצע הוון הקצבה. כאמור, ההוון הוא עסקה כלכלית שבה משתלם לגמלאי סכום חד פעמי במועד ההוון, ותחתיו מנוכה חלק יחסי מקצבתו החודשית. "סכום ההוון", אותו תשלום חד פעמי שמשלם לגמלאי במועד ההוון, מחושב לפי נוסחה שמרכיביה הם הקצבה שלה זכאי הגמלאי ביום ההוון (להלן: הקצבה הקובעת), קצבה שנקבעת לפי המשכורת הקובעת של הגמלאי ביום שחרורו משירות הקבע; האחוז שבחר הגמלאי להוון מתוך קצבתו, שלא יעלה כאמור על 25% (להלן: אחוז ההוון); ומקדם ההוון שנקבע בלוח 1 שבתוספת הראשונה לתקנות ההוון (להלן: מקדם ההוון), בהתאם לגיל הפרישה של הגמלאי. מקדם ההוון הוא משתנה סטטיסטי שמגלם בתוכו מרכיבים של תוחלת חיים צפויה ושל ריבית ההוון, המשקפת את התשואה הפוטנציאלית הצפויה במועד ההוון בגין השקעה של סכום ההוון על ידי הגמלאי למשך תקופת ההוון. אופן החישוב קבוע בתקנה 7 לתקנות: ראשית, מכפילים את אחוז ההוון בקצבה הקובעת השנתית של הגמלאי. שנית, מכפילים סכום זה במקדם ההוון בהתאם לגיל הפרישה של הגמלאי. הסכום המתקבל הוא סכום ההוון שלו זוכה הגמלאי במועד ההוון (ראו בג"ץ 4157/98 "צוות" אגודת גימלאי



שירות הקבע בצה"ל נ' שר האוצר, פ"ד נח(2) 769, 774 (2004) (להלן: עניין צוות).

4. אשר לניכוי החודשי, זה מחושב בהתאם לאחוז ההיוון שבחר הגמלאי להוון מתוך קצבתו. כך, אם בחר הגמלאי להוון את השיעור המרבי של 25% מקצבתו, זהו השיעור שיופחת מדי חודש בחודשו מהקצבה שלה היה זכאי אילו לא היוון חלק ממנה. ודוקו: קצבתו החודשית של הגמלאי נתונה לשינויים עיתיים בהתאם למשכורת משרתי הקבע בדרגה ובדירוג המקצועי שבהם פרש הגמלאי, משכורת המשתנה מעת לעת. כך, סכום ההיוון ידוע מראש, אך סכומי ההחזר (הם הניכויים החודשיים) אינם ידועים ונתונים לשינוי (ראו עניין צוות, בעמ' 786).

5. למען נוחות הדיון נביא דוגמא מספרית תיאורטית. גמלאי שירות קבע שהשתחרר בגיל 42 וזכאי, בהתאם למשכורתו הקובעת במועד פרישתו, לקצבת פרישה חודשית בשיעור של 1,000 ש"ח, מעוניין להוון 25% מקצבתו במועד פרישתו. קצבתו השנתית במועד ההיוון היא 12,000 ש"ח X 12 חודשים = 12,000 ש"ח. כעת מכפילים את אחוז ההיוון בקצבה הקובעת השנתית: 12,000 ש"ח X 25% = 3,000 ש"ח. מקדם ההיוון לגבר שגיל פרישתו הוא 42, לפי לוח 1 שבתוספת הראשונה לתקנות ההיוון, הוא 13.423. משכך, סכום ההיוון שיקבל הגמלאי במועד ההיוון הוא 3,000 ש"ח X 13.423 = 40,269 ש"ח. בהתאם, בכל חודש ממועד ההיוון הלאה ינוכו מקצבת הפרישה של הגמלאי 25%. אם קצבתו תעמוד על שיעור יציב של 1,000 ש"ח, ינוכו ממנה כל חודש 250 ש"ח כך שהקצבה הנותרת תעמוד על שיעור של 750 ש"ח. ברם, כאמור, קצבאותיהם של גמלאי שירות הקבע נתונות לשינויים עיתיים ולא ניתן לחזות מראש את שיעורן, ומכאן שלא ניתן לחזות מראש את גובה הניכויים החודשיים העתידיים.

6. כפי שצינו, ההיוון הוא עסקה כלכלית - אך זו אינה עסקת הלוואה. כבכל עסקה כלכלית, יש בהיוון קניית סיכוי ולקיחת סיכון מצד שני הצדדים, בייחוד משמדובר בהיוון "לכל החיים", היינו: משהניכוי היחסי מקצבתו של הגמלאי שהיוון נמשך משך כל ימי חייו (ראו תקנה 3 לתקנות ההיוון). הסיכון, מבחינת הגמלאי המהוון את קצבתו, הוא כי יאלץ להחזיר את "סכום ההיוון שקיבל" ביתר, וזאת אם האריך ימים מעבר לתוחלת החיים הממוצעת שגולמה במקדם ההיוון. הסיכוי טמון במקרה ההפוך, שבו הגמלאי הלך לבית עולמו בטרם עת, כך ש"סכום ההיוון שקיבל" לא הושב במלואו. זהו סיכון שהמדינה, המתקשרת עם הגמלאי בעסקת ההיוון, מעמיסה על כתפיה (וראו תקנה 8 לתקנות ההיוון, שלפיה גמלאי שהיוון קצבתו ונפטר, שאריו יהיו זכאים לקצבת שארים מלאה כאילו לא היוון הגמלאי את קצבתו).

7. לאחר שעמדנו על האופן שבו הונו קצבאותיהם של גמלאים שבחרו בכך, נעבור לסקירת הרקע להתקנת תקנה 6א(1) לתקנות. עד לשנת 1992 היוון קצבת פרישה על ידי גמלאי שירות הקבע משמעו היה כי האחוז הקובע ינוכה מקצבת הפרישה החודשית של הגמלאי ללא הגבלת זמן, כלומר למשך כל חייו. בשנת 1992 תוקנו



התקנות כך שלגבי גמלאים שהיוונו חלק מקצבתם, בהגיעם לגיל 70 ובמידה שקיבלו קצבה במשך 20 שנים לפחות, יופסק הניכוי בגין ההיוון כך שהגמלאי יהיה זכאי למלוא קצבתו החודשית כאילו לא היוון חלק ממנה (סעיף 6א(א)(1) לתקנות ההיוון; תקנות שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות) (היוון קיצבאות ותביעות נגד צד שלישי) (תיקון), התשנ"ב-1992)). בשנת 1995 תוקנו התקנות בשנית, כך שגמלאי שמלאו לו 70 שנים; שקיבל קצבת פרישה במשך 10 שנים לפחות; ומבדיקה שערך הממונה נמצא כי סכומי הניכוי החודשי בגין ההיוון עולים על סכום ההיוון שקיבל, יהא זכאי למלוא קצבתו החודשית כאילו לא היוון חלק ממנה. במאמר מוסגר יצוין כי בשנת 1997 התקין שר הביטחון את תקנות שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) (היוון קיצבאות ותביעות נגד צד שלישי), התשנ"ז-1997, שבגדרן שונתה מתכונת ההיוון עבור גמלאי שירות הקבע שפרשו מיום תחולת התקנות והלאה (8.4.1997) כך שניתנה להם האפשרות לבחור בין כמה מסלולי היוון, בדומה להסדרי ההיוון המוצעים לגמלאי שירות המדינה (להלן: תקנות 1997).

8. בשנת 2012 תוקנו תקנות ההיוון פעם נוספת (להלן: תיקון 2012), והוספה להן, בין היתר, תקנה 6א(א)(1) שקובעת כי לגמלאי שירות הקבע יופחתו 80% מהניכוי החודשי בגין היוון שערך בהתקיים שלושה תנאים מצטברים: (א) מלאו לו 65 שנים; (ב) הוא קיבל קצבת פרישה במשך 15 שנים לפחות; ו(ג) מבדיקה שערך הממונה עולה כי סכומי הניכויים החודשיים מקצבתו עולים על סכום ההיוון שקיבל. תקנה זו, ובפרט התנאי השלישי בה (הקבוע בסעיף קטן (3) לתקנה) היא שעומדת במרכז העתירה שלפנינו. נעבור עתה לטענות הצדדים שלפנינו ולהכרעה במחלוקת הניטשת ביניהם.

הצדדים לעתירה וטענותיהם

9. העותרים הם 180 גמלאים של שירות קבע בצבא הגנה לישראל אשר פרשו משירות פעיל לפני סוף שנת 1996 (להלן: העותרים), כך שתקנות 1997 אינן חלות עליהם. במועד פרישתם או תקופה מסוימת לאחריה היוון כל אחד מן העותרים חלק מקצבת הפרישה שלו, בהתאם להסדר שהובא לעיל. חלק מהעותרים נמנים על אוכלוסיית גמלאי שירות קבע שמלאו להם 65 שנים ושטרם מלאו להם 70 שנים, ושקצבת הפרישה שולמה להם משך 15 שנים לפחות; ולחלקם טרם מלאו 65 שנים. המשיב 2 - הממונה - ערך בעניינם של מי מהעותרים שמלאו להם 65 שנים עד למועד הגשת העתירה בדיקה בהתאם לתקנה 6א(א)(1)(3), קרי אם "סכומי הניכוי החודשי" בעניינו של כל אחד מהם עולים על "סכום ההיוון שקיבל". הממונה חישב את סכומי הניכויים החודשיים תוך שהוא מוסיף להם הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן: המדד) וריבית שנתית של 5% מיום ביצועו של כל ניכוי, וכך גם



עשה לגבי סכום ההיוון שקיבל הגמלאי. נבאר כי "הוספת הפרשי הצמדה למדד" משמעה שמירה על ערכו הנוכחי של סכום נקוב (נומינלי) בשל ירידת ערכו משך תקופת זמן עקב אינפלציה. פעולה זו תכונה להלן הצמדה. "ריבית" במובנה הפשוט היא התשואה שיכול היה סכום מסוים, אילו היה מושקע, להניב למשקיע. "ריבית שנתית" היא ריבית נצברת, כלומר בסוף השנה הראשונה נוספים 5% לסכום; בסוף השנה השנייה נוספים 5% לסכום החדש; וכך הלאה.

10. בהתאם לחישוב האמור מצא הממונה כי סך הניכויים מקצבתם של מי מהעותרים לא עולה על סכום ההיוון שקיבלו, ומשכך הם אינם זכאים להפחתת סכום הניכוי בשיעור של 80% מקצבתם החודשית לפי תקנה 6א(1) לתקנות ההיוון. נדגים את דרך הבדיקה כפי שזו בוצעה בעניינו של אחד מהעותרים לפנינו, שיכונה להלן ג'. הממונה ביצע בעניינו של ג' בדיקה כאמור בחודש אוקטובר 2012, לאחר כניסתו של תיקון 2012 לתוקף (ראו מכתב מטעם ענף שכר הקבע והגמלאות בצה"ל מיום 2.12.2012, נספח 2 לכתב העתירה (להלן: מכתב הממונה)). כעולה ממכתב הממונה, ג' - אשר במועד הבדיקה מלאו לו 65 שנים והיה זכאי לקצבת פרישה משך למעלה מ-15 שנים - היוון 25% מקצבתו במועד פרישתו (1.7.1988) וקיבל לידי סך של כ-89,886 ש"ח ("סכום ההיוון שקיבל"). הממונה בדק את הניכויים החודשיים מקצבתו של ג', כאשר כל ניכוי הוצמד למדד ונוספה לו ריבית בשיעור של 5% לשנה. נמצא כי סך כל הניכויים, קרי החזרי ההיוון החודשיים ממועד ההיוון ועד למועד הבדיקה, הגיע לשיעור של כ-1,335,792 ש"ח. אשר ל"סכום ההיוון שקיבל", זה הוצמד למדד והוספה לו ריבית שנתית של 5% כך שהוא עמד על סך של כ-1,360,360 ש"ח. סיכומם של דברים, הממונה מצא כי סכומי הניכויים החודשיים לא עלו על סכום ההיוון שקיבל ג' עד למועד הבדיקה, ומשכך נקבע כי הוא אינו זכאי להפחתה בת 80% של שיעור הניכוי החודשי מקצבתו.

שיטת החישוב שבה נקט הממונה כמתואר לעיל עומדת בלב המחלוקת בין הצדדים שלפנינו.

11. העותרים טוענים כי בגדר הבדיקה, על הממונה להשוות בין "סכומי הניכוי החודשי" לבין "סכום ההיוון שקיבל" הגמלאי לפי ערכם הריאלי. לשיטתם, כדי לקבל את הערך הריאלי של "סכום ההיוון שקיבל" הגמלאי, יש להוסיף לערך הנקוב (נומינלי) של סכום זה רק הפרשי הצמדה למדד ממועד ההיוון ועד ליום עריכת הבדיקה, מבלי להוסיף להם ריבית שנתית של 5%. זאת, מכיוון שמסכום ההיוון שקיבל הגמלאי כבר הופחתה ריבית שנתית של 5% במועד ההיוון - היא ריבית ההיוון שמגולמת במקדם ההיוון. במצב דברים זה, כך טענת העותרים, השתת ריבית על הסכום פעם נוספת בעת הבדיקה היום משמעה השתת ריבית כפולה. העותרים מטעימים כי שיטת החישוב של הממונה מביאה לתוצאות אבסורדיות, שכן סכומי היוון שערכם הנקוב היה עשרות אלפי ש"ח בודדים "תפחו", בערכם הריאלי לכאורה, למאות אלפי ש"ח ואף מעבר לכך. לשם הדוגמה, אם בעניינו של ג' תיושם שיטת החישוב המוצעת על ידי העותרים, ו"סכום ההיוון שקיבל" ג' יוצמד למדד בלבד ממועד ההיוון ועד למועד הבדיקה, שיעורו



של סכום זה יעמוד על סך של כ-416,000 ש"ח, סכום נמוך משמעותית מ"סכומי הניכוי החודשי". לפי שיטת חישוב זו ג' ימצא זכאי להפחתת הניכוי החודשי מכוח תקנה 6א(א1). העותרים טוענים כי לשון התקנה ברורה, ולא מצוין בה כי "לסכום ההיוון שקיבל" יש להוסיף ריבית. משכך, שיטת החישוב של הממונה מנוגדת לתקנות ונעשית תוך חריגה מסמכות. העותרים מוסיפים כי תכלית החקיקה – להיטיב עם גמלאי שירות הקבע בצה"ל – אינה מתממשת בדרך הבדיקה שבה נוקט הממונה, מכיוון ששיטה זו מוציאה מגדר ההטבה חלק ניכר מהגמלאים שבגילאים 65-69, ובייחוד את אותם הגמלאים ששיעור קצבת הפרישה שלהם לא עלה במידה רבה עם השנים ושמצבם הכלכלי ירוד. לתמיכה בטענותיהם צרפו העותרים לעתירתם חוות דעת מקצועית מטעם מומחה באקטואריה, מר אלן פפרמן (להלן: חוות הדעת האקטוארית). בחוות הדעת נטען כי המונח "ערך ריאלי" משמש בעגה המקצועית אך לציון ערך שמותאם בגין אינפלציה, ואין הכוונה להוספת ריבית עליו.

12. מן העבר השני, המשיבים טוענים כי על מנת לקבל את הערך הריאלי של סכום ההיוון שקיבל הגמלאי, יש להוסיף לערך הנקוב של סכום ההיוון את הפרשי ההצמדה למדד וגם ריבית שנתית של 5%. זאת, באופן זהה לחישוב סכומי הניכויים החודשיים. אחרת, כך המשיבים, ההשוואה אינה מתיישבת עם כללים חשבונאיים ועם היגיון אקטוארי וכלכלי. לשיטת המשיבים, יש לקרוא את ההוראה בדבר הוספת 5% ריבית בנוסף להצמדה למדד כחלה גם על סכום ההיוון שקיבל הגמלאי, ולא רק על סכום הניכויים החודשיים. המשיבים מוסיפים כי אם יפעלו לפי שיטת העותרים, כלל הגמלאים הנמנים על קבוצה זו ייהנו מההטבה שבתקנה, באופן שאינו הולם את כוונת המחוקק שלפיה לא כל גמלאי שירות הקבע מעל גיל 65 יהיו זכאים להטבה זו. בשולי דבריהם טוענים המשיבים כי מסגרת התקציב שיועדה ליישום תקנה 6א(א1) מעידה אף היא על כוונת המחוקק שלא להכליל את כלל הגמלאים מעל גיל 65 בה; כי קבלת פרשנות העותרים משמעותה תוספת עלות של מאות מיליוני ש"ח ליישום התקנה; וכי ראוי לפרש את התקנות דנן בהלימה עם שיקולי התקציב.

ההשתלשלות הדיונית

13. ביום 27.10.2013 התבקשה מטעם המשיבים הוצאת חוות הדעת האקטוארית מהתיק, שכן לטענתם גדר המחלוקת בעתירה זו היא הפרשנות הלשונית-משפטית שראוי ליתן למונח "סכום ההיוון שקיבל" ולפיכך אין צורך בחוות דעת אקטוארית. עוד נטען כי חוות הדעת שהוגשה נוקטת בלשון משפטית ועוסקת בפרשנותם של מונחים שונים, משמע אין מדובר בחוות דעת אקטוארית במובנה המהותי. ביום 28.10.2013 הורה השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין כי ההרכב שידון בעתירה יחליט בדבר הוצאת חוות הדעת האקטוארית מהתיק בבוא העת; וכי המשיבים יהיו רשאים להגיב על חוות הדעת ככל שימצאו לנכון. ביום 19.11.2013 הודיעו המשיבים כי הם עומדים על בקשתם להוצאת חוות הדעת האקטוארית מן התיק, וטענו בנוסף כי החישובים שהובאו בה אינם רלוונטיים לעתירה, באשר הם מבוססים על פרשנות משפטית מוטעית של התקנה נושא העתירה. ביום 18.9.2014 ביקשו



העותרים לצרף לעתירה מכתב שנשלח לעותר 1 מטעם מדור פניות הציבור בדובר צה"ל מיום 17.6.2014, שבו נמסרו לעותר 1 - במענה לבקשתו מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 - נתונים על אודות מספר הגמלאים בין הגילאים 65-69 ששיעור הניכוי מקצבתם החודשית הופחת בהתאם לתקנה 6א(א1) (להלן: מכתב דובר צה"ל). במכתב זה צוין כי נכון לתאריך 1.3.2014 הופחת שיעור הניכוי החודשי עבור 2,628 גמלאים בטווח הגילאים האמור מכוח תקנה 6א(א1), בעוד שעבור 1,920 גמלאים הניכוי לא הופחת.

14. ביום 1.10.2014 התקיים דיון בעתירה שלאחריו ניתן בעתירה צו על תנאי בשאלה "מדוע לא יחדלו המשיבים להשית ריבית בחישוב 'סכום ההיוון שקיבל' הגמלאי [...]". באותו מועד הוחלט כי חוות הדעת האקטוארית לא תוצא מן התיק, וזאת מבלי להביע עמדה בעניין; וכי יותר צירופו של מכתב דובר צה"ל לתיק העתירה. ביום 19.10.2015 קיימנו דיון בהתנגדות לצו על תנאי במעמד הצדדים, ועתה הגיעה העת להכרעתנו בעתירה.

דיון והכרעה

פרשנות תקנה 6א(א1)(3)

15. נזכיר בקצרה מושכלות יסוד בפרשנות החקיקה, היפים גם לפרשנותה של חקיקת משנה כבענייננו. השלב הראשון במסע הפרשני הוא בחינת מרכיב הלשון. בשלב זה עלינו לחלץ את המשמעויות שיש להן עיגון לשוני במילות החוק ולהותיר בידנו רק אותן משמעויות שהלשון יכולה לסבול (ראו: ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, פסקה 34 (14.5.2012) (להלן: עניין רוטמן); ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 74 (1985) (להלן: עניין חצור); אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני - פרשנות החקיקה 81-82 (1993) (להלן: פרשנות החקיקה)). אם לאחר סינון זה נותרת יותר ממשמעות אפשרית אחת, על בית המשפט לבחור את הפרשנות המגשימה את תכלית החקיקה (ע"א 8569/06 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' פוליטי, פ"ד סב(4) 280, 302 (2008)), המורכבת הן מהתכלית הסובייקטיבית, כפי שזו נלמדת מההיסטוריה החקיקתית ומ"כוונת המחוקק" ביחס למטרה המוצהרת שביקש להשיג באמצעות דבר החקיקה; הן מהתכלית האובייקטיבית, המורכבת מ"המטרות, הערכים והעקרונות שנועד להגשים דבר חקיקה בחברה דמוקרטית ומודרנית" (ע"מ 7749/09 אורט ישראל חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, פסקה 22 (30.11.2011); עניין רוטמן, פסקה 34; פרשנות החקיקה, בעמ' 201-204). ניגש, אם כן, למלאכת הפרשנות.

(א) לשון התקנה



16. עלינו לבחון ראשית אילו אפשרויות פרשניות יכולה לשון התקנה לשאת, ולשם הנוחות נביאה כאן במלואה:

הפסקת ניכוי חודשי
6א. (א) [...] (א1) זכאי שהיוון חלק מקצבתו, תחושב קצבתו כאילו היוון חלק מהקצבה בשיעור חמישית מהשיעור שאותו היוון בפועל אם התקיימו בו שלושת אלה:
(1) מלאו לו שישים וחמש שנים;
(2) הוא קיבל קצבה במשך חמש עשרה שנים לפחות;
(3) מבדיקה שערך הממונה עולה כי סכומי הניכוי החודשי מקצבתו בשל היוון, עד חודש הבדיקה, ב-5% ריבית שנתית כשהם מתואמים למדד המחירים לצרכן, עולים על סכום ההיוון שקיבל [הדגשות הוספו - ע' פ'].

מזכיר כי "סכומי הניכוי החודשי מקצבתו" הם סך הסכומים המנוכים מקצבתו החודשית של הגמלאי (ההפחתה) מדי חודש בחודשו, בהתאם ל"אחוז ההיוון"; וכי "סכום ההיוון שקיבל" הוא אותו תשלום חד פעמי שקיבל הגמלאי לידינו במועד ההיוון (שאופן חישובו הוצג לעיל).

17. המחלוקת מתמחה בתנאי השלישי, הקבוע בסעיף קטן (3) לתקנה, וליתר דיוק בשאלה כיצד יש לפרש את הדיבור "סכום ההיוון שקיבל". לשונו של סעיף קטן (3) לתקנה קובעת במפורש כי על "סכומי הניכוי החודשי" יש להוסיף 5% ריבית שנתית ולהתאים למדד המחירים לצרכן; בעוד שאין כל התייחסות מפורשת לפעולות החישוביות שיש לבצע על "סכום ההיוון שקיבל" העומד מצדה השני של ה"משוואה". האם ניתן לומר - כטענת העותרים - כי לשון התקנה היא ברורה וחד משמעית במידה המחייבת פרשנות לשונית אחת ויחידה (שהיא, לשיטתם, שאין להוסיף ל"סכום ההיוון שקיבל" הגמלאי 5% ריבית שנתית אלא להצמידו למדד בלבד), כך שעל בית המשפט לחדול ממלאכת הפרשנות בשלב הבחינה הלשונית? אינני סבור כי זהו המצב בענייננו. ההוראה החשובית הרלוונטית ביחס לסכומים השונים (הצמדה + ריבית 5%) חלה בבירור על רישת הסעיף ("סכומי הניכוי החודשי"), אך חלק התקנה שבמוקד הדיון - הסיפה - אינו מתייחס במפורש לפעולה החישובית שיש לערוך. מובן כי נדרשת פעולה חישובית מסוימת, שעה שמוסכם על הצדדים - וכך מכתוב גם השכל הישר והיגיון כלכלי ואקטוארי בסיסי - כי את "סכום ההיוון שקיבל" הגמלאי יש לכל הפחות להצמיד למדד, שהרי אם יעמוד בערכו



הנקוב (הנומינלי) אל מול "סכומי הניכוי החודשי" לא יינתן כל ביטוי למשמעות הכלכלית הנודעת לחלוף הזמן ממועד ההיוון עד למועד הבדיקה. יחד עם זאת, השאלה מהי הפעולה החישובית הקונקרטית הנדרשת בעניין "סכום ההיוון שקיבל" גמלאי אינה זוכה למענה לשוני ברור בתקנה, כך שמתעורר קושי להגיע למסקנה פרשנית חד משמעית ונחרצת. נדרשת אפוא בחינה פרשנית-תכליתית שתחשוף את המהלך החישובי שיש לערוך בהתייחס ל"סכום ההיוון שקיבל" הגמלאי (ראו והשוו בג"ץ 7009/04 עיריית הרצליה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 15 (5.2.2014)).

(ב) תכלית התקנה

18. נתחיל בבחינת תכליתה הסובייקטיבית של התקנה, הנלמדת מלשונה ומהרקע לחקיקתה (ראו פרשנות החקיקה, בעמ' 303-304, 386). טרם שתוקנו תקנות ההיוון במסגרת תיקון 2012, נחקק חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) (תיקון מס' 27), התשע"ב-2012, שעניינו שינוי שיטת עדכון קצבאות הפרישה של גמלאי שירות הקבע בצה"ל (להלן: תיקון 27 לחוק הגמלאות). עד לתיקון זה, קצבאות הפרישה של הגמלאים התעדכנו מעת לעת בהתאם לשינויים במשכורת משרתי הקבע בדרגה שבה פרשו. ממועד כניסתו לתוקף של תיקון 27 לחוק הגמלאות מתעדכנות קצבאות הפרישה רק בהתאם לשינויים במדד, במנותק ממשכורות משרתי הקבע. תיקון זה היה פרי הסכמות שאליהן הגיעו נציגי משרד הביטחון וצה"ל עם נציגי משרד האוצר (ראו דברי ההסבר להצעת חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) (תיקון מס' 27), התשע"ב-2012, ה"ח 800). צוין שם, בין היתר, כי סוכם בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר על תיקון תקנות ההיוון כך שיופחת שיעור הניכוי החודשי מהקצבה בגין ההיוון לגמלאים שמלאו להם 65 שנים, המקבלים קצבה משך 15 שנים לפחות ושסיימו "את החזרת ההיוון בערכו הריאלי לפי תחשיב שנערך על ידי צה"ל" (שם). בהתאם לכך, נוסח תיקון 2012 והובא לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (להלן: ועדת הרווחה או הוועדה). בדברי ההסבר לתיקון 2012 נאמר כך:

"במסגרת הסיכום בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון וצה"ל, בעניין שינוי שיטת עדכון קצבאותיהם של גמלאי צה"ל, סוכם, כי יבוצעו מספר תיקונים בחוק ובתקנות, שמטרתם להביא לידי ביטוי את מאפייני שירות הקבע הייחודיים. בין היתר, סוכם, כי יתוקנו התקנות, כך שתתווסף להן הוראה לפיה יוקטן הניכוי בגין היוון גם לגמלאי צה"ל שמלאו להם 65 שנים, אם קיבלו קצבה במשך 15 שנים לפחות וסיימו להחזיר את ההיוון בערכו הריאלי לפי נוסחה שנקבעה" (דברי ההסבר לתקנות שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) (היוון קיצבאות ותביעות נגד צד שלישי) (תיקון), התשע"ב-2012) (להלן: דברי ההסבר לתיקון 2012), הדגשות הוספו - ע' פ').

מטרתו של תיקון 2012 אם כך - והדבר אינו במחלוקת בין הצדדים - היא להיטיב עם גמלאי שירות הקבע בין



הגילאים 65-69 שהיוונו חלק מקצבתם. בצד האמור, יש לבחון את כוונת מחוקק המשנה - כעולה מההיסטוריה החקיקתית של התיקון - לגבי היקף התחולה של ההטבה, כפי שכוונה זו באה לידי ביטוי בשיטת החישוב.

19. כפי שצוין לעיל, תיקון 2012 לתקנות ההיוון נלווה להסדר שנרקם בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר בדבר שינוי שיטת עדכון גמלאותיהם של משרתי הקבע בצה"ל (הסדר אשר בא לידי ביטוי בתיקון 27 לחוק הגמלאות). עיון בפרוטוקולי הדיונים שהתקיימו בוועדת הרווחה סביב אישור תיקון 2012 לתקנות ההיוון שופך אור על כוונת מחוקק המשנה בעניין היקף תחולת ההטבה ובעניין שיטת החישוב, ונביא להלן חלקים רלוונטיים מהם.

בדיון מיום 8.8.2012 אמרה אל"מ איריס דנון (להלן: אל"מ דנון), ראש מחלקת תקציבי יבשה בצה"ל, את הדברים הבאים:

"למה ריבית של 5%? משום שבהיוון המקורי שאנשים לקחו, המקדם שלפיו ההיוון חושב גילם ריבית של 5%. זאת אומרת ה-5% זה משהו שנקבע בתקנות המקוריות של ההיוון, לכן זה המשיך כחוט השני. מה שקורה עכשיו, בהסכם הזה, אנחנו בעצם מורידים את גיל הפסקת הניכוי ל-65 בתנאי שאתה 15 שנים גמלאי ושוב מתבצע אותו חישוב. החישוב שמתבצע היום הוא חישוב זהה לחישוב שהתבצע בשנת '95 לגבי גיל 70 ו-10 שנים. אותו חישוב בדיוק, אותה נוסחה, אותה ריבית, אותם מקדמים, אותו הכול, לא המצאנו חישוב מחדש.

[...]

מכיוון שבהסכם עם האוצר הניכוי של ההיוון הוגבל בסכום של 400 מיליון שקל, במסגרת המשא ומתן הכללי, לצערנו לא התאפשר לנו לתת לכל בני 65/15 [גיל 65, 15 שנות פרישה - ע' פ'] הפסקה מלאה של ההיוון והיינו צריכים לבחור איזה שהוא דירוג כדי להתכנס ל-400 מיליון שקל. בעצה אחת עם צוות [צוות ארגון גמלאי צה"ל - ע' פ'] אנחנו ביצענו את הרידוד דרך זה שהניכוי יופסק רק ב-80%, לא כל הניכוי, לכולם" (פרוטוקול ישיבה מספר 775 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ה-18, 5 (8.8.2012), הדגשות הוספו - ע' פ').

בדיון הבא של ועדת הרווחה שדנה בעניין זה, העותר 1 לפנינו - שהשתתף בדיון הוועדה - תהה מהו האחוז מתוך גמלאי צה"ל שהיוונו חלק מקצבתם ושזכאים כיום להטבה של הפחתת הניכוי מקצבתם בגין תיקון 2012. בתשובה לכך ענתה אל"מ דנון:

"אנחנו פותחים תיקים של כל מי שעומד בשני התנאים הראשונים, 65 - 15 [גיל ושנות פרישה - ע' פ']. מתוך עמוד 10



3,000 אנשים שעומדים בשני התנאים האלה, 1,800 אמורים לקבל הפסקת הוון" (פרוטוקול ישיבה מספר 776 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ה-18, 18.9.2012).

20. מהדברים המובאים לעיל ניכר כי מול עיניהם של חברי ועדת הרווחה עמדה התמונה שלפיה ההטבה שבבסיס תיקון 2012 תחול רק על חלק מגמלאי שירות הקבע שמלאו להם 65 שנים וכי הדבר נובע מהסכמות עם משרד האוצר שבבסיסן שיקולים תקציביים. העותרים אינם חולקים על כך שבבסיס תיקון 2012 עמדו, בין היתר, שיקולים תקציביים, אך לשיטתם העמידה במסגרת התקציב באה לידי ביטוי בכך שתקנה 6א(1) מפחיתה את הניכוי החודשי בשיעור של 80% ולא מפסיקה אותו לחלוטין. לא ניתן לומר כי טענה זו משוללת יסוד, אך נדמה כי היא לוקה בהסתכלות חלקית בלבד על שאלת התקציב. זאת נוכח טענת המשיבים – שלא נסתרה – שלפיה שיטת החישוב המבוצעת על ידם בפועל אשר מוציאה מגדרי תקנה 6א(1) חלק מהנמנים על קבוצת הגיל הרלוונטית היא שמביאה, בצד הגבלת הפחתת הניכוי בשיעור של 80% בלבד חלק הפסקתו כליל, לעמידה במסגרת התקציב. אשר לסוגית שיטת החישוב, הרי שזו עלתה במסגרת דיוני ועדת הרווחה, והובהר לחברי הוועדה כי תתווסף ריבית שנתית של 5% על "סכום ההיוון שקיבל" הגמלאי, זאת בדומה לאופן החישוב שערך הממונה החל משנת 1995 עת הוספה תקנה 6א(2) לתקנות ההיוון (שעניינה הפסקת הניכוי לגמלאים שמלאו להם 70 שנים; שפרשו לפני 10 שנים לפחות; ושמידקה שערך הממונה עלה כי סכומי הניכוי החודשי עולים על סכום ההיוון שקיבלו). מכאן עולה כי לא ניתן לקבל את טענת העותרים שלפיה ועדת הרווחה – בעת שאישרה את תקנות 2012 – עשתה זאת תוך כוונה שעל "סכום ההיוון שקיבל" לא תושת כל ריבית אלא רק תתווסף הצמדה למדד.

21. כאן המקום לציין – במענה לטענת העותרים שלפיה דווקא אותם גמלאים ששיעור קצבת פרישתם לא עלה באופן משמעותי במשך השנים לא יזכו להטבה שבתיקון 2012 – כי בתיקון זה נוספו לתקנות ההיוון תקנה 6א(2)(1) שעניינה ביטול הניכוי מהקצבה החודשית לגמלאים שקצבתם טרם הניכוי בגין ההיוון אינה עולה על סכום בסיסי של 4,300 ש"ח לחודש; תקנה 6א(2)(2) שעניינה ביטול אותו חלק מהניכוי החודשי בגין ההיוון כך שקצבתו של הגמלאי לאחר הניכוי תגיע לסכום בסיסי של 4,300 ש"ח לחודש לפחות; ותקנה 6א(3) שעניינה פטור מניכוי לגמלאים שפרשו משירות מחמת נכות בהתקיים תנאים מסוימים. נראה, אם כן, שמחוקק המשנה נתן דעתו לעניינם של גמלאים הנמנים על מגזרים מוחלשים או שמצבם הכלכלי אינו מן המשופרים וקבע הסדרים מיוחדים, נפרדים, להטבת מצבם. גם בנתון זה – העולה מקריאת תקנות ההיוון בשלמותן – יש להתחשב בבואנו לזקק את כוונת המחוקק ותכליתה הסובייקטיבית של תקנה 6א(1) (ראו פרשנות החקיקה, בעמ' 306-308).

כעולה מהמקובץ לעיל, תכליתו הסובייקטיבית של תיקון 2012 תומכת באפשרות הפרשנית שלפיה בגדר החישוב שעורך הממונה לבחינת זכאותו של גמלאי להטבה מכוח תקנה 6א(1) יש להוסיף ל"סכום ההיוון שקיבל" הן הפרשי הצמדה, הן ריבית שנתית של 5%.



22. אשר לתכלית האובייקטיבית, זו שאובה מעקרונות היסוד של השיטה כאמור, אך ניתן ללמוד עליה, ברמת הפשטה נמוכה יותר, גם מעיון ברקע ההיסטורי, החברתי והמשפטי שהביא לחקיקת ההסדר הקונקרטי שעומד לפירוש, שכן החוק הוא יצור החי בסביבתו (ראו עניין חצור, בעמ' 75; בג"ץ 58/68 שלט נ' שר הפנים, פ"ד כג(2) 477, 513 (1970); פרשנות החקיקה, בעמ' 407). בענייננו, הרקע ליצירת הסדר ההיוון של גמלאי שירות הקבע בצה"ל יכול ללמדנו על תכליתן של תקנות ההיוון. ההיוון הוא הטבה שניתנה וניתנת גם כיום לגמלאי שירות הקבע בצה"ל, ומהותה היא האפשרות שניתנת לגמלאי לקבל סכום כסף חד פעמי שיכול לסייע לו בדרכו החדשה לאחר פרישתו מצה"ל (עניין צוות, בעמ' 774). על הסיכוי והסיכון בהסדר ההיוון המקורי ("לכל החיים") ועל השינויים שבהסדר זה עמדנו לעיל, ואין צורך לחזור על הדברים. במטרה זו של הסדר ההיוון יש כדי להקרין על הפרשנות הראויה לתקנה נושא העתירה שלפנינו. ההיוון עצמו הוא הטבה שניתנה לגמלאי שירות הקבע (אשר בוחר אם להשתמש בה אם לאו לפי שיקוליו ונוכח הסיכוי והסיכון הטמונים בה). בה במידה, גם התיקונים בתקנות ההיוון, שלפיהם יבוטל או יופחת הניכוי החודשי בגין ההיוון בהתקיים תנאים מסוימים, הם בבחינת הטבה. משמדובר בהטבה, הרי שאין זה מן הנמנע כי קיים בה מנגנון "סינון" הקובע את היקף תחולתה - וזו מהותה של הבדיקה שמבצע הממונה בגדר סעיף קטן (3) לתקנה.

23. לזאת מצטרפת החזקה שלפיה המחוקק - ומחוקק המשנה - אינו משחית את מילותיו לריק (ע"א 8958/07 פקיד שומה תל אביב יפו 5 נ' שבטון, פסקה 32 (18.8.2011); בג"ץ 353/70 אייזיק (שי"ק) נ' שר הפנים, פ"ד כה(1) 544, 547 (1971); פרשנות החקיקה, בעמ' 595-596). ובענייננו - לו התכוון מחוקק המשנה שכלל הגמלאים בגילאים 65-69 שפרשו לפני 15 שנים לפחות יהיו זכאים להפחתה בניכוי החודשי, היה קובע זאת במישרין. העותרים טוענים כי מחוקק המשנה התכוון להרחיב את מעגל הזכאים להטבה ולפיכך לא ייתכן כי התכוון לערוך בדיקה המבוססת בין היתר על השתת ריבית על "סכום ההיוון שקיבל", המביאה לכך שרבים מבין חברי הקבוצה הרלוונטית לא יזכו להטבה. אין בידי לקבל טענה זו. משראה מחוקק המשנה להוסיף לתקנה 6א(1) את התנאי השלישי, והכפיף בכך את הזכאות להטבה לבדיקה שעורך הממונה, חזקה עליו שהתכוון שלבדיקה זו תהיה משמעות מעשית, מסננת. כאן המקום להזכיר את טענת המשיבים - שלא נסתרה - שלפיה שיטת החישוב שמציעים העותרים תכניס בגדר תקנה 6א(1) את כלל הגמלאים העומדים בשני התנאים הראשונים של התקנה, דהיינו: בין הגילאים 65-69 ושפרשו משירות קבע לפני 15 שנים לפחות. אינני סבור כי תוצאה פרשנית כזו, המעקרת את סעיף קטן (3) לתקנה מתוכנו, היא תוצאה פרשנית ראויה. העותרים מוסיפים בהקשר זה כי בדיקה שנערכה במסגרת חוות הדעת האקטוארית מעלה שרק גמלאים שנהנו מעלייה חריגה בשיעור קצבאותיהם נוכח הדרגה והדירוג המקצועי שבו פרשו באו בגדרי הבדיקה. אינני סבור כי יש ממש בטענות אלו. מנתונים שהציגה אל"מ דנון לפני ועדת הרווחה, כמו גם מנתונים שנמסרו לעותר 1 במכתב דובר צה"ל, עולה כי שיעור של כ-60% מחברי הקבוצה הרלוונטית עודם זכאים להפחתת הניכוי מקצבתם מכוח תקנה 6א(1) גם לפי שיטת החישוב הנוהגת. הנה כי כן, שיטת החישוב הנוהגת בפועל על ידי המשיבים מביאה לכך שלמעלה ממחצית מקבוצת



האוכלוסייה הרלוונטית זוכה להטבה מכוח התקנה. כאמור, אינני סבור כי תוצאת שיטת החישוב שלפיה חלק מחברי הקבוצה אינם זכאים להפחתת הניכוי החודשי, אינה מתיישבת עם תכלית התקנה. היפוכם של דברים: שיטת החישוב המוצעת על ידי המשיבים מתיישבת עם תכלית התקנה, במובן זה שלסעיף קטן (3) לתקנה משמעות מעשית ומסננת.

סיכומם של דברים

24. תכליתה הסובייקטיבית של התקנה שבבסיסה כוונת המחוקק; ולצדה תכליתה האובייקטיבית הנלמדת מהקשרה הרחב ומהרקע לקביעת הסדר ההיוון, תומכות שתיהן בפרשנות שלפיה יש להוסיף ריבית שנתית של 5% ל"סכום ההיוון שקיבל" גמלאי בעת חישוב זכאותו להפחתה מהניכוי מקצבתו החודשית בגין ההיוון. זו הפרשנות המגשימה באופן המיטבי את תכלית התקנה, כמתואר לעיל. תוצאה פרשנית זו משמעה כי שיטת החישוב שבה נוקט הממונה אינה משום חריגה מסמכותו, כטענת העותרים.

25. נעיר, בשולי הדברים, כי לא נעלמה מעינינו העובדה שעבור חלק מהעותרים ושכמותם - המצויים בעשור השביעי לחייהם - קצבת הפרישה החודשית מהווה מקור הכנסה משמעותי; ומשכך אי תחולת ההטבה שנקבעה בתיקון 2012 בעניינם נושאת עמה משמעות כלכלית בלתי מבוטלת עבורם. יחד עם זאת, וכפי שצוין לעיל, תקנות ההיוון מציעות פתרונות באפיקים אחרים עבור אלה שמצבם הכלכלי אינו משופר. עוד ראוי לזכור כי בהגיע הגמלאי לגיל 70, ובהינתן שעברו 20 שנים ממועד פרישתו משירות הקבע, הוא יהיה זכאי להפחתה מלאה של הניכוי מקצבתו בגין ההיוון, וזאת ללא קשר לסכומים שהחזיר (תקנה 6א(א)(1) לתקנות ההיוון). בצד הסדרים סטטוטוריים אלה ראוי לציין כי בעקבות פסיקת בית משפט זה בעניין צוות הוקמה על ידי המשיבים "ועדת חריגים" שתפקידה ליתן פתרון לגמלאים במקרים בריאותיים וכלכליים קשים. בסמכותה של ועדה זו להורות על הפחתה או הפסקה מלאה של הניכוי בגין ההיוון. אמנם אין בהסדרים אלה כדי להיטיב בעת הזו ובאופן מידי עם כל העותרים שלפנינו, אך סבורני כי הם מצמצמים במידת מה את הפגיעה הנטענת בהם, וזאת בנתון לכך שהפגיעה הנטענת נובעת מעסקאות היוון שהעותרים התקשרו בהן מרצונם ותוך ידיעה שקיים בהן סיכון כי יאלצו להחזיר את סכום ההיוון ביתר.

26. סוף דבר: אציע לחבריי לבטל את הצו על תנאי ולדחות את העתירה. בנסיבות העניין לא יעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט נ' סולברג:

אני מסכים עם פסק דינו של חברי, השופט ע' פוגלמן, עם דרך הילוכו ועם מסקנתו.

גישה אחרת, זו של העותרים, תרוקן מתוכן של ממש את תקנה 6א(1)(3) לתקנות שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות) (היוון קיצבאות ותביעות נגד צד שלישי), תש"ל-1970, משום שהגימלאים כולם – כל אלו שהגיעו לגיל 65 ובמשך 15 שנים שולמה להם קצבה – יהיו זכאים להפחתת הניכוי לפי תקנה 6א(1); ומה הועיל אז מחוקק-המשנה בהתקנת תקנה 6א(1)(3), שבה נקבע הצורך בבדיקת הממונה לוודא כי סכומי הניכוי החודשי מקצבתו של הגמלאי בשל היוון, ב-5% ריבית שנתית, כשהם מתואמים למדד המחירים לצרכן, עולים על סכום ההיוון שקיבל?

לא לחינם הותקנה תקנת-המשנה; חברי עמד על ההיסטוריה החקיקתית ועל התכלית. יש לפרש את תקנת-המשנה הנדונה כתנאי שלישי, מצטבר לשני קודמיו (תקנה 6א(1)(1) ו-(2)), לביסוס הזכאות להפחתת שיעור הניכוי; לא נוכל לתמוך בפרשנות שתעשה את תקנה 6א(1)(3) לאות מתה, ביודענו כי בכוונת מכוון הוגבלה אוכלוסיית הזכאים להפחתת הניכוי בגין ההיוון לפי תקנה 6א(1), ותוחמה רק לאלו שמתקיימים בהם שלושת התנאים המצטברים הנ"ל.

אין לאל-ידינו להושיט את הסעד שנתבקש בעתירה, לשינוי שיטת החישוב שנקט בה הממונה על הגימלאות במשרד הביטחון. התרופה למקרים הקשים היא באותה "ועדת חריגים", שחברי הפנה אליה בסיפא לפסק דינו.

ש ו פ ט

הנשיאה מ' נאור:

1. אני מסכימה עם מסקנתו של חברי, השופט ע' פוגלמן, באשר לפרשנותה של תקנה 6א(1)(3) בתקנות שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות) (היוון קיצבאות ותביעות נגד צד ג'), התש"ל-1970, אשר הוספה לתקנות ההיוון במסגרתן של תקנות שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות) (היוון קיצבאות ותביעות נגד צד שלישי) (תיקון), התשע"ג-2012.

2. תקנה 6א(1)(3) מחייבת את הממונה לערוך בדיקה ולהשוות בין "סכומי הניכוי החודשי מקצבתו [של הגמלאי]



- מ.נ] בשל היוון, עד חודש הבדיקה, ב-5% ריבית שנתית כשהם מתואמים למדד המחירים לצרכן" לבין "סכום ההיוון שקיבל". אם הסכום הראשון עולה על הסכום השני, יזכה הגמלאי להפחתתו של הניכוי החודשי. בניגוד לסכום הראשון שאופן חישובו מפורט בתקנה בפרוטרוט, שותקת התקנה לגבי אופן חישובו של הסכום השני וניצבת לפנינו שאלה פרשנית.
3. השיקול המכריע בעיניי בפרשנותה של התקנה שלפנינו נעוץ בהיגיון הכלכלי והמימוני המונח ביסודה. התקנה מחייבת כאמור את הממונה לערוך בדיקה השוואתית בין שני סכומים שהתקבלו בעבר, האחד באופן חד-פעמי בעוד שהאחר באמצעות הפחתות חודשיות מגמלתו של הגמלאי. לצורך כך נדרש מטבע הדברים להציג את שני הסכומים במונחים עכשוויים, נכון למועד שבו מבוצעת ההשוואה. בהתאם לכללים אקטואריים ומימוניים מקובלים, ערכם הנוכחי הן של סכומים חד-פעמיים הן של תזרימי מזומנים מחושב בהתאם לריבית שוק שהייתה מתקבלת אם סכומים אלה היו מושקעים בהשקעה אלטרנטיבית הנושאת תשואה סבירה.
4. בשים לב לכך, ברי כי אילו הייתה מתקבלת טענתם של העותרים – שלפיה אין להכליל ריבית בחישובו של "סכום ההיוון שקיבל" הגמלאי – הייתה הופכת הבדיקה שיש לערוך לפי התקנה לחסרת משמעות כלכלית. שכן, בעוד שסכומי הניכוי החודשי היו מוצגים במונחים עכשוויים, תוך התחשבות הן בריבית הן בהצמדה, הרי שסכום ההיוון שקיבל הגמלאי היה מוצג בקנה-מידה שונה, תוך התחשבות בהצמדה בלבד.
5. לנוכח כל האמור לעיל, אני סבורה כי ההיגיון הכלכלי והמימוני המונח ביסודה של תקנה 6א(א1)(3) מחייב לפרש את אופן חישובו של "סכום ההיוון שקיבל" הגמלאי ככולל ריבית והצמדה.
6. לפני סיום, מוצאת אני לנכון להתייחס לאופן ניסוחה של התקנה שפרשנותה נדונה בענייננו. בה במידה שידע מתקין התקנות לפרט כי את "סכומי הניכוי החודשי מקצבתו [של הגמלאי – מ.נ] בשל היוון, עד חודש הבדיקה" יש להציג תוך התחשבות ב-5% ריבית שנתית כשהם מתואמים למדד המחירים לצרכן, "לא היתה כל מניעה בפניו לציין זאת במפורש גם לגבי הסכום הנוסף המופיע בתקנה, "סכום ההיוון שקיבל" הגמלאי. דומה כי אילו היה מקפיד מתקין התקנות על אופן ניסוחה של התקנה, לא הייתה העתירה שלפנינו כלל באה לעולם. שיקול זה תומך אף הוא באי-פסיקתן של הוצאות לטובת המדינה. במבט צופה פני עתיד, ראוי שמתקין התקנות יתקן את הניסוח.
7. סיכומם של דברים, אני מצטרפת לפסק-דינו של חברי, השופט ע' פוגלמן.



הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, ב' באדר א' התשע"ו (11.2.2016).

שופט

שופט

הנשיא
