

Environmental Clinic,  
The Yaacov Herzog Faculty of Law, Bar-Ilan University



הקליניקה לפרקטיקה ומדיניות סביבתית,  
הפקולטה למשפטים ע"ש יעקב הרצוג,  
אוניברסיטת בר-אילן

Ramat-Gan 52900, Israel

רמת-גן 52900, ישראל

**Oren Perez, PhD**  
**Hanan Mandel, Adv., LL.M.**  
**Yuval Kienan, Adv., LL.B.**

טל (O): 972-3-531 7798  
(H): 054-964748 (מ)

ד"ר אורן פרז  
עו"ד חנן מנדל  
עו"ד יובל קינן

פקס: 972-3-5351856

דואר אלקטרוני: [mandelh@mail.biu.ac.il](mailto:mandelh@mail.biu.ac.il)  
אתר הקליניקה: [www.envclinic.org](http://www.envclinic.org)

### חוות דעת משפטית:

### מעמדן המשפטי של הוראות החשב הכללי

### בדבר החזר הוצאות רכב

**שירה שחם**  
**אשר סילבר**

הקליניקה לפרקטיקה ומדיניות סביבתית,  
אוניברסיטת בר-אילן

הנחיה מקצועית:

עו"ד חנן מנדל, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן  
הגב' תמר קינן, עמותת "תחבורה היום ומחר".

חוות הדעת הינה המשך למסמך ראשוני שנכתב ע"י הילה מור וזינט קרבץ.

במסגרת פרויקט סיוע משפטי לעמותת "תחבורה היום ומחר"

## תוכן העניינים

4	..... תקציר	
5	..... הקדמה	
7	..... פרק א: כללי המשפט המנהלי וכפיפות החשב הכללי אליהן	
7	..... תיחוס והגדרת ההוראה של החשב הכללי	
8	..... מעמדה המשפטי של ההוראה	
8	..... עקרונות-על במשפט המנהלי	
9	..... עקרון חוקיות המינהל	
11	..... כללים נוספים המחייבים את הרשות	
11	..... א. כיבוד עקרונות היסוד העומדים בבסיסם של חוקי היסוד-	
11	..... ב. סבירות- .....	
12	..... ג. מידתיות- .....	
12	..... ד. חובת ההגינות- .....	
12	..... ה. שמירה על כללי הצדק הטבעי- .....	
14	..... סיכום ביניים .....	
15	..... פרק ב: הזכות לשוויון .....	
15	..... הזכות לשוויון בעבודה .....	
16	..... 1. שוויון בעבודה כזכות יסוד חוקתית: .....	
17	..... ההכרה ההלכתית בעקרון השוויון כערך יסוד בחברה הדמוקרטית .....	
18	..... ההכרה בשוויון בעבודה כזכות הלכתית .....	
20	..... תוכן השוויון .....	
21	..... הטעמים לאיסור אפליה: .....	
21	..... מהות השוויון: .....	
22	..... העדר כוונה: .....	
23	..... משמעות ההכרה בשוויון .....	
25	..... 2. שוויון בעבודה כזכות חוקית: .....	
28	..... חריגים .....	
30	..... סיכום ביניים .....	
32	..... פרק ג: החזר ההוצאות כמתן טובת הנאה לעובד .....	

32.....	רקע.....
33.....	המצב החוקי כיום.....
34.....	פירוט מרכיבי סעיף 2(2) – מקורות הכנסה מעבודה.....
36.....	סיכום ביניים.....
37.....	פרק ד: דרכי פעולה אפשריות.....
37.....	פניה לחשב הכללי או למשרד האוצר.....
38.....	פנייה לערכאות שיפוטיות.....
40.....	סיכום.....
42.....	רשימת מקורות.....
44.....	נספחים.....
44.....	נספח א – חוזר החשב הכללי לשנת 2006.....
55.....	נספח ב – דוגמא לטבלאות החזרי הוצאות.....
59.....	נספח ג – קבלת רשיון נהיגה בהשוואה מגדרית.....
60.....	נספח ד – דו"ח הוצאות השכר בשירות המדינה.....

## תקציר

חוות דעת זו בוחנת את ההיבט המשפטי של הוראה בחוזר החשב הכללי שעניינה החזר הוצאות רכב לעובדים המבצעים נסיעות בתפקיד. ההוראה קובעת כתנאי להחזר הוצאות רכב: הוכחת בעלות של העובד או של בן זוגו על רכב והחזקת רשיון נהיגה בר תוקף. בהעדר הוכחה כאמור, העובד יזכה להחזר קצובת נסיעה ששיעורה נמוכים משיעורי החזר הוצאות רכב. ההנחה היא כי הוראה זו מפלה לטובה את בעלי הרכב, ובפועל מתמרצת עובדים לרכוש מכוניות ולהשתמש בהן. דבר זה גורם לבעיות סביבתיות רבות, למשל זיהום אויר גבוה. חוות דעת זו באה לבחון את תוקפה ומעמדה המשפטי של הוראה זו.

הנחיות החשב הכללי הינן הנחיות מנהליות, ולפיכך עליהן לעמוד בכללי המשפט המנהלי.

ניתן להצביע על חוסר עמידה ב-3 עקרונות מנהליים מרכזיים:

א. **עקרון חוקיות המנהל**, זאת לאחר שעיון וחיפוש נרחב ברשומות, לא מעלה מתן סמכות לחשב הכללי לעסוק בעניין זה מטעם שר האוצר.

ב. **סבירות ומידתיות**, כיוון שיתכן והשיקול הסביבתי לא נלקח בחשבון בהנתן ההוראות, או שלא ניתן לשיקול זה המשקל הראוי. בנוסף, ניתן למצוא אמצעי שפגיעתו באינטרס הסביבתי פחותה.

ג. **הזכות לשוויון**, אשר נפגעת כתוצאה מדרישות הוכחת הבעלות ברכב והחזקת רשיון נהיגה. דרישה זו מהווה אפליה פסולה של קבוצות כגון נשים ונכים, שבפועל פעמים רבות לא עומדים בתנאים אלו. חוות דעת זו מוכיחה כי החזר הוצאות רכב מהווה טובת הנאה, כמשמעותה בדיני מס הכנסה, וכי מדובר בשכר לכל דבר ועניין. לאור זאת מתעצמת הטענה בדבר האפליה הפסולה של נשים ונכים, שכן ניתן יהיה למצוא מקרים רבים בהם שני אנשים בעלי כישורים זהים, המבצעים עבודה זהה, יקבלו שכר שונה לחלוטין - בדמות אותה טובת הנאה – וזאת רק בשל היות האחד בעל רכב ורשיון נהיגה, והיות השני משולל זאת. כך, למשל, עובד עיוור אשר אינו יכול לנהוג ברכב, לעולם לא יוכל לקבל שכר זהה לזה של עובד שאינו עיוור, למרות שהשניים מבצעים עבודה זהה לחלוטין, בשל הדרישה להוכחת רשיון. באופן דומה, סיכוייה של אשה לקבל את חלק השכר המבטא את החזר הוצאות הרכב פחותים משמעותית מסיכוייו של גבר המבצע עבודה זהה לשלה, כיוון שנתונים סטטיסטיים מוכיחים כי מספר הגברים המחזיקים רשיון נהיגה תמיד גבוה משמעותית ממספר הנשים, למרות ייצוגם השווה באוכלוסיה.

אפליה בשכר עבודה על בסיס מין או נכות אסורה בישראל מכח זכות יסוד חוקתית ומכח חוקים שונים, כדוגמת: חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות.

הזכות לשוויון בעבודה מכילה בתוכה גם את השוויון ביחס ובסיכוי וגם את השוויון בתוצאות. ההוראה הדורשת החזקת רשיון נהיגה כתנאי לקבלת החוזרים פוגעת בתוצאת השוויון, שכאמור נתונים סטטיסטיים מצביעים על פערים משמעותיים בין המגזרים השונים. ראוי לציין כי אפליה תהיה פסולה גם בהעדר כוונה מצד הגורם המפלה.

מאחר והשוויון מעוגן בזכות יסוד חוקתית, הרי שהחשב הכללי לא יכול להורות בניגוד לו ואינו יכול להפלות בין עובדיו. כמו כן, לביהמ"ש היכולת לבקר הוראות מסוג זה, ואף להביא לבטלותן. כאמור, החשב הכללי הינו גוף מנהלי, וככזה הוא בעל סמכות חוקית לשנות או לבטל הנחיות שקבע. לפיכך, דרך הפעולה המומלצת להתמודדות עם הוראה זו היא פניה לחשב הכללי או לשר האוצר בבקשה לשנות הוראה זו. במידה והפניה תענה בשלילה, יש לנסות ולפנות לגורמים נוספים בעלי נגיעה לעניין, כגון השר לאיכות הסביבה ושר התחבורה.

## הקדמה

חוות דעת זו בוחנת את ההיבט המשפטי של הוראה בחוזר החשב הכללי (נספח א) שעניינה החזר הוצאות רכב לעובדים המבצעים נסיעות בתפקיד (להלן – ההוראה):

3. הזכאות להחזר הוצאות לבעלי רכב שירות ואישי

3.1. תשלום החזר הוצאות רכב לבעלי רכב שירות ואישי מותנה בכך שלעובד רכב כשיר ומורשה, בבעלותו המלאה (או בבעלות בן זוגו) במשך כל השנה, ושהוא בעל רשיון נהיגה בר תוקף ברכב זה, (סעיף 3.2 בחוזר חשכ"ל תש"ס/63 מה-15 באפריל 1980). להסרת כל ספק מובהר בזה, כי לעניין החזר הוצאות רכב - "בבעלותו המלאה (או בבעלות בן זוגו)" - הכוונה היא: שבמשרד הרישוי הרכב רשום על שם העובד (או על שם בן זוגו).

ההוראה, שחוזרת לאורך השנים<sup>1</sup> בכל חוזרי החשכ"ל המטפלים בהחזרי נסיעות, קובעת כתנאי להחזר הוצאות רכב: הוכחת בעלות של העובד או של בן זוגו על רכב והחזקת רשיון נהיגה בר תוקף. בהעדר הוכחה כאמור, העובד יזכה להחזר קצובת נסיעה ששיעוריה נמוכים בצורה משמעותית משיעורי החזר הוצאות רכב.

ההנחה שעומדת בבסיס חוות הדעת, היא כי הוראה זו מפלה לטובה את בעלי הרכב, ובפועל מתמרצת עובדים לרכוש מכוניות ולהשתמש בהן. כתוצאה מההטבה הכלכלית הניתנת לבעלי הרכב, ניתן לראות שימוש הולך וגובר ברכבים, דבר הגורם לבעיות סביבתיות רבות, כגון: זיהום אויר גבוה, עומס בכבישים וכתוצאה מכך סלילת כבישים חדשים, וכו'.

חוות דעת זו נכתבה לאור הבעיות הסביבתיות הנגרמות מהוראה זו, עבור הארגון "תחבורה היום ומחר", שמטרתו לקדם תחבורה ידידותית לסביבה. אנו מודים לארגון על שיתוף הפעולה ההדוק עמנו ועל עבודתו המאומצת במטרה לקדם עניין זה.

בחוות הדעת ננסה למצוא דרכים יעילות להתמודדות משפטית ראויה עם הוראה זו. לשם כך, נבדוק ראשית את תוקפה ומעמדה המשפטי של ההוראה. בהמשך נבחן האם כתוצאה מהוראה זו

<sup>1</sup> ההוראה המובאת בחוות הדעת היא כפי שמופיע בחוזרי הרענון לאורך השנים. נוסחה המקורי של ההוראה משנת 1980 הינו כדלהלן:

3.2. תשלום החזר ההוצאות מותנה בכך שלעובד רכב כשיר ומורשה, בבעלותו המלאה (או בבעלות בן-זוגו) במשך כל השנה, ושהוא בעל רשיון נהיגה בר-תוקף ברכב זה. לא ישולם החזר הוצאות בעד תקופה בה לא התמלאו תנאים אלה.

נפגע עקרון השוויון, ובהמשך ישיר לכך נשאל האם החזר הוצאות הרכב מהווה טובת הנאה, כפי שהדבר מוגדר בדיני המסים, שכן במידה וכך הדבר - הרי שנפגעה הזכות לשוויון בשכר עבודה בעבור עבודה שווה.

לבסוף, נסקור מהן דרכי הפעולה האפשריות להתמודדות עם הוראה זו.

## פרק א: כללי המשפט המנהלי וכפיפות החשב הכללי אליהן

### תיחום והגדרת ההוראה של החשב הכללי

החשב הכללי הינו אגף במשרד האוצר, על כן הוראותיו יבחנו בתחום המשפט המנהלי. הוראות החשב הכללי נופלות לגדר המונח המשפטי: "הנחיות מנהליות". הגדרה של המונח מובאת ע"י המלומד רענן הר-זהב: "הנחיות מנהליות, הנקראות גם קריטריונים פנימיים או כללי מדיניות מנהלית, הן כל אותם חוזרים פנימיים, הוראות מינהליות, הנחיות, קווי פעולה ומסמכים פנימיים שהרשות המנהלית קובעת לעצמה, ככללי מדיניות וכקריטריונים להפעלת סמכויותיה"<sup>2</sup>.

הסבר נוסף נמצא בדברי המלומד י. זמיר<sup>3</sup>: "הנחיות מנהלית הן כללים גמישים שהמינהל הציבורי קובע כדי להדריך את עצמו במילוי תפקידיו. הן קרויות בשמות משמות שונים: הנחיות פנימיות, מדיניות, נוהל, קווי פעולה, קריטריונים ועוד. המכנה המשותף לכל אלה כפול: מצד אחד, אלה הם כללים במובן זה שהם מתווים התנהגות, לא במקרה אחד אלא בסוג של מקרים. מצד שני, אין הם כללים נוקשים, כמו חוק או תקנה שאי אפשר לסטות מהם, אלה הם כללים גמישים שאפשר וראוי לסטות מהם בנסיבות ראויות".

במקרה דנן מדובר בהוראה **שממוענת למנהלים הכללים במשרדי הממשלה**, והוראה זו **מפרטת מדיניות וקובעת קריטריונים** להענקת החזרי הוצאות רכב. יש לשים לב כי הגדרות ההנחיה המנהלית, כפי שמובאות לעיל, מצביעות על **גמישות** ועל אפשרות **לסטות מן ההנחיות** המנהליות בנסיבות ראויות, למשל כפי שבענייננו קיימות נסיבות ראויות של פגיעה באינטרס הסביבתי. דבר זה מתווה דרך לשינוי ההוראות כפי שמופיעות כיום, או לפחות שינוי שיטת התחשיב של ההחזרים הגבוהים לבעלי הרכב.

<sup>2</sup> רענן הר-זהב **המשפט המנהלי הישראלי** (תשנ"ז), עמ' 125.

<sup>3</sup> יי זמיר **הסמכות המנהלית** (תשנ"ו), 773.

## מעמדה המשפטי של ההוראה

בתי המשפט ראו בהנחיות מנהליות מבחינה מהותית הפעלת שקול דעת מנהלי, וההתייחסות שלהם הייתה בהתאם להתייחסותם לכל הפעלה של שקול דעת מנהלי.

אולם בשונה מהפעלת שקול דעת לגבי מקרה מסוים, הרי שיצירת ההנחיות מהווה הפעלת שקול דעת באופן קיבוצי לגבי סוג של מקרים, כאשר במקום שהרשות המנהלית תעבור מחדש בכל מקרה ומקרה את התהליך המורכב של הפעלת שקול הדעת שכולל בחינת מטרת החוק המסמיך<sup>4</sup>, בחינת השיקולים הרלוונטיים ומתן משקל ראוי ונכון לאותם שיקולים, היא עוברת את התהליך באופן קיבוצי לגבי סוג של מקרים<sup>5</sup>.

ואולם מבחינת ביקורת שיפוטית, יש להנחיות מנהליות מעמד מעט יותר טוב מאשר הפעלת שיקול דעת אינדיבידואלי, משום שההנחיות נתפסות על ידי בית המשפט ככאלה שגובשו לאחר מחשבה עמוקה ולא שרירותית, וכן בשל היות בית המשפט מודע ליתרונות שגיבוש הנחיות נושא בחובו: כמו הענקת וודאות ושקיפות בפעולת הרשות, יצירת מצג שהרשות פועלת בצורה עניינית, הוגנת, יעילה ושווה לכל. יתרונות אלו חשובים הן למנהל האזרחי, לאזרח הנזקק לפעולת הרשות והן לבית המשפט המבקר את החלטת הרשות.

## עקרונות-על במשפט המנהלי

גוף הפועל במסגרת המשפט המנהלי מחוייב לעקרונות-על הקבועים בחקיקה ובפסיקה.

אגף החשב הכללי, בהיותו גוף מנהלי, כפוף לעקרונות אלו ומחוייב לפעול על-פיהם.

ראוי לציין כי פעולה העומדת בסתירה לעקרונות אלו יכולה להביא לביטול המעשה המנהלי.

להלן עקרונות היסוד המנחים:

1. עקרון חוקיות המנהל ועקרון הסמכות המנהלית – יפורט להלן.
2. כלל ההסדרים הראשוניים – קובע כי המנהל יכול לפעול רק במסגרת הסדרים משניים ולא יכול לקבוע הסדרים ראשוניים.
3. המנהל כנאמן הציבור – קובע כי כל פעולה של המנהל צריכה להיות מוצדקת ולגיטימית בהקשר של טובת ורווחת הציבור. עקרון זה מבטיח כי המעשה המנהלי יבדק לאור חובת הנאמנות של המנהל לציבור, ולא תהיה לו הצדקה באם נעשה רק לתועלתו האישית של המנהל.

<sup>4</sup> בע"א 5042/96-פנחס כהן נ' מינהל מקרקעי ישראל, תק-על(1)99, 158, 164.

<sup>5</sup> יי זמיר, לעיל הע"ש 3, בעמ' 778.



נבחן את הוראות החשב הכללי לפי כללים אלו.

כיוון שבמקרה זה לא נקבע כלל מסדר ראשון וכן לא נראית פגיעה בחובת הנאמנות של המנהל כלפי הציבור, הרי שיש לבחון את העקרון הראשון.

### עקרון חוקיות המינהל

עקרון חוקיות המנהל קובע כי רשות מנהלית רשאית לפעול אך ורק על פי הסמכויות שהעניק לה הדין: "עקרון החוקיות דורש כי לגבי כל פעולה מינהלית ניתן יהיה להצביע על מקור סמכות הקבוע בחוק או מכוח החוק: הדין מוליד את הסמכות ובהעדר דין מסמך משוללת פעולת הרשות סמכות ואין לה תוקף"<sup>6</sup>

בית המשפט, שהכיר ביתרונות של ההנחיות, פסק כי מותר לרשות מנהלית, אף בהעדר אסמכתא בחוק, לקבוע הנחיות שידריכו אותה במילוי תפקידה<sup>7</sup>. כלומר באופן עקרוני מותר לחשב הכללי לקבוע הוראות שידריכו את הרשות במתן החזר הוצאות רכב, אך זאת בתנאי שישנה סמכות כללית שמכשירה אותו לעסוק בעניין תנאי עבודה/שכר וכד'.

עתה יש להדרש לשאלה: האם במקרה דנן קיימת סמכות (בין אם כללית או פרטנית) לחשב הכללי לתקן הנחיה בנושא הטבות לעובדים או בנושא משכורתם?

סעי' 50(א)(3) לחוק יסודות התקציב<sup>8</sup> מעניק את הסמכות האמורה לשר האוצר:

*50. ביצוע, תקנות ואצילת סמכויות*

*(א) שר האוצר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות והוראות*

*מינהל בכל הנוגע לביצועו, לרבות בדבר -*

*(3) ביצוע החלטות הממשלה בדבר המדיניות הכלכלית ומדיניות השכר וכוח*

*האדם שלה, ככל שיש להן השלכה על התקציב ;*

סעיף 50(ד) לחוק זה מאפשר לשר האוצר לאצול מסמכותו זו. משמעות הדבר היא כי במקביל להיות שר האוצר בעל הסמכות בעניין האמור, הרי שמעת ההאצלה הופך הנאצל גם הוא לבעל סמכות כחוק, ומרגע זה הן לאוצל והן לנאצל הסמכות המלאה לפעול בנדון.

*(ד) שר האוצר רשאי לאצול מסמכויותיו לפי חוק זה, לרבות הסמכות להתקין*

*הוראות מינהל אך למעט הסמכות להתקין תקנות.*

<sup>6</sup> ר' הר - זהב, לעיל הע"ש 2, עמ' 27.

<sup>7</sup> בג"צ 596/75 - מכבי תל-אביב אגודה לספורט נ' רשות השידור, פ"ד ל(1) 772, 776-775.

<sup>8</sup> בג"צ 381/91 - לאה גרוס נ' משרד החינוך והתרבות ו-2 אח', פ"ד מו(1) 53, 57.

<sup>8</sup> חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

סעיפים 5-6 לחוק נכסי המדינה<sup>9</sup> מעניקים גם הם את הסמכות האמורה לשר האוצר:

5. עסקות בנכסי מדינה

(א) ... רשאית הממשלה בשם המדינה, למכור נכסים מנכסי המדינה ... להעבירם בדרך אחרת, להשכירם, להחכירם, להחליפם, לשעבדם, לחלקם, להפרידם, לאחדם, להרשות את השימוש בהם או את ניצולם, ולהעניק זכויות אחרות בהם, הכל בתנאים שתראים נאותים.

6. ייצוג הממשלה בעסקות

(א) ואלה רשאים לייצג את הממשלה בעסקות שמדובר בהן בסעיף 4 או 5 ולחתום בשם המדינה על מסמכים הנוגעים אליהן:

(1) שר האוצר;

בסעיף 1 לחוק זה, סעיף ההגדרות, מוגדר "נכס" ככולל "מקרקעים ומיטלטלים, וכן זכויות וטובות-הנאה מכל סוג שהוא". במקרה דנן הנכס המדובר הינו הכסף המשמש להחזר הוצאות הרכב. דהיינו, חוק זה מסמיך את שר האוצר לייצג את הממשלה בכל הנוגע להענקת הכסף.

כעת יש לבחון האם בנוסף לשר האוצר, קיימת בענייננו סמכות לחשב הכללי.

החשב הכללי הינו אגף במשרד האוצר, הכפוף נורמטיבית לשר האוצר. סעיף 33(ב) לחוק יסוד: הממשלה<sup>10</sup> מאפשר לשר לאצול מסמכותו לעובד ציבור. החשב הכללי הינו עובד ציבור, ולכן לשר האוצר יש סמכות לאצול מסמכותו עליו. משמעות האצילה היא כי מעתה לא רק השר הוא בעל הסמכות האמורה, אלא במקביל אף לנאצל – החשב הכללי - יש סמכות מלאה.

כעת יש להדרש לשאלה: האם אכן בפועל נעשתה אצילת הסמכויות?

סעיף 10(ב)(12) לחוק הממשלה<sup>11</sup> קובע כי יש לפרסם אצילת סמכויות ברשומות. ניתן להניח כי שר האוצר אכן האציל מסמכותו לחשב הכללי, דבר המקנה לחשב הכללי סמכות להורות בשאלת החזר הוצאות רכב, אולם עיון וחיפוש נרחב ברשומות, לא העלה פרסום של האצלה כאמור.

ראוי לציין כי במידה ואכן קיימת בעיית סמכות, הרי שזו ניתנת לריפוי ע"י שר האוצר, שביכולתו להקנות מעתה סמכויות לחשב הכללי באמצעות אצילת סמכויות, כאמור לעיל.

<sup>9</sup> חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

<sup>10</sup> חוק יסוד: הממשלה, ס"ח תשס"א, 158.

<sup>11</sup> חוק הממשלה, התשס"א-2001.

## כללים נוספים המחייבים את הרשות

בנוסף לאמור לעיל, אף אם הרשות המנהלית פעלה בסמכות, עדיין היא מחויבת לכללי יסוד נוספים.

דהיינו, בבוא הרשות להפעיל את סמכותה, חלים עליה שתי מערכות של כללים:

**הראשונה, הינה תנאים הכתובים בחוק המסמיך.** כאשר החוק המסמיך מתנה תנאים, אזי הם הופכים להיות חלק מן הסמכות, וזו קיימת רק בהתקיימם. במקרה דנן לא קיים תנאי הקשור לעניינינו בחוק המסמיך, ולכן תנאי זה אינו רלוונטי.

המערכת **השניה**, והחשובה יותר לעניינינו הינה **כללים הכתובים בחוק הכללי, ופותחו על-ידי הפסיקה.** בינהם נמנה את הכללים הבאים:

### א. כיבוד עקרונות היסוד העומדים בבסיסם של חוקי היסוד-

על המעשה המנהלי להתיישב עם הדרישה לכבוד האדם, לשמירה על קניינו, גופו, חירותו, פרטיותו וחופש עיסוקו.

עקרון יסוד נוסף הוא בדמות **זכות השוויון**, ובו עוסק פרק ב' להלן.

### ב. סבירות-

חוסר הסבירות של רשות מנהלית פירושו סטייה של הרשות המנהלית מסטנדרט ההתנהגות המקובל של רשות מנהלית סבירה בנסיבות העניין.

מונח זה נמדד על פי אמת המידה של "האדם הסביר", במסגרתו בוחנים באופן אובייקטיבי מה הרשות המנהלית הסבירה הייתה צריכה להחליט או לקבוע בנסיבות המסוימות.

בשאלת הסבירות יש לבחון 3 רכיבים: ראשית, האם נלקחו בחשבון כל השיקולים. שנית, האם ניתן משקל ראוי לכל אחד מן השיקולים. ולבסוף, האם נעשה איזון ביניהם. יתכן ובמקרה דנן לא נלקח בחשבון השיקול של ההשלכה הסביבתית, או לחלופין - שלא ניתן לשיקול הסביבתי משקל ראוי, דבר המעיד על פגם בסבירות.

לעיתים יתבטא חוסר הסבירות בעילות ביקורת אחרות, כלומר ניתן לעיתים לאפיין את חוסר הסבירות בעילות מוכרות אחרות בהם נבחן שיקול הדעת המנהלי כמו שרירות, חוסר תום לב, אפליה וכד'. עקרון הסבירות קובע תחום של אופציות שהינן סבירות בנסיבות העניין, ישנו מתחם סבירות, ובאופציות הפעולה שנכנסות לגדר אותו מתחם, לא יתערב בית המשפט אף אם הוא מעדיף אופציה אחת על פני השניה, וזאת משום שאין בית המשפט מחליף את שקול דעת הרשות

בשיקול דעתו. בית המשפט יתערב בעילה של חוסר סבירות רק אם הפעולה חורגת ממתחם הסבירות, דהיינו שיש סטייה מהותית, היורדת לשורש העניין, מסטנדרט ההתנהגות המקובל על הרשות המנהלית. במקרה דנן לא נראה כי קיימת סטייה מהותית שכזו.

### **ג. מידתיות-**

עקרון המידתיות קובע, כי המעשה המנהלי צריך לשקף יחס ראוי בין המטרה, הראויה כשלעצמה, לבין האמצעי שבו נוקטת הרשות לשם הגשמתה של המטרה.

המידתיות כוללת 3 מבחני משנה:

(1) מבחן הקשר הרצוי - צריכה להיות התאמה בין האמצעי בו נוקטים לבין המטרה אותה מבקשים להשיג.

(2) האמצעי שפגיעתו פחותה - יש לנקוט באמצעי שפגיעתו בזכות או באינטרס היא המזערית.

(3) היחס הראוי לתועלת - דרישה לקיום יחס סביר בין הפגיעה שהפעולה גורמת לבין התועלת והתכלית המושגת באותה פגיעה.

ניתן לטעון כי תמרוץ לשימוש ברכב פרטי, פוגע משמעותית באינטרס הסביבתי של הציבור, וניתן היה למצוא אמצעי אחר שפגיעתו פחותה. עוד ניתן לומר, כי הפגיעה הנגרמת כתוצאה משימוש גובר ברכב פרטי, עולה על התועלת (למשל הכלכלית) הנצמחת כתוצאה מכך. אולם, ראוי להוכיח ולעגן טענה זו במחקרים שונים.

את עיקרון המידתיות מפעילים לאחר שנמצא מתחם הסבירות, כך שלמעשה הפעלת העיקרון מצמצמת את מספר האופציות שעלו כאפשריות במתחם הסבירות.

### **ד. חובת ההגינות-**

יסודה של חובה זו במעמדה של הרשות המנהלית כנאמנה כלפי הציבור. חובת ההגינות מטילה על הרשות המנהלית חובה לנהוג בתום לב הגינות ויושר בפעולותיה וכן להימנע משרירותיות. במקרה דנן לא נראה כי מצוי פגם בחובת ההגינות של הרשות כלפי הציבור.

### **ה. שמירה על כללי הצדק הטבעי-**

על הרשות המנהלית מוטלת החובה לשמור על כללי הצדק הטבעי, ביניהם:

1. מתן זכות טיעון- לא יורשה גוף מנהלי לפגוע באזרח פגיעת גוף, רכוש, מקצוע מעמד וכיו"ב, אלא אם כן ניתנה לנפגע הזדמנות הוגנת להשמעת הגנתו בפני הפגיעה.

עם זאת, הליכי חקיקה למיניהם הם חריגים לזכות הטיעון (כולל חקיקת משנה)<sup>12</sup>. כלומר, בהנתן קיומה של חקיקה מסמיכה, הרי שזו מבטלת את זכות הטיעון. בנוסף, יתכן ובמקרה זה יהיה קשה לשכנע כי קיימת 'פגיעה ברכוש' שכן העובד שאינו בעל רכב מקבל החזר לפי תעריפי תחבורה ציבורית, ואינו מצוי במצב בו לא מקבל החזר כלל. כמו-כן, ניתן לומר שפרסום ההנחיות כשלעצמו נתן לנפגעים הזדמנות הוגנת להשמיע את הגנתם ולהתנגד לפגיעה הצפויה בהם.

2. איסור על הרשות לפעול בניגוד עניינים או תוך משוא פנים- אסור לבעל תפקיד מנהלי לשאת פנים/ לנהוג איפה ואיפה, וכן אסור לו לעובד הציבור ולכל בעל תפקיד ע"פ דין, להימצא במצב של ניגוד עניינים, או במצב בו קיים חשש סביר, או אפשרות ממשית לניגוד עניינים. במקרה דנן, אין שום נתונים היכולים להצביע על קיומו של ניגוד עניינים או על הוראה שנקבעה במשוא פנים.

3. איסור שיקול מטרות זרות ושיקולים זרים - בהפעלה את שיקול דעתה אסור לרשות המנהלית לשקול שיקולים זרים או לפעול למען מטרה זרה.

כל סמכות או שק"ד מופעלים למטרה מסוימת ובהתבסס על שיקולים מסוימים, הנלמדים מהחוק המסמך. פעולה של הרשות המבוססת על מטרות או שיקולים הזרים לחוק המסמך - נחשבת לפעולה מחוץ לתחום סמכותה של הרשות ודינה בטלות.

סעיף 5(א) לחוק נכסי המדינה קובע כי על הממשלה, או הממונה מטעמה כבמקרה דנן, בבואה לעשות עיסקאות בנכסי המדינה, לשקול שיקולים של **תנאים נאותים**. דהיינו, החוק המסמך קובע כי העברת והענקת זכויות, בנידון דידן הכוונה לכספים, צריכה להעשות תוך קביעת תנאים הנראים בעיני הרשות כנאותים. זהו השיקול שעל הרשות לשקול.

לצד פרסום חוזר החשכ"ל בשנת 1980 פורסם נוהל, אשר מפרט את המטרות שבשלן ובמסגרתם מופעלת הסמכות. דבר זה מלמד כי התנאים שנקבעו בנוהל נעשו לאור מטרות הנראות נאותות בעיני הרשות. המטרות הרשומות בנוהל הינן:

1. א. חסכון בהוצאות כספיות ובדלק תוך פגיעה מינימלית ביעילות העבודה.

<sup>12</sup> בג"צ 3/58 יונה ברמן ואח' נ' שר-הפנים, פ"ד יב(2), 1493.

ב. שמירת על אמות מידה מוסריות בכל הנוגע לקבלת תשלומים עבור נסיעות בתפקיד.

ג. ייעול הניהול של המשרדים ויחידות הסמך ע"י הקניית סמכות למנהלים לחלק משאבים בתחום הרכב עפ"י הניידות של העובדים, כפי שהם משתנים מעת לעת.

2. הנוהל גובש תוך שאיפה לגרום לשינויים מעטים ככל האפשר בשיטה הקיימת.

3. ביסוד הנוהל עומד העיקרון שעל המעסיק להחזיר לעובד הוצאות שנגרמו לו תוך ביצוע תפקידים חיוניים, שלצורך ביצועם נדרש מהעובד קיומה של רמת ניידות מסוימת.

נראה, כי מטרות אלו אכן נאותות, ולפיכך לא נראה כי במקרה דנן נשקלו שיקולים זרים ומטרות זרות.

ראוי לציין כי בהתבסס על מטרות אלו, יתכן וניתן יהיה לפנות לרשות בדרישה לקיים את המטרות שהציבה. דהיינו, ניתן לראות במטרה "חסכון בהוצאות כספיות ובדלק" כמטרה שבאה לשרת את האינטרס הסביבתי, אף שבאופן עקיף, ולפיכך לטעון כי על הרשות להיות מחוייבת למטרה זו, ולהורות לאורה.

### **סיכום ביניים**

הנחיות החשב הכללי הינן הנחיות מנהליות, ולפיכך עליהן לעמוד בכללי המשפט המנהלי. בעוד שנראה כי החשב הכללי עומד בדרישות המנהליות כגון: כלל ההסדרים הראשוניים, המנהל כנאמן הציבור, כיבוד עקרונות חוקי היסוד, מתן זכות טיעון, איסור פעולה בניגוד עניינים, איסור שיקולים זרים, הרי שיתכן וקיימים פגמים בדרישות מנהליות אחרות. ניתן להצביע על פגמים בעקרונות הבאים: 1. עקרון חוקיות המנהל, זאת לאחר שעיון וחיפוש נרחב ברשומות, לא העלה פרסום האצלת סמכויות של שר האוצר לחשב הכללי בעניין זה. 2. סבירות, כיוון שיתכן והשיקול הסביבתי לא נלקח בחשבון בהנתן ההוראות, או שלא ניתן לשיקול זה המשקל הראוי. 3. מידתיות, לאור הטענה כי ניתן היה למצוא אמצעי שפגיעתו באינטרס הסביבתי פחותה. ראוי לציין כי פעולה העומדת בסתירה לעקרונות אלו יכולה להביא לביטול המעשה המנהלי.

## פרק ב: הזכות לשוויון

בפרק זה נבחן בצורה מעמיקה את שאלת השוויון במקום העבודה. נתייחס למעמדו המשפטי של השוויון, היקפו, טיבו וחשיבותו, כפי שהדברים באים לידי ביטוי בישראל, ואף נסקור בקצרה את המצב המשפטי הבינלאומי. בפרק ג' להלן נוכיח כי הוראת החשב הכללי בדבר החזר הוצאות רכב מהווה טובת הנאה, ואינה שונה ממתן משכורת רגילה. לאור הקביעה כי מדובר בשכר לכל דבר, הרי שעלול להוצר מצב בו שני אנשים בעלי כישורים זהים, המבצעים עבודה זהה לחלוטין, יקבלו שכר שונה – לעתים בפער משמעותי ביותר - רק בשל קביעת הקריטריון להחזר ההוצאות, הדורש הוכחת בעלות על רכב ורשיון נהיגה בר תוקף. לאור זאת, בפרק זה נבדוק האם בהוראת החשב הכללי יש משום אפליה פסולה הפוגעת בזכות השוויון. נשים דגש על פגיעה אפשרית בשתי קבוצות: נשים ונכים. הפגיעה יכולה לנבוע בין השאר מן הדרישה להוכחת רשיון נהיגה בר תוקף, שכן עובד עיוור, למשל, אשר אינו יכול לנהוג ברכב, לעולם לא יוכל לקבל שכר זהה לזה של עובד שאינו עיוור, למרות שהשניים מבצעים עבודה זהה לחלוטין. באופן דומה, סיכוייה של אשה לקבל את חלק השכר המבטא את החזר הוצאות הרכב פחותים משמעותית מסיכוייו של גבר המבצע עבודה זהה לזו שלה, כיוון שנתונים סטטיסטיים מצביעים על פערים משמעותיים בין מספר הגברים המחזיקים רישיון נהיגה לבין מספר הנשים<sup>13</sup>.

### הזכות לשוויון בעבודה

הזכות לשוויון בעבודה קיבלה ביטוי כזכות יסוד במערכת המשפט הישראלית, כמו גם במערכת המשפט הבינלאומית.

#### בישראל, הזכות לשוויון בעבודה משתקפת בהיררכיה המשפטית בשני אופנים מרכזיים:

1. מעוגנת כזכות יסוד חוקתית על-חוקית, הנתמכת בידי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק. רמה זו הינה הגבוהה ביותר בהיררכיה המשפטית. בסעיף זה נכליל גם את עיגונה כזכות יסוד הלכתית, אשר הוכרה ופותחה ע"י בתי המשפט.

<sup>13</sup> ראה נספח ג, בהתאם לו אחוז הנשים מקרב כלל בעלי הרישיון, בין השנים 2004-1985, היה בממוצע 44%, ובשנה מסוימת אף הגיע ל-38% בלבד, אף שאחוז הנשים בכלל האוכלוסיה היה בשנים אלו גבוה מחמישים אחוז. בנושא זה ראה הרחבה בהמשך.

2. מעוגנת בזכות יסוד חוקית, כשזו מתגבשת בחקיקה רגילה של הכנסת. דוגמא לכך הינו חוק שכר שווה לעובדת ולעובד.

באופן זה, מתבטא הנשיא ברק בפרשת יונתן דנילוביץ'<sup>14</sup>:

*"עקרון השוויון מעוגן בישראל במספר מערכות נורמטיביות... תחילתו בהכרות העצמאות, הקובעת כי מדינת ישראל תקיים שוויון בין אזרחיה 'בלי הבדלי דת, גזע ומין', והמשכו בדברי חקיקה אשר מגבשים שוויון זה במערכות יחסים מיוחדות".*

נפרט את שני האופנים המרכזיים בהם באה לידי ביטוי הזכות לשוויון במשפט בישראל:

### **1. שוויון בעבודה כזכות יסוד חוקתית:**

בשנת 1992 נחקקו 2 חוקי יסוד המסדירים את זכויות האדם: חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו<sup>15</sup>, וחוק יסוד: חופש העיסוק<sup>16</sup>. החל ממועד זה ניתן להקנות לעקרון השוויון בעבודה מעמד של זכות יסוד חוקתית, שכאמור משמעות הדבר הוא העלאת עקרון השוויון לרמה הגבוהה ביותר בהיררכיה של המערכת המשפטית<sup>17</sup>. בחינה מדוקדקת של שני חוקי היסוד מלמדת כי הללו אינם כוללים זכות יסוד מפורשת המבטיחה את השוויון בעבודה כזכות יסוד חוקתית<sup>18</sup>.

בנוסף, קיימת הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות<sup>19</sup>, שנועדה להקנות לזכויות הקשורות לעבודה מעמד של זכויות יסוד. המקום הטבעי להבטחת השוויון בעבודה כזכות יסוד חוקתית הוא בהצעת חוק יסוד זה, אולם גם הצעה זו לא כוללת הוראה המבטיחה את השוויון בעבודה כזכות יסוד מפורשת, ואפילו איננה מעגנת את עקרון השוויון הכללי. חסר זה איננו מקרי, והוא נובע מסיבות היסטוריות ופוליטיות שאין זה המקום להרחיבן.

למרות שלא ניתן להכיר בעקרון השוויון כזכות יסוד חוקתית מפורשת, הרי שניתן להכיר בה כזכות יסוד חוקתית המתגבשת מכללם. דהיינו מכירים בזכות זו כאחת מפניה של זכות יסוד

<sup>14</sup> בג"צ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' יונתן דנילוביץ' ובית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מח(5) 749 (להלן: בג"צ דנילוביץ').

<sup>15</sup> חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992, ס"ח תשנ"ד, 90.

<sup>16</sup> חוק יסוד: חופש העיסוק, התשנ"ד-1994, ס"ח תשנ"ח, 178.

<sup>17</sup> בג"צ 53/94 אורי הופרט נ' "יד ושם", רשות הזכרון לשואה ולגבורה, פ"ד מח(3) 353. (להלן: בג"צ הופרט)

<sup>18</sup> ר' בן-ישראל, שוויון הזדמנויות ואיסור אפליה בעבודה, כךך ראשון (האוניברסיטה הפתוחה, תשנ"ח).

<sup>19</sup> הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, הצ"ח התשנ"ד, 337.



אחרת המצויה באופן מפורש בחוקי היסוד, תוך אימוץ דוקטרינת זכויות היסוד הנגזרות.<sup>20</sup> הנשיא ברק קובע כי מדובר בזכויות מסגרת אשר "הן בעלות פריסה 'פתוחה'", כלומר רשימת זכויות היסוד איננה רשימה סגורה, ו"הפריסה הפתוחה" מאפשרת להרחיב את התכולה החוקתית על התנהגויות נוספות שאינן מפורשות בלשון חוק היסוד. בדרך זו מכירים בשוויון בעבודה כזכות יסוד חוקתית, אשר נגזרת מחוקי יסוד קיימים, כגון חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ראוי לציין כי בית המשפט העליון ובית הדין לעבודה אמצו את דוקטרינת הזכויות הנגזרות.<sup>21</sup>

### ההכרה ההלכתית בעקרון השוויון כערך יסוד בחברה הדמוקרטית

בחינת הפסיקה הישראלית מלמדת כי ההכרה השיפוטית בעקרון השוויון הכללי היא תוצאה מתחייבת מההכרה בו כערך יסודי של כל חברה דמוקרטית, הנובע במישרין מאופייה וממהותה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.<sup>22</sup> חשוב לציין כי מעמדו של עקרון השוויון במשפט הישראלי, כערך יסוד דמוקרטי, יונק מהפסיקה שניתנה עוד לפני המהפכה החוקתית, המקנה לו ככזה מעמד של זכות יסוד.

במשפט הישראלי ישנה מחוייבות עמוקה לעקרון השוויון, ומיוחסת לו חשיבות רבה. כך למשל, מודגש לא אחת בפסיקה כי עקרון השוויון מוכר כזכות יסוד למרות שאין בישראל חוקה כתובה.<sup>23</sup> יתרה מזו, עקרון השוויון הוכר במשפט הישראלי כאחת ממידות הצדק וההגינות, ומשום כך ההכרה בו כזכות יסוד איננה מצריכה אפילו עיגון בחקיקה כדי להחילו על תחומי פעילות ציבורית או חברתית, כבמקרה דנן. כך מסביר השופט מצא<sup>24</sup>:

*"עקרון השוויון הוכר במשפטנו זה כבר כאחת ממידות הצדק וההגינות שעל פיהן כל רשות ציבורית מצווה לנהוג... ככלל לא נראה מעולם צורך לעגן את עקרון השוויון בחקיקה. לא כל שכן, שלא נתערר צורך להתוות נוסחאות חקוקות להשלטתו על תחומים כאלה ואחרים של הפעילות הציבורית והחברתית".*

כלומר החשב הכללי מצווה לנהוג לאור עקרון השוויון מעצם היותו גוף מנהלי ציבורי, לאור העובדה שהשוויון הוכר במשפט הישראלי כאחת ממידות הצדק וההגינות.

<sup>20</sup> א' ברק, פרשנות במשפט, כרך שלישי, פרשנות חוקתית (הוצאת נבו, ירושלים, תשנ"ד). (להלן: ברק, פרשנות חוקתית).

<sup>21</sup> בג"צ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח(5) 501, דברי השופט מצא (להלן: בג"צ שדולת הנשים); בג"צ 1074/93 בזק ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד מט(2) 485, דברי השופט דב לוי; דבי"ע נה/4-30 "עמית" – הסתדרות עובדים מכבי נ' מרכז השלטון המקומי ואח', פ"ד כט 61.

<sup>22</sup> בג"צ 953/87 אברהם פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו ואח', פ"ד מב(2) 309 (להלן: בג"צ פורז); וכן ראה דברי השופט אלון בע"ב 2/88 יהורם בן שלום ואח' נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מג(4) 221.

<sup>23</sup> בג"צ 98/69 אהרון ברגמן נ' שר האוצר ואח', פד כג(1) 693.

<sup>24</sup> בג"צ שדולת הנשים, עמוד 521.

### ההכרה בשוויון בעבודה כזכות הלכתית

ההכרה בשוויון הכללי כבערך יסוד המאפיין את הדמוקרטיה ועל כן מן הראוי לעגנו כזכות יסוד, כשלעצמה, אין בה כדי לבסס את ההכרה בזכות השוויון כזכות יסוד גם כשמדובר בתחום העבודה.

בחינת הפסיקה מלמדת כי עקרון השוויון בעבודה זכה אף הוא להכרה כזכות יסוד, הן בביה"ד לעבודה<sup>25</sup> והן בבג"צ<sup>26</sup>.

משהוכר השוויון בפסיקה כזכות יסוד הלכתית הרי שהוכר כזכות יסוד חוקתית, כפי שסובר הנשיא ברק. לדידו, בעידן המהפכה החוקתית, נהפכות זכויות היסוד ההלכתיות לזכויות יסוד חוקתיות<sup>27</sup>. לדעת הנשיא ברק, זכות המסגרת של **כבוד האדם** היא זו שמשמשת עוגן להכרה בעקרון השוויון כזכות נגזרת. לעומתו, השופט אור תולה את ההכרה בשוויון כזכות יסוד חוקתית בסעיף 1 של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שמכוחו יש לכבד את זכויות היסוד ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל, הכוללת, כאמור, את המחויבות לשוויון<sup>28</sup>.

בנוסף, כאשר שופט בישראל דן בסוגיה הכרוכה בעקרון השוויון, קיימים מקורות שונים ומסמכי יסוד שונים, אשר אמנם אינם מחייבים את בית המשפט, אך ללא ספק מנחים אותו ומהווים נר לרגליו בפסיקתו<sup>29</sup>. כאלו הם **מסמכים בינלאומיים**: אמנות והכרזות בינלאומיות אשר נעשו נחלתן של כל האומות הנאורות, כדברי בית הדין הארצי לעבודה בפרשת חזין<sup>30</sup>.

שנים מספר מסמכים, המעוגנים במישור הבינלאומי, המשמשים מקור להכרה בעקרון השוויון בכלל ובשוויון בעבודה בפרט, כזכות יסוד. נסקור בקצרה את המרכזיים שבהם:

**א.** ההצהרה האוניברסלית של האומות המאוחדות על זכויות האדם משנת 1948 (Universal

(Declaration of Human Rights).

<sup>25</sup> דב"ע לג/25-3 ועד אנשי צוות דיילי אויר ואח' נ' עדנה חזין ואח', פד"ע ד 365 (להלן: פרשת חזין).  
בפרשה זו נקבע כי כבוד האדם משקף גם את השוויון בעבודה, ואפליית עובד פוגעת בכבודו כאדם.

<sup>26</sup> בג"צ 104/87 נעמי נבו נ' ביה"ד הארצי לעבודה, פד מד(4) 749 (להלן: בג"צ נבו); וכן ראה דברי השופט דורנר בבג"צ דנילוביץ'.

<sup>27</sup> ברק, פרשנות חוקתית, עמוד 690.

<sup>28</sup> בג"צ הופרט, עמוד 362.

<sup>29</sup> בג"צ 301/63 מרים שטרייט נ' הרב הראשי לישראל ואח', פ"ד יח(1) 598, דברי השופט ח' כהן, עמ' 612.

<sup>30</sup> פרשת חזין לעיל, הי"ש 25.

סעיף 2 בהצהרה זו קובע כי:

"כל אדם זכאי לכל הזכויות והחירויות המובטחות בהצהרה, בלא הבחנה מכל סוג שהוא, כגון גזע, צבע עור, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי או מקור חברתי, רכוש, ייחוס מלידה או סטטוס אחר"

בסעיף 23 להצהרה יש התייחסות מיוחדת לעקרון הזכות לשכר שווה:

(1) "לכל איש ואשה יש זכות לעבודה, לבחירה חופשית של עיסוק, לתנאי עבודה הוגנים וצודקים, ולהגנה מפני אבטלה".

(2) "לכל אחד ואחת, בלא כל הבחנה, יש זכות לשכר שווה בעד עבודה שווה".

**ב.** האמנה הבינלאומית בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות משנת 1966

(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

בסעיף 7(א)1 לאמנה נקבע כי על המדינות להבטיח:

"שכר הוגן ותמורה שווה בעבור עבודה שווה ערך מבלי כל הבחנה מכל סוג שהוא, במיוחד כדי להבטיח לנשים תנאי עבודה שאינם נחותים מאלה שמהם נהנים הגברים, כולל שכר שווה בעבור עבודה שווה".

**ג.** הצהרת פילדלפיה של ארגון העבודה, משנת 1944, שנעשתה בשנת 1946 חלק מחוקת

ארגון העבודה הבינלאומי.

בהצהרה זו נקבע כי "כל בני האדם, בלי הבדל גזע, דת או מין, זכאים לרווחה חומרית ולהתפתחות רוחנית בתנאים של חירות וכבוד, של בטחון כלכלי והזדמנות שווה".

**ד.** אמנת העבודה הבינלאומית בדבר אפליה בעבודה ובמשלח-יד, מס' 111, משנת 1958.<sup>31</sup>

האמנה מגדירה בסעיף 1(א) את המושג אפליה בעבודה:

"לעניין אמנה זו, המונח אפליה כולל – כל הבדלה, הרחקה או עדיפות מטעמי גזע, צבע, מין, דת, השקפה מדינית, מוצא לאומי או מקור חברתי, שיש בהן כדי לשים לאל או לפגום את שוויון הסיכוי או היחס בהעסקה או במשלח-יד"

סעיף 5(2) לאמנה זו משלים את התמונה בקובעו כי:

<sup>31</sup> כתבי אמנה 288, כרך 10, עמוד 27.

"כל חבר רשאי, לאחר התייעצות בארגוני מעבידים ועובדים – מקום שהם קיימים - לקבוע שאמצעים מיוחדים אחרים המכוונים לספק דרישות מיוחדות של בני-אדם, שמטעמי מין, גיל, נכות... זקוקים הם להגנה או לעזרה מיוחדות, לא יהיו רואים אותם בגדר אפליה".

באופן דומה ניתן ללמוד לענייננו, כי קביעת תנאים מיוחדים להבטחת שיווי טובות הנאה בשכרם של הנכים, למשל, לא ייחשב כאפליה פסולה.

עוד ראוי לציין את סעיף 1(ב) לאמנה, הקובע כי:

"כל הבדלה, הרחקה או עדיפות מטעמים אחרים, שיש בהן כדי לשים לאל או לפגום את שוויון הסיכוי והיחס בהעסקה או במשלח-יד, כפי שיקבע על ידי החבר הנוגע בדבר, לאחר התייעצות בארגונים מייצגים של מעבידים ועובדים, מקום שהם קיימים, ובגופים נאותים אחרים".

בהתאם לסעיף זה, ניתן להוסיף טעמים לאיסור אפליה במישור הבינלאומי, וזאת בהתאם להוועצות עם נציגי ארגוני עובדים ומעבידים. קבלת אמנת עבודה בינלאומית היא למעשה היוועצות כנדרש בסעיף זה. זאת, באשר האמנות מתקבלות בארגון העבודה הבינלאומי בהצבעה של נציגים מכל מדינה, המייצגים הן את ארגוני העובדים והמעבידים והן את נציגי הממשלה באותה מדינה. משמעות הדבר היא כי ניתן לעשות שימוש בסעיף זה כדי לאסור אפליה על בסיס נכות.

בנוסף, בכל הקשור לבסיס האפליה של נכות, או של מוגבלויות פיזיות ומנטליות, קיימת אמנת העבודה בדבר תעסוקת נכים משנת 1983, אמנה מספר 159, אשר נועדה לחסל את אפליית הנכים. אמנה זו גם היא מאפשרת להעניק זכויות מיוחדות להעסקת נכים, מבלי שהן תחשבנה להפרה של עקרון השוויון.

ה. המלצת העבודה הבינלאומית בדבר אפליה בעבודה ובמשלח-יד, מס' 111, משנת 1958.

במסמך זה נקבעו ההמלצות הקשורות לאמנת העבודה הבינלאומית, המצויינת לעיל.

### תוכן השוויון

עצם ההכרה בשוויון התעסוקתי כזכות יסוד חוקתית על-חוקית עדיין איננה מבהירה את טיבם של הטעמים האסורים לאפליה במסגרתה. לא ברור מעצם ההכרה בזכות החוקתית, מהם פניו של

השוויון המובטח, למשל בנוגע לשאלה האם מובטח במסגרתה שוויון ביחס או גם שוויון בתוצאות.

### **הטעמים לאיסור אפליה:**

קביעת הטעמים האסורים לאפליה בזכות היסוד החוקתית, מחייבת לבחון את השאלה בהיבט של זכות האדם לשוויון בעבודה. הנחת היסוד שפותחה בהקשר זה, מלמדת כי כל מדינה יכולה להרחיב את הגרעין הנוקשה המוסדר בזכות האדם החברתית האוניברסלית לשוויון בעבודה, אבל אינה יכולה לגרוע ממנו מבלי שהיא תחשב למפרה את זכויות האדם האוניברסליות. אפשר אפוא לומר כי שבעת הטעמים לאיסור אפליה, המוסדרים באמנת העבודה מס' 111, התוחמת את השוויון בעבודה כזכות אדם חברתית אוניברסלית, כמוזכר לעיל, נכללים במקביל **כמינימום הכרחי** גם בזכות היסוד החוקתית לשוויון בעבודה המוסדרת במשפט הישראלי. מכאן, שהזכות החוקתית מחזיקה מכח טיעון זה את הטעמים הבאים כטעמים אסורים לאפליה: גזע, צבע, עור, מין, דת, השקפה פוליטית ומוצא לאומי.

רשימת הטעמים האסורים לאפליה במסגרת זכות האדם איננה רשימה סגורה, וכאמור טעמים נוספים האסורים לאפליה הוספו בסעיף 25(2) לאמנת העבודה מס' 111, דבר המאפשר להקנות זכויות מיוחדות לקבוצות מעמד חברתי נזקקות. כך למשל, נאסרת אפליה מטעמים של מוגבלויות פיזיות ומנטליות מכח אמנה בדבר תעסוקת נכים, מספר 159, המוזכרת לעיל. אם כן, במקרה דנן ניתן לראות כי מכח זכות היסוד החוקתית לשוויון בישראל, אסורה אפליית נשים כמו גם אפליית נכים.

### **מהות השוויון:**

מהות השוויון בעבודה, המובטח בזכות יסוד, היא רחבה ומכילה בתוכה גם את **השוויון ביחס ובסיכוי** וגם את **השוויון בתוצאות**<sup>32</sup>. המושג שוויון, פירושו **שוויון רלוונטי**, הדורש להעניק יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים ביחס התואם את השוני ביניהם. באופן זה, יתכן מצב בו יהיו קבוצות אשר השוני ביניהן יהיה רלוונטי, ולפיכך יכתוב בצדק התייחסות שונה. במקרה דנן, נתונים סטטיסטיים מוכיחים (להלן נספח ג') כי לאורך כל שנות קיומה של מדינת ישראל, ללא יוצא מן הכלל, תמיד ניתן להצביע על פער בין מספר הגברים המחזיקים רשיונות

<sup>32</sup> ראה בג"צ נבו וכן ראה פרשת חזין.

נהיגה לבין מספר הנשים, הנמוך ממנו. לעתים פער זה הינו משמעותי עד כדי הבדל של עשרות אלפי אנשים. כך, למשל, ניתן לראות בנספח ג' כי בשנת 2001 קיים פער של 12,000 איש בקירוב, ובשנת 1991 קיים פער של למעלה מ-30,000 איש (!) במספר הגברים המחזיקים רשיונות נהיגה לעומת הנשים העושות כן. טענה האומרת כי אין בכך אפליה, משום שלנשים יש **סיכוי שווה** להחזקת רשיון נהיגה וכי קביעת הקריטריונים לא מצביעה מפורשות על תשלום שכר רק בשל היות העובד גבר – דינה להדחות, כיוון שכאמור הלכה פסוקה היא שיש להבטיח **שוויון** גם **בתוצאות**. במבחן התוצאה, כאמור, נשים בישראל לעולם מחזיקות בפחות רשיונות נהיגה מגברים, למרות ייצוגם השווה באוכלוסיה, ולפיכך קיימת במקרה זה אפליה דה-פקטו. מסקנה זו נכונה גם בכל הקשור לנכים, אשר מחזיקים אף הם בפחות רשיונות נהיגה.

בנוסף, ניתן לטעון כי הוראה זו מפלה מעצם טיבה, כיוון שעצם הבעלות על רכב - עדיין אין בה כדי להוכיח שימוש בו בפועל לצורך נסיעה בתפקיד. יתכן מצב בו עובדים בעלי רכב יוכלו לנסוע בתחבורה ציבורית וליהנות מהחזרים גבוהים, לעומת עמיתיהם שאינם בעלי רכב ושעבור אותה ההוצאה של נסיעה בתחבורה ציבורית, יקבלו החזרים לפי תעריף הנסיעה בתחבורה הציבורית.

מאידך ניתן לומר, שאין כאן אפליה כלל, משום שלמעשה התשלומים משקפים באופן ישיר את ההוצאות שהוצאו על הנסיעות, כאשר כל אחד קיבל כפי הוצאתו המדווחת.

אף אם נגיע למסקנה שמדובר כאן באפליה, אין משתמע מהדברים שזוהי אפליה פסולה. שכן כאמור, יחס שונה הוא לגיטימי כאשר יש שוני שהינו רלוונטי להבחנה בין הקבוצות השונות.

אם כן, השאלה העולה היא: האם בעלות על רכב אמורה להכתיב התייחסות שונה לעובדים? נקודת ההנחה העומדת בבסיס ההתייחסות השונה היא שעובדים בעלי רכב יעשו בו שימוש בזמן העבודה לנסיעות למטרות עבודה, שימוש שלעיתים הכרחי בנסיבות מסוימות. כשלעומתם עובדים שאינם בעלי רכב יעשו את דרכם בתחבורה הציבורית. בהתאם לכך יש מקום לטענה שהשוני רלוונטי מכיוון שהוא נוגע להחזר הראוי.

### **העדר כוונה:**

נשאלת השאלה האם בכדי לקבוע שמתקיימת אפליה, די בעצם קיומה האובייקטיבי של העובדה בדבר היחס השונה המוענק לאנשים המצויים במצב שווה, או שמא נדרשת גם כוונה להפלות מצד המעביד המעניק את היחס השונה. הכללת דרישת קיומו של **מניע** בהגדרת הזכות, עלולה להכשיל את התביעה. בייחוד הדבר מקשה כאשר עוסקים באפליה קבוצתית.

שאלה זו הוכרעה בפסיקה ונקבע כי **למרכיב הכוונה אין שייכות** בנסיבות. מכאן, שהעדרה של כוונה אינו מעלה ואינו מוריד לגבי שאלת קיומה של האפליה, וזו תהיה פסולה גם בהעדר כוונה.

כך למשל פסק השופט מצא בבג"צ שדולת הנשים:

*"הפסול הוא בתופעת ההפליה של נשים, כעובדה מוכחת, והפליה היא פסולה גם כשאין*

*ביסודה כוונה להפלות".*

כך אף נפסק בבג"צ נבו.

במקרה דנן, אף אם אין כלל כוונת אפליה מצד החשב הכללי בהוראתו, הרי שהאפליה הקיימת בפועל תחשב כפסולה גם בהעדר הכוונה.

### **משמעות ההכרה בשוויון**

למשמעות ההכרה בשוויון התעסוקתי כזכות יסוד חוקתית יש שתי נפקויות מרכזיות לענייננו: האחת, השלטון כרשות מחוקקת/מבצעת אינו יכול לחוקק בסתירה לעקרון זה, ואף אינו יכול לתקן תקנות או להורות בסתירה לו. שנית, השלטון כמעביד ציבורי, אינו יכול להפלות בין עובדיו, בניגוד לתקנות אלו. בנוסף, כיוון שמדובר בזכות יסוד חוקתית, הרי שביהמ"ש יוכל לבקר באמצעותה חוקים שחוקקה הכנסת ועומדים בסתירה אליה, ומקל וחומר נלמד כי יוכל לבקר הוראה מנהלתית – כבמקרה דנן – אשר מצויה במעמד נורמטיבי נמוך יותר ממעמדו של חוק רגיל.

### **יחסיות זכות היסוד לשוויון בעבודה**

כמו כל זכות יסוד אחרת, גם הזכות לשוויון בעבודה איננה זכות מוחלטת אלא **זכות יחסית** בלבד. הגשמת הזכות לשוויון בעבודה עשויה להתנגש בזכויות יסוד אחרות או לפגוע בהגשמתן. עלול להווצר מצב בו יהיה בלתי אפשרי ליישם את שתי הזכויות המתנגשות, ומכאן שיש צורך להחליט כיצד לאזן בין הזכויות המתנגשות.

נבחן את זכויותיו של המעביד אל מול הזכות החוקתית של העובד לשוויון בעבודה, ונראה את טיב כללי האיזון שבין זכויות אלו.

למעביד, באופן כללי, יש זכות לשכור ולפטר עובדים כרצונו, לבחור עם מי לקשור יחסי עובד-מעביד, עם מי לנתק את הקשר וכיצד לנהל את מפעלו. במקרה דנן זכות המעביד באה לידי ביטוי בין היתר בקביעת חוזי עבודה ותנאי שכר.

זכויות אלו של המעביד נתמכות כיום מכח זכויות יסוד<sup>33</sup>. תמיכה זו נלמדת מכח זכות הקניין וחופש הקניין, המעוגנות חוקתית בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בנוסף, למדים זאת מכח חופש העיסוק המוקנה למעביד ומעוגן אף הוא חוקתית, בחוק יסוד: חופש העיסוק. יתר על-כן, זכות המעביד מעוגנת כזכות יסוד מכח חופש החוזים, האוצר בחובו גם את חופש ההתקשרות וגם את חופש עיצוב החוזה<sup>34</sup>.

לעובד, במקרה זה, עומדת הזכות החוקתית לשוויון בעבודה, הבאה לידי ביטוי בין היתר בקביעת תנאי שכר שווים.

אם כן, מהם הכללים על-פיהם תקבע זכות היסוד העדיפה על חברתה? מהם כללי האיזון בין האינטרסים המתנגשים?

יתכנו שני סוגי התנגשויות של אינטרסים:

א. התנגשות בין זכות יסוד חוקתית לחוק רגיל: התנגשות מסוג זה יכולה להוצר למשל כאשר זכות היסוד החוקתית של המעביד לבחור עובדים ולנהל את מפעלו כראות עיניו מתנגשת עם חוק רגיל המבטיח שוויון לעובד, כדוגמת חוק שוויון הזדמנויות בעבודה המובא להלן. במצב דברים זה, קבע ביהמ"ש כי יש לאזן בין הערכים המתנגשים בצורה של "איזון אנכי"<sup>35</sup>. ביטוי זה מציינ כי חשיבותו היחסית של ערך אחד גבוהה מהאחר. האיזון נקבע בחוקי היסוד עצמם, בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בהוראה המכונה 'פסקת ההגבלה'. פסקת ההגבלה קובעת 4 קריטריונים ע"מ שהפגיעה של החוק הרגיל בזכות היסוד החוקתית תהיה כדין:

- הפגיעה בזכות החוקתית צריכה להתבסס על הוראת חוק (חקיקה ראשית או חקיקת משנה) ומכח הסמכה מפורשת באותו חוק.
- החוק הפוגע חייב להלוס את ערכיה של מדינת ישראל.
- החוק הפוגע נועד לתכלית ראויה.
- החוק פוגע בזכות האדם במידה שאינה עולה על הנדרש.

במקרה דנן, בו עלולה להוצר התנגשות בין חוק שוויון הזדמנויות בעבודה או חוק שכר שווה לעובדת ולעובד (ראה להלן) לבין זכות היסוד החוקתית של המעביד, נבחן האם חוקים אלו עומדים בתנאי פסקת ההגבלה. הפגיעה מתבססת על הוראות חוק, וחוקים אלו הולמים את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, שכן הם תואמים את מגילת העצמאות של מדינת

<sup>33</sup> מ' גולדברג, "חופש החוזים" והגבלתו בהסכם עבודה קיבוצי ובחווה עבודה אישי", המשפט (תשנ"ד) 177.

<sup>34</sup> בג"צ 1683/93 יבין פלסט בע"מ ואח' נ' בית הדין לעבודה ואח', פ"ד מז(4) 702.

<sup>35</sup> ברק, פרשנות חוקתית, עמוד 220.



ישראל. בנוסף, החוקים נועדו לתכלית ראויה של הגשמת זכויות אדם ועיגון זכות היסוד לשוויון בעבודה, וכן הפגיעה מידתית – קיימת התאמה בין האמצעי המגביל את חופש החוזים של המעביד לבין המטרה למנוע אפליה בשכר עבודה ויתכן שאכן זהו האמצעי שפגיעתו פחותה. לאור כל האמור לעיל, נראה כי החוקים המצויינים עומדים בתנאי פסקת ההגבלה ולכן הם אמנם פוגעים בזכותו של המעביד, אך ע"פ הדין הם עושים כן.

ראוי לציין כי יתכן שחוק יהיה תקף למרות שהוא פוגע בזכות יסוד ואיננו עומד בדרישות פסקת ההגבלה. מצב זה מוסדר בהוראת שמירת דינים, בסעיף 10 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הסעיף קובע כי החקיקה שהיתה בתוקף לפני שחוק היסוד נכנס לתוקף – תשמר, אם כי לא בהכרח בפרשנותה המקורית. במקרה דנן הדברים נוגעים רק לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה משנת 1988.

ב. התנגשות בין שתי זכויות יסוד חוקתיות: התנגשות בין זכות היסוד החוקתית של המעביד לבחור עובדים ולנהל את מפעלו כרצונו לבין זכות היסוד החוקתית של העובד שלא להיות מופלה. בנסיבות אלו, ביהמ"ש קבע כי יש לערוך "איזון אופקיי" בין שתי הזכויות בעלות המעמד המשפטי הזהה. האיזון צריך להעשות מבלי להקריב זכות אחת על מזבח חברתה, וצריך לנסות למצוא דרך למימושן המהותי של שתי הזכויות ככל שניתן.<sup>36</sup> האיזון נעשה באמצעות "נוסחת איזון", אשר בענייננו קובעת כי מקום שבמערכת היחסים בין האזרח למעביד במגזר הציבורי קיימים אינטרסים נוגדים, אזי פגיעה בשוויון יש להצדיק רק **כאמצעי אחרון**, לאחר שהתברר כי לא יוכל לדור בכפיפה אחת עם העקרון האחר, וכן רק באותה מדה נדרשת.<sup>37</sup>

## **2. שוויון בעבודה כזכות חוקית:**

השוויון בעבודה כזכות יסוד חוקית מוסדר בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988,<sup>38</sup> ומושלם על ידי מגוון הוראות חוקיות המתקיימות בצדו. העיקרית שבהן היא חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> שם, עמוד 520.

<sup>37</sup> שם, עמודים 468-467.

<sup>38</sup> ס"ח התשנ"ה, 95.

סעיף 2 לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה מדבר על שכר עבודה:

2. איסור הפליה

(א) לא יפלה מעביד בין עובדיו או בין דורשי עבודה מחמת מינם, נטייתם המינית, מעמדם האישי, הריון, היותם הורים, גילם, גזעם, דתם, לאומיותם, ארץ מוצאם, השקפתם, מפלגתם או שירותם במילואים... בכל אחד מאלה:

...(2) תנאי עבודה;

כפי שניתן לראות, הסעיף אוסר על המעביד להפלות בין עובדיו מחמת מינם, בין היתר בכל הקשור לתנאי עבודתם, הכוללים ככאלה גם את שכר העבודה. סעיף 2 ממשיך וקובע כי:

(ב) לענין סעיף קטן (א)... רואים כהפליה גם קביעת תנאים שלא ממין הענין.

בהוראה זו נאסרה אפליה עקיפה. המשמעות המיידית של פסילת תנאי שלא מן המניין היא, כי כל תנאי שאינו מתייחס לביצוע התפקיד ייחשב לתנאי מפלה, אם יש לו תוצאה פוגעת בקשר לקבלה לעבודה או לתנאי עבודה. כך למשל בענייננו, ניתן לומר כי קיום תנאי של הוכחת בעלות על רכב, המשפיע על החזר כספי שהינו חלק מן השכר הוא אינו ממין העניין, וככזה הוא תנאי מפלה. אך ניתן לטעון מנגד כי תנאי זה קשור מהותית להחזר הניתן, והוא מתייחס לביצוע התפקיד - כיוון שהחזר ניתן לנסיעה ברכב מסויים לאורך דרך מסוימת – כחלק מדרישות התפקיד, ולכן תנאי זה אינו מפלה.

כיום ניתן לתבוע השוואת שכר בעד עבודה שווה, במקביל, גם מכח חוק מיוחד האוסר אפליה בשכר מטעם מין: חוק שכר שווה לעובדת ולעובד.

<sup>39</sup> ס"ח התשנ"ו, 230. (להלן: חוק שכר שווה לעובדת ולעובד)

האפשרות הגלומה בחוק זה הינה **רחבה** יותר מזו של חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, מאחר שהיא מאפשרת תביעה להשוואת שכר גם בגין **עבודה שוות ערך** ולא רק בגין עבודה שווה, ולפיכך נתמקד בחוק שכר שווה לעובדת ולעובד.

מבחינה היסטורית, הבטחת עקרון השוויון בשכר התפתחה בישראל במספר שלבים. תחילתה בחוק שכר שווה לעובדת ולעובד משנת 1964, שבמסגרתו עוגן עקרון השכר השווה בעבור **עבודה שווה**, ושיאה בחקיקת חוק שכר שווה לעובדת ולעובד משנת 1996, המעגן את עקרון השכר השווה בעבור **עבודה שוות ערך**, ובלבד שמדובר בעובד ועובדת המועסקים בידי אותו מעביד ועבודתם מתבצעת באותו מקום עבודה.

סעיף 1 לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד מגדיר את מטרת החוק:

*"חוק זה נועד לקדם שוויון ולמנוע אפליה בין המינים בכל הנוגע לשכר או לכל גמול אחר בקשר לעבודה"*

סעיף 2 לחוק זה קובע כי חובת ההשוואה בין העובדים לעובדות חלה לא רק על שכר העבודה במובנו הצר, אלא גם על **כל גמול אחר** שנותן המעביד לעובד בקשר לעבודה:

*2. הזכות לשכר שווה*

*עובדת ועובד המועסקים אצל אותו מעביד באותו מקום עבודה, זכאים לשכר שווה בעד אותה עבודה, עבודה שווה בעיקרה או עבודה שוות ערך; הוראה זו תחול גם לענין כל גמול אחר, שנותן מעביד לעובד או עבורו בקשר לעבודתו;*

*לענין חוק זה, "גמול אחר" - כל תוספת, טובת הנאה, קצובה, מענק, תנאים נלווים, תשלום לכיסוי הוצאות, תשלומים בשל החזקת רכב, שימוש בטלפון, מכסת שעות נוספות, רכישת ספרות מקצועית, ביגוד, שימוש ברכב, או כל תגמול אחר בכסף או בשווה כסף, במישרין או בעקיפין, והכל אף אם אינם שכר עבודה.*

דהיינו, לפי סעיף 2 לחוק יש להשוות את שכר העובדת והעובד גם בפרמטרים הנלווים, אשר בסעיף זה הוגדרו באופן נרחב ביותר, וכוללים בין השאר טובות הנאה מכל סוג שהוא, תשלומים לכיסוי הוצאות ותשלומים בשל החזקת רכב.

במקרה דנן, ניתן לטעון לאור סעיפים אלו כי קיימת אפליה בין המינים בכל הנוגע לטובת הנאה, המהווה גמול הקשור לעבודה, לאור הנתונים המוכיחים כי מספר הנשים המחזיקות ברשימות נהיגה נמוך באופן משמעותי מזה של הגברים (נספח ג), וכאשר החזקת רשיון בר-תוקף הינו תנאי לקבלת ההטבה, הרי שנוצרת בפועל אפליה בין המינים בתשלום שכר עבודתם. בנוסף לכך, ניתן לראות בדו"ח הוצאות השכר בשירות המדינה (נספח ד), אשר ראה אור בימים אלו, כי בפועל גם ממוצע החזר ההוצאות לנשים תמיד נמוך במאות שקלים מן החזר הניתן לגברים<sup>40</sup>. כך, למשל, ניתן לראות בנספח ד בטבלה A כי בקרב כלל עובדי המדינה ממוצע החזר ההוצאות של גברים גבוה בכ-280 ₪ מן החזר שמקבלות הנשים.

### חריגים

לא כל פער בשכר הינו תוצאה של אפליה. לעתים יש לפערים הללו **צידוק ענייני** הנובע מקיומו של שוני אובייקטיבי המאפיין את עבודתם של העובדים השונים. הפער בשכר יכול לנבוע, למשל, משוני בתוכן התפקיד, מכוחות השוק, מהתרומה שמניב המעביד מהעבודה המבוצעת, מנסיבותיו האישיות של העובד מבחינת הוותק והנסיון או בעקבות מצבו המשפחתי וכדומה. ואולם, לעתים קרובות, הפער בשכר הוא תוצאה של חולשתם של בני קבוצות מעמד שונות באוכלוסיה, כגון נשים ונכים, המנוצלים בצורה מפלה בידי המעביד. מכאן, שיש צורך לבחון בכל מקרה מהן הסיבות שגרמו ליצירת פערי השכר, כדי לוודא מהם הפערים הנובעים משוני אובייקטיבי, שמכוחו מוצדק לשלם שכר שונה, ומהם הפערים שאינם מוסברים ע"י שום יסוד סביר אחר, ומכאן שיש לייחסם לאפליה.

סעיף 6(א) לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד, קובע את מסגרת החריגים שמכוחם אפשר לשלם שכר **שונה** לעובדת ולעובד:

6. הפרש בשכר

(א) אין בהוראות סעיף 2 כדי למנוע הפרש בשכר או בגמול אחר המתחייב מאופיה או ממהותה של העבודה הנדונה ובכלל זה תפוקת העבודה, איכות העבודה, הוותק בעבודה,

<sup>40</sup> הממונה על השכר, אשר הגיש דו"ח זה, מדגיש כי חלק נכבד מהפער בהחזרי הוצאות לנשים לעומת גברים "נובע משיבוץ בדרגות השונות בדירוג (גברים בד"כ מועסקים בדרגות גבוהות יותר) ומתפקידי העובדים (נשים בדירוג זה מועסקות בד"כ בתפקידי מזכירות)".

ההכשרה או ההשכלה, או מיקומו הגיאוגרפי של מקום העבודה, והכל כשאינן בכך משום אפליה מטעמי מין .

סעיף זה קובע למעשה שני תנאים מצטברים שקיומם נדרש על-מנת שניתן יהיה להכשיר תשלום שכר שונה לעובדת ולעובד: תנאי חיובי, המתייחס לסיבה המהותית המצדיקה תשלום שכר שונה, ותנאי שלילי, המחייב שהשוני בשכר לא יהיה תוצאה של אפליה מטעם מין.

סעיף 6(ב) קובע כי נטל ההוכחה שמתקיימת אחת מעילות הצידוק המוזכרות בסעיף 6(א) מוטל על המעביד.

לפיכך, בענייננו יוכל לטעון המעביד לקיומה של סיבה מהותית המצדיקה תשלום גמול שונה לנשים ולגברים – למשל יטען כי הגמול השונה מתחייב מאופיה/מהותה של העבודה הנדונה, שכן חלק מן העבודה הן הנסיעות עליהן משתלם הגמול. בנוסף לכך, יוכל לטעון המעביד כי אין בכך משום אפליה מטעם מין, שכן הקריטריונים הקובעים את קבלת הגמול אינם מתייחסים להיות בעל רשיון הרכב גבר או אשה.

נציין כי בכל הקשור לתנאי השלילי, הפסיקה לא קבעה אם הקביעה שהשוני בשכר אסור שיהא מסיבה של אפליה מטעם מין חל רק לגבי אפליה ישירה או שחל גם לגבי אפליה עקיפה. הטענה מן הסוג המובא לעיל בשם המעביד, למעשה טומנת בחובה את ההנחה כי אסורה רק אפליה ישירה, שכן גם המעביד יכיר בכך שבפועל קיימת אפליה עקיפה בשל פער בין הגברים לנשים ביכולתם לענות על התנאי המאפשר קבלת הגמול. כפי שכבר נטען במהלך המסמך, לאור נספח ג, נתונים מוכיחים פער משמעותי בין מספר הנשים בעלות רשיון נהיגה למספר הגברים. לעתים הפער מגיע לכדי הבדל של עשרות אלפי אנשים (למשל בשנת 1991, וראו נספח ג). נתון זה משפיע באופן ישיר על זכאות העובד לקבלת הגמול – החזר הוצאות הרכב. טענת המעביד יכולה לקבל חיזוק מעיון במשפט משווה בפסיקה האנגלית<sup>41</sup>.

אולם, לטענתנו יש לפרש את סעיף 6 דלעיל גם כאוסר אפליה עקיפה, שכן פרשנות זו מתיישבת עם מטרת החוק המוזכרת בסעיף 1. חוק זה נועד, כאמור, לא רק למנוע אפליה בין המינים, על דרך

<sup>41</sup> בפסק דין Handels-og Kontorfunktionaerernes Forbund i Danmark v. Dansk Arbejdsgiverforening [1989] IRLR 532 (ECJ) נקבע כי העובדה שמעביד נותן תוספת שכר עקב שעות עבודה ומקומות עבודה לא סדירים יכולה להיות מוצדקת אם השעות והמקומות מתחייבים כדי לבצע את העבודה, וזאת למרות שיש נפגעות בנסיבות אלו. הנשים נפגעות מכך מאחר שלא יוכלו להנות מתוספת זו בשל האחריות המשפחתית המוטלת בפועל על כתפיהן, אשר בגינה לא יוכלו לעבוד שעות נוספות או במקומות לא סדירים.

השלילה, אלא על דרך החיוב מנוסחת מטרתו לקדם את השוויון. לדעתנו דבר זה מצביע על רצון לקדם ולהרחיב את השוויון בין המינים, ובתוך כך לאסור גם אפליה עקיפה.

בדומה לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד, אשר הציב לו למטרה לקדם את שוויון הנשים, חוקק בשנת 1988 חוק שמטרתו לקדם שיווי זכויות לנכים: חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, תשנ"ח-1988.<sup>42</sup>

סעיף 1 לחוק קובע עקרון יסוד:

*"זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות".*

בחוק זה נקבעה הזכות לשכר שווה בסעיף 8:

*8. איסור הפליה בתעסוקה*

*(א) לא יפלה מעביד בין עובדיו או בין דורשי עבודה, מחמת מוגבלותם, ובלבד שהם כשירים לתפקיד או למשרה הנדונים, בכל אחד מאלה:*  
*... (2) תנאי עבודה;*

תנאי עבודה, כאמור לעיל, כוללים תשלום שכר והחזרי הוצאות.

אולם, סעיף 8(ג) קובע את החרג שמכוחו אפשר לשלם שכר שונה לעובד עם מוגבלות:

*(ג) אין רואים כהפליה לפי סעיף זה, פעולה או הימנעות מפעולה, המתחייבת מהדרישות המהותיות של התפקיד או של המשרה.*

כפי שצויין לעיל, גם כאן יוכל לטעון המעביד לקיום דרישה מהותית של התפקיד, המצדיקה תשלום גמול שונה לעובדים עם מוגבלויות. כך למשל, יטען כי חלק מהותי מן העבודה הן הנסיעות עליהן מושבות ההוצאות.

## **סיכום ביניים**

ראינו כי בישראל הזכות לשוויון בעבודה משתקפת בהיררכיה המשפטית בשני אופנים מרכזיים:

<sup>42</sup> ס"ח תשנ"ח, 252

א. מעוגנת בזכות יסוד חוקתית על-חוקית, הנגזרת מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק.

ב. מעוגנת בזכות יסוד חוקית, כשזו מתגבשת בחקיקה רגילה של הכנסת. החוקים המרכזיים הינם: חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות. חוקים אלו אוסרים אפליה בקביעת תנאי העבודה, הכוללים שכר עבודה, ואף חלקם מציינים במפורש איסור אפליה בכל טובת הנאה או תשלום לכיסוי הוצאות הקשורים לעבודה.

בנוסף, קיימות אמנות והכרזות בינלאומיות, אשר מכירות בזכות לשוויון בעבודה בזכות יסוד, ואמנות אלו, גם הן, מנחות את בית המשפט בישראל בפסיקתו.

הטעמים האסורים לאפליה כוללים בין השאר אפליה מטעמי מין ומוגבלויות פיזיות ומנטליות, ולפיכך אסורה אפליית נשים כמו גם אפליית נכים, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהוראות החשב הכללי.

הזכות לשוויון בעבודה מכילה בתוכה גם את השוויון ביחס ובסיכוי וגם את השוויון בתוצאות. הוראת החשב הכללי הדורשת החזקת רשיון נהיגה כתנאי לקבל החוזרים **פוגעת בתוצאת השוויון**, כיוון שבפועל נתונים סטטיסטיים מוכיחים באופן חד משמעי כי במדינת ישראל, מאז הקמתה, תמיד ישנו פער בין מספר הגברים המחזיקים רשיונות נהיגה לבין מספר הנשים, הנמוך ממנו לעתים בעשרות אלפי אנשים. זאת, למרות ייצוגם השווה באוכלוסיה. לפיכך, הטענה כי הוראה זו אינה מפלה בשל סיכויי השווה של הנשים להחזקת רשיון נהיגה – דינה להדחות, שכאמור יש להבטיח שוויון גם בתוצאות. באופן דומה, ישנה פגיעה בזכות השוויון של נכים, אשר באופן יחסי מחזיקים בפחות רשיונות נהיגה.

בנוסף, ניתן לטעון כי הוראת החשב הכללי מפלה מעצם טיבה, כיוון שעצם הבעלות על רכב ורשיון נהיגה, עדיין אין בהם כדי להוכיח שימוש ברכב בפועל לצורך נסיעה בתפקיד. ראוי לציין כי אפליה תהיה פסולה גם בהעדר כוונה מצד הגורם המפלה.

מאחר והשוויון מעוגן בזכות יסוד חוקתית, הרי שהחשב הכללי לא יכול להורות בניגוד לו ואינו יכול להפלות בין עובדיו. כמו כן, לביהמ"ש היכולת לבקר הוראות מסוג זה, אשר עומדות בסתירה לחוקי היסוד, ואף להביא לבטלותן של הוראות אלו.

יודגש, כי הזכות לשוויון בעבודה הינה **זכות יחסית**, כמו כל זכות יסוד אחרת, לפיכך בעת 'התנגשות' בין זכויות שונות - ביהמ"ש יאזן ביניהן ע"פ כללים קבועים, אולם עליו להשתדל שהפגיעה בשוויון תהיה המוצא האחרון.

## פרק ג: החזר הוצאות כמתן טובת הנאה לעובד

בפרק זה נבחן האם הוראת החשב הכללי בדבר החזר הוצאות רכב לעובדים מהווה למעשה טובת הנאה. שאלה זו תבחן במסגרת דיני המיסים, העוסקים בנושא זה, כפי שהדברים מופיעים בפקודת מס הכנסה<sup>43</sup>.

במידה ונוכיח כי אכן החזר הוצאות רכב מהווה **טובת הנאה**, משמעות הדבר היא כי מדובר **בשכר** לכל דבר, דהיינו הכנסת עבודה אשר מחוייבת במס הכנסה. הוכחה זו נותנת משנה תוקף לשאלת האפליה הפסולה בהוראת החשב הכללי, אשר פוגעת בזכות השוויון, שכן לאורה יש לחקור מדוע שני אנשים בעלי כישורים זהים, המבצעים עבודה זהה, יקבלו שכר שונה – בדמות אותה טובת הנאה - וזאת רק בשל היות האחד בעל רכב ורשיון נהיגה והיות השני משולל כל זאת. נפתח, אם-כן, בשאלה האם ההוראה בדבר החזר הוצאות רכב מהווה טובת הנאה, כפי שהדברים מופיעים בדיני המיסים.

### רקע

תשלומי שכר לעובדים היוו בעבר מקור ל"תכנוני מס" שונים בין המעביד לעובדו, במטרה להעניק לעובד טובות הנאה "נטו", כך שהכנסתו תגדל ואילו המעביד לא יצטרך להגדיל באופן ניכר את ההוצאה.

כתוצאה מכך נעשו "סידורים" של הענקת טובות הנאה לעובדים, אשר נקראו בשמות שונים, כגון כיסוי הוצאות רכב, טלפון, ספרות, חינוך וכד', המהווים מחד גיסא הוצאה למעביד ומאידך גיסא הכנסה פטורה ממס לעובד<sup>44</sup>.

תיקון מספר 22 לפקודת מס הכנסה<sup>45</sup>, אשר ניתן לראותו כרפורמה הגדולה ביותר במס בישראל עד לאותו מועד, בא בעקבות המלצות ועדה בראשות פרופ' ח' בן-שחר. עד לרפורמה זו, שימשו הכנסות עבודה בידי העובדים והמעבידים להעברת תשלומים הפטורים ממס באמצעות תשלום "תוספות" שונות. הרפורמה שינתה את גישת היסוד, ופקודת מס הכנסה אינה מכירה עוד בהוצאות מסויימות בגין השתתפות בהחזקת רכב, שיחות טלפון וכו' של עובדים. המתקפה היתה כפולה: הוצאות שונות של העובד, שעליהן קיבל החזר מן המעביד והיו פטורות ממס - מעתה

<sup>43</sup> פקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

<sup>44</sup> "גרוס, דיני המס החדשים (מהדורה שלישית, 2003) 106.

<sup>45</sup> חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 22), התשל"ה-1975, ס"ח תשל"ה 168.



יחשבו כהכנסות העובד לכל דבר ולפיכך יחוייבו במס, ואילו מקום בו לא ניתן לייחס הכנסות לעובד - לא תוכר ההוצאה למעביד.

יש לציין כי מעבר לשאלת המיסוי קיימת השלכה לתשלומי השכר השונים לעניין חישוב הפנסיה לעובד. תשלומי שכר שונים אשר מתווספים לבסיס השכר יכולים להעלות את הפנסיה שצובר העובד ולפיכך יש להם השלכה מעבר לסכום המידי המשולם.

### המצב החוקי כיום

סעיף 2 לפקודת מס הכנסה, אשר תוקן במסגרת רפורמה זו, מגדיר מהם מקורות ההכנסה החייבים במס:

#### *2. מקורות הכנסה*

מס הכנסה יהא משתלם, בכפוף להוראות פקודה זו, לכל שנת מס, בשיעורים המפורטים להלן, על הכנסתו של אדם תושב ישראל שהופקה או שנצמחה בישראל או מחוץ לישראל ועל הכנסתו של אדם תושב חוץ שהופקה או שנצמחה בישראל, ממקורות אלה...

#### *(2) עבודה*

(א) ... כל טובת הנאה או קצובה שניתנו לעובד ממעבידו;

תשלומים שניתנו לעובד לכיסוי הוצאותיו, לרבות תשלומים בשל החזקת רכב או טלפון, נסיעות לחוץ לארץ או רכישת ספרות מקצועית או ביגוד, אך למעט תשלומים כאמור המותרים לעובד כהוצאה; ... והכל - בין שניתנו בכסף ובין בשווה כסף, בין שניתנו לעובד במישרין או בעקיפין או שניתנו לאחר לטובתו.

מסעיף זה עולה כי יש לשלם מס על הכנסה מעבודה, אף אם אינה בדמות משכורת אלא מגולמת בצורה של טובת הנאה, וכי דינם של כסף ושווה כסף זהה לעניין זה. בנוסף, סוברים המלומדים שמשמעות סעיף זה היא כי תשלומים שניתנו לעובד לכיסוי הוצאות הרכב הינו **מקרה פרטי** של טובת ההנאה המופיעה בתחילת הסעיף, הניתנת מן המעביד לעובד.

## פירוט מרכיבי סעיף 2(2) – מקורות הכנסה מעבודה

1. הכנסת עבודה החייבת במס לפי סעיף זה, הינה הכנסת העובד, הנובעת מקיומם של יחסי עובד-מעביד, ומשולמת לו עקב קיום יחסים אלו. ההנחה היא כי במקרה דנן מתקיימים בברור יחסי עובד-מעביד, גם ללא צורך במבחנים שהעמידה הפסיקה לשאלה זו<sup>46</sup>.

2. "כל טובת הנאה או קצובה שניתנו לעובד ממעבידו"

לשם הקביעה האם מדובר ב"טובת הנאה" אשר תגרוור חיוב במס כהגדרתה בסעיף, נקבע בפסיקה מבחן "נוחות המעביד"<sup>47</sup>. מבחן נוחות המעביד קובע כי אם טיבו של התפקיד מצריך את העובד להזקק למצרך או לשירות, אזי טובת הנאה או הקצובה איננה מהווה הכנסת עבודה החייבת במס. לעומת זאת, כאשר טובת הנאה ניתנת כחלק מהתמורה המשתלמת לעובד תמורת שירותיו, הרי היא בגדר הכנסת עבודה החייבת במס.

**במקרה דנן המעביד מחזיר לעובד את הוצאות המס של השימוש ברכב, וכיוון שכך הרי שהדבר מלמד כי בפועל ישנה הכרה של המעביד בכך שמדובר בטובת הנאה.** אילו המעביד סבר כי זו אינה טובת הנאה, הרי שלדידו – לאור מבחן "נוחות המעביד" - לא היתה זו הכנסת עבודה החייבת במס ולכן לא היה מחזיר את הוצאות המס. כיוון שהמעביד (כלומר, במקרה שלנו, המדינה) משלם אף את הוצאות המס ניתן לומר כי הוא עצמו מכיר בכך שטיבו של התפקיד איננו מצריך שימוש ברכב בהכרח, אלא זו טובת הנאה הניתנת לעובד כחלק מהתמורה המשתלמת תמורת שירותיו, ולפיכך חייבת במס.

מעבר לכך ניתן לטעון כי רבים הם העובדים המקבלים החזר הוצאות רכב מבלי שתפקידם אכן מצריך שימוש ברכב דווקא<sup>48</sup>.

3. "תשלומים שניתנו לעובד לכיסוי הוצאותיו"

<sup>46</sup> ראו לדוגמא: ע"א 5378/90 התאגדות לתרבות גופנית, הפועל טבריה נ' פ"ש טבריה, פ"ד מח(2) 416. וכן- עמ"ה (חי') 134/92 מחאג'נה יוסף נ' פ"ש חדרה, מיסים ט/3 ה-15.

<sup>47</sup> ע"א 545/59 דן אגודה שיתופית בע"מ נ' פיש ת"א, פ"ד יד(3) 2088.

עמ"ה (חי') 20/76 רזניק נ' פ"ש חיפה, פד"א ח 473.

<sup>48</sup> טענה זו דורשת כמובן עיגון בנתונים אמפיריים שאין בידינו בשלב זה, אולם היא נראית כטענה מסתברת.

כוונת הוראה זו של סעיף 2(2) היא שיש לשלם מס על תשלומים שניתנו לעובד לכיסוי הוצאותיו שלו, אך לא מדובר על תשלומים אשר הוחזרו לעובד שעה שהוציא הוצאות למען מעבידו. במידה והעובד הוציא למען המעביד הרי שניתן לראות בכך מעין "הלוואה" שנתן העובד למעבידו, דוגמת עובד שרכש מכיסו חומרי גלם בעבור מעבידו ולא ישלם מס על כספי הקניה המוחזרים לו. מאידך, קובע הסעיף כי **עובד המקבל כיסוי הוצאות נסיעה שלא נעשתה לצרכי המעביד, או לשם ייצור הכנסת עבודה, ישלם מס בגין החזר זה**. מדובר למעשה ב"טובת הנאה" שלא ניתנה כהחזר כסף ממש<sup>49</sup>.

4. "לרבות תשלומים בשל החזקת רכב . . . אך למעט תשלומים כאמור המותרים לעובד כהוצאה"

השימוש המוגבר שנעשה בעבר ב"החזר הוצאות", כפי שמתואר לעיל, הביא לקביעה סטטוטורית של מספר מקרים, בהם ייחשב התשלום כניתן לעובד לכיסוי הוצאותיו, ולכן חייב במס מכח סעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה.

המקרה הראשון המובא בפקודה לעניין זה הינו "תשלומים בשל החזקת רכב".

מדובר בתשלומים שניתנים לעובד בעבור שימוש ברכבו הפרטי הן לצרכי עבודתו והן לצרכי הפרטיים, כפי שמתרחש בענייננו.

אם-כן, מה משמעות הסייג הפוטר את העובד מתשלום מס על תשלומים המותרים לו כהוצאה? האם לסייג זה השלכות כלשהן על החזרי הוצאות רכב?

סעיף 17 לפקודת מס הכנסה קובע:

*17. הניכויים המותרים*

*לשם בירור הכנסתו החייבת של אדם ינוכו... יציאות והוצאות שיצאו כולן בייצור הכנסתו... ולשם כך בלבד.*

דהיינו על-מנת לקבוע מהי ההכנסה החייבת במס יש להוריד מסכום ההכנסה את ההוצאות שהוצאו אך ורק לשם ההכנסה. ניתן יהיה לטעון כי הוצאות הרכב, במקרה של נסיעה בתפקיד, הוצאו לשם ההכנסה ולכן ניתן לנכותן מן הסכום הכולל אשר יחוייב במס, אולם לכלל זה ישנו חריג כאשר מדובר בהוצאות רכב.

<sup>49</sup> א' רפאל מס הכנסה חלק א' (מהדורה שלישית, תשנ"ד) 81.

חריג זה מופיע בתקנה 4 לתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות רכב)<sup>50</sup> :

**4. אי התרת הוצאות לעובד**

*לא יותרו בניכוי הוצאות החזקת רכב שהוצאו בייצור הכנסת עבודה.*

מסביר המלומד יי גרוס<sup>13</sup> כי מכך ניתן להסיק שהחזר הוצאות החזקת רכב ייחשב בכל מקרה כ"הכנסת עבודה" רגילה בידי העובד, והסייג בסעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה, הממעט מן הכלל תשלומים המותרים לעובד כהוצאה, לא יחול על הוצאות אלו.

**סיכום ביניים**

בפרק זה בחנו את הוראת החשב הכללי בדבר החזר הוצאות רכב, בהיבט של מתן טובת הנאה לעובד. במקרה דנן, טובת ההנאה היא למעשה משכורת המגולמת בצורת החזר הוצאות רכב. שאלת קיומה של טובת ההנאה נבחנה במסגרת דיני המס, אשר מתייחסים לסוגיה הספציפית של מתן החזר הוצאות רכב. בחינת פקודת מס הכנסה בתצורתה כיום, העלתה כי החזר הניתן לעובד בגין הוצאות רכב נחשב כהכנסת עבודה לכל דבר, איננו שונה ממתן משכורת רגילה, ולפיכך חייב במס. פקודת מס הכנסה מגלה כי בעיני המחוקק תשלום הניתן לעובד לכיסוי הוצאות הרכב מהווה טובת הנאה, אשר מחוייבת במס ככל הכנסה אחרת מעבודה.

<sup>50</sup> תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות רכב), התשנ"ה-1995, ק"ת 586.

## פרק ד: דרכי פעולה אפשריות

במקרה דנן, בו קיים אינטרס לשנות את הקבוע בהנחיה המנהלית – כלומר דרישת הבעלות על רכב והחזקת רשיון נהיגה, קיימות שתי אפשרויות פעולה חילופיות:

### פניה לחשב הכללי או למשרד האוצר

**א.** הדרך הראשונה בה יש לנקוט היא ליזום **פניה לחשב הכללי או למשרד האוצר**<sup>51</sup> כדי שיפעילו את סמכותם לשנות או לבטל את ההנחיה. הפניה תפרט את ההשגות של העמותה בכל הנוגע להשלכות בעניין איכות הסביבה, תוך כדי הבהרת התמריץ לשימוש ברכבים שנובע כיום מההוראה (יתכן ומבלי משים), וכן כדאי להציע אפשרות יעילה אלטרנטיבית, תוך בחינת כל היבטיה.

ראוי לציין בהקשר זה כי אף החשב הכללי, בחוזריו, מוסיף פעמים רבות את הביטוי "כפי שיהיה מעת לעת", דהיינו מותיר פתח לשינוי כפי השתנות הנסיבות למשל.

נרחיב את היריעה בכל הנוגע לשינוי וביטול הנחיות מנהליות ע"י הרשויות:

"רשות מנהלית שקבעה הנחיות רשאית לתקנן, לשנותן ולבטלן, מבחינה זו דינן של ההנחיות כדינן של תקנות, והסמכות לשינוי ולביטול נובעת מהסמכות הכללית הקבועה בסעי' 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981: 52"

15. סמכות התקנה

*הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראת מינהל - משמעה גם הסמכה לתקנן, לשנותן, להתלותן או לבטלן בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה.*

סמכות הרשות לשנות או לבטל הנחיות מנהליות כפופה לכללים החלים על כל מעשה מנהלי, ולכן השינוי צריך להיעשות למטרה שלשמה הוטלה הסמכות, תוך הפעלת שיקולים ענייניים, ובסבירות. ראה גם דברי השופט ברק: "סטייה מהנחיות פנימיות, אף שאפשרית היא, הרי גוררת היא עמה פגיעה בציפיות סבירות של בני הציבור, מכאן ההלכה, כי רק שיקולים ענייניים-סבירים יש בהם כדי להצדיק סטייה של רשות מינהלית מהנחיות פנימיות, שקבעה לעצמה"<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> יש לשקול פניה לממונה על השכר, היושב באגף במשרד האוצר המקביל לחשב הכללי, ונקרא 'אגף השכר והסכמי עבודה'. זאת, כיוון שהשינוי המבוקש כרוך בשינוי שכר העובדים, דהיינו ביצוע שינוי בהסכמי השכר. לאור העובדה כי הנחיות החשב הכללי מעוגנות בהסכמי השכר, הרי שלממונה על השכר תפקיד מרכזי בסוגיה זו.

<sup>52</sup> ר' הר זהב, לעיל הע"ש 2, עמ' 138-139.

בנוסף לכך, שינוי ההנחיות לא יכול להעשות למפרע ולהשפיע על פעולות פרטים שפעלו לפי המדיניות הקודמת. יש איסור שינוי רטרואקטיבי<sup>54</sup>.

לעומת זאת, משניתנה הטבה, אין לו לאזרח חזקה או זכות קנויה במצב הקיים, ואין לשום אדם זכות קנויה, שמדיניות כלכלית מסוימת, הנוחה לו, תימשך. על-כן רשאי המינהל בכל עת לשנות את מדיניותו. ראוי לציין כי זכותו של האזרח היא, שביטול ההטבה שניתנה לו או הייתה אמורה להינתן לו, ייעשה על-פי הכללים המשפטיים, המכוונים את הפעלת שיקול הדעת המנהלי<sup>55</sup>.

על כן, העמותה תוכל לטעון ולפרט כי במקרה דנן קיימת הצדקה עניינית וסבירה לשנות את ההוראה, לאור כל האמור לעיל ולאור טענות סביבתיות שיועלו ע"י העמותה. באם ישתכנעו הרשויות – יהיה בידיהן לשנות את ההוראה.

במידה והפניה תענה בשלילה, יש לנסות ולפנות לגורמים נוספים שיכול ותהיה להם נגיעה לעניין, כגון: השר לאיכות הסביבה, שר התחבורה, וכד'.

### **פניה לערכאות שיפוטיות**

במידה ודרך זו לא תצלח יש לשקול פניה לערכאות שיפוטיות. עם זאת חשוב לזכור, שהפניה לרשויות מהווה תנאי סף לפני הגשת עתירה, שכן קיימת דרישה של בתי המשפט למיצוי הליכים מול הרשויות המוסמכות. הערכאה השיפוטית המוסמכת לדון בעניין זה הינה בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים<sup>56</sup>.

כאמור לעיל, מעמדן של הוראות החשב הכללי מבחינה משפטית הוא כמעמד הפעלת שיקול דעת אינדיבידואלי. לפיכך, עילות הביקורת השיפוטיות על ההנחיות הן זהות לעילות הביקורת המופעלות כלפי הפעלת שיקול דעת מנהלי רגיל.

במידה והעמותה תפנה לערכאה שיפוטית, הרי שתוכל לעשות שימוש בביקורת שהוצעו לעיל הנוגעות למעשה המנהלי, כדוגמת פגיעה בזכות השוויון חוסר סבירות ומידתיות.

<sup>53</sup> בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור ו-3 אח', פ"ד לה (1) 421, 434-435.

<sup>54</sup> בג"צ 96 / 5060 רס"מ בת שבע קהלני נ' ראש-הממשלה, פ"ד נד (3) 270.

<sup>55</sup> בג"צ 82 / 198 בן ציון מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו (3), 466.

<sup>56</sup> חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000;

וכן ראו סעיף 40 (א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

בכל הנוגע לשאלת הסמכות, יתכן שקיים פגם בסמכותו של החשב הכללי, במידה ואצילת הסמכויות של שר האוצר לא נעשתה כחוק. אולם, גם במקרה בו סמכות החשב הכללי תוטל בספק בערכאות השיפוט, שר האוצר לא יתקשה לתקן פגם פרוצדורלי זה, באם אכן נפל, ע"י מתן תקנות והוראות לפי החוק האמור לעיל. על כן אפשרות זו אינה מומלצת.

## סיכום

חוות דעת זו בוחנת את ההיבט המשפטי של הוראה בחוזר החשב הכללי שעניינה החזר הוצאות רכב לעובדים המבצעים נסיעות בתפקיד. החזרי הוצאות הנסיעה והחזרה לעבודה וממנה מוסדרים באופן שונה, וניתנים לפי תעריפי תחבורה ציבורית.

נראה כי מטרתה של הוראה המתלה החזר הוצאות לגבי נסיעות שבוצעו בתפקיד בהוכחת בעלות על רכב ובהחזקת רשיונות נהיגה, היא להחזיר לעובד את הוצאות הרכב הפרטי שנובעות מהשימוש בו בעת מילוי התפקיד (עידוד זמינות, ניידות), ומאידך השבה הוגנת ויעילה מכספי הציבור רק להוצאות שהוצאו במסגרת נסיעה בתפקיד.

ההנחה שעומדת בבסיס חוות הדעת, היא כי הוראה זו מפלה לטובה את בעלי הרכב ורשיונות הנהיגה, ובפועל מתמרצת עובדים לרכוש מכוניות ולהשתמש בהן.

ראוי לומר כי ההצעה האלטרנטיבית לתת את המענק הזה לכולם ללא הבחנה, בין אם הם בעלי רכב ובין אם לאו, אינה נתפשת כהתנהלות של מנהל תקין יעיל ומשום כך האינטרס הציבורי יורה שלא לאפשר את ההטבה הזו לכולם. עוד ראוי לציין, כי החזרי הנסיעות הינם מוגבלים ומדורגים בהתאם לאופי השונה של התפקידים אותם ממלאים העובדים.

הוראה החשב הכללי נכללת בגדר "הנחיה מנהלית", ולפיכך החשב הכללי - כגוף מנהלי - מחוייב לעקרונות-על ולמספר כללי יסוד נוספים. עקרונות וכללים אלו הם תוצר החקיקה והפסיקה. במידה ונפל פגם במעשה המנהלי, כדוגמת הפרת עקרון או כלל יסוד, הרי שהדבר יכול להביא לבטלות ההוראה.

בחוות דעת זו נסקרו בפירוט העקרונות והכללים, וכן הועלו הטענות המשפטיות היכולות לנבוע מהם ויכולות להעיד על פגם בהוראה. בין השאר הצבענו על פגם אפשרי בזכות היסוד לשוויון, המוקנית לכל עובד.

לרשות מנהלית שקבעה הנחיות יש סמכות חוקית אף לשנותן או לבטלן, ולפיכך דרך הפעולה המומלצת היא **פניה לחשב הכללי או לשר האוצר** בבקשה לשנות הוראה זו.

הפניה תפרט את ההשגות של העמותה בכל הנוגע להשלכות ההוראה על איכות הסביבה, תוך הבהרת התמריץ לשימוש ברכבים שנובע כיום מההוראה (יתכן ומבלי משים). בנוסף, ראוי לחשוב על כריכת הבקשה בהצעת אפשרות יעילה חליפית, תוך בחינת היבטיה השונים.



במידה והפניה תענה בשלילה, יש לנסות ולפנות **לגורמים נוספים** בעלי נגיעה לעניין, כגון השר לאיכות הסביבה ושר התחבורה.

רק באם כל אלו לא יצלחו, אזי יש לשקול, תוך כדי הסתייעות בשירותים משפטיים, האם יש עילות מוצדקות לתביעה, ומה הם סיכויי הצלחה של תביעה כזו **בערכאות שיפוטיות**.

## רשימת מקורות

### חקיקה

1. חוק יסוד: הממשלה, ס"ח תשס"א 158.
2. חוק יסוד: חופש העיסוק, התשנ"ד-1994, ס"ח תשנ"ח, 178.
3. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992, ס"ח תשנ"ד, 90.
4. חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.
5. חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000.
6. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
7. חוק הממשלה, התשס"א-2001.
8. חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.
9. חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, ס"ח התשנ"ה, 95.
10. חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996, ס"ח התשנ"ו, 230.
11. חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 22), התשל"ה-1975, ס"ח תשל"ה 168.
12. פקודת מס הכנסה [נוסח חדש].
13. תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות רכב), התשנ"ה-1995, ק"ת 586.
14. הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, הצ"ח התשנ"ד, 337.

### פסיקה

1. בג"צ 3/58 יונה ברמן ואח' נ' שר-הפנים, פ"ד יב(2), 1493.
2. בג"צ 301/63 מרים שטרייט נ' הרב הראשי לישראל ואח', פ"ד יח(1) 598.
3. בג"צ 98/69 אהרון ברגמן נ' שר האוצר ואח', פד כג(1) 693.
4. בג"צ 596/75 - מכבי תל-אביב אגודה לספורט נ' רשות השידור, פ"ד ל(1) 772.
5. בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור ו-3 אח', פ"ד לה(1) 421.
6. בג"צ 198 / 82 בן ציון מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו (3) 466.
7. בג"צ 104/87 נעמי נבו נ' ביה"ד הארצי לעבודה, פד מד(4) 749.
8. בג"צ 953/87 אברהם פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו ואח', פ"ד מב(2) 309.
9. בג"צ 381/91 לאה גרוס נ' משרד החינוך והתרבות ו-2 אח', פ"ד מו(1) 53.
10. בג"צ 1074/93 בזק ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד מט(2) 485.
11. בג"צ 1683/93 יבין פלסט בע"מ ואח' נ' בית הדין לעבודה ואח', פ"ד מז(4) 702.

12. בג"צ 53/94 אורי הופרט נ' "יד ושם", רשות הזכרון לשואה ולגבורה, פ"ד מח(3) 353.
13. בג"צ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח(5) 501
14. בג"צ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' יונתן דנילוביץ' וביה"ד הארצי לעבודה, פ"ד מח(5) 749
15. בע"א 5042/96 פנחס כהן נ' מינהל מקרקעי ישראל, תק-על 99(1) 158.
16. בג"צ 96 / 5060 רס"מ בת שבע קהלני נ' ראש-הממשלה, נד (3) 270.
17. ע"א 545/59 דן אגודה שיתופית בע"מ נ' פיש ת"א, פ"ד יד(3) 2088.
18. ע"א 5378/90 התאגדות לתרבות גופנית, הפועל טבריה נ' פ"ש טבריה, פ"ד מח(2) 416.
19. ע"ב 2/88 יהורם בן שלום ואח' נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתים-עשרה, פ"ד מג(4) 221.
20. עמ"ה (חי) 20/76 רזניק נ' פ"ש חיפה, פד"א ח 473.
21. עמ"ה (חי) 134/92 מחאג'נה יוסף נ' פ"ש חדרה, מיסים ט/3 ה-15.
22. דב"ע לג/3-25 ועד אנשי צוות דיילי אויר ואח' נ' עדנה חזין ואח', פד"ע ד 365
23. דב"ע נה/30-4 "עמית" – הסתדרות עובדים מכבי נ' מרכז השלטון המקומי ואח', פ"ד כט 61.
24. Handels-og Kontorfunktionaerernes Forbund i Danmark v. Dansk Arbejdsgiverforening [1989] IRLR 532 (ECJ)

#### ספרות משפטית

1. בן-ישראל רות שוויון הזדמנויות ואיסור אפליה בעבודה (תשנ"ח).
2. ברק אהרון פרשנות במשפט (תשנ"ד).
3. גולדברג מנחם 'חופש החוזים' והגבלתו בהסכם עבודה קיבוצי ובחווה עבודה אישי (תשנ"ד).
4. גרוס יוסף דיני המס החדשים (תשס"ג).
5. הר-זהב רענן המשפט המנהלי הישראלי (תשנ"ז).
6. זמיר יצחק הסמכות המנהלית (תשנ"ו).
7. רפאל אמנון מס הכנסה (תשנ"ד).

## נספחים

### נספח א – חוזר החשב הכללי לשנת 2006

הוראת שעה כספי  
מתייחס להוראת תכ"ם - ספר מינהל כספי

בתוקף מיום	שכר ומשכורת	פרק סעיף ס. משנה	תאריך פרסום
4 במאי 2006 ו' באייר התשס"ו			4 במאי 2006 ו' באייר התשס"ו

חוזר ה. שעה כספי  
2006-1-22

אל: החשבים במשרדי הממשלה

**הנדון:** החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי  
סימוכין: בשינוי להוראת שעה כספי 57-1-2005 מה-28 בנובמבר 2005

#### כללי

בשינוי לחוזר שבסימוכין, עודכנו בחוזר זה ההוראות בסעיף 11.5 בנושא הוצאות משתנות "מאגר" וסעיף 11.9 בנושא קצובת נסיעה לעובדים בעלי תקן רכב דרכים קשות וכן עודכן טופס ההצהרה לעובד שאושר לו החזר הוצאות רכב. **החוזר מרכז את כלל ההנחיות באשר להחזר הוצאות נסיעה בתפקיד, ומבטל כל חוזר אחר בנדון שפורסם לפני מועד זה.**

#### 1. מטרת הנוהל

1.1. הסדרת הכללים להחזרת הוצאות רכב, עדכון ורענון ההוראות הקיימות, הבחנה במכסת הק"מ השנתית במסגרת מכסת "מאגר" לעובדים הנדרשים לנסיעות מרובות בתפקיד בין הקבוצות השונות.

#### 2. אישורים למתן רכב שרות או אישי

2.1. הבסיס למתן אישורים לרכב יהיה תקן הרכב, אשר חייב להיות מאושר על-ידי רפרנט אגף התקציבים במשרד האוצר, וכל שינוי בתקן יחייב אישור כאמור.

2.2. על חשבות המשרד להבטיח, כי מתן זכאות לרכב לעובדים, תהיה תואמת את תקן הרכב של המשרד והתקציב.

2.3. יש לוודא, כי נוהל הקצאת הזכאות דורש מעורבות החשב בהליך האישור.

#### 3. הזכאות להחזר הוצאות לבעלי רכב שירות ואישי

3.1. תשלום החזר הוצאות רכב לבעלי רכב שירות ואישי מותנה בכך שלעובד רכב כשיר ומורשה (בין היתר עם רישיון רכב – טסט תקף) בבעלותו המלאה (או בבעלות בן זוגו) במשך כל השנה, ושהוא בעל רישיון נהיגה בר תוקף ברכב זה. להסרת כל ספק מובהר בזה, כי לעניין

החזר הוצאות רכב - "בבעלותו המלאה (או בבעלות בן זוגו)" - הכוונה היא: שבמשרד הרישוי הרכב רשום על שם העובד (או על שם בן זוגו בלבד).

3.2. העובד יידרש להצהיר, כי הוא מתחייב לבצע את כל הנסיעות שיוטלו עליו על-ידי הממונה, בכל אמצעי תחבורה מתאים, במסגרת מכסת הק"מ שאושרה לו. כן יידרש להצהיר, שידוע לו כי תקן הרכב ומכסת הק"מ שהוקצבו לו נקבעו על-פי צרכי התפקיד ועשויים להשתנות על-פי שיקול דעתה של הנהלת המשרד.

נוסח ההצהרה מצורף לנוהל זה. ההצהרה כאמור תתויק בחשבות המשרד, והינה תנאי מקדמי לתשלום החזר הוצאות.

3.3. העובד יהיה חופשי לבצע את הנסיעות הדרושות למילוי תפקידו בכל אמצעי תחבורה המתאים למטרה זו. עובד יהיה ראשי לבקש החזר בגין נסיעותיו בתפקיד לרבות ברכבו הפרטי או בתחבורה ציבורית. **עובד לא יבקש החזר בגין נסיעה, שלא הייתה כרוכה בעלויות עבורו, לדוגמא: נסיעה ברכב ממשלתי או הצטרפות לנסיעה עם רכב אחר.**

3.4. עובדים בעלי רכב שירות ואישי, הזכאים להחזר הוצאות נסיעה בתפקיד, אינם רשאים לדרוש החזר בגין נסיעותיהם ברכב ממשלתי או ברכב שכור (כולל רכב איגוס).

3.5. בעלי רכב שירות ואישי יהיו חייבים להמשיך ולהגיש את הדוח החודשי על נסיעותיהם בתפקיד, על-גבי הטופס הקיים - חשבון נסיעות ואש"ל (מדף 2430). הדיווח על המרחקים של יעדי הנסיעה לא יעלו על מרחקי הדרך המפורטים בטבלת מרחקי הדרך המצורפת להוראה זו (מרחק בין גבול עירוני לגבול עירוני).

3.6. על נסיעות בתפקיד בעיר בה מקום העבודה של העובד או בעיר היעד, ניתן לדווח ללא פירוט עד ל-500 ק"מ בחודש. במקרים בהם היקף הנסיעות **בעיר** עולה על 500 ק"מ בחודש, על העובד לדווח פירוט מלא על כל נסיעה ונסיעה באותו החודש (החל מהק"מ הראשון כולל ה-500 ק"מ).

3.7. עובד המועסק ומקבל שכר רק בחלק משנת התקציב, יקבל החזר הוצאות קבועות יחסית לתקופת העסקתו במשך שנה זו. מכסת המינימום (כהגדרתה בסעיף 11.5) במקרים אלה תקבע אף היא באופן יחסי לתקופת ההעסקה.

3.8. לא ישולם החזר הוצאות בעד תקופה בה לא התמלאו כל התנאים האלה.

#### 4. נסיעות בתפקיד במכונית אחת על-ידי שני בני הזוג

4.1. בני זוג העובדים שניהם בשירות המדינה או במוסד/גוף שהוכר כ"קופה ציבורית" לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), תש"ל-1970, ושניהם אושרו כבעלי רכב שירות ו/או אישי, יוכלו להשתמש באותה מכונית לסירוגין לצורך נסיעותיהם בתפקיד. החזר השתתפות בהוצאות המשתנות לכל ק"מ נסיעה בתפקיד ישולם לכל אחד מבני הזוג בנפרד לגבי נסיעותיו שלו.

- 4.2. המשרדים יכולים להשתתף בסכום החודשי של ההוצאות קבועות ובלבד ששני בני הזוג לא יקבלו ביחד סכום העולה על הסכום שנקבע כהוצאות קבועות לדרגת נידודות ד'.
- 4.3. אם בן/בת הזוג עצמאי, או אינו עובד בשירות המדינה או ב"קופה ציבורית", לא תחול ההגבלה של תשלום ההוצאות הקבועות לגבי עובד המדינה.
- 4.4. החזר הוצאות רישוי וביטוח לבעל רכב שירות, במקרה של שני בני זוג הנוהגים ברכב, ייעשה על-ידי המשרד הממשלתי, על-פי הצהרה של עובד המדינה שלבן/בת הזוג לא הוחזרו תשלומים אלה במקום עבודתו/ה.

#### 5. קצובת נסיעה לבעלי רכב שירות אישי

- 5.1. מכסת הקילומטרים, המאושרת לבעלי רכב שירות או אישי, אינה כוללת את מכסת הקילומטרים ממקום מגורי העובד למקום עבודתו הקבוע. עובדים כנ"ל זכאים, אפוא, לקצובת נסיעה בכפיפות להוראת התקשי"ר והוראות החשב הכללי.

#### 6. ההוצאות הקבועות

- 6.1. מבעל רכב שירות, שנסיעותיו בתפקיד במשך השנה יסתכמו בפחות קילומטרים ממכסת הקילומטרים שנקבעה ברמת נידודתו כחובת דיווח בסיסית שנתית, וכן מבעל רכב אישי שנסיעותיו בתפקיד במשך השנה יסתכמו בפחות קילומטרים מהמכסה שנקבעה בדרגת נידודתו, ינוכה החלק היחסי השנתי המתאים של ההוצאות הקבועות.
- 6.2. אם מתברר על-פי הדוחות החודשיים במרוצת השנה, כי העובד לא מבצע את המכסה היחסית הבסיסית (כמוגדר בסעיף 11.5), יש לעדכן מייד את ההוצאות הקבועות.
- 6.3. בעל רכב שירות או אישי, המועסק ומקבל משכורת רק בחלק משנת התקציב, יהא זכאי להחזר הוצאות קבועות, יחסית לתקופת העסקתו במשך אותה שנה, אף אם ביצע את כל מכסת הק"מ השנתית. במקרים כאלה תיקבע מכסת המינימום, אף היא יחסית לתקופת העסקה ולחלקיות משרתו.
- 6.4. הקצאה של מכסת ק"מ נוספת מהאיגום לא תגרום לשינוי באישור הבסיסי של רמת הניידות, שאושרה לעובד בתקן הרכב.
- 6.5. סכומי ההוצאות הקבועות המשולמות לעובד בעל רכב שירות ואישי כוללים דמי חניה.

**7. היעדרות בתשלום מסיבת חופשה, מחלה או השתלמות**

7.1. עובד בעל רכב שירות או אישי, הנעדר מהעבודה בתשלום מסיבת חופשה, מחלה, או השתלמות יהא זכאי להחזר הוצאות קבועות גם בעד תקופות כני"ל, מותנה בביצוע מכסת הק"מ השנתית המינימלית.

7.2. עובד בעל רכב שירות הנעדר מהסיבות הנ"ל זכאי לתשלום מלא של השתתפות בהחזר הוצאות ביטוח ורישוי, אם הוא נעדר מעבודתו בתשלום לתקופה של עד 3 חודשים. אם העובד נעדר זמן ארוך יותר הוא זכאי ל-3 חודשים נוספים בשיעור 50% עבור כל חודש ובסה"כ 6 חודשים (דהיינו 3 חודשים לפי 100% + 3 חודשים לפי 50%). מעבר לכך לא יהיה זכאי לתשלום.

**8. תשלום הוצאות קבועות לעובד הנעדר מהעבודה מפאת מחלה קשה**

8.1. במקרה של היעדרות בשכר מעל שלושה חודשים, במצבים של מחלה קשה, יפנה חשב השכר לחשב המשרד וסמנכ"ל המשרד, בבקשה לאשר השתתפות בהחזר הוצאות קבועות. חשב המשרד בתיאום עם הסמנכ"ל יהיו רשאים לאשר השתתפות בהחזר הוצאות קבועות לעובד כני"ל בכפוף לכך שההשתתפות לא תעלה על 6 חודשים.

**9. הוצאות קבועות לרכב בתקופה של חופשת לידה, שמירת הריון, שירות מילואים או תאונת עבודה**

9.1. הוצאות הרכב חייבות בדמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות. לפיכך, אין זכאות להחזר הוצאות קבועות ומשתנות לרכב על-חשבון המשרדים בתקופות חופשת לידה, שמירת הריון, שירות מילואים או תאונת עבודה.

9.2. בעת עריכת חשבון סופי של הוצאות הרכב, יש לנטרל את התקופות הנ"ל ולערוך את החשבון הסופי יחסית לתקופת העבודה בפועל, באותה שנה.

**10. תשלום הוצאות קבועות לעובד שרכבו אינו כשיר**

10.1. עובד שרכבו אינו כשיר מסיבות שאינן תלויות בעובד - גניבה, שריפה או תאונה (אובדן מוחלט) והועמד לרשותו המלאה רכב חלופי - בין אם על-ידי חברת הביטוח ובין אם על-ידי אדם או גוף שאיננו "קופה ציבורית" - העובד יהא זכאי לתשלום הוצאות קבועות ומשתנות לתקופה של עד 3 חודשים.

10.2. עובד כני"ל, יצהיר בכתב על פרטים בגין הרכב החלופי לרבות התקופה שהרכב החלופי הועמד לרשותו וכן שאין בן/בת זוג/זוגתו זכאים להחזר בגין רכב זה - ויצרף צילום מרישיון הרכב.

## 11. הוצאות המשתנות

- 11.1. הוצאות המשתנות לפי הסכום נטו, ישולמו לבעלי רכב שירות ואישי בעד כל ק"מ שנסע העובד בתפקיד, על-פי הדיווח החודשי (מדף 2430) של החודש שחלף.
- 11.2. תשלום ההוצאות המשתנות בכל חודש לא יעלה על 1/12 ממכסת הקילומטרים השנתית שנקבעה בכל רמת ניידות, כמפורט בחוזרנו זה. פעמיים בשנה - במשכורת חודש אפריל ובמשכורת חודש אוקטובר - יערכו החשבונות התאמת תשלום ההוצאות המשתנות על-פי מספר הק"מ שבדוחות שהוגשו במשך 6 החודשים שחלפו, ובמידת הצורך ישלימו את ההפרש עד למכסה היחסית המתייחסת לאותה תקופה.
- 11.3. לגבי עובדים, ששכרם נערך באמצעות המלם, יהיה הדיווח לצורך תשלום ההוצאות המשתנות בסכומי נטו, לבעלי רכב שירות ואישי, בסמל תוספת 1034 - הוצאות משתנות נטו.
- 11.4. אישר מנכ"ל המשרד לעובד מכסת ק"מ נוספת, מתוך המכסה העומדת לרשות המשרד באיגום מיוחד, לביצוע משימה חולפת, ישולמו לאותו עובד בתקופה לה ניתן האישור, הוצאות משתנות על-פי מספר הק"מ עליהם ידווח, אך במסגרת 1/12 מהמכסה השנתית המאושרת בדרגת ניידותו (ראה סעיף 11.2 לעיל), ובתוספת המכסה שאושרה על-ידי המנכ"ל לאותה התקופה שלא תעלה על 2,000 ק"מ בשנה.
- 11.5. במקרים חריגים, לעובדים הנדרשים לנסיעות מרובות במסגרת תפקידם כגון: מפקחים, מדרכים חקלאים וכו', ניתן לאשר תוספת מכסת "מאגר" שלא תעלה בסה"כ על 5,000 ק"מ בשנה, על-פי אישור מנכ"ל המשרד ולאחר שהובאה בפניו המלצת הסמנכ"ל והחשב ובתנאי שעובדים אלו אינם מקבלים החזר הוצאות על-פי נסיעה תעריפי תחבורה ציבורית עבור נסיעות בתפקיד כמפורט בסעיף 12 לחוזר זה.
- 11.6. להלן מכסת הקילומטרים השנתית על-פי רמות ניידות לבעלי רכב שירות:

רמת ניידות	מכסת הק"מ השנתית - 100%	חובת דיווח בסיסית שנתית "מכסת מינימום" - 60%
א	4,500	2,700
ב	6,000	3,600
ג	8,000	4,800
ד	10,000	6,000



11.7 להלן מכסת הקילומטרים השנתית על-פי רמות ניידות לבעלי רכב אישי :

מכסת הק"מ השנתית	רמת ניידות
1,000	1
1,500	2
2,000	3
2,500	4
3,000	5

מכסת הק"מ השנתית לבעלי רכב אישי מהווה גם חובת דיווח בסיסית שנתית.

דיווח הק"מ יצויין מידי חודש בטופס האש"ל.

מכסות הקילומטרים לתשלום ההוצאות המשתנות לא יעלו על 1/12 לחודש מהמכסה השנתית המאושרת.

### **דרכים קשות**

11.8. להלן מכסת הק"מ השנתית על-פי רמות ניידות לבעלי רכב שירות - דרכים קשות:

מכסת הק"מ השנתית	רמת ניידות
4,500	1
6,000	2
8,000	3
10,000	4

11.9. התשלום החודשי של ההוצאות הקבועות לעובדים הזכאים לתעריף "דרכים קשות יחושב לפי היחס המאושר של השיעור בדרכים קשות לבין השיעור בדרכים רגילות. סכומי ההוצאות הקבועות הנ"ל כוללים דמי חניה. אין לשלם בנפרד.

11.10. קצובת נסיעה לבעלי דרכים קשות – לעובד בעל תקן דרכים קשות, ישולם חופשי- חודשי עבור נסיעותיו מהבית לעבודה בהתאם לכללי החשב הכללי בנושא ולפי אזור המגורים. העובד לא יהיה רשאי לדווח קילומטרים מהבית למשרד בתעריף דרכים קשות. עובד שקצובת הנסיעה שלו גבוהה מתעריף חופשי-חודשי מרחבי, תשולם לו קצובת נסיעה בתחבורה ציבורית לפי דיווח יומי לכל נסיעה. יודגש כי לא יהיה קיזוז יחסי לפי ימי עבודה לעובד המקבל החזר לפי "חודשי חופשי".

**12. תשלום על-פי תעריפי תחבורה ציבורית לעובדים בעלי רכב אישי ושירות, אשר סיימו את מכסת הק"מ החודשית**

- 12.1. עובדים בעלי רכב שירות או אישי, אשר סיימו את מכסת הקילומטרים החודשית, שאושרה להם בהתאם לרמת ניידותם, יהיו זכאים על-פי אישור מראש מהמנכ"ל, להחזר הוצאות עבור נסיעות בינעירוניות בתפקיד לפי תעריפי תחבורה ציבורית.
- 12.2. לאור מקרים בהם מאגר הקילומטרים, לביצוע משימה חולפת, לא מוקצה נכונה ולאור התרבות המקרים בהם עובדים דורשים החזר הוצאות נסיעה בתחבורה הציבורית משיקולים לא ענייניים הוחמרה הבקרה על ביצוע ההוצאה כאמור:
- 12.2.1. כל החזר הוצאות עבור נסיעה בתחבורה ציבורית לעובדים בעלי רכב שירות או אישי לאחר סיום מכסת הקילומטרים החודשית המאושרת **בוטלה**. האמור בסעיף זה אינו חל על רשימת בעלי תפקידים, אשר תגובש בין חשב המשרד וסמנכ"ל המשרד, ותאשר על-ידי מנכ"ל המשרד, ובלבד שסכום ההחזר לא יעלה על 1,000 ₪ לחודש לעובד. את הרשימה יש להעביר למטה השכר בחשב הכללי.
- 12.2.2. לגבי עובדים, אשר אינם בעלי רכב מסוג שירות או אישי, ואשר אינם מקבלים החזר הוצאות רכב מהמדינה יעמוד סכום ההחזר החודשי המקסימאלי על 1,500 ₪ לעובד.

**13. רכישת רכב פרטי בליסינג**

- לעובדים **הרוכשים** רכבים פרטיים בשיטת הליסינג המימוני בלבד, ניתן לאשר החזר הוצאות רכב (כאשר בשיטה זו רכבם אינו רשום על שמים) רק אם נתמלאו לגבי אותם עובדים כל התנאים הבאים במצטבר:
- 13.1. חוזה הרכישה בין עובד המדינה לבין החברה, כשהרכב רשום על שם החברה לצורך בטחונות בלבד;
- 13.2. פוליסות ביטוח הרכב הן החובה והן המקיף יירשמו על שם עובד המדינה;
- 13.3. יש לערוך בדיקה אחת לשנה, במועד חידוש ביטוח הרכב, שהחוזה עדיין בתוקף;
- 13.4. בתום החוזה ולא יותר מ-3 שנים, חייב הרכב לעבור לבעלותו המלאה של העובד או להימכר.

**14. איסור שימוש ברכב ממשלתי**

- עובד, שהמשרד משתתף באחזקת רכבו הפרטי, כגון: רכב שירות, אישי, משימות - **אינו** רשאי לנהוג ברכב ממשלתי, להוציא המקרים שלהלן:
- 14.1. סגן המנהל הכללי של המשרד אישר לו לנהוג ברכב הממשלתי בנסיעה חד-פעמית, או בסדרת נסיעות, לצורך משימה מיוחדת, כגון: נסיעה בשטחים קשים, או לצורך משימה במסגרת צוות מיוחד.
- 14.2. סגן המנהל הכללי של המשרד אישר לו לנהוג ברכב ממשלתי בנסיעות בתפקיד:
- 14.2.1. בתקופה, בה רכבו הפרטי של העובד נמצא במוסד, או בין מכירה לקנייה של רכבו של העובד, ובלבד שתקופה זו לא תעלה על חודש אחד;
- 14.2.2. במקום רכבו הפרטי, שנגנב, והעובד לא קיבל רכב חלופי מחברת הביטוח, ובלבד שתקופה זו לא תעלה על 45 ימים.
- 14.3. ניתן לאפשר לבעלי תפקידים שימוש ברכב איגוס בתפקיד עד יום אחד בשבוע ולא יותר מ-5 ימים בחודש.
- 14.4. שימוש ברכב עבור סגן המנהל הכללי ייעשה על-פי ההוראות הנ"ל ובאישור בכתב מהמנהל הכללי של המשרד.
- 14.5. אישור להקצאה של מעל יום אחד יתוייך בחשבות בתיקו של העובד.

**15. זקיפת הטבה בגין הצמדת רכב ממשלתי**

15.1. מי שלתפקידו או למשרתו הוצמד רכב ממשלתי, חייב בזקיפת הטבה בשיעורים, שהחשב הכללי מפרסם מידי פעם.

15.2. רכבי איגום – רכבי איגום המוקצים לעובדים לאחר שעות העבודה ו/או סיום יום העבודה, ואשר אינם מוחזרים למשרד אלא נותרים בחניית העובד מהווים הטבה לכל דבר ועניין ולפיכך יש לנהוג כדלקמן:

15.2.1. במידה והשימוש ברכב האיגום בוצע עד פעם בחודש אין לבצע זקיפה למס;

15.2.2. במידה והשימוש ברכב האיגום בוצע פעמיים בחודש ומעלה יש לבצע זקיפה על-פי מספר הימים בהם הוצמד הרכב לעובד. למניין ימי ההצמדה יתווסף גם יום ההצמדה הראשון;

15.2.3. האמור בסעיף זה יחול גם על רכבי איגום המשמשים להסעת עובדים בכל שעות היממה במידה ורכבים אלו נותרים בשעות הלילה בחניית העובדים.

15.3. שכירת רכב לצרכי עבודה – שכירת רכב לצרכי עבודה הנשאר ברשות העובד גם מעבר לשעות העבודה, הן אם בארץ והן אם בחו"ל, מחייבת זקיפת הטבה יחסית לפי מספר הימים בהתאם לכללי המס לגבי רכב צמוד. האמור בסעיף זה יחול אך ורק לגבי רכבים הנשכרים לטובת עובד ספציפי למשימה ספציפית. רכבים שכורים המצורפים לרכבי המאגר במשרד, ואשר נוהג בהם יותר מאדם אחד, ייחשבו לעניין המיסוי כרכבי איגום ויחולו לגביהם הכללים האמורים בסעיף 15.2 בחוזר זה.

## 16. שווי זקיפת הטבה רכב בזמן היעדרות מהעבודה

16.1. שווי זקיפת ההטבה עבור השימוש ברכב ממשלתי הצמוד לעובד, כאשר הוא נעדר מהעבודה במקרה של שהיה במילואים, שהיה בחו"ל, מחלה וכד' הוא כלהלן:

16.1.1. אם הרכב מושבת במהלך החודש, בנסיבות רגילות, שווי השימוש רכב צמוד ייזקף למשכורתו של העובד כרגיל;

16.1.2. במקרים חריגים בהם יוכח, כי הרכב הוחזר למעביד לתקופה העולה על חודש ימים קלנדרי ברציפות, ניתן שלא לזקוף את שווי השימוש ברכב צמוד. אי הזקיפה מותנה בהוכחה חד משמעית, כי הרכב לא עמד לרשות העובד באותה העת.

הוכחה כזו תימצא למשל במקרה בו מועמד הרכב לרשות עובד אחר, המשלם בגינו מס באותה התקופה, או כאשר הרכב הוחזר למאגר הרכב של המשרד.

## 17. השתתפות המשרד בביטוח מקיף וחובה-תעריף מאוחד

17.1. השתתפות המשרד בביטוח מקיף וחובה לרכבם הפרטי של עובדי המדינה בעלי רכב שירות מתבססת על התעריפים, שנקבעו עם חברות הביטוח, שזכו במכרז ביטוח הרכב.

17.2. השתתפות המשרד תהיה על-פי הסכומים המפורטים בחוברת התעריפים לפי סוג הרכב ושנת הייצור ולא יותר מהסכום שהעובד שילם בפועל, ובכל מקרה לא יותר מהתקרה, כפי שמפרסם החשב הכללי מעת לעת.

17.3. עובד בעל רכב שירות שיבטח את רכבו בחברת ביטוח שלא זכתה במכרז יהא זכאי להשתתפות מופחתת. נכון לשנת 2006 התעריף של החברה, שזכתה במכרז בדגם המפורסם בחוברת מינוס 8%.

17.4. התנאים ויתר הכיסויים מתפרסמים בחוזרי החשכ"ל.

## 18. השתתפות המשרד באגרת רישוי

18.1. השתתפות המשרד באגרת הרישוי לבעלי רכב שירות תהא עד לתקרה כפי שהיא מתעדכנת בחוזרי החשכ"ל.

18.2. השתתפות בסכום אגרת הרישוי לבעלי רכב שירות עד לסכומים המרביים למעט התוספת לאגרה עבור רשות השידור.

**19. אגרת רישוי וביטוח לבעל רכב שירות שפרש לגמלאות או נפטר**

19.1. אין לגבות את החלק היחסי של השתתפות הממשלה בהוצאות הקבועות (ביטוח ורישוי) של עובד שפרש לגמלאות או נפטר, בעד התקופה מתאריך הפרישה/הפטירה ועד תום השנה התקציבית.

ב ב ר כ ה ,



לוי

אילן  
סגן בכיר לחשב הכללי

העתק: הנהלת החשב הכללי, משרד האוצר  
נציבות שירות המדינה, משרד האוצר  
הממונה על השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר  
סמנכ"לים למינהל במשרדי הממשלה  
מנהלי מחלקות משכורת



## נספח ב – דוגמא לטבלאות החזרי הוצאות

החזרי הוצאות הרכב נעשה לפי סיווג העובד לבעל רכב שירות או אישי ולסיווג לפי רמות (א-ד). שיוך העובד לרמה ולרכב שירות/אישי נעשה לאור פרמטרים שונים כדוגמת ותק, בכירות בתפקיד, וכו'. הנתונים המספריים המופיעים בחוזר החשב שלהלן הינם משנת 1988, אינם עדכניים לגמרי, והובאו לצורך המחשה בלבד.

מדינת ישראל  
האוצר - החשב הכללי

ירושלים, א' בחשוון התשמ"ט  
10 בנובמבר 1988

777 - 15  
חוזר מט/15

אל: החשבים במשרדי הממשלה

הנדון: החזר הוצאות נסיעה בתפקיד - שינויים בתעריפים

עקב השינויים שחלו במרכיבים השונים של תעריף החזר הוצאות רכב, יהיו התעריפים החדשים בתחולה מה-1 בנובמבר 1988 כלהלן:

### 1 ההוצאות הקבועות

-----

רכב שירות

=====

רמת ניידות	קוד דיווח	סכום ההוצאות הקבועות לחודש	נטו
-----	-----	-----	-----
א	31	ברוטו (סמל מחשב: 0700)	(סמל מחשב: 0750)
א	31	144.08 ש"ח (במקום 127.69)	69.38 ש"ח (במקום 61.61)
ב	32	199.58 ש"ח ( " 176.98)	97.13 ש"ח ( " 86.26)
ג	33	255.08 ש"ח ( " 226.27)	124.88 ש"ח ( " 110.90)
ד	34	301.33 ש"ח ( " 267.34)	148.00 ש"ח ( " 131.44)

בסכום ההוצאות ברוטו נכללה ההשתתפות בדמי חניה בסך של 5.30 ש"ח ברוטו.

רכב אישי

=====

רמת ניידות	קוד דיווח	סכום ההוצאות הקבועות לחודש	נטו
-----	-----	-----	-----
א	31	ברוטו	נטו

---	-----		
(14.38) ש"ח (במקום 16.18	(28.75) ש"ח (במקום 32.38	11	1
(20.54) ש"ח ( " ) 23.12	(41.08) ש"ח ( " ) 46.25	12	2
(28.75) ש"ח ( " ) 32.38	(57.51) ש"ח ( " ) 64.75	13	3
(36.97) ש"ח ( " ) 41.63	(73.94) ש"ח ( " ) 83.25	14	4
(45.18) ש"ח ( " ) 50.87	(90.37) ש"ח ( " ) 101.75	15	5

1.2 רכב שירות - דרכים קשות - סמל מחשב: 0590

סכום ההוצאות הקבועות		רמת קוד	רמת ניידות דיווח
בדרכים רגילות לבעלי	סכום ההוצאות הקבועות		
תקן דרכים קשות נטו לחודש	בדרכים קשות נטו לחודש		
(187.73) ש"ח (במקום 211.58	(132.48) ש"ח (במקום 148.07	41	א
(261.67) ש"ח ( " ) 294.83	(184.31) ש"ח ( " ) 205.90	42	ב
(335.60) ש"ח ( " ) 378.08	(236.14) ש"ח ( " ) 263.75	43	ג
(397.22) ש"ח ( " ) 447.45	(279.34) ש"ח ( " ) 311.94	44	ד

התשלום החודשי של ההוצאות הקבועות לעובדים הזכאים לתעריף "דרכים קשות" יחושב לפי היחס המאושר של השיעור בדרכים קשות לבין השיעור בדרכים רגילות.

סכומי ההוצאות הקבועות הנ"ל כוללים דמי חניה.

2 סכום ההשתתפות בהוצאות משתנות

2.1 לבעלי רכב שירות ואישי

א. הוצאות משתנות - דרכים רגילות יהיו בסך 0.12 ש"ח נטו לק"מ סמל מחשב: 1034.

ב. לעובדים בעלי רכב שירות, שלהם תקן "דרכים קשות", יהיו ההוצאות המשתנות כלהלן:

תעריף מיוחד א - 0.28 ש"ח נטו לק"מ, סמל מחשב: 1084.  
תעריף מיוחד ב - 0.16 ש"ח נטו לק"מ, סמל מחשב: 1041.

2.2 לבעלי קטנוע שירות ואישי - סמל מחשב: 1070

א. 0.08 ש"ח נטו לק"מ וזאת במסגרת מיכסת הקילומטרים המאושרת.  
ב. תעריף זה כולל גם את ההוצאות הקבועות.

2.3 לבעלי טילון שירות ואישי (אופניים עם מנוע עזר) - סמל מחשב: 1071

א. 0.05 שקלים חדשים נטו לק"מ.



ב. תעריף זה כולל גם את ההוצאות הקבועות.

2.4 לבעלי רכב שירות ואישי שהם בעלי מכונית ננסית

א. 0.14 ש"ח נטו לק"מ, במסגרת מיכסת הקילומטרים המאושרת.  
ב. תעריף זה כולל גם את ההוצאות הקבועות.

2.5 לעובדים בעלי רכב, שאינם מאושרים כבעלי רכב שירות, אישי או גלובלי ושקיבלו במסגרת המאגר הכללי אישור מראש לנסיעות בתפקיד במכוניתם - יהא התעריף 0.12 ש"ח נטו לק"מ, סמל מחשב: 1072.

2.6 התעריף למרצים ולנותני שירותים שונים - סמל מחשב: 1038

למרצים ולנותני שירותים שונים, המשתמשים במכוניתם לנסיעות הקשורות במתן השירות, יהיה התעריף 0.26 שקלים חדשים ברוטו לק"מ מה-1 בנובמבר 1988.  
תעריף זה אינו כולל מס ערך מוסף.

2.7 הניכוי החודשי בעד שימוש ברכב צמוד, שלפי תקנות מס הכנסה לא נקבעה לגביו זקיפה הטבה

החל מה-1 בנובמבר 1988 יהיה הניכוי החודשי מעובדים המשתמשים ברכב צמוד, (כגון: קטנועים, רכב מסחרי במשקל שמעל 3 טון), כלהלן:

א. למכונית: - 120 ש"ח לחודש - במשך 11 חודש, או - 110 ש"ח לחודש במשך כל שנה.

ב. לקטנוע: - 20 ש"ח לחודש - במשך 11 חודש, או 18.33 ש"ח לחודש במשך כל השנה.

3 גופים מתוקצבים, תאגידיים וחברות ממשלתיות הממשיכים לפעול לפי השיטה הישנה

3.1 התעריף להוצאות קבועות ומשתנות בגופים מתוקצבים, תאגידיים וחברות ממשלתיות, הממשיכים לפעול לפי השיטה הישנה (ראה חוזר נציב שירות המדינה מ-28.5.80) יהיה בתחולה מה-1 בנובמבר 1988 כלהלן:

3.2 ההוצאות הקבועות לרכב שירות: - סמל מחשב: 0700

רמת ניידות	קוד דיווח	סכום ההוצאות הקבועות ברוטו לחודש
א	61	204.20 ש"ח (במקום 178.95)
ב	62	283.76 ש"ח ( " 248.75)
ג	63	363.31 ש"ח ( " 318.54)
ד	64	429.61 ש"ח ( " 376.71)

הסכומים הנ"ל כוללים החזר עבור דמי חניה.

3.3 ההוצאות הקבועות לרכב אישי: - סמל מחשב: 0700

רמת ניידות	קוד דיווח	סכום ההוצאות הקבועות ברוטו לחודש
1	71	46.41 ש"ח (במקום 40.71)
2	72	66.29 ש"ח ( " 58.16 )
3	73	92.81 ש"ח ( " 81.43 )
4	74	119.33 ש"ח ( " 104.69 )
5	75	145.84 ש"ח ( " 127.96 )

3.4 תעריף ההוצאות המשתנות יהיה 0.21 ש"ח לק"מ ברוטו, סמל מחשב: 1040.

#### 4 ביצוע התשלומים לפי התעריפים החדשים

- 4.1 בכל מקום בחוזר זה, בו נקבע סכום נטו, יש לחשב ולשלם מס הכנסה - בהתאם לשיעור המס השולי של כל עובד.
- 4.2 מלם מערכות בע"מ יעדכן באורח אוטומטי את השינויים בהוצאות הקבועות לבעלי רכב שירות ואישי בעת הכנת המשכורת לחודש נובמבר 1988.
- 4.3 על החשבונות לדאוג לעידכון התעריפים החדשים שלא עודכנו באורח אוטומטי על-ידי מלם.
- 4.4 חשבונות המשרדים, שמשכורת עובדיהם אינה נערכת באמצעות מלם מערכות בע"מ, יפעלו בכפיפות לאמור בחוזר זה.

ב ב ר כ ה,

ח. פונדמינסקי  
סגן החשב הכללי

העתק: הממונה על השכר והסכמי עבודה - האוצר.  
נציבות שירות המדינה.  
סמנכ"לים לאמרכלות במשרדי הממשלה.  
מר מ. צבע, מנהל מח' שכר ותנאי שירות - החשב הכללי.  
מנהל מחלקת משכורת, משרד

### נספח ג – קבלת רשיון נהיגה בהשוואה מגדרית

הנתונים שבטבלה להלן לקוחים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומציגים בכל שנה את מספר הגברים שקבלו רשיון נהיגה לעומת מספר הנשים, בין השנים 1985-2004.

נשים בעלות רשיון נהיגה	סה"כ בעלי רשיון נהיגה	אחוז בעלות רשיון נהיגה כלל הרשיון	הנשים רשיון בעלי מתוך בעלי הרשיון
48489	106880	45	
50509	106464	47	
47808	103661	46	
45048	102094	44	
46212	102552	45	
44997	102502	44	
46333	101531	46	
43999	95867	46	
51919	111136	47	
50147	111519	45	
43522	95391	46	
46945	106697	44	
46632	108901	43	
50170	130902	38	
44350	103377	43	
38921	88261	44	
32424	77063	42	
26104	62217	42	
24373	58591	42	
25761	60390	43	

ממוצע כל 44%  
השנים:

### נספח ד – דו"ח הוצאות השכר בשירות המדינה

לקוח מתוך דו"ח הממונה על השכר והסכמי עבודה, אשר פורסם במאי 2006:

"נעשתה השוואה בין שכר הגברים לשכר הנשים בשירות המדינה בדירוגים שונים תוך בדיקת תקופת נובמבר 2005... נתוני השכר שנבדקו הם: מס' המשרות, ממוצע שכר פנסיוני, ממוצע עבודה נוספת, ממוצע החזר הוצאות וממוצע שכר ברוטו".

להלן הנתונים עבור כלל עובדי המדינה (51,715 משרות, נכון לנובמבר 2005) ועבור דירוגים נבחרים:

#### עבור כלל עובדי המדינה:

ממוצע שכר ברוטו	ממוצע החזר הוצאות	ממוצע עבודה נוספת	שכר פנסיוני ממוצע	מס' משרות	
9,638.1	795.4	1,151.0	5,965.8	33,394.8	נשים
12,623.0	1,065.0	2,530.8	7,131.2	18,320.7	גברים
<b>131.0%</b>	<b>133.9%</b>	<b>219.9%</b>	<b>119.5%</b>	<b>54.9%</b>	<b>יחס גברים/נשים - A</b>

#### בדירוג המנהלי:

ממוצע שכר ברוטו	ממוצע החזר הוצאות	ממוצע עבודה נוספת	שכר פנסיוני ממוצע	מס' משרות	
6,963.3	761.2	498.8	4,579.2	13,848.2	נשים
8,484.7	898.2	1010.7	4,950.8	6,642.3	גברים
<b>121.8%</b>	<b>118.0%</b>	<b>202.6%</b>	<b>108.1%</b>	<b>48.0%</b>	<b>יחס גברים/נשים - D</b>

#### בדירוג המח"ר:

ממוצע שכר ברוטו	ממוצע החזר הוצאות	ממוצע עבודה נוספת	שכר פנסיוני ממוצע	מס' משרות	
9,169.5	1,211.7	633.9	5,843.3	2,761.1	נשים
11,853.1	1,519.0	1,213.4	6,915.0	2,121.3	גברים
<b>129.3%</b>	<b>125.4%</b>	<b>191.4%</b>	<b>118.3%</b>	<b>76.8%</b>	<b>יחס גברים/נשים - G</b>