



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

1 10 פברואר 2022  
2

לפני:

כב' השופטת שרה ברוינר ישרזדה – סגנית נשיא

נציג ציבור (עובדים) מר אלי קדוש

נציג ציבור (מעסיקים) מר יצחק אופנהיים

### המבקשים

1. הסתדרות העובדים הכללית החדשה בא"י  
ע"י ב"כ עו"ד מאיה פרנקו

2. וועד המדיני במשרד החוץ

3. הוועד חוץ מנהלי במשרד החוץ  
מבקשים 2-3 ע"י ב"כ עו"ד אסתר הרשקוביץ

4. וועד עובדי משרד הביטחון

ע"י ב"כ: עו"ד עו"ד טל מאירסון

-

מדינת ישראל

המשיבה

ע"י ב"כ: עו"ד מגי קריטנשטיין, מלאכי פש

3

### פסק דין

4

5 עניינו של הליך זה הוא "תשלומי היצוגים" המשולמים לעובדי המשיבה במשרד החוץ ובמשרד הביטחון  
6 אשר נשלחים מטעמה לחו"ל.

7

8

### רקע נדרש

9 1. מזה עשרות שנים (אליבא דמבקשים מאז שנות ה-60 של המאה הקודמת, לפחות) משולמים לשליחים

10 עובדי משרדי החוץ והביטחון הנשלחים לחו"ל "תשלומי יצוגים".

11 2. תשלומי היצוגים נחלקים לשתי קבוצות עיקריות:

12 דמי היצוג - הם התשלומים שמשולמים לשליחים אשר לצורך תפקידיהם מארחים בבתיהם או מחוצה

13 להם זרים מקומיים ויהודים. עבור כך אושרה לשליחים קצובה שנגזרה (עד לשנת – 2014 כשאז

14 הוקפא השיעור) כאחוזים משכרם ומשולמת עם המשכורת (ר' כדוג' טבלא שצורפה לתצהיר מר

15 הספרי עובד משרד החוץ, מטעם המבקשים, כנספח ג' ונספח 1 לתצהיר גבי' בנבנישתי- יו"ר הוועד

16 המדיני במשרד החוץ מטעמם (להלן: הספרי, בנבנישתי). בכלל זה מובהר כי דמי יצוג ניתנים כהחזר



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

- 1 הוצאות והם כוללים בין היתר, הוצאות אירוח, משלוח מתנות לגורמים מקומיים שרצוי לשמור איתם  
2 על קשר, הוצאות עריכת מסיבות, דמי שירות, תרומות לגורמים מקומיים רלבנטיים וכו'.
- 3 **אחזקת בית** - כותרת זו מתייחסת לקבוצת תשלומים נוספת הכוללת תוספת "יצוג בן/בת זוג", תוספת  
4 "יצוג בגפו", תוספת "יצוג מיוחד", תוספת "אחזקת בית" - רכיבים אלה נוגעים לכאורה על פי  
5 שמותיהם לתוספות הקשורות בעלויות נוספות הנדרשות לשליחים מתוקף תפקידם (עלויות לבני זוג  
6 וכן העלויות הנלוות הנגרמות בתחזוקת הבית של השליחים בשל הצורך לארח בביתם במסגרת  
7 תפקידם וכל כיו"ב).
- 8 3. על עובד המקבל דמי יצוג היתה מוטלת חובה לדווח בטופס (שידון להלן); השליחים לא נדרשו בפועל  
9 לשמור ולהמציא קבלות בגין הוצאות אלה; שעור דמי היצוג הוא לרוב פונקציה של הדרג (או דרגה)  
10 בו מצוי העובד וכן של ארץ היעד בה משמש בתפקידו.
- 11 גם אחזקת בית שולמה כנגזרת אחוזית של השכר. בשונה מ"דמי יצוג", קבלת תשלומי אחזקת בית  
12 לא דרשה דווח או הצהרה כלשהם מאת השליח אף לא באופן עקרוני.
- 13 בשונה מדמי היצוג, שאופן תשלומם מוסדר במסמכים מסוימים שיוזכרו להלן, הרי כפי שמאשרת  
14 המשביה (אף כי בסכומיה בקשה למצוא רמזים אחרים בכתובים להסדרת סוגיית דמי היצוג תחת  
15 אותן כנפיים הפרושות על דמי היצוג) - דמי אחזקת בית לא אושרו מעולם בוועדה הבינמשרדית דלהלן.  
16 למרות זאת הם שולמו לעובדים בפועל.
- 17 4. אליבא דמשיבה ודומה שגם המבקשים אינם חולקים על כך, "הוועדה הבינמשרדית לשכר ותנאי  
18 שירות בחוץ לארץ" בראשות הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - **הוועדה הבינמשרדית**) היא  
19 שקובעת את תנאי עבודתם ושכרם של המועסקים בנציגויות ישראל לסוגיהם, ללא קשר להשתייכותם  
20 המשרדית. בוועדה חברים נציגים ממשרד הבטחון וממשרד החוץ וכן סגן הממונה על השכר באוצר  
21 (במרבית השנים הרלבנטיות להתגבשות ההתנהלות מושא הליך זה היה זה מר מיכה שדר-להלן **מר**  
22 **שדר**) והיא קובעת את ההסדרים הטכניים לתשלומים.
- 23 5. כפי שהעידו עדי המבקשים, בפועל מהווים תשלומי היצוגים חלק משמעותי מהתקבולים החודשיים  
24 שמשולמים לעובדים. עוד הובהר מעדות בנבנישתי (ולא נסתר) כי החלק בתקציב היצוגיים של דמי  
25 היצוג הוא כפי שניים מאשר התקציב הדרוש לכלל מרכיבי "אחזקת בית". (ס' 29 לתצהירה). זאת  
26 ועוד, עלה מהראיות שלפנינו, כי עובדי הנציגות מביאים בחשבון החלטתם לצאת את הארץ בשירות  
27 המדינה, את כלל התשלומים שמקבלים בעת שוהים בתפקידם בחו"ל ואת משמעותם המצטברת  
28 מבחינת היכולת לקבל על עצמם את התפקיד.
- 29 6. אין חולק כי תשלומי היצוגים נעשים בתוך תלושי המשכורת. עוד אין חולק כי סמליהם בתלוש הם  
30 סמלים של תשלום פטור ממס. הצדדים חלוקים בשאלה האם מיקום ה"שורות" של היצוגים בתלוש  
31 הוא בחלק השכר או בחלק החזרי הוצאות. (מופיע בפועל תחת הכותרת "פירוט תשלומים וניכויים")  
32 - ר' תלוש דוגמא נספח ה' לתצהיר גבי' טלי אוברמן מטעם המשיבה, מנהלת תחום (חוץ ובטחון) באגף  
33 השכר והסכמי עבודה באוצר (להלן - **אוברמן**).
- 34 7. בשנת 2017 נחתם הסכם קיבוצי שעוסק בשכר חו"ל לשליחי משרד החוץ - נספח ג' לבקשה. ההסכם  
35 אינו מסדיר את סוגיית תשלומי היצוגים וכאמור במכתב הצד שהוציא יו"ר ההסתדרות דאז, מר  
36 ניסנקורן, (נספח ד' לני"ל) "ההתחייבויות למיצוי תביעות ולשקט תעשיתי כאמור במכתב זה לא יחולו לגבי  
37 **דמי יצוג על סוגיו (לרבות למען הסר ספק, אחזקת בית)**"



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

- 1 8. בחודש 11/18 הקפיא האוצר את גובה תשלומי היצוגים והחליפם בתשלום מקדמות.
- 2 9. בהמשך לכך הוגשה תובענה זו במסגרתה גם נתבקשו סעדים זמניים.
- 3 10. בהמשך לדיון שהתקיים ביום 27.11.18 הוסכם כי הצדדים יידברו על יסוד הנחות שנקבעו שם בסוגיית
- 4 היצוגים בכללותה וכן ישולמו מקדמות- משך תשלום המקדמות הוארך בהסכמת הצדדים.
- 5 11. בין הצדדים היתה הדברות ממושכת. עם זאת נקלעו הצדדים למבוי סתום בהדברות ביניהם. סלע
- 6 המחלוקת שנתגלע נגע ל"מסמך ההבנות" מיום 21.7.19 (נספח 22 לתצהיר בבנישתו). להלן מובא
- 7 מסמך ההבנות כפי שהוא נוכח הקושי להעלותו על הכתב בנפרד-

21/07/19  
www.maof-hr.co.il

2019	401	401
2020	401	401
2021	401	401
2022	401	401
2023	401	401

התכנה אוטומטית של מיליקוביץ ו (גילוי)  
 8 גזין / אקייב פגלי / שלב החל  
 קבוצת מליצת היל"ח / אגודת המעורבות /  
 הלימודים / אגודת המעורבות /

סגנון 1-2 / מיליקוביץ  
 2023 / מיליקוביץ  
 15% / מיליקוביץ  
 25% / מיליקוביץ

- 8 הצדדים חלוקים בשאלת משמעותו של מסמך ההבנות (האם ההבנות בו מתייחסות לדמי היצוג בלבד
- 9 כטענת המבקשים או שמא גם לאחזקת בית, כאליבא דמשיבה). ובאשר לתקפו כמסמך מחייב.
- 10 12. מחלוקת זו התבטאה נוכח הוצאת "הנחיות יישום לאופן השימוש בתקציב הוצאות יצוג, אירוח ואחזקת
- 11 בית לשליחים עובדי מדינה המשרתים בחו"ל" (להלן- הנוסח השני) ביום 30.9.19 (השונה מנוסח הנחיה
- 12 קודמת שהוצאה בסמוך להדברות שהובילה לחתימת מסמך ההבנות, ב25.7.19 ואשר אליבא
- 13 דמבקשים משקפת את שגובש במסמך ההבנות- להלן הנוסח הראשון). בהמשך לצעדים שנקטו על
- 14 ידי המבקשים הוגשו שתי בקשות צד של המשיבה לבית הדין בתל אביב - (ס"ק 19-10-49069,
- 15 ס"ק 19-10-55111) בשני ההליכים הורה בית הדין על המשך הדברות.
- 16 13. משלא צלחה ההדברות, חזרו המבקשים לבית דין זה ונערך דיון בבקשה למנוע יישום ההנחיה על פי
- 17 הנוסח השני. בעקבותיו ניתנה החלטת בית הדין מיום 30.12.19 (להלן- החלטה). על מנת שלא
- 18 להאריך יצוין כי בהחלטה ניתן צו זמני האוסר על המשיבה לערוך שינויים בתשלום דמי אחזקת בית,
- 19 אך לא לגבי דמי היצוג (תוך אפשרות לתשלום מקדמות) וכן להמשך ההתדינות בין הצדדים.
- 20 14. בהמשך להחלטה ניהלו הצדדים מו"מ ואולם בהמשך הודיעו כי הוא כשל, ומשכך נשמעו ראיות לגוף
- 21 ההליך בתיק העיקרי והצדדים סכמו טענותיהם.
- 22
- 23



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

1

2

3

### המחלוקת

4 15. הצדדים חלוקים בשאלה האם תשלומי היצוגים הם בגדר שכר או החזר הוצאות. כנגזרת ממחלוקת  
5 זו חלוקים הצדדים בשאלה מה מידת השיתוף שחלה על המשיבה כלפי המבקשים בעת עורכת היא  
6 שינוי במתכונת תשלומם ובתנאים לכך.

7

8

### הכרעה

9 16. בפתח הדברים נביע צערנו על העיכוב במתן פסק הדין שמקורו בגורמים שונים שאין זה המקום  
10 למנותם.

11 17. טרם נדרש לגוף הסוגיה, נתייחס למספר עניינים שאינם מלב המחלוקת.

12 18. ראשית – מצאנו ממש בטענות המבקשים כי המשיבה בחרה שלא להעיד עדים רלבנטיים שלא היתה  
13 מניעה מהעדתם – כך, לא העיד מר שדר סגן הממונה על השכר ומי שכיהן בראש הועדה הבינמשרדית  
14 שאף הוציא הוראות להתנהלות בקשר ליצוגים במהלך השנים. הובהר שהלה פרש מהשירות ב-2013  
15 אך לא הובא כל טעם לאי העדתו. דומה, נוכח מסמכים שכתב, שהיה בדבריו כדי לתרום רבות להבנת  
16 השתלשלות הארועים וגם ביחס לאופן שבו במהלך השנים, בזמן אמת, ראו נציגי המשיבה את תשלומי  
17 היצוגים. המנעות מהעדתו עומדת לחובת המשיבה.

18 באותו אופן, גם אוברמן משמשת בתפקידה רק מ-2018 ומשכך ההתנהלות שקדמה לכך אינה ידועה  
19 לה באופן אישי ודומה היה שנוח למשיבה בכך שיכולה היתה להשיב "איני יודעת"/ "לא מצאתי  
20 מסמכים".

21 19. שנית- נבהיר כי עסקינן במחלוקת מתחום יחסי העבודה. קביעותנו אלה אינן מתחום דיני המס. אין  
22 בית הדין מוסמך לקבוע מהי הכנסה החייבת במס ואיזו אינה כזו. עם זאת ברי כי הבחירה של  
23 המשיבה לפני למעלה משנות דור שלא להסדיר כראוי את הסוגיה המיסויית (ולמעשה המנעותה  
24 מעשות כן), היא שיצרה את המחלוקת דהיום, וההשלכות של החבות במס הן גם שמנעו בסופו של  
25 דבר הגעה להבנות.

26 20. שלישית- ראוי לסלק מן הדרך טענות שהעלו המבקשים בענין הסכמות שכביכול גובשו לפיהן תידון  
27 סוגיית היצוגים במסגרת מו"מ וזאת במסגרת ההסכמות מושא ההסכם הקיבוצי שנחתם בין הצדדים  
28 בשנת 2017. כעולה ממכתב הצד שצרפו המבקשים עצמם, ברור שההסכם הקיבוצי דאז החריג סוגיה  
29 זו. על כן אין לומר כי היו הסכמות כלשהן שמהוות בסיס לטיעוני המבקשים בהליך זה, זאת גם אם  
30 אכן היתה בשעתו הדברות גם בנושא היצוגים שלא באה לידי פתרון.

31

32

21. ולגופו של ענין-

33 דרך הלוכה של הכרעתנו תהא כדלהלן: תחילה נפנה לעיקרי המסמכים שעליהם הסתמכו הצדדים  
34 והמהווים, כל אחד לשיטתו, הבסיס לאופן שבו יש לבחון את היצוגים. לאחר מכן נדון באינדיקציות  
35 העולות מתוך המסמכים והראיות בכלל לאופיים של דמי היצוג ודמי אחזקת בית. בהמשך נבחן מהן





## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

- 1 המסקנות העולות מאינדיקציות אלה ביחס לאופיים של היצוגים. לבסוף ונוכח מסקנותינו אלה, נדון  
2 בשאלת היקף חובתה של המשיבה כלפי המבקשים בבקשה לקבע מחדש את הסדרי תשלומי היצוגים.  
3 22. התמונה הפשוטה שעלתה מתוך הראיות שנפרסו לפנינו וכן מתוך ההתנהלות בהדברות בין הצדדים  
4 במהלך ההליך היא כזו: במשך שנים קיבלו עובדי הנציגויות של המדינה בחו"ל את תשלומי היצוגים  
5 בערכי נטו. ההוראות שניתנו מצד הגורמים המוסמכים ביחס לאופן ביצוע תשלומי היצוגים היו גם  
6 חסרות וגם שונות ומשתנות ולא ביטאו עקביות מצד המשיבה כגוף אחד ואף לא מצד רשות המסים  
7 שעמדתה במהלך השנים השתנתה. גם הוראות שכן ניתנו כמעט ולא נאכפו. כך עולה מן המסמכים:  
8  
9 **המסמכים שהוגשו**  
10 22. הוראת ביצוע 47/85 מיום 17.11.85 שהוציאה נציבות מס הכנסה ומס רכוש. (נספח א' לתצהיר  
11 אוברמן - להלן: **הוראת הביצוע**). הוראת הביצוע מפרטת את הרקע של תשלום דמי היצוג וממנה  
12 עולה כי בעבר (עד 1982) שכר שהוגדר כ"תוספת חו"ל" של השליחים לא חויב במס כלל (ס' 1 שם-  
13 ..רוב השכר נחשב כ"תוספת חו"ל ולפי הסדר מיוחד לא חויב במס"), וכי בפועל מבירור של נציבות מ"ה  
14 עם משרד החוץ הוברר כי אלו משולמים באמצעות המשכורת כ"החזר הוצאות תמורת דיווח" כאשר  
15 במקרה ששולם מעבר למה שהוצא- החזיר העובד את ההפרש. בסעיף 3 שם נקבע "למען הסר כל ספק,  
16 החל מיום 1.7.85 דמי יצוג וכן תשלומים להחזקת בית אצל שגרירים משולמים באמצעות הנציגויות בחו"ל  
17 **הוצאות משרד ולא כחלק משכרם של העובדים**. לאור האמור הוחלט כי בחישוב השומות לשנים 1982, 1983  
18 1984 אין לחייב במס את הסכומים המופיעים בטופס 106 כ"דמי יצוג" הם יובאו בחשבון כהכנסה פטורה  
19 ממש. החל משנת המס 1985 ואילך סכומים כאמור לא יופיעו בטופס 106". (ההדגשות הוספו, וכן להלן א"כ  
20 יצוין אחרת) יצוין כי אין חולק וכך עולה גם מהתלוש שצורף כאמור, שלמרות דברים אלה, בפועל  
21 המשיכו דמי היצוג להשתלם בתלוש השכר, כאמור.  
22 24. חוזר הוועדה הבינמשרדית מ-4.1.94 (נספח ב' לתצהיר הנ"ל- להלן: **החוזר**)- מבהיר בראשיתו כי  
23 הממשלה החליטה להעביר את סוגיית דמי היצוג לטיפול הוועדה הבינמשרדית. בין היתר נקבע שם  
24 כי החל מ-1.1.94 רכיב דמי היצוג יקבע באחוזים מבסיס המשכורת בהתאם לדרג הדיפלומטי (במקום  
25 השירות) או לתפקיד; וכי "**כשינוי לאמור בנוהל דמי ייצוג פעולות יצוג ואירוח מחוץ לבית - חייבים**  
26 **בקבלות**". לחוזר מצורף טופס דווח חודשי על הוצאות דמי יצוג לחתימת העובד. הטופס המצורף לחוזר  
27 בכותרת "דיווח על הוצאות יצוג" כולל טבלא עם העמודות הבאות:  
28 "תאריך/הארוע/פרטים/הסכום/הערות" הדווח אינו מפנה לצירוף קבלות כלשהן. עם זאת- בנוהל  
29 המצורף לטופס מצוין בין היתר (פרק ג' "דווח") כי "**פעולות יצוג באירוח מחוץ לבית העובד- מחייבות**  
30 **המצאת קבלות**".  
31 25. רשימת שיעורי האחוזים מהשכר שישולמו בגין דמי יצוג /דמי אחזקת בית - בהתאם למדינת  
32 השליחות - צורפה כנספח 1 לתצהיר בנבנישתי וכן נספח ג' לתצהיר הספרי. (המשיבה טוענת כי  
33 המסמך אינו מוכר לה ואולם גם אם נקבל זאת, עדיין לא הוכחש העולה ממנו כי שיעורי הקצובות  
34 נגזרו באחוזים מהשכר אך באופן חלקי גם בהתחשב בארץ היצוג הספציפית (היינו באופן משתנה)).  
35 26. מכתב משרד החוץ למר שדר מהחשב הכללי, עם אישור החשכ"ל על גביו, מ-7.12.03 (נספח 2 לתצהיר  
36 בנבנישתי- להלן: **מכתב שדר**) המתייחסים ל"אחזקת בית", לפיו מוסכם (בהמשך לביקורת החשכ"ל)  
37 כי תשלומי יצוג בגפו, בן/בת זוג, יצוג מיוחד ואחזקת בית ישולמו בתלושי השכר, ידווחו בסמל דווח



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

- 1 הפטור ממס (ובהמשך לכך ניתנת הוראה למל"מ בהתאם). ר' בדומה לכך נספח ב' לתגובת המשיבה  
2 לבקשה הנוספת לסעד זמני (תגובה מ 19.12.19) של ועדת מיסוי שליחים מאגף הביקורת בחשכ"ל,  
3 שם צוין בסעיף 2 (היחיד שאינו מושחר) ש: **"דמי יצוג שלא כנגד קבלות- החזר דמי יצוג שלא כנגד קבלות**  
4 **אושר בעבר ע"י מס הכנסה כאמור ואשר אינו חייב במס. הועדה לא מצאה לנכון להתערב בענין זה"**  
5 .27. מכתב הממונה על השכר לגורמים שונים כולל סגנו ומשרד החשכ"ל מ 27.8.07 לפיו אין מקום לשנות  
6 באופן חד צדדי את השכר ותנאי השירות לעובדי משרד החוץ. (אין התייחסות ספציפית ליצוגים) (נספח  
7 4 לתצהיר בבנישת).  
8 .28. הוראות השות"ש (שכר ותנאי שירות בחו"ל) – הוראה 8.1 (נספח ג' לתצהיר אוברמן) – (בתוקף מה-  
9 1.8.09) שנערכו על ידי הועדה הבינמשרדית ואושרו על ידי מר שדר שלמעשה מיישמות הוראות החוזר.  
10 .29. סיכום דיון במשרד החשכ"ל מינואר 2014 (נספח ז' לתצהיר אוברמן) בו מובאת עמדת רשות המסים  
11 כי יש למסות באופן מלא את כלל היצוגים ככל שאין קבלות (דמי יצוג+ אחזקת בית לסוגיהם)  
12 והקשיים שמצא משרד החוץ ליישם הפתרונות המוצעים.  
13 .30. הטופס שבפועל נדרשו העובדים למלא (הוגש ביום 6.9.20) והוא ככל הנראה הטופס העדכני שמצורף  
14 לשות"ש, נכון למועד הפניה בהליך לבית הדין: הטופס מצביע על רישום של רובריקות שונות של  
15 הוצאות (קבלת פנים בבית/מחוץ לבית, /ארוחות בוקר בבית/מחוץ לבית וכו') שלגביהם צריך ממלא  
16 הטופס לציין: מספר ארועים; סה"כ משתתפים; וסכום, כשבצידו השני יש מקום למילוי הצהרה  
17 ונכתב כי "הוצאות אירוח מחוץ לבית חייבים בקבלות מתאימות ללא הקבלות לא ניתן לדווח יצוג מחוץ  
18 לבית". כפי שהעידו עדי המבקשים, בפועל נחתמו הטפסים אחת לרבעון או שלישון (גב' אסתר כהן  
19 ממשרד הבטחון ציינה בתצהירה כי בעבר נדרש דווח אחת לחודש ואולם בתקופתה- מאז מכהנת  
20 כראשת היחידה למנהל כ"א בחו"ל, ב2011- נדרש אחת לרבעון) ר' גם טופס הצהרה במשרד הביטחון  
21 שצורף לסכומי המדינה בהליך הזמני כנספח ב'2 שם נדרש לציין רק כי הוצאות דמי יצוג "הוצאו  
22 לצרכים להם יועדו".  
23  
24 **אינדיקטורים למהות התשלומים**  
25 .31. בדב"ע לד/7-3 **ביטמן- מדינת ישראל** פד"ע לה 421 הדן באבחנה בין "שכר" לבין "תוספת" נקבע  
26 הכלל כי מעמדו של רכיב השכר ייקבע בהתאם למהותו ולטיבו ולא בהתאם לכינוי או השם שניתן לו.  
27 ויש לבחון האם כינוי כגון "החזר הוצאות" הוא מסווג לשכר בפועל. עוד נקבע שם כי שכר הוא  
28 "התמורה הניתנת לעובד כנגד התחייבותו לעבוד"  
29 .32. הצדדים מבקשים למצוא במסמכים דלעיל וכן בהתנהלויות שונות במהלך השנים, אינדיקציות, כל  
30 אחד לשיטתו, באשר לאופי היצוגים. כפי שיפורט בהמשך, יש לשקול האם ראוי להתייחס ליצוגים  
31 כמקשה אחת אם לאו. בשלב זה נתייחס לשתי הקבוצות בנפרד, אך ראשית נתייחס לאינדיקטורים  
32 משותפים לשתי הקבוצות.  
33  
34 .33. **אינדיקטורים משותפים לכך שמדובר בהחזר הוצאות**  
35 א. העולה מהטבלאות נספח 1 לבבנישתי ונספח ג' של הספרי- מתוך כך שיש אבחנה בין שיעור דמי  
36 היצוג לפי המדינות אליהן שולח הנציג, משמע שאין מדובר בשכר אלא בהערכת תשלום לפי העלות



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

- 1 האמתית של ההוצאות בהתחשב במקום השליחות, שהרי אם מדובר בשכר, אין נפקא מינה מהו  
2 מקום ביצוע השליחות.
- 3 ב. המיקום של תשלומי היצוגים בתלוש- לטענת אוברמן בחלק בתלוש המפרט החוזרי הוצאות. לטענת  
4 המבקשים הפרק מוגדר "פירוט תשלומים וניכויים" הכולל גם הפרשי דרגה/ותק. איננו מקבלים  
5 טענת המבקשים. רכיבי השכר עצמם מופיעים בחלק העליון של התלוש בנפרד מאותו פרק שבו  
6 מופיעים היצוגים. (יוער כי אליבא דמבקשים תלושים דהיום אינם רלבנטיים שכן לא הראו תלושים  
7 קדומים- עם זאת לכל הפחות מ2010, כעולה מהאמור מעלה – זהו המצב).
- 8
- 9 **34. אינדיקטורים לכך שמדובר בשכר-**
- 10 א. היצוגים כולם משולמים באחוזים מהמשכורת- כשברור שאין קשר הכרחי בין היקף ההוצאות  
11 הנדרשות לשם תחזוקת הבית או לשם ארוח דיפלומטי בבית הנציג לבין המשולם באחוזים משכרו-  
12 מצביע על אופי "שכרי".
- 13 ב. השיעור נגזר לרוב מדרג ולא מתפקיד –היינו, למשל, כאשר נציג נשאר בתפקידו אך קודם בדרג,  
14 עלה שיעור הזכאות שלו ליצוגים (ס' 11 לתצהיר בבנישתי- יוער בהקשר זה כי עדות אוברמן בסוגיה  
15 זו היתה מתחמקת ולא נתנו בה אמון- עמ' 45). כפי שתארו עדי המבקשים (ר' למשל תצהיר הספרי),  
16 יתכנו מצבים שבהם באותו תפקיד ממש מכהנים עובדים בדרגים שונים אך דמי היצוג יהיו שונים לפי  
17 הדרג – היינו, כשאין טעם אמתי לצורך בהוצאות נוספות, בכל זאת מועלה התעריף בהתאם לקידום  
18 של העובד. בכך ניתוק הקשר בין התשלום לבין הוצאות.
- 19 ג. לא היה צורך בדיווח (אחזקת בית) וגם כשהיה (דמי יצוג) הוא כללי, בוצע באופן טכני ולא דרש  
20 התאמה להוצאות בפועל.(בדיוקים שונים בין משרד החוץ למשרד הבטחון, בין סוגי הרכיבים ובין  
21 תקופות שונות) אלא די היה בסכימה כלשהי.
- 22 ד. היצוגים משולמים בתלוש כרכיבים פטורים (ר' ס' 26 לתצהיר בבנישתי לפיו רכיבי אחזקת בית  
23 **נוספו** לדמי היצוג כמפורט במכתב שדר).
- 24
- 25 **אינדיקציות ספציפיות למהות הרכיבים -**
- 26 אחזקת בית
- 27 35. אין חולק כי הוראת הביצוע, החוזר והשות"ש אין חלות על אחזקת בית (עדות אוברמן רישת עמ' 45,  
28 עדות מר יוסי איצקוביץ, סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר (להלן- **איצקוביץ**) בעמ' 31 ש' 22-23  
29 וכן ר' הוראת הביצוע). בהבדל מדמי היצוג שלגביהם השות"ש, החוזר ונספח להוראת הביצוע  
30 מגדירים מפורשות "החזר הוצאות"- אין כל מסמך המגדיר זאת ביחס לאחזקת בית. זאת ועוד –  
31 הגדרת הרכיבים במכתב שדר הדין בכך היא "תוספות" –היינו רכיב שכר של ממש.
- 32 36. אין חולק כי אחזקת בית שולמה באופן קבוע ואוטומטי לשליחי שני המשרדים הזכאים לכך, ללא  
33 התניה וללא כל הצהרה, דווח או פירוט כלשהו אף לא לשם הפורמליות, בשונה מדמי היצוג.
- 34 37. במשרד החוץ שולמו דמי אחזקת בית כאחוזים מבסיס השכר (8%, 15% או 20% בהתאם לבכירות)  
35 וכך גם דמי יצוג בן /בת זוג. הרכיב שולם גם בעת העדרויות.
- 36 38. המבקשים אף טוענים (ר' כדוגמא ס' 20 לתצהיר בבנישתי) כי עד לאחרונה שולם מעבר לכך תשלום  
37 נפרד לשגרירים עבור החזר הוצאות בפועל של אחזקת בית כגון חשמל מים גז ונקיון כנגד קבלות כנגד



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

- 1 קבלות במשרד החוץ. (לדבריהם, באופן חד צדדי הפסיק המשרד לאחר הגשת ההליך לאפשר זאת.  
2 אوبرמן נחקרה בנושא אך התחמקה ממענה ברור בציינה כי התשלום לא אושר "על ידינו" ניש להניח  
3 שהכוונה לממונה על השכר- שספק אם נדרשת הסכמתו לכך, שהרי מדובר בהוצאה שהשכ"ל צריך  
4 (לאשרה). (ר' סיפת עמ' 42 ואילך) (יוער כי טענת המשיבה להרחבת חזית בענין זה דינה דחיה. הדברים  
5 נטענו בתצהיר בנבנישתי). אם כן, העובדה כי לבכירים שולמו בנפרד החזרי הוצאות שוטפות כדלעיל  
6 משמיעה שני דברים: האחד- מכלל ההן בדרישה להמציא קבלות לגביהם, ניתן ללמוד הלאו לגבי  
7 רכיבי אחזקת הבית. השני- מדובר בחלק נכבד מההוצאות ועל כן לא ברור הכיצד הותר "החזר  
8 הוצאות" בהיקפים משמעותיים בגדר "אחזקת בית".
- 9 39. איננו מקבלים טענת המשיבה לפיה היות ולא הועלו על הכתב באופן כלשהו הוראות בדבר תשלום  
10 דמי אחזקת בית- הרי שתשלומם אינו מוסדר ויש להטיל ספק באופיין מכח כך. עסקינן ברכיב  
11 שהסדרתו המלאה לא באה עלי כתב אך שולם בהרשאה ובידיעה של כל הגורמים הרלבנטיים במשיבה  
12 (ר' כדוגמא מכתב שדר).
- 13 40. עוד מבקשת המשיבה להבנות על עדותו של עד המבקשים מר גודר שאישר כי תוספת בן/בת זוג לא  
14 שולמה לו כאשר אשתו לא הצטרפה אליו לחו"ל. דעתנו בענין זה היא כי אין בכך משום אינדיקציה  
15 דווקא לכך שעסקינן בהחזר הוצאות- בהעדר כל הבהרה לפיה מדובר בהוצאות ממשיות של בן/בת  
16 הזוג ואף לא דרישה או הערכה לגבי הצורך בהן- ודאי לא כפונקציה של שכר העובד-בן/ בת הזוג, הרי  
17 שיש מקום לסבור כי מדובר ב"פיצוי" בגין הצורך של בת הזוג גם כן להתאים עצמה לתנאי העבודה  
18 של הנציג ובמובן זה, כשאינה בחו"ל אין מעמסה כזו קיימת (מבלי לגרוע מביטויים אחרים בשכר  
19 ובתנאים להתחשבות במשמעות המשפחתית של עבודת הנציג). מכל מקום, וגם ככל שמדובר  
20 באינדיקציה להיות הרכיב רכיב "הוצאות", יש לבחנה אל מול האינדיקטורים האחרים שלעיל, שהם  
21 משמעותיים הרבה יותר.
- 22 41. אם כן, אף שלכאורה המלים "אחזקת בית" משמיעות החזר הוצאה, הרי שעיקר האינדיקטורים  
23 להתייחסות אליה על ידי המשיבה במהלך השנים היתה כאל תוספת שכר. הקושי שעודנו נשאר הוא  
24 כי היא שולמה ללא חבות במס. קושי זה יידון בהמשך.
- 25
- 26 רכיב דמי היצוג – משרד הבטחון
- 27 42. המבקשים העידו את מי ששמשו נציגי הנהלת המשרד מר דני כהן והגב' אסתר כהן, ראשי היחידה  
28 למינהל וכח אדם בחו"ל. לדברי שני העדים בתצהיריהם הם הבהירו כי הוסבר לכל השליחים כי יקבלו  
29 את רכיב דמי היצוג כחלק משכרם- וכך מופיע גם בסימולצית השכר שמוצגת לשליחים.
- 30 43. העובדים נדרשו להגיש הצהרה לפיה הם ניצלו את דמי היצוג שקבלו לצרכים להם יועדו (ללא פירוט  
31 או קבלות) אך מעולם לא בוצעה בדיקה של התאמת המוצהר לעובדות (כך גם לא ע"י חשב המשרד,  
32 שהוא עובד האוצר). "היה ברור לכולם כי המדובר בהצהרה למראית עין, שאין לה כל נפקות". לענין זה  
33 ציינו כי גם מי שאסור לו בכלל להפגש עם גורמים מסוימים ודאי לא בחוץ, נדרש לחתום על הצהרה  
34 כזו (כדוג' קב"ט) (ס' 7 לתצהיר ששון פרץ)
- 35 44. המבקשים אף מוסיפים כי העובדה שלא הופחתו דמי יצוג למי שבתחילה שולם להם אך לאחר שינוי  
36 בהוראות נקבע שאינם זכאים לכך (סעיף 5 לחוזר), מצביעה על כך שמדובר ברכיב שכר.





## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

45. מאידך גיסא, המסמכים עצמם- החוזר, הוראת הביצוע והשות"ש מתייחסים לדמי היצוג כהחזרי הוצאות. אמנם, טוענים המבקשים- הוראת הביצוע היא של רשויות המס ולכן אין בה כדי להגדיר הרכיב במישור של יחסי העבודה (כך גם העידה אוברמן בעמ' 42 ש' 9-10). טענה זו מקובלת כשלעצמה ואולם בכל זאת יש משקל לאופן שבו ראו הצדדים עצמם את הרכיב.

46. טוענים המבקשים כי הוראת הביצוע אינה מתייחסת אלא לראשי נציגויות במשרד החוץ – נציגי משרד הבטחון מבקשים ללמוד מכך שאינו מחייב ביחס אליהם או ביחס לעובדים שאינם בכירים- לא מצאנו כי יש ליתן לכך משקל משמעותי כאינדיקציה לאופי התשלום ודאי כך כאשר הוראות השות"ש אינן עורכות הבחנות שכאלה.

עם זאת עולה הרושם שהמסמך נכתב כדי לעגן באופן פורמלי את אי תשלום המס ולא שיקף, בהתאם לנוסחו, מצב קיים בפועל (זאת כאשר ניתן לראות מהמסמך את ההתפתלות עם כך שקודם לכן גם כן לא שולם מס ונמצאה קונסטרוקציה כדי להביא לכך שגם לאחר מכן לא ישולם מס).

### דמי יצוג במשרד החוץ

47. הטפסים שמולאו על ידי העובדים שונים מאלה שצרפו לשות"ש ופחות פרטניים. יצוין בהקשר זה כי גם נוסח הטפסים שצורף על ידי המשיבה אין בו כדי לפזר את הערפל. גם אם, כאמור לעיל, נדרש, בעמודות השונות פירוט של סוגי ההוצאות, הרי שלא נדרש פירוט מדוקדק כלשהו. למעשה עצם העובדה שהעובד נדרש לפרט ביחס לכל סוג הוצאה לרבעון את סה"כ ההוצאה המתייחס למספר ארועים מאותו סוג, משמעה כי לא נדרש למעשה כל פירוט אמתי של הוצאות באופן שמאפשר בחינתן (גם אם – ולא כך מופיע בטופס הדווח עצמו)- נדרש להמציא קבלות ביחס להוצאות אירוח מחוץ לבית – ולהן בלבד.

48. טוענים המבקשים כי עצם כוונת המשיבה להעביר את דמי היצוגים מתקציב שכר לתקציב קניות מצביע על האופן שבו נראה עד אז הרכיב (נספח 9 לתצהיר בנבנישתי, סעיף 6) היינו, עד כה עסקינן ברכיב שכר וכעת מבקשת המשיבה להפכו לרכיב הוצאות.

49. בהתייחס לרכיב זה בשני המשרדים-לטעמנו, רבים יותר האינדיקטורים לכך שמדובר ברכיב החזר הוצאות. זאת הן כיוון שכך הוגדר במסמכים שונים והן כיוון שמקובלת טענת המשיבה כי התנהלות שלא על פי הוראות אינה יכולה להכתיב את אופי התשלום.

50. עם זאת יש ממש בטענת המבקשים שהשות"ש לא רק שאינו מהווה מקור הזכות לרכיב דמי היצוג, אלא שנציגי הוועדה הבינמשרדית אישרו את ההתנהלות שאינה תואמת את השות"ש גם לאחריו. יש חשיבות לאופן התנהלות המשרדים בפני עצמם ובמיוחד כשחשביהם הם נציגי משרד האוצר (ר' אישור איצקוביץ' בעמ' 31 ש' 4-1) ונציגיהם חברים בוועדה הבינמשרדית (נספח 2 לתצהיר בנבנישתי).

51. בהתייחס לטענת המשיבה כי העובדים אינם יכולים להבנות על אי מילוי הוראות מפורשות גם על ידי הנהלות המשרדים בניגוד למקורות הנורמטיביים המחייבים דיווח בפועל ולא על הצגה מטעה של המשרדים למשרד האוצר- נציין, גם אם סבורים אנו כי ההתנהלות היתה בלתי תקינה, איננו סבורים כי הדבר נעשה על דעת הנהלות המשרדים עצמם ושלא בידיעת משרד האוצר על אגפיו ובכלל זה רשות המסים. יתכן כי במשרד הבטחון נהגו מר דני כהן וגב' אסתר כהן לפי הבנתם שלא באופן מדויק התואם את הוראות השות"ש ובכך פגם, אך לא פגם זה הוא מקוב התקלה אלא התנהלות האוצר גופו- מכתב שדר; קביעת שווי דמי היצוגים כנגזרת של השכר המנותקת מצרכי ההוצאות בפועל; הסתפקות



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

1 השות"ש בהמצאת קבלות רק בגין הוצאות אירוח מחוץ לבית אף שברי שיסן ולו חלק מההוצאות  
2 שבתוך הבית (כגון קייטרינג לארוח וכיו"ב) שניתן להמציא כנגדן קבלות; קביעת סמלי שכר פטורים  
3 ממס והעובדה שחשבי המשרדים הם עובדי האוצר והיו ממונים על כך, והוועדה הבינמשרדית  
4 מורכבת גם ובראשה מאנשי האוצר - כל אלה מונעים מהמשיבה להשמע בטענה זו.

### משמעות האינדיקטורים

5  
6  
7 52. שקלול של כל האינדיקטורים אינו מביא לכלל תוצאה ברורה וחד משמעית. לענין זה יש ליתן דגש  
8 בעיקר לנתונים הבאים מאלה שהובאו מעלה:  
9 מצד אחד- העובדה שהרכיבים שולמו כנגזרות של שכר ובהתאם לדרג(לרוב) היא אינדיקציה ברורה  
10 לכך שהיתה כוונה לשלם תוספת שכרית.  
11 מצד שני- שמות כל הרכיבים מעידים כשלעצמם על כך שמדובר בהחזר הוצאות. הדרישות ביחס  
12 לרכיבים ובעיקר דמי היצוג היו לדווח.  
13 מהצד השלישי- ולטעמנו הוא הצד הרלבנטי ביותר להכרעה בשאלה שלפנינו- העובדה שבפועל  
14 הרכיבים שולמו ללא עלות מס (בסמלים מתאימים שתואמו עם רשויות המס)- איצקוביץ אישר זאת  
15 כשהעיד (עמ' 32 ש 7 ואילך) "יכול להיות שבעבר מיכה שדר או אחרים החליטו מה שהחליטו. במועד של  
16 2018 כשהעבירו את כל השליחים להסכם חדש והסכם מס חדש עשינו הסדר של כל נושא היצוגים, יכול  
17 להיות שבעבר היתה הסדרה אחרת". ודוק אם ביחס לחלק מדמי היצוג (הוצאות מחוץ לבית) נדרשו  
18 קבלות לפחות פורמלית בשות"ש, לא היה כל מקום להכליל הרכיב בתלוש השכר (ככל שמדובר  
19 בהוצאה של השגרירות עצמה כאמור כבר לפני כמעט 40 שנה בהוראת הביצוע) ואם הטענה היא כי  
20 מדובר בהוצאות מעורבות (ר' למשל ס' 34 לתצהיר איצקוביץ)- היה מקום לחייב במס בגין כך והיה  
21 מקום להכליל בתלוש. העובדה שלא כך ולא כך נעשה- אלא חלף כך שולמו הרכיבים בתלוש בפטור  
22 ממס אינה יכולה שלא להשמיענו דבר.  
23 נופך נוסף של פן זה עולה מתוך ההדברות בין הצדדים והנוהל השני מושא הבקשה המחודשת לסעד  
24 זמני משלהי 2019. נפרט בענין זה לקמן:  
25 53. תחילה נציין כי איננו סבורים כמבקשים כי עצם הנכונות של המשיבה להדבר עם המבקשים בענין  
26 היצוגים משמעה כי עסקינן ברכיב שכר כפי שטוענים הם. ההדברות סויגה לכל אורך הדרך כהדברות  
27 לפני משורת הדין והמשיבה, מהטעמים הפורמליים של מניעת טענה כגון זו שמעלים המבקשים,  
28 הבהירה שאין מדובר במו"מ.  
29 ואולם, הנכונות לקיום הדברות נבעה, לטעמנו, מאותה התנהלות רבת שנים שאפשרה תוצאה בלתי  
30 רצויה כפי שמצויה בפנינו, והיא הבנת וכוונת המשיבה (בידיעה שלכל הפחות היתה ידיעה בשתיקה,  
31 ולטעמנו מעבר לכך, של כל אגפיה) ליתן הטבה נטו(שאינה ממוסה) לעובדים.  
32 54. במהלך ההדברות בין הצדדים, בחלקים שהוצגו לפנינו, עלה בבירור כי א. ישנה הבנה כי יש צורך  
33 במקור תקציבי נוסף למימון עלויות הסדרת סוגיית היצוגים (הובהר שהובטח מקור תקציבי שכזה  
34 אך לאחר מכן מסרה המשיבה כי אינו עומד עוד על הפרק). ר' בין היתר הציון המפורש במסמך ההבנות  
35 לפיו יוקצו 8 מליון לתקציב משרד החוץ ואילו משרד הבטחון ישא מתקציבו בעלויות). ב. היתה הבנה  
36 כי יש מקום להגיע להסדר (שלטעמנו שיקף את המציאות כהויתה), לפיה יש מקום לדרוש קבלות



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

1 בגין הוצאות מסוימות, אך יש גם מקום להכרה בכך שהוצאות מסוימות אינן מגובות בקבלות ואין  
2 מקום להתנות החזריהן בהמצאת קבלות. (ר' מסמך ההבנות, וכן הנהלים הראשון והשני.)  
3 55. כפי שהובא בהחלטה, איננו מוצאים צורך לקבוע האם נפלו פגמים בהתנהלות המשיבה בהדברות עם  
4 המבקשים כשלעצמה. הדברים נכונים ביחס לארועים שקדמו להסכם הקיבוצי ואף ביחס לארועים  
5 שסביב מסמך ההבנות. עם זאת יש משקל להתנהלות הצדדים שהביאה גם להליך הביניים הנוסף  
6 בבקשה שהגישו המבקשים ביום 12.12.19 כמקור לבחינת מהות היצוגים. מסמך ההבנות כשלעצמו  
7 (שאינו כולל הפרדה בין דמי יצוג לאחזקת בית), הנוהל הראשון וכן ההתכתבות שהביאה בסופו של  
8 דבר לכך שהמשיבה הוציאה נוסח הנוהל השני (ר' נספחים 24,25 לתצהיר בבנישתי וכן מכתב  
9 ההבהרה שהוציא מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר שי באב"ד, נספח ו' לתצהיר איצקוביץ המשתלב היטב  
10 עם נספח 24 האמור- ובנדון זה מעדיפים אנו את גרסת בבנישתי באשר לנסיבות הוצאת נוסח נוסף  
11 של הנוהל ב-30.7.19 כי המשיבה נסוגה מהסכמות שבמסמך ההבנות, על פני גרסת איצקוביץ בתצהירו-  
12 כאילו השינוי הוא פרי מסמך ההבנות) – כל אלה מעלה כי הצדדים שניהם ראו קושי אמתי הדורש  
13 תיקון במצב הקיים בין בהתייחס לדמי היצוג ובין בהתייחס לאחזקת בית – היינו לגבי שניהם היתה  
14 כוונה להגיע להסדר כולל ביחס לשני הרכיבים מתוך הבנה שישנה חוסר בהירות לגבי שניהם וכי  
15 השינוי שמבקשת המשיבה לעשות, גורם פגיעה בתנאים של העובדים.  
16 56. ואכן כאמור, גם על פי ההוראות שעובר לנהלים, לא היתה חובה להמציא קבלות ביחס להוצאות (בגדר  
17 דמי יצוג) שהוצאו בגין ארוח בבית ולמרות זאת הנהלים עוסקים גם בהמצאת קבלות בגין רכיב זה-  
18 מכאן שטענת המשיבה לפיה ענין זה הוסדר באופן מלא עוד קודם לנהלים ולכן לא דרש הסדר- גם לא  
19 במסמך ההבנות- אינה מתיישבת עם העובדות.  
20 57. אם כן, מצאנו כי הצדדים התכוונו להסדיר את כלל תשלומי היצוגים. מתוך כך אנו למדים כי שני  
21 הצדדים ראו קושי בהגדרת שני סוגי היצוגים בין כשכר ובין כהוצאות, ולא רק ביחס לאחזקת בית.  
22 58. סיכום ביניים  
23 סך כל הנתונים מעלה כי דמי אחזקת בית נושאים מאפיינים מובהקים יותר של רכיב שכר או  
24 "תוספת" כפי שנקראו במכתב שדר. למעט שמם והמטרה ההיולית שכלל הנראה הצדיקה תשלום,  
25 אין כל אינדיקציה להיותם רכיב הוצאות. עם זאת, ומנגד- תשלום שכר נכבד יותר בשל הצורך להזקק  
26 לנושאים שעובד אינו נדרש ברגיל מתוקף תפקידו להדרש להם- כגון יצוגיות ביתו ובני משפחתו- על  
27 ההכבדה הנגררת מכך- אף הוא מתקבל על הדעת, ודאי כאשר אין יכולת מדויקת להעריך את מידת  
28 המעמסה הנדרשת לשם כך. יש מקום איפוא לקבוע כי עסקינן ברכיב שכר.  
29 מאידך רכיב דמי היצוג מכיל מאפיינים רבים יותר של הוצאה- כמו כן ברי כי חלק משמעותי ממנו  
30 אינו משרת אלא את צרכי העבודה .  
31 ואולם ככל שהדבר נוגע לשכר וככל שהדבר נוגע להוצאות ה"מעורבות"- עדין אין חולק כי ברגיל יש  
32 חבות מס בגינן, אך ביחס ליצוגים לא היתה חבות כזו מעולם אף שהצורך בכך היה ברור זה עשרות  
33 בשנים. משמעות הדבר היא כי בפועל גילמה המשיבה (באופן לא תקין) את עלויות המס הכרוכות  
34 בכך.  
35  
36  
37



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

### חובת ניהול מו"מ

- 1  
2 59. אנו מקבלים טענת המשיבה כי החלטה לדרוש קבלות /הצהרות כחלק ממנהל תקין תלויה במעסיק  
3 ובסבירות שלה מול רשויות המס וכי נוכח דוחות מבקר המדינה ואחרים היה מקום לערוך תיקון. עוד  
4 מקבלים אנו כי הסמכות לקביעת התשלומים לשליחים ניתנה לוועדה הבין משרדית ותכליתה היא  
5 התאמת תנאיהם של השליחים לתנאי המחיה בחו"ל. פעולות אלה היו בגדר הפרורגטיבה הניהולית  
6 של המשיבה, בדומה גם התנהלות רשות המסים היתה בגדר הפעלת סמכויותיה על פי חוק- באופן חד  
7 צדדי. הדרך שבה בחרה המשיבה להתנהל בענין זה - התיחסות אל כלל היצוגים כאל הוצאה שאינה  
8 חייבת במס דרשה תיקון ולא יכולה להוות עוד על מכוונה ומקובלת הפניית המשיבה לאשר נקבע  
9 בבג"ץ 8634-08 שם טוב אלחננוב ואח- משטרת ישראל (16.11.10):  
10 "רשות ציבורית המגלה כי פעלה מחוץ לגדרי הדין חייבת לתקן את נוהלי פעולתה, וליישר קו עם  
11 הוראות הדין המחייבות... בנסיבות כאלה אדם אינו רוכש זכות מוקנית לקבלת תנאים מיטבים  
12 שמקורם בפרקטיקה מוטעית ולא עומדת לו זכות לחייב את הרשות להנציח גם להבא את טעותה. כך  
13 בהיבט דיני העבודה וכך על פי עקרונות המשפט המינהלי"  
14 60. האם נוכח כך איונה של דרך זו יכול להעשות בפשטות באמצעות הוראות נוהל על ידי החשכ"ל  
15 והוראות מס על ידי רשות המסים? לטעמנו התשובה שלילית.  
16 לענין זה יש להבחין הבחן היטב בין החובה להגדיר נכונה מבחינת דיני המס את כלל התשלומים-  
17 חובה וסמכות המוקנית למשיבה בלבד, לבין החובה לשאת ולתת ככל שהדבר מביא להשלכה על גובה  
18 שכרם של מי שנסמכו על כך.  
19 "הפרקטיקה המוטעית" (כלשון פסה"ד בענין אלחננוב) בענינו, אינה הכוונה להיטיב את תנאי עובדי  
20 המשרדים המשרתים בנציגויות בחו"ל (בשיעורים המשמשים חלק ממשי מהתקבולים שמקבלים)  
21 באמצעות תשלום תוספות שכר והחזרי הוצאות למיניהן בהיקפים כפי שהתכוונה ליתן- כוונה זו  
22 קיימת לכל אורך השנים והיא אינה ה"טעות". הפרקטיקה המוטעית נוגעת לדרך המיסויית שנבחרה  
23 על מנת שיקבלו תשלומים בערכי נטו, והיא בלבד. את הפרקטיקה הזו חובה לתקן. החובה להסדיר  
24 היצוגים כראוי מבחינת דיני המס- אינה פוטרת את המשיבה כמעסיק מלהסדיר את ה"גילום" שניתן  
25 עד כה באופן בלתי תקין, באופנים אחרים.  
26 61. ככל שעסקינן ברכיבים שהם רכיבים שכריים (קרי רכיבי דמי אחזקת בית), ברי כי המשיבה אינה  
27 יכולה לפגוע בתנאי שכרם של עובדים ועליה לנהל מו"מ עם המבקשים בענין זה.  
28 62. ואולם, לטעמנו, גם ככל שעסקינן ברכיבי "הוצאה מעורבת" כדאליבא דמשיבה, בנסיבות המיוחדות  
29 דכאן, אין המשיבה כמעסיק רשאית לנקוט בצעדים ללא ניהול מו"מ ואין עסקינן בחובת הדברות או  
30 הוועצות גרידא- תיקון התקלה המיסויית משפיע על תנאי שכרם של העובדים ועל כן חובה לנהל עמם  
31 מו"מ ביחס לשינוי התנאים.  
32 63. מושכלות יסוד הן כי כשעסקינן בנושאים ניהוליים שהם בתחום הפרורגטיבה הניהולית, קביעת  
33 המדיניות לגביהם מצויה בידי המעסיק שאינו נדרש לנהל מו"מ לגביה. עם זאת ככל שלכך יש השלכה  
34 על תנאי העבודה במפעל ו/או על יחסי העבודה- יש חובה לנהל מו"מ על השלכות אלה. (עס"ק 400005-  
35 98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה- הסתדרות עובדי המדינה- הועד הארצי של עובדי מנהל  
36 ומשק בבתי החולים הממשלתיים- מדינת ישראל (23.1.2000))





## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

1 באופן דומה נקבע בענין חברת החשמל (עס"ק 14-09-18983 (ואחי) הסתדרות העובדים הכללית  
2 החדשה - מדינת ישראל (4.5.2017)).

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12 יש גם ממש בהפניה שהפנו המבקשים לעס"ק 15-04-12920 מ"י- ההסתדרות הרפואית (16.7.17)  
13 שבמסגרתו הגיעו הצדדים להסכמה בדבר מו"מ קיבוצי לענין עבודות נוספות – בהמשך להוראת בית  
14 הדין האזורי מושא אותו ערעור שקבעה כי יש לעשות כן (תוך ביטול פסה"ד האזורי).

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

64. טוענת המשיבה כי יש לחשוש, ככל שיתקבלו טיעוני המבקשים, כי בכל עת שתבחר הממשלה בשינוי  
מדרגות מס/ביטול פטורים ממס וכיו"ב, והיות והדבר ישפיע על גובה שכרם של עובדים- יהא בכך  
פתיח להכרה בחובת המעסיק הממשלתי לנהל מו"מ עם העובדים. איננו סבורים כי יש מקום לחשש  
זה. **עסקינן בנסיבות מיוחדות וחריגות במיוחד** – לא מדובר בשינוי מדיניות אלא בתיקון תקלה. גם  
עמדת רשויות המס היתה לכתחילה שאין לחייב במס את תשלומי היצוגים. עמדה זו שוקפה בפועל  
לעובדים והוותה חלק מתנאי העבודה שלהם, לכל הפחות במהלך השנים שעד להגשת התובענה בהליך  
זה. לנתון זה היו השלכות משמעותיות על תנאי עבודתם. אין מדובר בהחלטה רוחבית לשינוי מדיניות  
המס אלא בארוע ספציפי, ייחודי, שבו המעסיק יצר מצג שנבע מקושי פנימי שלו בהתמודדות עם  
אופי היצוגיים וכאשר ברי כי גם הוא סבר בזמן אמת כי אופיים מעורב וכולל אלמנטים המאפיינים  
שכר וכאלה המאפיינים החזר הוצאות.

### העולה מן המקובץ

65. מצאנו כי אחזקת בית היא רכיב שכר וכי רכיב דמי היצוג הוא בעיקרו רכיב הוצאות הכולל סוגים  
שונים של הוצאות (הוצאות מובהקות שהמשיבה סברה שהן הוצאות של השגרירות עצמה, והוצאות  
מעורבות- וזיהוין בהתאם לשיקולי הרשויות המוסמכות).  
66. ואולם, אף אם טעות בידינו, בין אם שני הרכיבים רכיבי החזר הוצאות ובין אם שניהם רכיבי שכר-  
נוכח ההשלכות שיש לשינוי שמבקשת המשיבה לנקוט בו, על תנאי השכר והעבודה של עובדי  
הנציגויות בחו"ל, הרי שאין די ביידוע והוועצות (שנערכו) עם המבקשים ביחס למדיניות עצמה, אלא  
בנסיבות היחודיות ביותר שהוצגו לעיל, חובה על המשיבה לנהל מו"מ עם המבקשים לגבי ההשלכות  
שיש לשינויי מדיניות אלה.

משעסקינן בהליך קיבוצי, אין צו להוצאות.



בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

ס"ק 18-11-54168

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8

ניתן היום, ט' אדר א' תשפ"ב, (10 פברואר 2022), בהעדר הצדדים ויישלח אליהם.

יצחק גולפנר

נציג ציבור מעסיקים, מר יצחק  
אופנהיים

שרה ברוינר ישראל, שופטת

נציג ציבור עובדים, מר אלי  
קדוש

9