

# מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות

אריאל פינקלשטיין | אביטל פרידמן

יולי 2021

---



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

הצעה  
לסדר  
42

---



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות

אריאל פינקלשטיין | אביטל פרידמן

הצעה לסדר 42

יולי 2021

Financial Compensation of Members of Local Councils  
Ariel Finkelstein | Avital Fridman

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין  
ביצוע גרפי: אירית נחום  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-357-2 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2021  
נדפס בישראל, תשפ"א/2021

**המכון הישראלי לדמוקרטיה**

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

**להזמנת ספרים:**

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

---

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## תוכן העניינים

---

7	תקציר
11	מבוא
13	<b>פרק 1. רקע חוקי והיסטורי</b>
13	1.1. חברי המועצות ברשויות המקומיות בישראל: רקע כללי
14	1.2. תגמול כספי לחברי מועצות: רקע היסטורי
22	1.3. תגמול לחברי מועצות: המצב החוקי היום
26	<b>פרק 2. מדוע יש צורך בתגמול לחברי מועצות?</b>
33	<b>פרק 3. תגמול לחברי מועצות בעולם: סקירה השוואתית</b>
33	3.1. רקע כללי
35	3.2. סקירה השוואתית
39	3.3. מקרי בוחן
43	3.4. סיכום והשוואה לישראל
44	<b>פרק 4. מודל התגמול הראוי</b>
44	4.1. הקדמה
44	4.2. סוג התגמול
	4.3. תגמול קבוע בחוק או תגמול הנתון להחלטת מועצת הרשות המקומית?
48	
51	4.4. תגמול לפי מספר התושבים ברשות
52	4.5. תגמול גבוה יותר ליו"רים של ועדות ולמחזיקי תיקים

55	4.6. תגמול כספי גבוה יותר לראש האופוזיציה
57	4.7. מימון מטעם המדינה או מטעם הרשויות?
58	4.8. תגמול כספי לחברי מועצות במועצות אזוריות
60	<b>פרק 5. סיכום והמלצות</b>
	<b>נספח: הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (גמול כספי לחברי מועצה),</b>
64	<b>תשפ"א-2021</b>
68	<b>רשימת המקורות</b>

## תקציר

המספר הכולל של חברי המועצות בכלל הרשויות המקומיות בישראל לאחר בחירות 2018 לרשויות המקומיות הוא 3,841, מתוכם 255 ראשי רשויות. מתוך כל חברי המועצה רק ראש הרשות וסגניו זכאים לקבל תמורה כספית עבור

פעילותם במועצה. מספר סגני ראשי הרשויות המרבי שמותר לשלם להם שכן בכלל הרשויות המקומיות הוא 305, שהם 8.5% מסך חברי המועצות שאינם ראשי רשות. שאר חברי המועצות אינם זכאים לתגמול מכל סוג שהוא. אומנם בשנת 1987, ולאחר מכן גם בשנת 1995, אושרו בכנסת חוקים המזכים את חברי המועצות ברשויות המקומיות בתגמול כספי בתמורה להשתתפותם בישיבות מועצת הרשות, בוועדות הרשות ובדירקטוריונים של התאגידים העירוניים, אך שני החוקים הללו בוטלו בשנת 1998. יתרה מזו, חוזר מנכ"ל של משרד הפנים אוסר על הרשויות לתגמל את חברי המועצה שלהן גם אם הן מעוניינות לעשות זאת. חברי המועצה אף אינם זכאים להחזרי נסיעות ולמימון ההוצאות הנדרשות לצורך מילוי תפקידם. מבחינה חוקית, רשות מקומית מחויבת להעניק לכל חברי המועצה שלה (יחד) משרד אחד שיש בו מכשיר טלפון, מכשיר פקס ומחשב. ואולם במקרים רבים אפילו הקצאה דלה זו אינה מתרחשת הלכה למעשה.

למצב הנוכחי, שבו חברי המועצה אינם מקבלים תגמול כספי ובדרך כלל גם אינם מקבלים משאבים בסיסיים לצורך מילוי תפקידם יש תוצאות שליליות:

### 1. פגיעה בתפקוד של חברי המועצה

חברי המועצה נאלצים, ברוב המקרים, לעבוד בעבודה בשכר בד בבד עם פעילותם במועצה. משום כך אין בידיהם די זמן למלא את תפקידם במועצה מתוקף היותם נבחרים ציבור. בין היתר אין להם זמן להתכונן לדיונים, שנוכחותם בהם דלה ממילא. הדבר מקל על ראש הרשות ועל הצוות המקצועי ברשות להפוך אותם ל"חותמת גומי" או "לתמרן" אותם.

### 2. פגיעה באיכות העבודה של האופוזיציה

היעדר החובה לספק לחברי המועצה כלים בסיסיים של סביבה ומשאבי עבודה לצורך ביצוע תפקידם גורם לכך שהם נתונים לחסדיו של ראש הרשות, השולט

במשאבי הרשות המקומית. במצב זה לחברי המועצה יש תמריץ שלילי למלא את תפקיד הפיקוח על עבודתו של ראש הרשות או להיות חלק מהאופוזיציה, ולחברי האופוזיציה עצמם יש קושי לבצע באופן אפקטיבי את עבודת הפיקוח על פעילות הרשות, בהיעדר משאבים.

### **3. פגיעה כלכלית בחברי המועצה**

לא רק שחברי המועצה אינם מקבלים כל תגמול כספי עבור פעילותם במועצה, אלא שהם אף נדרשים, במקרים מסוימים, לשלם מכיסם על הוצאות שונות שהם עושים לצורך מילוי תפקידם: נסיעות, חניה, מימון קבלת ייעוץ משפטי או שמירה על קשר עם הבוחר. היעדר התגמול הכספי מביא אפוא לפגיעה כלכלית באנשים הבוחרים לשמש בתפקיד של חבר מועצה.

### **4. פגיעה בזכות להיבחר ובייצוגיות**

המציאות הנוכחית, שבה מילוי תפקיד של חבר מועצה כרוך בהוצאות כספיות, הופכת את הזכות להיבחר לתפקיד זה למעין פריווילגיה של אנשים בעלי אמצעים. היעדר התגמול הכספי פוגע בייצוג של אוכלוסיות שמצבן הכלכלי חלש בקרב חברי המועצה, וייתכן גם שהוא מביא לייצוג דל יותר של נשים ושל צעירים.

### **5. חשש להתעצמות השחיתות**

אִיתגמול כספי לחברי מועצה עלול להוביל לריבוי של מקרי שחיתות. בהיעדר תגמול כספי ייתכן שתושבים המעוניינים להיות חברי מועצה הם האנשים שמעוניינים לזכות באמצעות השררה ברווח עקיף ובטובות הנאה בדרכים שאינן כשרות. זאת ועוד, אִיתגמול כספי עלול להצמיח אצל חברי המועצה תחושת תסכול משום שהם מרגישים שהם אינם מקבלים את המגיע להם, והדבר עלול לעודד תופעות של שחיתות.

השוואה למדינות אחרות מלמדת עד כמה ישראל חריגה בעניין זה. מתוך 39 המדינות שנבחנו, רובן באירופה, לא נמצאה אפילו מדינה אחת שחברי המועצות



ברשויות המקומיות בה אינם מקבלים תגמול כלשהו, וב־36 מדינות נמצא שהם אף מקבלים שילוב של כמה סוגי תגמולים.

מחקר זה מנתח את סוגי המודלים לתגמול חברי מועצות ברשויות מקומיות ואת הדרכים השונות ליישומם. הוגדרו בו 5 עקרונות בסיסיים לשם יצירת מודל התגמול הרצוי:

(1) תפיסת המעמד של חברי המועצה כנבחרי ציבור שפעילותם אינה מסתכמת אך ורק בהשתתפות בישיבות המועצה והוועדות;

(2) חשיבות השימור של הממד האלטרואיסטי בפעילותם של חברי המועצה;

(3) היעדר הצורך בדיפרנציאליות בתגמול בין חברי המועצה באותה הרשות – על מנת לשמור על שוויון בתנאים שלהם וכדי למנוע מצב שבו אנשים ממונים לתפקידים רק לשם קבלת תגמול;

(4) חשיבות החיזוק של האופוזיציה והעומד בראשה (חריג יחיד לסעיף הקודם);

(5) שמירה על מעמד הרשות כגוף אוטונומי.

## לאור עקרונות אלו מוצע:

(1) חברי המועצות ברשויות המקומיות יקבלו תגמול כספי ישיר – רובו (שני שלישים) יוענק באופן גלובלי ועוד כשליש יוענק בכפוף להשתתפות בישיבות המועצה והוועדות. התגמול הכספי שחברי המועצה יקבלו ייקבע בחקיקה ראשית ובתקנות, וגובה התגמול ייקבע על פי גודל הרשות (היחס שבין מספר התושבים למספר חברי המועצה).

(2) במודל המוצע לא תהיה הבחנה בין חברי המועצה (לרבות ראשי ועדות ומחזיקי תיקים), מלבד ראש האופוזיציה. אנו סבורים שיש להעניק לאדם הנושא בתפקיד זה תגמול כספי גבוה בהרבה, ולמעשה אף להשוות את מעמדו לזה של סגני ראשי הרשויות בשכר כך שיקבל שכר של ממש עבור תפקידו.

(3) בשלב הראשון המדינה היא שתישא בעלות הכספית של התגמול הכספי לחברי המועצות, אך בהדרגה יועבר מימונו לרשויות המקומיות, בכפוף להגדלת עצמאותן הפיננסית.

(4) כל רשות מקומית תוכל, בכפוף להחלטה של מועצת הרשות, להעניק לרשימות המיוצגות במועצה מימון סל הוצאות הקשורות לתפקידן נוסף על התגמול הכספי, למשל הוצאות בגין קבלת ייעוץ מקצועי או השתתפות בהכשרות, ובלבד שהסל יוענק באופן אחיד לכל רשימות המועצה, ובכללן הרשימות שבאופוזיציה, על פי גודלן היחסי.

## מבוא

חברי המועצות ברשויות המקומיות אמורים למלא תפקיד מרכזי בשלטון המקומי, שכן המועצה נתפסת כ"פרלמנט-זוטא"<sup>1</sup>, כלומר כבית נבחרים בשלטון המקומי שתפקידו, בין השאר, הוא לקבוע את המדיניות ברשות ולפקח על המתרחש בה. כמו כן, מכיוון שהמועצה היא הגוף השלטוני הייצוגי ביותר ברשות המקומית, לנבחר הציבור המכהנים בה יש תפקיד חשוב בייצוג האינטרסים של התושבים. אלא שבפועל מעמדם של חברי המועצות חלש, בפרט מול ראש הרשות, והם מתקשים למלא את תפקידיהם.<sup>2</sup>

חולשתם של חברי המועצות נובעת בעיקר מן המחסור בכלים ובמשאבים הנדרשים למילוי נאות של תפקידם וגורמת פגיעה ממשית בדמוקרטיה המקומית. בעוד חברי המועצה מוגבלים בסמכויותיהם וביכולתם לייצג את תושבי הרשות, ראש הרשות נהנה מריכוז העוצמה הפוליטית בידי ומחסמים מועטים ביותר. דוגמה למצב בעייתי זה היא הקושי של חברי מועצות לשמור על הקשר עם בוחריהם ולייצג אותם – אחד התפקידים העיקריים שלהם – משום שאין להם התנאים הבסיסיים לכך (כגון חדר לקבלת קהל) על אף החובה החוקית המחייבת את הרשויות המקומיות לספק אותם.

מטרתו של מסמך זה היא לבחון את סוגיית הענקת התגמול לחברי המועצות ברשויות המקומיות בישראל ולדון בסוגי המודלים הקיימים לתגמול. בפרק 1 נסקור את סוגיית התגמול הכספי לחברי מועצות בישראל בהיבט החוקי וההיסטורי. בפרק 2 נבחן לעומק את הצורך במתן תגמול כספי ואת תרומתו למעמדם של חברי המועצה בפרט ולדמוקרטיה המקומית בכלל. לאחר מכן, בפרק 3, נציג סקירה השוואתית של הענקת תגמול לחברי מועצות במדינות שונות בעולם, ונבחן עד כמה הדבר מקובל. כמו כן נביא מודלים ספציפיים של תגמול. בפרק 4 נציג את מודל התגמול הראוי בעינינו לחברי מועצות ברשויות המקומיות בישראל על בסיס ליבון הסוגיות הקשורות בנושא זה: סוג התגמול, הדיפרנציאליות בתגמול בין חברי מועצות ובין רשויות, הדרכים לחישוב התגמול

1 לדוגמה, עע"ס 5042/01 גזבאן זיד נ' פארס כאמל-חורפיש.

2 ברסלר-גונן, 2010; שריג, 2015.

והגורמים השולטים בקביעתו. בפרק 5 נציג את סיכום התובנות העולות מהמחקר ואת המלצותינו בעקבותיהן. בנספח נביא הצעת חוק המבוססת על המלצותינו.

# פרק 1. רקע חוקי והיסטורי

## 1.1. חברי המועצות ברשויות המקומיות בישראל: רקע כללי

מספר חברי המועצות בעיריות ובמועצות המקומיות בישראל נקבע בסעיף 19 לפקודת העיריות [נוסח חדש], 1964, והוא תלוי במספר התושבים ברשות, על פי ארבע קטגוריות:

(1) ברשויות מקומיות שמתגוררים בהן עד 5,000 תושבים מספר חברי המועצה הוא 9;

(2) ברשויות שמתגוררים בהן בין 5,000 ל־25,000 תושבים – בין 9 ל־15;

(3) ברשויות שמתגוררים בהן עד 100,000 תושבים – בין 15 ל־21;

(4) ברשויות שמתגוררים בהן מעל 100,000 תושבים – בין 21 ל־31 חברי מועצה.

את המספר הסופי של חברי המועצה בכל רשות בין טווח המינימום למקסימום קובע שר הפנים. במועצות האזוריות מספר חברי המועצה שונה, והוא נגזר ממספר היישובים בכל מועצה וממספר התושבים בכל יישוב כך שלכל יישוב יש לפחות נציג אחד במועצה. משום כך מספר חברי המועצה לתושב במועצות האזוריות גבוה ממספרם בעיריות ובמועצות המקומיות. המספר הכולל של חברי המועצות בישראל לאחר בחירות 2018 לרשויות המקומיות הוא 3,841. מתוך אלו: 1,385 מכהנים בעיריות, 1,282 מכהנים במועצות מקומיות, ו־1,174 מכהנים במועצות אזוריות.<sup>3</sup>

3 הנחונים מבוססים על עיבודים לקובץ רשויות מקומיות לשנת 2018 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (פורסם ב־2020).

מקרב חברי המועצה רק מעטים זכאים לקבל תמורה כספית עבור פעילותם במועצה. חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975, קובע כי מלבד ראש הרשות רק סגני ראש רשות ראשים לקבל שכר ותנאי שירות מקופת הרשות המקומית. החוק קובע מדרג של מספר מרבי של סגנים בשכר בכל רשות – מ־5 ברשויות שמספר התושבים בהן אינו עולה על 10,000 ועד לירושלים, שהיא העיר היחידה שבה ראש הרשות יכול למנות עד 8 סגנים בשכר.

שכרם של הסגנים גבוה יחסית: שכר יסוד (לפני התוספות השונות) בין 31,000 ש"ח ל־37,000 ש"ח בחודש, גבוה פי 4 ויותר מהשכר החציוני במשק (כ־8,000 ש"ח בחודש).<sup>4</sup> על פי חוזר המנכ"ל של משרד הפנים, מספר הסגנים המרבי שמוותר להעניק להם שכר בכלל הרשויות המקומיות הוא 305. ברוב הרשויות ממלאים את המכסה, אך במעט רשויות ראש הרשות בוחר שלא למנות סגנים בשכר במכסה המרבית.<sup>5</sup> על כל פנים, גם אילו מילאו הרשויות את כל מכסת הסגנים בשכר, עדיין שיעור חברי המועצה שהיו מקבלים שכר מתוך כלל חברי המועצה (לא כולל ראש הרשות) היה נמוך מאוד – 8.5% בלבד.<sup>6</sup>

## 1.2. תגמול כספי לחברי מועצות: רקע היסטורי

חבר מועצה שאינו מתמנה לסגן ראש רשות בשכר לא רק שאינו מקבל שכר עבור פעילותו במועצה אלא גם אינו זכאי אפילו לתגמול מינימלי או להחזרי הוצאות. למעשה, נאסר על הרשות להעניק לו תגמול מכל סוג. בעניין זה חלו

4 משרד הפנים, 2020: 3.

5 נוסף על מכסת הסגנים בשכר הרשויות ראיות למנות עוד מכסה מסוימת של סגנים בתואר בלבד (ללא שכר). נכון לשנת 2020 פועלים בישראל 347 סגני ראשי רשויות, אך לא כולם מכהנים בשכר.

6 בחישוב הכולל גם את ראשי הערים שיעור חברי המועצה המקבלים שכר בישראל עומד על 14.6%.

התפתחויות רבות במרוצת השנים, הן בחוק והן במציאות החיים. בסעיף זה נציג את ההתפתחות ההיסטורית של התגמול הכספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות כדי לעמוד על ההשלכות של השינויים שנעשו. הלמידה מן הניסיון ההיסטורי תסייע לנו בפרקים הבאים, שם נבקש להציג מודל חדש לתגמול כספי לחברי מועצות.

בשנות המנדט הבריטי, ולאחר מכן עם הקמת המדינה, לא זכו חברי המועצות לתגמול כלשהו על פעילותם במועצה. בשנת 1958, במסגרת ארגון מחדש של החקיקה בעניין הרשויות המקומיות, ביקש משרד הפנים לקבוע שרשות מקומית תהיה רשאית להעניק שכר למחצית מחברי המועצה בתנאי שהם נושאים בתפקיד מינהלי ברשות ובתנאי שהם אינם עובדים בעבודה אחרת. בנוסף, בהצעה נקבע שגם חברי המועצה שאינם מקבלים שכר "יהיו רשאים לקבל גמול בעד פעולות מסוימות"<sup>7</sup>. הצעה זו לא עברה, ולכן עד לסוף שנות ה־80 לא היה אפשר לתגמל בכלל חברי מועצות עבור מילוי תפקידם.

שינוי ראשון במציאות זו הוחל בשנת 1987, אז נחקק תיקון חקיקה לפקודת העיריות שהסדיר את מעמדם של התאגידים העירוניים. על פי תקנות העיריות (נציגי העירייה), הנוהל בתאגידים עירוניים הוא ששליש מנציגי הדירקטוריון ממונים מקרב חברי המועצה, שליש מקרב עובדי העירייה ושליש מקרב הציבור. בתיקון החקיקה שנעשה ב־1987 נקבע בסעיף 249א כי "נציג עיריה כאמור, שהינו חבר המועצה, יהיה זכאי לגמול עבור השתתפותו בישיבות; שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות כללים שיסדירו שיעורו של גמול כאמור". חקיקה זו אושרה כנסת כחלק ממגמה רחבה של מתן תגמול כספי לחברי דירקטוריונים של גופים ציבוריים עבור השתתפותם בישיבות, אך היא הוחלה רק על עיריות ולא על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. בתקנות העיריות (כללים להסדרת שיעור גמול לנציגי עיריה בגוף המנהל בתאגיד עירוני), תש"ן-1990, קבע שר הפנים כי דירקטוריון התאגיד העירוני יקבע את גובה התגמול והגביל את התגמול לנציג עירייה שהוא יו"ר תאגיד עירוני לסכום מרבי של 615 ש"ח עבור ישיבה. התגמול לחבר מועצה שאינו יו"ר התאגיד הוגבל לסכום מרבי של 460 ש"ח. השר גם

קבע מספר ישיבות מרבי בשנה – 12 – שבעבורן אפשר לקבל תגמול. עבור חבר מועצה המקבל שכר מהרשות המקומית (סגן או ראש רשות) החבר בדירקטוריון של תאגיד עירוני נקבע שהוא זכאי להחזרי נסיעות בלבד. תקנות אלו היו תקפות עד שבוטלו בשנת 1998, כמפורט להלן.

חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), שעבר בכנסת בשנת 1995 ביוזמת יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, ח"כ יהושע מצא (הליכוד), ביקש לשנות מציאות זו. ח"כ מצא טען בדברי ההסבר להצעת החוק כי ראוי שחברי מועצות יקבלו תגמול עבור תפקידם וציין שהמציאות היא ש"חלק ניכר מהרשויות המקומיות נוקטות באמצעים שונים כדי להעניק לחברי מועצותיהן פיצוי-מה עבור השעות הרבות שהם מקדישים לענייני המועצה". לדבריו, כמה מהאמצעים הללו הם "בלתי מכובדים" אף שהם חוקיים, ואחרים נעשים באופן שאינו תואם כלל את החוק.<sup>8</sup>

ח"כ מצא הלן גם על התופעה הרווחת של כספים שמועברים לחברי מועצות מ"כל מיני גופים שהם בעלי זיקה לעירייה, לרשות המקומית, וזה כדי לעקוף את העובדה שמקופת הרשות לא ניתן לשלם".<sup>9</sup> ברשויות מקומיות מסוימות ניתנו לחברי מועצות הטבות למיניהן, דוגמת כרטיסים לתיאטרון העירוני.<sup>10</sup> מהלכים אלו היו ככל הנראה בלתי חוקיים או על סף החוקיות, וכפי שהסביר ח"כ מצא: "עניין הגמול לחברי רשויות מקומיות, כפי שהוא מתבצע היום, הוא עניין פרוץ, עניין שכל ראש רשות נוהג בו לפי הבנתו".<sup>11</sup>

בנוסף, כפי שציין ח"כ מצא, ברשויות אחדות חברי המועצה קיבלו תגמול כספי באופנים "בלתי מכובדים", דוגמת מינוי חברי מועצה לנציגים בדירקטוריונים

8 הצטייטים מתוך דברי ההסבר להצעת החוק.

9 דברי הכנסת, הישיבה המאתיים-וארבעים-וחמש של הכנסת השלוש-עשרה, יולי 2017.

10 ראו למשל בדבריו של ח"כ שבח וייס – דברי הכנסת, הישיבה השלוש-מאות-ושש של הכנסת השלוש-עשרה, ינואר 1995.

11 שם.



של תאגידי עירוניים בהתאם להסכמים קואליציוניים כדי שיוכלו לקבל גמול השתתפות בישיבות הדירקטוריון.<sup>12</sup> היועץ המשפטי של משרד הפנים באותה העת, שלום זינגר, סבר גם הוא כי העובדה שהחוק מאפשר תגמול כספי לחברי מועצה בתאגידי עירוניים בלבד יצרה עיוותים רבים. בדומה לח"כ מצא, גם זינגר טען שהחוק הביא לכך שהמינויים לתפקיד דירקטור נעשו באופן לא ענייני. עוד הוא טען כי תוצאה שלילית נוספת של החקיקה היא "ניפוח" שלא לצורך של מספר התאגידי העירוניים ושל מספר הישיבות בתאגידי העירוניים כדי שיהיה אפשר למנות את אותם חברי מועצה לכמה דירקטוריונים ובכך להגדיל את התשלום שאפשר לתת להם.<sup>13</sup> דוגמה לעיוות שנוצר בעקבות הצעת החוק עולה בביקורת שעלתה בתקשורת בשנת 1990 על כך שעיריית תל אביב מינתה לחברי דירקטוריון בתאגידי עירוניים בתחומי התרבות והספורט ("הבימה", "הקאמרי" ועוד) חברי מועצה דתיים וחרדים בלבד, אף שתחומים אלו אינם בליבת הפעילות שלהם בדרך כלל.<sup>14</sup>

ח"כ מצא סבר כי האפשרות להעניק תגמול כספי לחברי מועצה בתאגידי עירוניים בלבד הביאה לתוצאה הפוכה מן המטרה שהחוק ביקש להשיג במתן התגמול. המטרה הראשונית הייתה לסייע לחברי המועצה לבצע כראות את עבודת הפיקוח על ראש הרשות, אך העובדה שהתגמול היה מותנה במינוי לתפקיד דירקטור בתאגידי העירוני, החלטה שראש הרשות יכול לשלוט בה, פגעה במטרה זו. כך הסביר את הדברים ח"כ מצא:

החזר ההוצאות מותנה לא במעט גם ברצונו הטוב של ראש רשות זו או אחרת. וכאשר מדובר ברצונו הטוב, לעתים יכול להיות גם רצון רע. ואם יש רצון רע, כדי להפוך אותו לרצון טוב צריך חבר המועצה להפוך לנושא דברו של ראש הרשות, ולא זאת היתה כוונתנו כאשר שלחנו חברי מועצות מקומיות על מנת שיפקחו ויעמדו על משמר הנעשה במועצה.<sup>15</sup>

12 ראו דברי הכנסת, שם; וכן בדברי ההסבר להצעת החוק.

13 זינגר, 2013: 358.

14 סטולר-ליט, 1990.

15 דברי הכנסת, הישיבה המאתיים-וארבעים-וחמש של הכנסת השלוש-עשרה, יולי 2017.

תופעה דומה התרחשה באותה תקופה גם באיגודי הערים. איגוד ערים הוא התאגדות של רשויות מקומיות במטרה משותפת. האיגוד מספק שירותים תפעוליים ומקצועיים לרשויות החברות בו. על פי סעיף 24 לצו איגוד ערים (הוראות אחידות), תשל"ז-1977, יו"ר האיגוד רשאי לקבל, באישור שר הפנים, משכורת מהאיגוד. בעבר רווחה התופעה שבמסגרת ההסכמים הקואליציוניים היה ראש רשות מסכם עם חבר מועצה שהוא יפעל למינויו של חבר המועצה לתפקיד יו"ר איגוד ערים על מנת שיקבל משכורת, והתפקיד הפך להיות מעין סגן ראש רשות בשכר נוסף. שרי הפנים נהגו לאשר לאיגודי ערים למנות חברי מועצה לתפקיד יו"ר בשכר, אך בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מהשנים 1996 ו-1999 נקבע כי המשרד יחדל לחלוטין מלאשר מינויים מעין אלו.<sup>16</sup> חברת מועצת העיר נתניה, ששימשה יו"ר איגוד ערים, אף עתרה לבג"ץ נגד החלטת המדיניות הגורפת הזו של משרד הפנים. ואולם העתירה נמשכה, וכיום חברי מועצות אינם מתמנים לתפקיד יו"ר איגוד ערים בשכר.<sup>17</sup>

חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), תשנ"ה-1995, שקידם ח"כ מצא, ביקש לשנות מן היסוד מציאות זו. על פי החוק, חבר מועצה בעירייה או במועצה מקומית זכאי לקבל מקופת הרשות המקומית גמול כספי עבור השתתפותו בישיבות המועצה, בישיבות ועדה ובישיבות מוסד תכנון שהוא משמש בו חבר מטעם הרשות המקומית. בנוגע לתאגידי עירוניים – החוק הרחיב את הזכאות לתגמול גם לחברי מועצות ברשויות מקומיות. מבחינה פורמלית, הכנסת ביטלה את הסעיף בפקודת העריות שקבע הענקת תגמול כספי לחברי מועצה החברים בדירקטוריון של תאגיד עירוני והשתיתה את התגמול הכספי לחברי דירקטוריון אלו על החוק החדש ועל התקנות שהותקנו מכוחו. עם זאת, החוק שלל את האפשרות לקבל גמול כפול בגין חברות בתאגיד

16 להרחבה בנושא זה, ובמיוחד בנושא ההסכמים הקואליציוניים שהביאו למינוי חברי מועצות לתפקיד יו"ר איגוד ערים בשכר ובנושא חוזרי המנכ"ל, ראו בג"ץ 2285/93 אוסי נחום נ' גיורא לב; פרוטוקול מס' 112 מישיבת ועדת הפנים, 1994; בג"ץ 9362/03 טומי ריגלר נ' אברהם פורז.

17 דקלו, 2001. עוד בנושא זה ראו בפסק הדין השני של בג"ץ המוזכר בהערת הקודמת (בג"ץ 9362/03 טומי ריגלר נ' אברהם פורז).

עירוני וגם בגין ישיבות המועצה והוועדות, ולכן חבר המועצה היה צריך לבחור איזה גמול הוא מעוניין לקבל מן השניים.

תקנות הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), התשנ"ו-1996, שהתקין שר הפנים מכוח החוק, קבעו כי עבור השתתפות בישיבת מועצת העיר יקבל חבר מועצה סכום של 200 ש"ח וכי עבור השתתפות בישיבות של ועדות ביקורת, כספים, הנהלה, מל"ח (משק לשעת חירום) ותכנון ובנייה יקבל חבר מועצה 150 ש"ח לישיבה, ובתנאי שלא יקבל גמול עבור יותר משלוש ישיבות בחודש. עוד קבע החוק כי חברי מועצה שהואצלו להם סמכויות מידי ראש העירייה יהיו זכאים לקבל גם החזרי הוצאות ששילמו מכיסם לצורך מילוי תפקידם נוסף על הגמול עבור ההשתתפות בישיבות. לפי תקנות אלו, הסכום החודשי המרבי שחבר המועצה היה יכול לקבל היה 650 ש"ח, על בסיס השתתפות בארבע ישיבות – ישיבה אחת של מועצת העיר ושלוש ישיבות של ועדות.<sup>18</sup>

אף שהתקנות הותקנו בשנת 1996, החוק לא זכה להיות מיושם כלל. בחוק ההסדרים נקבע כי בשנת 1997, באופן חד-פעמי, לא ישולם גמול – למרות החוק – עבור השתתפות בישיבות ועבור החזר הוצאות. שנה לאחר מכן, בחוק ההסדרים לקראת תקציב 1998 (חוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998), בוטל החוק לחלוטין. בדברי ההסבר להצעת החוק הוסבר הביטול בטענה ש"לחוק זה משמעות כספית בהיקף של כ-20 מיליון ש"ח, אשר עלולה לחול על תקציב המדינה". למעשה, כבר בדיוני ועדת הפנים על החוק ועל התקנות התעוררה מחלוקת באשר לגוף שיממן את התגמול הכספי לחברי המועצות – הרשויות המקומיות, תקציב המדינה או שילוב כלשהו ביניהם. הן בחוק והן בתקנות לא

18 על פי פקודת העיריות (תוספת שניה, סעיף 5), יש לקיים לפחות ישיבת מועצה אחת בחודש, אבל מותר להחליט שלא לקיים ישיבות בשניים מתוך חודשי השנה, כך שמינימום הישיבות השנתי הוא עשר. אומנם ניתן להחליט ברשות על כינוס מספר ישיבות רב יותר, אך בדרך כלל לא מקיימים מספר ישיבות גדול בהרבה מן המינימום שנקבע.

נקבע שהמדינה תממן את התגמול הכספי לרשויות, והתוצאה הייתה שהנטל הכספי היה נופל כולו על הרשויות.<sup>19</sup>

למעשה, ביטול החוק הרע את מצבם של חברי המועצות אפילו יותר מהמצב שהיה מקובל בטרם חקיקת החוק. כאמור, מבחינה פורמלית, חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), תשנ"ה-1995, מחק את הסעיף בפקודת העריות שאיפשר מתן תגמול כספי לחברי מועצה החברים בדירקטוריון של תאגיד עירוני. במקום זה הוא השתית את אפשרות התגמול הכספי לחברי דירקטוריון אלו על החוק החדש ועל התקנות שהותקנו מכוחו. בעת שנחקק החוק החדש היה מדובר בפרוצדורה משפטית שלא שינתה דבר והתקנות שנקבעו בשנת 1990 הושארו כפי שהן, אך ביטול החוק בשנת 1998 גרם לכך שבוטלה גם זכאותם של חברי מועצה החברים בדירקטוריונים של תאגידים עירוניים לתגמול כספי.

בשנת 2001 עתרה קבוצה של חברי מועצה לבג"ץ בדרישה שיוורה על תשלום גמול השתתפות בישיבות המועצה ועל החזרי הוצאות לחברי המועצות בעריות, במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות. העותרים טענו כי ביטול החוק שקבע גמול השתתפות לחברי מועצות אינו חוקתי בהיותו סותר את חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו. עוד הם טענו כי במצב הנוכחי הם סובלים מאפליה בינם ובין ראשי הערים וסגניהם בשכר. שופטי בג"ץ קבעו בפסק הדין כי "נפלא מאיתנו מה טעם יש סתירה בין אותו חוק לבין אותו חוק היסוד" וכי "לא מצאנו כל ממש בטענותיו הנוספות של בא־כוח העותרים, כגון בטענת הפליה". לדברי בית המשפט, "נושא תשלום לחברי מועצות מקומיות עניין הוא למחוקק לענות בו". השופטים הבהירו כי "הכנסת הביעה איפוא דעתה בענייננו, בשוללה מפורשות תשלום גמול לחברי מועצה כפי שקבע החוק משנת 1995", ולפיכך הם אינם רואים מקום להתערב בהחלטה זו.<sup>20</sup>

19 פרוטוקול מס' 312 מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, 11.3.1996.

20 בג"ץ 4182/01 מאיר גובר נ' שר הפנים.

בשני העשורים האחרונים הגישו חברי כנסת רבים הצעות חוק שתכליתן לקדם תגמול כספי לחברי מועצות, אך אף אחת מהן לא הבשילה לכדי חוק. להלן נציג את שתי ההצעות היחידות שקודמו משמעותית ואפילו עברו בקריאה ראשונה.

הצעה אחת היא הצעת חוק העיריות, שקודמה בכנסת בשנת 2007. על הכנת ההצעה עבדו במשרד הפנים שנים אחדות, והיא נועדה להחליף את פקודת העיריות, את פקודת המועצות המקומיות ואת מרבית החוקים האחרים הנוגעים לרשויות מקומיות ולהסדיר מחדש את המעמד ואת המבנה של השלטון המקומי. בהצעה נקבע שחברי מועצות יתוגמלו עבור ישיבות מועצה וישיבות ועדות הרשות בסכומים המרביים שיקבע שר הפנים.

הצעה חשובה נוספת קידמו בשנת 2017 (במשותף) יו"ר ועדת הפנים ח"כ דוד אמסלם (הליכוד) וח"כ אוסאמה סעדי (הרשימה המשותפת).<sup>21</sup> גם בהצעה זו נקבע שחברי מועצה יקבלו גמול כספי עבור השתתפות בישיבות המועצה והוועדות וכן החזר הוצאות על פי התקנות שיקבע שר הפנים. החידוש בהצעה זו הוא בכך שנקבע בה שיו"ר ועדה יהיה זכאי לתגמול גבוה משאר חברי המועצה. ההתנגדות העיקרית להצעה באה מצד ראשי הרשויות ומרכז השלטון המקומי. העלות הכוללת של ההצעה נאמדה בסכום של בין 62 ל-68 מיליון ש"ח בשנה, ועל פי הסיכומים של ח"כ אמסלם עם משרדי הפנים והאוצר הכוונה הייתה שהמימון יתחלק בין המדינה לרשויות המקומיות, בהתאמה עם הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות. מרכז השלטון המקומי התנגד לכך שהרשויות המקומיות יצטרכו להעניק תגמול כספי לחברי מועצה, ובסופו של דבר ההצעה לא התקדמה לקריאה שנייה ושלישית.<sup>22</sup>

21 הצעת חוק לחיקוק פקודת העיריות (מס' 142) (גמול בעד השתתפות בישיבות והחזר הוצאות לחברי מועצה), התשע"ז-2017.

22 על העמדות השונות כלפי ההצעה וההערכות הכלכליות ראו פרוטוקול מס' 439 של ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 3.7.2017. אשר לעמדתם של ראשי רשויות ומרכז השלטון המקומי – התייחסנו רק לעמדתם הרשמית, אך חשוב לציין שחברי מועצות רבים סבורים שראשי הרשויות חוששים מההצעה מכיוון שהם חוששים שהיא תחליש את מעמדם מול חברי המועצה, ולא רק בשל היבטים תקציביים.

### 1.3. תגמול לחברי מועצות: המצב החוקי היום

כאמור, על פי המצב החוקי היום חברי מועצות אינם זכאים לתגמול כלשהו עבור ביצוע תפקידם. מצבם בעניין זה הורע לעומת המצב בעבר בשני היבטים:

ראשית, כאמור, שני חוקים שנחקקו בכנסת בשנים 1987 ו-1995 הטילו על הרשויות המקומיות את החובה לתגמל חברי מועצה עבור השתתפות בישיבות של המועצה והוועדות ועבור השתתפות בישיבות של דירקטוריון תאגיד עירוני. ביטול החוק בשנת 1998 הביא לכך שחברי מועצות היום אינם זכאים לשום תגמול עבור פעילותם במועצה.

שנית, בעבר, גם כאשר הרשויות המקומיות לא היו חייבות לתגמל חברי מועצה עבור תפקידם, רבות מהן עשו זאת בעקיפין. רשויות מסוימות פעלו למינוי של חברי מועצה לתפקידי יו"רים של איגוד ערים בשכר (אפשרות שאינה קיימת כיום), ובאחרות הדבר נעשה באופנים שונים שחוקיותם הייתה מוטלת בספק מכיוון שהעניין לא היה מוסדר לגמרי מבחינה משפטית. חוזר מנכ"ל של משרד הפנים משנת 2017 הסדיר במפורש את הסוגיה והבהיר כי לרשות מקומית אסור לתת גמול כלשהו עבור פעילות של חבר מועצה, גם לא החזר הוצאות:

חברי מועצת הרשות המקומית, בין היתר סגן ראש רשות בתואר (ללא שכר), בין שהואצלו להם סמכויות ובין אם לאו, אינם זכאים לקבל תמורה עבור כהונתם, לא בשכר ולא בתנאי שירות ובכללם גמול כלשהו עבור שעות פעילות, החזר הוצאות, כהונה כדירקטורים בתאגיד עירוני וכדומה.<sup>23</sup>

אם כן, על פי חוזר המנכ"ל לא רק שהרשויות אינן מחויבות להעניק תגמול לחברי המועצה, אלא שהדבר אף נאסר עליהן.

23 משרד הפנים, 2017: 16. חוזר מנכ"ל זה עדכן והרחיב הנחיות שניתנו כבר בחוזר מנכ"ל משנת 2004. ראו משרד הפנים, 2004: 35.

המצב האבסורדי של חברי המועצות בולט במיוחד בדירקטוריונים של התאגידים העירוניים. בדירקטוריונים אלו יושבים חברי מועצה לצד עובדי הרשות המקומית ונציגי ציבור. בעוד עובדי הרשות המקומית זכאים לקבל תגמול על השתתפותם בישיבות הדירקטוריון במסגרת של שעות נוספות ונציגי הציבור זכאים להחזר הוצאות בגובה 200 ש"ח, על חברי המועצה נאסר לקבל תגמול כלשהו עבור השתתפותם בישיבות.<sup>24</sup>

בשולי הדיון על התגמול ראוי לבחון בקצרה גם את הסוגיה של הקצאת המשאבים לחברי מועצה. בשנת 2005 הוכנס תיקון חקיקה לפקודת העירויות שקבע כי "העיריה תעמיד לרשות כלל הסיעות במועצה ולשימושם של כל חברי המועצה, משרד אחד לפחות, מכשיר טלפון, מכשיר פקסימיליה ומחשב".<sup>25</sup> אין ספק שמדובר בהקצאה דלה במיוחד, שכן כל חברי המועצה יחד רשאים לקבל חדר אחד בלבד, ואולם במקרים רבים אפילו המעט הזה אינו מיושם בפועל.<sup>26</sup> וכך, במרבית המקרים סביבת העבודה של חברי המועצה אינה ראויה, והיא אפילו אינה כוללת משרד, ציוד משרדי בסיסי או גישה לכלי עבודה מקצועיים בסיסיים. למעשה, משאבי הרשות המקומית כולם נמצאים בידיו של ראש הרשות, וחברי

24 משרד הפנים, 2003: 18. למעשה, כפי שהראה מבקר המדינה, מעמדם של נציגי הציבור בדירקטוריונים של תאגידים עירוניים חלש מזה של דירקטורים בחברות ממשלתיות, הזכאים לגמול השתתפות גבוה ולא רק להחזר הוצאות (מבקר המדינה, 2017: 21).

25 את תיקון החקיקה יזמה קבוצת חברי כנסת ממפלגת שינוי: חמי דורון, יגאל יאסינוב, אילן ליבוביץ' ואהוד רצאבי.

26 לשם דוגמה, ברמת השרון הוביל חבר מועצה בשנת 2020 מאבק להקצאת חדר לחברי המועצה (ראו פרוטוקול מס' 16 מישיבת מועצת עיריית רמת השרון, 17.5.2020, עמ' 33-34). במועצה המקומית רמת ישי סירב ראש המועצה בשנת 2019 להעניק לחברי המועצה משרד עם טלפון ומחשב בטענה שהחוק חל רק על עיריות ולא על מועצות מקומיות. הוא אפילו טען כי ייתכן שהחוק אוסר על המועצה להעניק לחברי המועצה חדר כזה. גזבר המועצה הוסיף על דבריו וטען (באופן תמוה) כי משרד הפנים אינו מאשר להקצות חדרים לחברי מועצה מכיוון ש"אסור לבצע פעילות פוליטית בשטח המועצה" ואף הוסיף כי מדובר ב"טובת הנאה" שנאסר על חברי המועצה לקבל. ראו פרוטוקול מס' 8 מישיבת מועצת מועצה מקומית רמת ישי, 10.2.2019, עמ' 4. כאמור מדובר בתופעה רווחת, ואלו רק שתי דוגמאות מתוך מקרים רבים. לסקירה קודמת של המשאבים שרשויות מקומיות מעמידות לטובת חברי המועצה ראו אצל עבאדי, 2009: 24-27.

המועצה אינם זכאים לתקציב לשם השמירה על הקשר שלהם עם הבוחרים (דוגמת פרסומים), לצורך קבלת ייעוץ מקצועי (משפטי או מחקרי-כלכלי) או לשם הגשת תביעה משפטית מטעמם במסגרת תפקידו במועצה.<sup>27</sup> חוזר המנכ"ל אף קובע שאסור לרשות המקומית להעמיד לרשות חברי המועצה כוח אדם בשכר, אפילו במקרים שהואצלו להם סמכויות מראש הרשות ואפילו כאשר תפקידם מחייב ישיבה בחדר במתחם המשרדים של הרשות. על פי חוזר המנכ"ל, חברי המועצה רשאים לקבל שירותי מזכירות רק מלשכת ראש הרשות או המנכ"ל. גם כאשר מדובר בהשתתפות בהשתלמויות ובהכשרות, חברי המועצה אינם זכאים למימון כלשהו והם תלויים בחסדיו של ראש הרשות. בעניין זה חוזר המנכ"ל מוסיף וקובע כי הרשות המקומית רשאית לממן השתלמות של חברי מועצה רק במקרים שההשתלמות היא מטעם הרשות עצמה, משרד הפנים או מרכז השלטון המקומי.<sup>28</sup>

למרות זאת, במספר קטן של רשויות מקומיות, בעיקר גדולות, הרשות המקומית מספקת לחברי המועצה לצורך פעילותם במועצה משאבים נוספים על המפורט בחוק. כך למשל, בעיריית ירושלים כלל חברי המועצה זכאים לקבל עוזר בשכר (במשרה חלקית) כדי לסייע להם בפעילותם, ובעיריית תל אביב זכאים כלל חברי המועצה (החל משנת 1999) ל"סל נבחרים" ול"סל ועדות", כלומר לתקציב שנתי שייעודו הוצאות משרד שוטפות, דואר, הדפסות, רכש ציוד משרדי וכדומה.<sup>29</sup> ואולם לנוכח הכתוב בחוזר המנכ"ל של משרד הפנים, מהלכים אלו של הרשויות המקומיות ניצבים "על הגבול" מבחינת חוקיותם. בעיריית ירושלים עקפו את האיסור להעניק עזרה לחברי המועצה באמצעות כוח אדם בשכר על ידי הכפפה פורמלית של העוזרים של חברי המועצה ללשכת ראש העיר. בעיריית תל אביב נידונה סוגיית סל התקציב השנתי לחברי המועצה בידי מבקרת העירייה, והוסבר לה על ידי הייעוץ המשפטי של העירייה כי אומנם ניתן לפרש את החוק כך שהוא

27 אומנם ישנו מנגנון למימון הוצאות משפטיות של חברי מועצה, אבל הוא מאפשר מימון רק אם חבר המועצה נחבץ בידי גורם כלשהו. ראו משרד הפנים, 2017: 36.

28 שם: 16-17.

29 בשנת 2011 עמד התקציב השנתי של עיריית תל אביב לחבר מועצה על 18,000 ש"ח.



אוסר את המימון לחברי המועצה, אך בעירייה סבורים ש"ניתן לפרשו תכליתית ולהתאימו למציאות באופן שיקלול שירותי משרד נוספים".<sup>30</sup>

נושא נוסף שנידון בהקשר זה הוא מתן חניה חנים לחברי המועצה. בכמה מהרשויות הגדולות היה נהוג בעבר להעניק לחברי המועצה חניה חנים בכל רחבי הרשות המקומית. מבקר המדינה מתח ביקורת בשני דוחות נפרדים על קיומו של נוהל זה בפתח תקווה, בגבעתיים, ברמת גן וברחובות. הוא קבע כי "הענקת פטור מתשלום אגרה לחברי המועצה בכל חלקי העיר ובכל שעות היממה היא הטבה כספית או גמול כספי שאינם עולים בקנה אחד עם הוראת חוזר המנכ"ל ובכך נפגע עקרון השוויון בין תושבי העיר".<sup>31</sup> לדברי מבקר המדינה, ניתן אומנם לקבוע "הסדרי חניה בלא תשלום בדרך סבירה ומידתית, למשל רק כשהחניה היא לצורך מילוי תפקיד",<sup>32</sup> אבל נראה שקשה לאכוף ברצינות נוהל מסוג זה.

לסיכום, המציאות של היעדר תגמול רשמי לחברי מועצה הובילה בעבר למתן תגמול בכמה מהרשויות באמצעים עקיפים שחוקיותם מוטלת בספק, למינויים פוליטיים ולחוסר שוויון בהקצאת המשאבים בין חברי המועצה, בהתאם לטיב יחסיהם האישיים והפוליטיים עם ראש הרשות. בעקבות זאת הורה משרד הפנים על איסור מפורש להענקת תגמול לחברי מועצות והתיר הקצאת משאבים מצומצמים מאוד לפעילותם במועצה. במצב הקיים, במרבית הרשויות אפילו המשאבים המצומצמים לא ניתנים לכלל חברי המועצה, ובפרט מי שחברים באופוזיציה, ומנגד רשויות המעוניינות להעניק משאבים נרחבים יותר נאלצות לפעול בדרכים שמידת חוקיותן מוטלת בספק.

30 אגף הביקורת - עיריית תל אביב, 2012.

31 מבקר המדינה, 2014: 303-304. ראו גם בדוח קודם - מבקר המדינה, 2010: 45.

32 מבקר המדינה, 2014: 304.

## פרק 2. מדוע יש צורך בתגמול לחברי מועצות?

למצב הנוכחי, שבו חברי מועצות אינם מקבלים תגמול כספי, ובדרך כלל גם אינם מקבלים משאבים בסיסיים לצורך מילוי תפקידם, כמה תוצאות שליליות.

### 1. פגיעה בתפקוד של חברי המועצה

חברי מועצה נאלצים ברוב המקרים לעבוד בד בבד עם פעילותם במועצה גם בעבודה בשכר. בשל כך אין להם די זמן כדי להתכונן

כראוי לשיבות המועצה וועדותיה וללמוד לעומק את הנושאים שעל סדר היום של הרשות המקומית. כחלק מזה נפגעת גם יכולתם לפקח על ראש הרשות, אשר בניגוד להם נהנה ממשאבים כמו שכר וצוות מקצועי המסייעים לו בעבודתו, ומצטמצמת יכולתם לחשוף ליקויים או אפילו שחיתויות. גם האפשרות שלהם לשוחח ולהיפגש עם התושבים כדי ללמוד טוב יותר את צורכיהם ולייצג אותם היטב מוגבלת. בשל חוסר היכולת של חברי המועצה לפנות זמן ממשי לפעילותם במועצה ולהכנה לדיונים הם אינם מצליחים, במקרים רבים, להעמיק בנושאים שעל הפרק, והדבר מקל על ראש הרשות ועל הצוות המקצועי שלה להפוך אותם ל"חותמת גומי" או "לתמרן" אותם. דברים אלו נכונים במיוחד כאשר מדובר ברשויות מקומיות גדולות. חברי המועצה ברשויות אלו נדרשים להתמודד עם תקציבי ענק ועם מגוון רחב של סוגיות חברתיות וניהוליות מורכבות שקשה לעסוק בהן ברצינות הראויה בלי להקדיש להן את הזמן הרב הנחוץ לכך.

ח"כ יהושע מצא, שיזם וקידם את החוק שחייב את הרשויות המקומיות להעניק לחברי המועצה שלהן תגמול כספי עבור פעילותם במועצה, מצא לנכון בזמנו להבהיר בעת דיון בכנסת כי הצורך בחוק לעומת המציאות התחזק בגלל שינויי החקיקה שנעשו בהקשר של הרשויות המקומיות. ח"כ מצא הסביר, על סמך ניסיונו הארוך (עשרות שנים בתפקיד חבר מועצה בעיריית ירושלים) כי בשנות ה-80 וה-90 חלו שינויים גדולים בחקיקה וכי בעקבותיהם התחזק הצורך בכך שחברי המועצות יתמקצעו בתחומם ואף ירחיבו את היקף הידע שלהם בחומרים המקצועיים. לטענתו של ח"כ מצא –

חבר מועצת עיר וחבר רשות מקומית נדרשים היום להשקיע עשרות שעות בישיבה בוועדות תכנון למיניהן, והם צריכים לקבל הכרעות שתהיינה מבוססות גם על ידע וגם על לימוד המאטריה. חבר מועצת עיר צריך לשבת היום בוועדות מכרזים הרבה מעבר למה שהיה נהוג בעבר [...] החוקים השתנו והדרישות השתנו אף הן. הוא צריך לשבת בתאגידים שונים ובגופים שונים. ואם הוא רוצה למלא את תפקידו נאמנה, זה אכן גזל ממנו המון זמן. המצב היום אינו דומה למצב שהיה בעבר, כאשר חבר מועצת העיר היה נבחר מבין אלה שהיו מכונים "בעל בעמיו", היה יושב במועצה אחת לחודש, שותה את כוס התה, אולי אוכל גם עוגייה, הקרויה בורקה, והולך הביתה.<sup>33</sup>

במצב כפי שהוא היום לא רק שחברי מועצה מתקשים להקדיש את הזמן הנדרש להיערכות לישיבות, אלא שהם גם מרבים להיעדר מישיבות המועצה והוועדות שהם חברים בהן. בבדיקה שעשה מבקר המדינה בשנת 2003, לדוגמה, נמצא כי אף שסעיף 123 לפקודת העיריות קובע שחבר מועצה שנעדר משלוש ישיבות רצופות יחדל מלכהן בתפקידו, בכל זאת ב־10 רשויות מקומיות מדגמיות שנבדקו, 33 מחברי המועצות נעדרו פעם אחת לפחות משלוש ישיבות רצופות. אשר לנוכחות של חברי המועצות בוועדות החובה – המבקר הצביע על מציאות עגומה אפילו יותר: 109 חברי ועדות חובה<sup>34</sup> ב־8 רשויות מקומיות נעדרו מיותר ממחצית מהישיבות של ועדותיהם, ו־28 מהם לא נכחו אפילו בישיבה אחת.<sup>35</sup> כפי שהראו כמה מבקרי רשויות, תופעה זו של היעדרויות רבות של חברי מועצות מישיבות המועצה וועדותיה נמשכת גם היום, ובאופן נרחב.<sup>36</sup> מכיוון שהחוק קובע כי אין תוקף לישיבת מועצה המתקיימת ללא מניין חוקי (קוורום) של רוב

33 דברי הכנסת, הישיבה השלוש־מאות־ושש של הכנסת השלוש־עשרה, ינואר 1995.

34 ועדה חובה היא ועדה המורכבת מחברי מועצה שהחוק מחייב להקים אותה. נוסף עליה יש גם ועדות רשות, כלומר ועדה שהחוק אינו מחייב להקימה אך מועצת הרשות בוחרת לעשות זאת. החוק מחיל כללים ייחודיים על ועדות חובה שהעיקרי שבהם הוא החובה להתכנס אחת לשלושה חודשים לכל הפחות.

35 מבקר המדינה, 2004: 145.

36 ראו למשל אגף הביקורת – עיריית בית שאן, 2017; אגף הביקורת – עיריית נתניה, 2019; אגף הביקורת – עיריית רמת השרון, 2019.

חברי המועצה בפתיחת הישיבה או של שלישי מחברי המועצה בחלוף חצי שעה מן המועד שאליו זמנה הישיבה,<sup>37</sup> היעדרות של חבר מועצה יכולה לגרום פגיעה ממשית בהתנהלות התקינה של עבודת הרשות המקומית.

היעדר התגמול הכספי והמשאבים מקשה על חברי המועצות, שלעיתים אף נדרשים להוציא מכספם הפרטי לשם מילוי תפקידם. שלא כמו חברי הכנסת, חברי המועצות אינם זכאים לתקציב כדי לשמור על קשר עם הבוחרים, ואין להם אפשרות לקבל ייעוץ מקצועי כפי שחברי הכנסת מקבלים, לדוגמה, ממרכז המחקר והמידע של הכנסת. מצב עניינים זה פוגע במיוחד בחברי מועצות שנדרשים לפעול מול הרשות המקומית שלהם בערכאות משפטיות, שכן הייעוץ המשפטי מייצג את הרשות המקומית, ולמעשה את ראש הרשות, בעוד חבר המועצה נדרש לממן מכספו עתירות משפטיות נגד הרשות.

## 2. פגיעה באיכות של עבודת האופוזיציה

האי־חובה לספק לחברי המועצה כלים בסיסיים של סביבה ומשאבי עבודה לצורך ביצוע תפקידם מביאה לכך שהם נתונים לחסדיו של ראש הרשות, השולט במשאבי הרשות המקומית. הדבר גורם שתי תוצאות שליליות:

האחת, היות שחברי המועצה יודעים שכדי לקבל תנאי עבודה בסיסיים מהרשות הם נדרשים לרצות את ראש הרשות, הם נזהרים, ולעיתים אף נמנעים לגמרי, מפיקוח אפקטיבי על עבודת ראש הרשות. התופעה הרחבה של אפליית חברי מועצה מהאופוזיציה גם היא שיקול, וכך גם השכר הגבוה של סגני ראשי הרשויות, שמהווה תמריץ חזק בקרב ראשי סיעות במועצה להצטרף לקואליציה בתמורה לתפקיד הסגנות. מצב עניינים זה הוא ככל הנראה חלק מהסיבה לכך שהקואליציות ברשויות המקומיות גדולות מאוד ושרק מעט חברי מועצה בוחרים לפעול מתוך האופוזיציה.<sup>38</sup>

37 פקודת העיריות, תוספת שניה, סעיף 22.

38 על תופעה זו ראו בהרחבה אצל Tuttnauer and Friedman, 2020

התוצאה השנייה היא שהעובדה שחברי האופוזיציה אינם מקבלים את המשאבים המתאימים לביצוע מיטבי של עבודתם במועצה פוגעת ביכולתם למלא כראות את עבודת הפיקוח המצופה מהם על פעילות הרשות. במילים אחרות, חברי המועצה הספורים הפועלים מתוך האופוזיציה חסרים זמן וכלים ממשיים למילוי תפקידם על הצד הטוב ביותר.

לשון אחר, קיומה של אופוזיציה מתפקדת הוא עיקרון יסודי במשטר דמוקרטי, אך אימתן תגמול כספי לחברי המועצה באופוזיציה והיעדר משאבים מתאימים למילוי תפקידם יוצרים מערכת תמריצים בעייתית. מערכת זו גורמת פגיעה מהותית בעיקרון היסודי לעיל.

### 3. פגיעה כלכלית בחברי המועצה

למעשה, לא רק שחברי מועצה אינם מקבלים כל תגמול כספי עבור פעילותם במועצה אלא שהם אף נדרשים, במקרים מסוימים, לשלם מכיסם על הוצאות, כך שהיעדר התגמול הכספי גורם פגיעה כלכלית בתושבים שבחרים לשמש בתפקיד חבר מועצה. חברי מועצה נדרשים לממן את נסיעותיהם לשיבות המועצה והוועדות שהם חברים בהן וכן נסיעות לשם מילוי תפקידם ברחבי הרשות. במקרים רבים הם גם נדרשים לשלם את החניה.<sup>39</sup> יש בהם שנאלצים לשלם לשמרטף לילדיהם בשעות הפעילות שלהם במועצה. כל ההוצאות הללו הן הוצאות מחויבות המציאות מכורח התפקיד של חבר המועצה, ונוסף עליהן, כאמור לעיל, יש חברי מועצה המוציאים מכיסם כסף רב לצורך שמירת הקשר עם הבוחרים. יתר על כן, יכולת ההשתכרות של אחדים מחברי המועצה עלולה להיפגע אם הם מצמצמים את היקף עבודתם בשכר כדי לפנות זמן למילוי תפקידם במועצה.

39 על הוצאות החניה הרבות הכרוכות לעיתים בתפקיד חבר מועצה ראו למשל אצל כהן, 2020.

#### 4. פגיעה בזכות להיבחר ובייצוגיות

המציאות הנוכחית, שבה תפקיד של חבר מועצה כרוך בהוצאות כספיות, הופכת את הזכות להיבחר לתפקיד הזה למעין פריווילגיה של אנשים שעיתותיהם בידיהם או שהם בעלי אמצעים. אומנם אין בנמצא נתונים זמינים על הרקע החברתי-כלכלי של חברי מועצות, אך מהתרשמותם של חברי מועצות ושל בכירים במשרד הפנים נראה שזה אכן המצב. הח"כ לשעבר מרדכי וירשובסקי (מרצ), ששימש גם חבר מועצה בעיריית תל אביב ופעל רבות בכהונתו בכנסת לקידום מתן תגמול כספי לחברי מועצות, נהג לומר שעל מנת להיות חבר מועצה צריך להיות "או מיליונר או פנסיונר"<sup>40</sup>. שלום זינגר, היועץ המשפטי לשעבר של משרד הפנים, גרס שברמת השטח אפשר לראות שאכן יש "ייצוג במועצה בעיקר של סקטורים שהחברים הנמנים עמם יכולים להרשות לעצמם לפנות די זמן לפעילות במועצה בלי שהכנסתם הבסיסית תיפגע"<sup>41</sup>.

עניין זה בא לידי ביטוי גם בסוגיית הייצוג של נשים במועצות – ששיעורן לאחר בחירות 2018 לרשויות המקומיות הוא 17.7% בלבד. השוואה למדינות אחרות מעלה כי מתוך 30 מדינות באירופה, רק ב־4 מדינות (טורקיה, יוון, קפריסין ורומניה) שיעור החברות במועצות קטן מזה שבישראל.<sup>42</sup> בשנת 2017 נעשה סקר בקרב חברות מועצות באזור דרום ישראל במטרה לאבחן את החסמים שנבחרות ציבור צריכות להתמודד עימם, והוא חיזק את ההשערה שמיעוט הנשים קשור בהיעדר התגמול. הסקר מצא כי החסם העיקרי לכניסתן של נשים לזירת הרשויות המקומיות הוא הקושי במילוי תפקיד בהתנדבות בד בבד עם מחויבות לעבודה ולמשפחה. הממצא אינו מפתיע לנוכח העובדה ששיבות המועצה וועדותיה מתקיימות פעמים רבות בשעות אחר הצהריים, ובישראל נשים הן, בדרך כלל, האחראיות, יותר מבן זוגן, על גידול הילדים.<sup>43</sup> עוד עלה

40 מובא אצל אבנרי, 2020: 416.

41 זינגר, 2013: 359.

42 בניטה ומזרחי-סימון, 2018.

43 לדוגמה, מחקר שנעשה בשנת 2019 מצא כי 80% מהאימהות לילדים עד גיל 9 "מוציאות" במרבית ימות השבוע את ילדיהן ממסגרות החינוך שהם שוהים בהן בשעות היום, לעומת 14% בלבד מהאבות. 45.5% מהגברים דיווחו שהם אינם "מוציאים" את ילדיהם כלל ממסגרות החינוך, לעומת 9.5% מהנשים שדיווחו כך. ראו מן, 2019: 21.

מהסקר כי נבחרות ציבור רבות נמנעות מהתמודדות לכהונה שנייה לתפקיד חברת מועצה בגלל הקושי לקיים חיי משפחה ופעילות ציבורית נטולת תגמול כספי בעת ובעונה אחת.<sup>44</sup>

דוח של הפרלמנט הבריטי מצא אף הוא שהיבט הכלכלי הוא חסם בפני התמודדות בבחירות לרשויות המקומיות לקבוצות המאופיינות בחוסר ייצוגיות (העיקרית שבהן בבריטניה היא אוכלוסיית הצעירים). אומנם בבריטניה חברי מועצות ברשויות מקומיות זכאים לתגמול כספי מסוים, כפי שיפורט בהמשך, אך מדובר בתגמול נמוך ביחס להיקף הפעילות הנדרש.<sup>45</sup> הפגיעה בייצוגיות הנגרמת מהיעדר התגמול היא פגיעה בעיקרון הדמוקרטי הבסיסי שלפיו כל האזרחים שווים בזכותם להיבחר, ויש בכוחה גם לגרום להטיה בקבלת החלטות לרעת אוכלוסיות שהייצוג שלהן נמוך יותר. זאת ועוד, מחקרים מצאו כי הגברת הנוכחות של קבוצות מיעוט במוקדי קבלת החלטות ("ייצוגיות תיאוריות") מובילה במקרים רבים לקידום האינטרסים של אותן קבוצות, שכן הנציגים מבינים את צרכיה של קבוצת המיעוט ומחויבים אליהם ("ייצוגיות מהותיות").<sup>46</sup>

## **5. חשש מהתעצמות השחיתות**

איתגמול כספי לחברי מועצה עלול להוביל לריבוי של מקרי שחיתות, שכן בהיעדר תגמול כספי ייתכן שאנשים המעוניינים להיות חברי מועצה הם האנשים שמקווים לזכות באמצעות השררה ברווח עקיף ובטובות הנאה בדרכים שאינן כשרות. בנוסף, איתגמול כספי יכול לגרום לחברי מועצה תחושת תסכול בגלל ההרגשה שהם אינם מקבלים את המגיע להם ובשל תחושת האפליה שמתפתחת אצלם כאשר הם משווים את עצמם לחברי המועצה הספורים המקבלים שכר (סגני ראש העיר בשכר). לפי מחקרים מתחום הכלכלה ההתנהגותית, תחושת תסכול כזו עלולה לעודד שחיתות משום שחברי המועצה המתוסכלים יצדיקו

44 שמיר-שנאן, 2017.

45 Political Row over Councillors' Pay after Report by MPs, BBC, November 10, 2013

46 להרחבה ראו Katz, 1997; Kymlicka, 1995.

לעצמם ביתר קלות התנהגות מושחתת מצידם היות שזו מאפשרת להם לקבל את התגמול ש"מגיע" להם בתמורה למילוי תפקידם.<sup>47</sup>



# פרק 3. תגמול לחברי מועצות בעולם סקירה השוואתית

## 3.1. רקע כללי

בפרק זה נציג סקירה השוואתית של מתן תגמול לחברי מועצות במדינות אחרות, ובפרט באירופה. מטרתנו כאן כפולה: ראשית, להראות עד כמה המציאות החוקית הקיימת בישראל חריגה לעומת מדינות אחרות; ושנית, לבחון את המודלים השונים למתן תגמול לחברי מועצות באופן שימש אותנו בפרק הבא בהצגת מודל התגמול הראוי בעינינו ליישום בישראל.

בבדיקה השוואתית שעשתה מועצת אירופה נמצאו 6 דרכים עיקריות להענקת תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות מקומיות במדינות אירופה, כמפורט להלן:<sup>48</sup>

### 1. מתן שכר (חלקי או מלא)

תשלום חודשי קבוע, הנתון למיסוי ולהפרשות פנסיוניות. גובה השכר נקבע בדרך כלל על פי שעות הפעילות הצפויות מחבר המועצה.

## 2. מענק קצבה (allowance)

מדובר בסכום קבוע המוענק לחברי מועצות אחת לתקופה מוגדרת, שמטרתו לכסות את ההוצאות הקשורות בפעילותם במועצה. ואולם ישנם הבדלים גדולים בין המדינות בסוג זה של תגמול כספי, בעיקר בגובה הקצבה, בדרך החישוב שלה ובמועדים שהיא מוענקת. עם זאת, לרוב מדובר בסכומים נמוכים בהשוואה לשכר, ולכן לא מופעלת בהם חובת המיסוי. הקצבה היא סוג התגמול הכספי הנפוץ ביותר באירופה.

## 3. תשלום הנגזר מתפקודו של חבר המועצה

תגמול זה משתנה בהתאם לשיטת המדידה של תפקודם של חברי המועצה. ברוב המדינות מדובר בתשלום הנגזר מהשתתפותם בישיבות המועצה וועדותיה. מדינות אחרות מודדות את תפקודם של חברי המועצה על פי התפקידים הרשמיים שהם ממלאים במועצה, כך שחברי מועצה שהתפקיד שלהם מלווה באחריות רבה יותר, כגון ראשי סיעות או ראשי ועדות, מקבלים תשלום גבוה יותר.

## 4. פיצוי על אובדן הכנסות

תגמול זה הוא פיצוי שניתן לחברי מועצות על הפגיעה בעבודתם הקבועה בשכר – פגיעה בשעות העבודה שלהם או פגיעה בתפקודם השוטף בעבודה. לדוגמה, במקרים מסוימים חברי מועצה זכאים להחזרים (במימון הרשות) אם שעות העבודה שלהם נפגעו ממחויבות הקשורה לענייני המועצה (כגון נוכחות בישיבות). דוגמאות נוספות הן אישורי יציאה לחל"ת לחברי מועצה (לדוגמה, בתקופת בחירות), הגנה על חברי המועצה מפני פיטורין מסיבות הקשורות במילוי תפקידם כנבחרי ציבור ותשלום לשמרטף לילדיהם בגין היעדרות מהבית לשם מילוי תפקידם במועצה.

## 5. החזרים עבור הוצאות הקשורות בתפקיד

החזרים אלו ניתנים עבור הוצאות של חברי המועצה שנעשו במסגרת תפקידם כנבחרי ציבור. ההוצאות כוללות נסיעות לכנסים או להכשרות הקשורים בתפקידם כחברי מועצה, הוצאות טלפון, הוצאות דלק והוצאות על קבלת ייעוץ מגורמי מקצוע.

## 6. הטבות רווחה

הטבות אלו כוללות בעיקר הטבות פנסיוניות, ביטוחי בריאות ודמי אבטלה.

מועצת אירופה (Council of Europe) מכירה בחשיבות של מתן תגמול לחברי מועצות של רשויות מקומיות, בעיקר תגמול כספי ישיר (שכר, קצבה או תשלום הנגזר מתפקוד) ופועלת לחייב את הענקתו במדינות החברות בה.<sup>49</sup> ביטוי מרכזי לכך נמצא בהחלטה 7.2 באמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי, הקובעת כי יש לאפשר לנבחרי ציבור ברמה המקומית הקצבת שכר או פיצוי מספק בצורה של תגמול כספי (כפי שפורט לעיל) על מנת לאפשר להם לבצע את תפקידם כראוי. על אמנה זו חתומות כלל 47 המדינות האירופיות החברות במועצת אירופה.<sup>50</sup>

## 3.2. סקירה השוואתית

סקירה השוואתית בקרב 39 מדינות נבחרות (לוח 1) מראה שכולן מעניקות סוג כלשהו של תגמול לחברי המועצות ברשויות המקומיות: ב־36 מהמדינות (92%) חברי המועצות זכאים ליותר מסוג אחד של תגמול, וב־35 מדינות (90%) הם זכאים לתגמול כספי ישיר כפי שהוצג בהחלטה 7.2 של האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי. בכל המדינות הנסקרות התגמול הכספי ניתן באופן קבוע כשכר או כקצבה, ובמקרים מסוימים מתלווה לו גם פיצוי המבוסס על התפקוד של חבר המועצה.

<sup>49</sup> מועצת אירופה הוא ארגון הפועל למען שיחוף פעולה בין מדינות אירופה. זהו גוף שונה מהאיחוד האירופי. כל מדינה של האיחוד האירופי היא גם חברה במועצת אירופה כיוון שזהו תנאי להצטרפות לאיחוד, אך במועצת אירופה יש גם חברות נוספות, ובסך הכול חברות בה 47 מדינות. לשם השוואה, באיחוד האירופי חברות היום 28 מדינות.

Council of Europe, The European Charter of Local Self Government, 50 Article 7.2

**לוח 1**

**סוגי התגמול המוענקים לחברי מועצות ברשויות המקומיות, מדינות שונות**

רווחה	החזרים	פיצוי על אובדן הכנסות	פיצוי מבוסס על תפקוד (נוכחות בישיבות/ נשיאה בתפקיד)	קצבה	שכר (מלא/ חלקי)	
+	+		+		+	אוסטריה
	+		+			איטליה
N/A	+		*N/A	+		איסלנד
+	+			+	+	אירלנד
	+				+	אלבניה
+	+		+	+		אנגליה*
+	+				+	אנדורה
+	+	+		+		בולגריה
+	N/A			+	+	בוסניה- הרצגובינה
			+	+		בלגיה
+	+	+	+	+		גאורגיה
		+	+	+		גרמניה (משתנה בין המדינות)



\* N/A = הנתון אינו זמין

רווחה	החזרים	פיצוי על אובדן הכנסות	פיצוי מבוטס על תפקוד (נוכחות בשיבות/ נשיאה בתפקיד)	קצבה	שכר (מלא/ חלקי)	
+	+	+		+	+	הולנד
	+			+		טורקיה
	+	+			+	לוקסמבורג
+	+	+		+	+	לטביה
+	+		N/A	+		ליטא
+				+		מולדובה
	+					מונטנגרו
+				+		מלטה
+	+		N/A	+		מקדוניה הצפונית
+	+	+		+		נורווגיה
	+			+	+	ניו זילנד*
	+			+		סלובניה
+	+			+	+	סלובקיה
	+			+		סן מרינו





רווחה	החזרים	פיצוי על אובדן הכנסות	פיצוי מבוסס על תפקוד (נוכחות בישיבות/ נשיאה בתפקיד)	קצבה	שכר (מלא/ חלקי)	
+	+		+		+	ספרד*
+	+				+	סקוטלנד*
+	+		N/A	N/A	N/A	פורטוגל
+	+	+	+	+		פינלנד
+	+			+	+	צ'כיה
+	+	+		+		צרפת
+	+			+		קוסובו
	+					קפריסין
+	+			+		קרואטיה
+	+	+	N/A	+		רומניה
+	+	+	+		+	רוסיה
				+		שוודיה
+			+	+	+	שווייץ

מקור: הנתונים מבוססים על Council of Europe, 2019, מלבד המדינות המסומנות בכוכבית. אלו אינן חתומות על האמנה לשלטון עצמי מקומי של מועצת אירופה, והמידע עליהן נאסף בנפרד.

ברוב המדינות החברות במועצת אירופה מידת העצמאות של הרשות המקומית בקביעת התגמול לחברי המועצה תלויה בעצמאותה הפיננסית של הרשות. עצמאות זו נעה בין גמישות מינימלית במסגרת התקנות והחוקים המדינתיים (לדוגמה, באנגליה המועצה רשאית לקבוע רק את ההיקף של תשלומי הרווחה הניתנים לחברי המועצה) ובין חופש פעולה מוחלט של הרשות בקביעת התשלומים לחברי המועצה, ללא התערבות של רמות שלטון גבוהות יותר (כנהוג בספרד ובסלובקיה).<sup>51</sup> עם זאת, עצמאות מוחלטת כזו של הרשויות בעניין מתן התגמול אינה נפוצה, וברוב המוחלט של המדינות שנבדקו נהוגה רגולציה מסוימת על הרשויות המקומיות. רגולציה זו מכתיבה, באמצעות חוקים ותקנות, הגבלות על הרשויות המקומיות במתן התגמול. רגולציה זו יכולה לקבוע, לדוגמה, את סוג התגמול הניתן לחברי המועצה ואת גובה התגמול הנמוך ביותר או המרבי שהרשות רשאית להעניק.

### 3.3 מקרי בוחן

כאמור, השיטות להענקת תגמול לחברי מועצות משתנות בין מדינות ולעיתים אף בין מחוזות בתוך אותה מדינה. להלן ניתוח מעמיק של מודל התגמול לחברי מועצות בארבע מדינות דמוקרטיות: גרמניה, צרפת, אנגליה וניו זילנד.

#### גרמניה

בגרמניה הוחלה רפורמה נרחבת בשלטון המקומי ב־1990. הרפורמה נועדה לחזק את ראש הרשות המקומית בעיקר מול מנכ"ל הרשות, שעד אז היה ראש הדרג המקצועי שלה. מדובר במעבר למודל המוכר בספרות המקצועית בכינוי "מודל ראש העיר החזק". כחלק מרפורמה זו חוזק מעמדו של ראש הרשות, בין היתר באמצעות אימוץ הליך הבחירה הישירה בבחירת ראש הרשות, בדומה לשיטה הקיימת בישראל. עם חיזוק מעמדו של ראש הרשות אומצו כלים לחיזוק

חברי המועצה על מנת לשמור על איזון בין כוחה של המועצה לבין כוחו של ראש הרשות. בין היתר נקבע כי חברי מועצה, שעד אז פעלו בהתנדבות, יקבלו מעתה תגמול על פעילותם במועצה.<sup>52</sup>

מבנה השלטון המקומי, סוג התגמול הניתן לחברי המועצות והיקפו משתנים בין כל אחת מ-16 המדינות (Länder) המרכיבות את גרמניה, והם מעוגנים, בדרך כלל, בחוקה של המדינה או של המחוז שבתוך המדינה. אף לא אחת מהמדינות מאפשרת מתן שכר לחברי מועצות, והציפייה היא שהללו יתמידו בעבודתם הרגילה. עם זאת, בכל המדינות חברי המועצות זכאים לתגמול מסוים – קצבה קבועה או קצבה הנגזרת מהשתתפותם בישיבות המועצה. חברי המועצה זכאים גם לפיצויים על אובדן הכנסה אם עבודתם הקבועה נפגעה בעקבות מילוי תפקידם במועצה. הם זכאים גם לקבל מהרשות המקומית תנאי עבודה בסיסיים במשרדיה, ובכללם חדר עבודה וציוד משרדי.<sup>53</sup>

## צרפת

גם בצרפת, כמו בגרמניה ובישראל, הרשויות המקומיות מאופיינות בכך שלארשיהן יש סמכויות נרחבות. בשלטון המקומי בצרפת, פעילותם של נחרי הציבור, ובכללם גם ראשי הרשויות, מוגדרת עבודה התנדבותית. ואולם בעוד נחרי הציבור אינם זכאים לשכר, הם זכאים לתגמול בצורת קצבה או החזרים והטבות. מימון תגמולים אלו מגיע מתקציבה של הרשות המקומית.

את גובה הקצבה של חברי המועצה קובעת המועצה עצמה בכפוף לתקנות שנקבעו על ידי השלטון המרכזי. גובה הקצבה נגזר מן השכר של עובדי מדינה, המשתנה בין הרשויות המקומיות על פי גודלן.<sup>54</sup> כך לדוגמה, נכון ל-2019 חבר מועצה המשמש בתפקידו בפריז, העיר הגדולה ביותר בצרפת, זכאי לקצבה חודשית של 4,807 אירו, וחבר מועצה המשמש בליון, שהיא העיר השלישית

52 פרידמן ושפירא, 2020: 22-23.

53 Council of Europe, 1999

54 בן יהודה, 2014.



בגודלה במדינה, זכאי לקצבה חודשית של 1,305 אירו. הקצבה החודשית הנמוכה ביותר הניתנת לחברי מועצה בצרפת היא 228 אירו – בערים שאוכלוסייתם מונה 100,000 תושבים. בערים שמספר התושבים בהן קטן מזה חברי המועצה אינם זכאים לקצבה חודשית כלל. נכון לשנת 2019, 60% מכלל חברי המועצות שפועלים ברשויות המקומיות בצרפת אינם זכאים כלל לקצבה מפאת גודל הרשות שבה הם פועלים.<sup>55</sup>

על אף המודל הדיפרנציאלי של הענקת תגמול כספי, כל חברי המועצות בצרפת זכאים לביטוח בריאות ולפיצוי על אובדן הכנסות. כמו כן הם זכאים להחזרים עבור הוצאות שהם עשו לצורך מילוי תפקידם, כגון נסיעות או קבלת ייעוץ מקצועי, בכפוף לאישור מועצת הרשות המקומית. חברי מועצות הזכאים לקצבה לפי התנאים שהוצגו לעיל זכאים גם להטבות פנסיוניות.<sup>56</sup>

## אנגליה

לפי תקנות הרשויות המקומיות (מענקים לחברי מועצה) (אנגליה), 2003, כל חברי המועצות זכאים לקצבה בסיסית שנתית. יתר על כן, חברי מועצות הממלאים תפקידים שמחייבים אחריות מיוחדת, כגון יו"רים של ועדות או סיעות, זכאים לתוספת לקצבה זו, שכן תפקידם מצריך השקעת זמן רבה יותר לעומת פעילויות של חברי מועצה אחרים. נוסף על קצבה זו הרשות המקומית רשאית להעניק קצבה נוספת לחברי המועצה שלה כגון קצבת טיפול בתלויים, הוצאות נסיעה ואש"ל, הוצאות בגין השתתפות בכנסים ופנסיה.<sup>57</sup>

גובה הקצבה ברשויות אינו אחיד. נכון ל-2015 הוא נע בין 2,800 ל-17,000 פאונד לשנה לקצבה הבסיסית, אך יכול להגיע לסכומים גבוהים בהרבה בשילוב עם הקצבאות הנוספות. סכום הקצבה השנתית הגבוה ביותר בשנת 2015 היה 55,000 פאונד, קצבה שניתנה לחבר מועצת לונדון אשר ייצג את רובע קנזינקטון

Fleury, 2019 55

Council of Europe, 2019 56

בן יהודה, 2014. 57

וצ'לסי.<sup>58</sup> גובה הקצבה משתנה, בין היתר, בהתאמה עם יוקר המחיה בתחומי הרשות ועם גודלה. בכל רשות פועל צוות עצמאי לתשלומים (Independent Remunerations Panel), ותפקידו לייעץ למועצה בעניין היקף התגמול לנבחרי הציבור שלה. הצוות מורכב משלושה אנשים שאינם חברים במועצה, בדרך כלל אנשי מקצוע או אנשי אקדמיה. על פי חוק, הצוות מחויב לבחון את התשלום לחברי המועצה פעם בשלוש שנים. עם זאת, ההחלטה בדבר גובה הקצבה לחברי המועצה נמצאת בידי המועצה עצמה, וזו מחויבת לדון בנושא פעם בשנה.<sup>59</sup>

## ניו זילנד

שיטת מתן התגמול לחברי המועצות בניו זילנד עברה שינוי מהותי במטרה לחזק את מידת העצמאות של הרשויות לאור ההבנה שהצרכים של חברי המועצות ודרישות התפקיד שלהם משתנים בין רשות לרשות. עד החלת רפורמה זו נקבעו גובה התגמול לחברי המועצות המקומיות ואופן הענקתו בידי רשות התשלומים (Remuneration Authority) – רשות ממלכתית עצמאית שממונה על קביעת התמלוגים של כל נבחרי הציבור במדינה. תגמולים אלו כללו הענקת שכר או קצבאות, החזרי הוצאות ומתן הטבות נוספות. הרשויות המקומיות לא היו מעורבות בהליך כלל.

ב־2019 נעשו שינויים בהליך: רשות התשלומים היא עדיין הגוף הקובע את גובה התקציב שיוענק לכל רשות לצורך מתן תגמולים לחברי המועצה שלה, אך האחראיות על אופן חלוקת התגמול עברה לרשויות עצמן. לפי שיטה זו, לכל רשות מוקצה סל תקציבי קבוע, והרשות היא שבוחרת כיצד לחלק אותו בין נבחרי הציבור המכהנים בתחומה. עם זאת, עצמאותן של הרשויות אינה מוחלטת ומוטלות עליהן כמה וכמה הגבלות בקביעת התגמול: הן מחויבות להעניק לכל חברי המועצה שלהן תגמול העומד ברף מינימלי, אשר נקבע בידי רשות התשלומים, והן מחויבות לאשר מולה את אופן חלוקת התגמול. נוסף על

Salisbury Jones, 2016 58

The Local Authorities (Members' Allowances) (England) Regulations, 59  
2003

כך הן מחויבות להשתמש בכלל התקציב המיועד להן. הרשויות רשאיות להעניק תגמול נוסף לחברי המועצה שלהן, ובלבד שהוא יוקצה מתקציבה של הרשות ושהדבר ייעשה בפיקוח של הרשות לתשלומים. יש לומר כי הרפורמה לא חלה על התגמול לראשי הרשויות, שנותר באחריות מלאה של רשות התשלומים.<sup>60</sup>

### 3.4. סיכום והשוואה לישראל

הסקירה ההשוואתית מלמדת שהנוהג המקובל במדינות אירופה הוא הענקת תגמול לחברי המועצות ברשויות המקומיות. בקרב 39 המדינות שנבחנו לא נמצאה אפילו מדינה אחת שחברי המועצות בה אינם מקבלים תגמול. יתר על כן, במרבית המדינות חברי המועצות זכאים לתגמול כספי קבוע, שניתן להם כשכר או כקצבה, על פי החלטה 7.2 באמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי. עובדה זו מלמדת עד כמה ישראל חריגה בהשוואה למדינות אחרות, שכן בישראל חברי המועצות אינם זכאים לקבל כל סוג של תגמול עבור פעילותם במועצה, ולא זו בלבד אלא שמשרד הפנים אוסר עליהם לקבל תגמול כלשהו.

מקרי הבוחן מאפשרים לעמוד על עוד נקודה חשובה. גם במדינה כמו גרמניה, שבעבר לא ניתן בה תגמול כספי לחברי המועצות ברשויות המקומיות, הוחלט בשנת 1990 לשנות את הנהלים בעקבות הליכי חקיקה שהביאו לחיזוק מעמדם של ראשי הרשויות. התובנה שעמדה בבסיס המהלך הייתה שדווקא במצב שבו הסמכויות של ראשי הרשויות מורחבות מתעורר הצורך בחיזוק הפיקוח מצד חברי המועצה ברשות המקומית על הנעשה ברשות. בישראל, לעומת זאת, נעשתה בשנת 1975 רפורמה שחיזקה את מעמדם של ראשי הרשויות מול המועצה (חוק הבחירה הישירה ברשויות המקומיות), אך לא נעשה המהלך המקביל המתבקש של חיזוק יכולות הפיקוח של חברי המועצה על הנעשה ברשות, בין היתר באמצעות הענקת תגמול כספי עבור פעילותם במועצה.

# פרק 4. מודל התגמול הראוי

## 4.1. הקדמה

בפרקים הקודמים הצגנו את החשיבות שבמתן תגמול כספי לחברי המועצות ברשויות המקומיות, והראינו שהדבר מקובל במרבית מדינות העולם המערבי ושישראל ייחודית בכך שרוב מוחלט של חברי המועצות בה אינם מקבלים תגמול כספי. בפרק זה נציג את מודל התגמול הראוי בעינינו לחברי המועצות ברשויות המקומיות בישראל. בהקשר זה יש ללבן שלוש סוגיות עקרוניות: סוג התגמול, הדיפרנציאליות בתגמול ובדרך החישוב שלו בין חברי מועצות ובין רשויות והגורמים השולטים בקביעת התגמול. נדון בסוגיות אלו בעזרת הסקירה ההשוואתית ובהתחשב בהשלכות הצפויות על התנהגות חברי המועצה ויחסי הכוחות בשלטון המקומי.

## 4.2. סוג התגמול

כפי שצוין בפרק 3, יש מגוון דרכים להעניק תגמול כספי לחברי מועצות.

החלטה 7.2 באמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי מדגישה את החשיבות שבמתן תגמול כספי ישיר – שכר, קצבה או תשלום הנגזר מהתפקוד של חברי המועצה – ואף פועלת לקידום המודל הזה. בעוד סוגי התגמולים האחרים יכולים לתרום אף הם לעבודת חברי המועצה, תגמול כספי ישיר הוא משמעותי

יותר, שכן תגמול מסוג כזה מאפשר לחברי המועצה את הפניות הנדרשת על מנת למלא את תפקידם כראוי ובלי שתיגרם להם פגיעה כלכלית. נוסף על כך, תגמול כספי ישיר מאפשר למנוע את המצב שבו הזכות לשמש בתפקיד שמורה לתושבים בעלי אמצעים בלבד, ועל ידי זה להגדיל את הייצוגיות במועצה (ראו הפירוט לעיל בפרק 2). ההתמקדות שלנו בהמשך הדברים תהיה אפוא בסוגי התגמול הכספי הישיר.

מחקרים מתחום הכלכלה ההתנהגותית מצאו שהענקת הטבות כספיות לפעולות מסוימות גורמת לפעמים לכך שהמוטיבציות של מקבלי ההטבות מותאמות לנורמות של שוק העבודה, ולכן לגובה ההטבה הכספית יש השפעה חזקה על רמת המוטיבציה. הטבות עקיפות, לעומת זאת, יוצרות מוטיבציה אלטרואיסטית יותר, וכך המוטיבציה לפעול לא בהכרח קשורה לשווי ההטבה.<sup>61</sup>

אם כך, מתן תגמול כספי עלול לשנות את מסגרת הפעולה של חברי המועצה ולחזק אצלם את התפיסה שמדובר במסגרת תעסוקתית-תועלתנית. לפיכך – בהנחה שהתגמול שיינתן להם לא יהיה גבוה ביחס לשכר המקובל במשק – קבלת תגמול כספי נמוך עלולה לפגוע במוטיבציה שלהם ולגרום לירידה בהיקף ובאיכות של פעילותם במועצה. ואולם תפקידם של חברי מועצה ברשות מקומית אינו התנדבות טהורה או חד-פעמית (שהיא זו הנבחנת במחקרים בכלכלה התנהגותית). חברי מועצות נדרשים, במשך פרקי זמן ממושכים, לתת מזמנם, ובמקרים מסוימים אף מכיסם הפרטי, לעיסוקם במועצה וגם לקמפיין הבחירות למועצה. יתרה מזו, על אף ההיבט האלטרואיסטי בפעילותם, ייצוג איכותי של הציבור ברמה המקומית דורש התחייבות גבוהה ומן הראוי שהוא יהיה פתוח לכלל התושבים, שלא כמו פעולות התנדבותיות אחרות. ואם כך יש יסוד להנחה שהסתפקות בתגמולים שאינם תגמולים כספיים ישירים לא תעודד מוטיבציה אלטרואיסטית אלא דווקא תוביל לצמיחה של תחושות תסכול בקרב חברי המועצה וכמובן תפגע במוטיבציה שלהם לפעול, וכך אכן עלה בשיחות שקיימנו עם חברי מועצות. ברם למרות כל האמור כאן, רצוי שהתגמול לא יוגדר כשכר אלא כפיצוי על הזמן שחברי המועצה מקדישים למילוי תפקידם, כדי

להימנע מהתפתחות בקרבם של תפיסה תעסוקתית-תועלתנית כלפי פעילותם במועצה.

כאמור בפרק 1, החוקים והתקנות שקבעו בעבר תגמול כספי לחברי מועצות היו מבוססים כולם על תגמול שניתן לפי ההשתתפות בישיבות המועצה וועדותיה. למעשה, כפי שהראינו, החקיקה התקבלה בכנסת כחלק ממגמה רחבה של מתן תגמול כספי לחברי דירקטוריונים של גופים ציבוריים עבור השתתפותם בישיבות הדירקטוריון. גם לאחר ביטול החקיקה התבססו הצעות החוק העיקריות שקודמו בנושא התגמול הכספי לחברי מועצות על אותו עיקרון של תגמול שניתן על בסיס היקף ההשתתפות בישיבות, כמו במודל של חברי דירקטוריונים בחברות ממשלתיות, המקבלים תגמול רק עבור נוכחותם בישיבות.

עמדתנו היא שהתניית התגמול הכספי כולו בנוכחות של חברי המועצה בישיבות היא בעייתית ביותר מבחינה עקרונית מכיוון שהיא מבטאת תפיסה לא נכונה של מעמד חברי המועצה. ההשוואה בין חברי מועצה ובין חברי דירקטוריונים של גופים ממשלתיים מתעלמת ממעמדם של חברי המועצה כנבחרי ציבור. חברי מועצה נדרשים מתוקף תפקידם לפעול כפי שהם סבורים שציבור הבוחרים היה רוצה שהם יפעלו. השתתפות בישיבות המועצה והוועדות היא חלק חשוב ביותר בתפקידם של חברי מועצה, אך בוודאי לא היחיד. תפקידם כולל גם, למשל, מענה לפניית ציבור, מפגשים עם תושבים, דיווח לציבור על פעילותם, פיקוח על פעולות הרשות ופעילות ציבורית אחרת שאינה נעשית במסגרת ישיבות המועצה והוועדות. כל סיעה וכל חבר מועצה צריכים לאזן בין כל הפעולות האלה, בין היתר לפי מה שלדעתם הציבור מצפה מהם לפעול על פיו ולפי כישוריהם האישיים והתנאים המוסדיים. יתר על כן, אפשר לשער שככל שחברי מועצה יתוגמלו יותר על בסיס נוכחות בישיבות, הם יתפסו את תפקידם בהתאם – כתפקיד המתמצה בנוכחות בישיבות, ויש חשש שהם יזניחו את המשימות החשובות האחרות שהם אמורים למלא. כמוכן, גם אנו סבורים שחברי המועצה צריכים להיות נוכחים בישיבות המועצה. ואולם אנו גורסים שאפשר לקדם את העניין גם באמצעות תגמול כספי חלקי על נוכחות ובאמצעות הגברת האכיפה של חובת הנוכחות בישיבות על חברי מועצה שאינם עומדים בדרישות החוק בעניין זה.

הסקירה ההשוואתית מלמדת שהתפיסה של תגמול המבוסס על השתתפות בישיבות המועצה בלבד אינה מקובלת בעולם. אחדות מהמדינות משלבות בין תגמול גלובלי לבין תגמול המבוסס על תפקוד, שלרוב מתייחס לנוכחות בישיבות המועצה. מנגד, בלא מעט מדינות התגמול הכספי המקובל הוא אך ורק גלובלי. תגמול על בסיס נוכחות בלבד הוא נדיר ביותר (נהוג רק באיטליה). נעיר כי בישראל גם שכרם של נבחרים ציבור אחרים, כמו ראשי רשויות וסגניהם בשכר או חברי כנסת, אינו מותנה בנוכחותם בישיבות המועצה, במליאת הכנסת או בישיבות של ועדות המועצה או הכנסת.<sup>62</sup>

ועוד: תגמול כספי לפי נוכחות מעורר גם בעיות שקשורות ביחסי הכוחות ברשות. ראש הרשות והקואליציה הם השולטים בקביעת מועדי ישיבות המועצה (תאריך ושעה). משיחות עם חברי מועצות עולה שיש בהם המלינים על כך שלעיתים הישיבות נקבעות במועדים שאינם נוחים להם. לטענתם, יש שהדבר נעשה במכוון כדי למנוע את השתתפותם. אם גובה התגמול לחברי מועצות יהיה תלוי בהשתתפותם בישיבות המועצה, יהיו לקביעת המועד של ישיבות המועצה השלכות רבות השפעה על חברי המועצה, והדבר עלול לשמש כלי לפגוע בהם. נוסף על כך עולה החשש שהליך רישום הנוכחות בישיבות יהפוך לזירת מאבק בין חברי המועצה (למשל, במקרה של איחור גדול לישיבה).

למרות כל האמור כאן, וכפי שהראינו לעיל, יש היום בישראל בעיה חמורה של היעדרות חברי מועצה מישיבות המועצה והוועדות. ולכן נראה שבמצב העגום הנוכחי מוצדק לתמרץ חברי מועצות, ואפילו לדרוש מהם, השתתפות מלאה יותר בישיבות המועצה והוועדות. ברור גם שדימוי השלטון המקומי בעיני הציבור עלול להיפגע קשות אם יתברר שחברי המועצות מקבלים תגמול כספי אך אינם ממלאים את תפקידם כמצופה.

62 אומנם ועדת האתיקה של הכנסת רשאית להטיל שליטת שכר על חברי כנסת שאינם מגיעים בלא סיבה מספקת למכסת הנוכחות המינימלית בכנסת (הקבועה בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951, סעיף 13), ובכל זאת השימוש בכלי זה מועט מאוד, ולרוב העונש הוא הערה, אזהרה או נזיפה.

אנו סבורים אפוא שהמצב הרצוי הוא שרוב התגמול הכספי לחברי המועצות ברשויות המקומיות יתבסס על תשלום גלובלי, בלי קשר לנוכחותם בישיבות, אבל חלק ממנו – לכל היותר שליש – יינתן בעבור נוכחות בישיבות המועצה והוועדות. בה בעת, כתנאי להענקת התגמול הכספי בגין נוכחות בישיבות המועצה, אנו מציעים לקבוע ולאכוף כללים ברורים באשר לקביעת מועדי הישיבות – בחקיקה, בתקנות או בחוזר המנכ"ל של משרד הפנים – כדי שראש הרשות לא יוכל "לשחק" עם מועדי הישיבות באופן שיקשה על חברי המועצה להשתתף בהן. אם לא ייקבעו כללים כאלה או אם יתברר שאי־אפשר לאכוף אותם, אנו ממליצים לאמץ את המודל המבוסס אך ורק על תגמול כספי גלובלי.

### 4.3. תגמול קבוע בחוק או תגמול הנתון להחלטת מועצת הרשות המקומית?

דילמה אחרת נוגעת לשאלה מי הגורם האחראי על קביעת גובה התגמול ואם יש לאפשר למועצת הרשות המקומית גמישות מסוימת בעניין זה.

במרבית המדינות החקיקה הראשית מסדירה באופן בסיסי למדי את התגמול הכספי לחברי מועצות, והרשויות המקומיות הן שקובעות את גובה התגמול המדויק (כל אחת קובעת לעצמה בנפרד). מדינות מסוימות מאפשרות לרשויות המקומיות עצמאות פיננסית כללית רבה מאוד, וחלק ממדיניות זו מתבטא בכך שלרשויות המקומיות ניתנת גם עצמאות רבה בקביעת גובה התגמול (אנגליה, פינלנד). במדינות אחרות החוק קובע סכום מינימלי או סכום מרבי לתגמול הכספי, והמועצה בכל רשות מקומית קובעת לעצמה את גובהו על פי ההגבלה בחוק (אוסטריה, בלגיה, הולנד, ליטא, לטביה). יש מדינות שהתגמול שהרשות המקומית קובעת כפוף לאישור הדרג האזורי (אוסטריה, שווייץ),<sup>63</sup> ויש מדינות שלרשויות המקומיות בהן אין עצמאות בקביעת התגמול, והוא נקבע ברמת



החקיקה הארצית בלבד (אירלנד, דנמרק, צ'כיה). בישראל, כאמור, לא רק שאין חובה חוקית לתגמל חברי מועצות, אלא שחוזר המנכ"ל של משרד הפנים אוסר במפורש על הרשויות המקומיות להעניק מיוזמתן לחברי המועצה תגמול כלשהו.

אנו סבורים שבשל מידת העצמאות הפיננסית הנמוכה של הרשויות המקומיות בישראל ובגלל התנגדותם של ראשי רשויות רבים לעצם הענקת תגמול כספי לחברי המועצות, **הכנסת ומשרד הפנים חייבים לכל הפחות לקבוע את הגובה המינימלי של התגמול** בחקיקה ראשית או משנית. השאלה הנותרת היא אפוא אם לאפשר לרשויות המקומיות להעניק תגמול נוסף מעבר למינימום זה.

לגמישות יש יתרונות ויש חסרונות. מצד אחד, בהנחה שהתגמול שייקבע על ידי משרד הפנים יהיה ככל הנראה נמוך למדי ביחס למדינות אחרות,<sup>64</sup> הגדלת התגמול כאן בישראל על ידי אחדות מהרשויות היא צעד מבורך. זאת ועוד, הגדלת התגמול תהיה בגדר הצהרה משמעותית מצד הרשות על חשיבות המעמד של חברי המועצה, שכן היא עשויה לחזק את מעמדם בתוך הרשות, למשל מול הפקידות המקצועית. בנוסף, כפי שניתן ללמוד מהמקרה של ניו זילנד, הצרכים ודרישות התפקיד של חברי המועצות משתנים בין רשות לרשות, וכדי לתת להבדלים הללו מענה הולם נדרשת עצמאות מסוימת של הרשות במתן התגמול. מנקודת מבט רחבה יותר, גמישות כזו היא בבחינת הכרה מצד המדינה בכך שרשות מקומית היא גוף דמוקרטי עצמאי. גמישות זו עשויה גם לסייע בעתיד לגמישות פיננסית רבה יותר ברשויות המקומיות, שהיא, כאמור, מועטה מאוד ביחס למדינות מפותחות אחרות.

מנגד, השארת ההכרעה על גובה התגמול המדויק בידי מועצת הרשות עלולה להפוך את התגמול לחלק מהסחר-מכר הפוליטי בבניית קואליציה ומשם לבזבז כספי ציבור ולדימוי שלילי של התגמול ושל חברי המועצה בעיני התושבים. יתרה מזו, ראש הרשות יוכל להשתמש בתגמול כבמנוף לשכנוע חברי מועצה

64 כך ניתן ללמוד מן הסכומים שנקבעו בעבר בתקנות, וכן מן הסכומים שנידונו בכנסת בהצעת החוק האחרונה שקודמה בה נמרצות. ראו על כך בפרק 1 לעיל.

להצטרף לקואליציה שלו (למשל, להסכים להגדיל את התגמול רק אם כל חברי המועצה יצטרפו לקואליציה), והדבר יחליש את האופוזיציה, אשר כבר היום היא, בדרך כלל, קטנה וחלשה. חשש נוסף הוא מהיווצרות תחושת תסכול בקרב חברי מועצה ברשויות שהתגמול שיאושר בהן הוא נמוך יחסית. לפי מחקרים מתחום הכלכלה ההתנהגותית, תחושת תסכול כזו עלולה לעודד שחיתות, משום שחברי מועצה מתוסכלים יצדיקו לעצמם ביתר קלות התנהגות מושחתת בתירוץ שהם "מופלים לרעה".<sup>65</sup>

לפיכך אנו ממליצים לאפשר לרשויות המקומיות להעניק לחברי המועצה שלהן תגמול נוסף, מעבר לתגמול שייקבע בחקיקה, בתבנית של סל הוצאות קבוע. סל זה יכול מימון הוצאות הקשורות לפעילות במועצה, בדגש על הוצאות שמטרתן לשפר את איכות התפקוד של חבר המועצה, כגון קבלת ייעוץ משפטי או כלכלי, השתתפות בהכשרות מקצועיות ושמירה על קשר עם הבוחרים. על מנת ליצור מנגנון מיטבי יש לבחון הצעה זו ביסודיות אגב בחינת הצרכים של חברי המועצה ושל רשימותיהם.

את האפשרות של מימון סל הוצאות קבוע בידי המועצה עצמה יש להתנות ב־5 תנאים:

- (1) **התנהלות מפלגתית-רשימתית.** מוצע שהמימון יינתן לכל רשימה על פי המספר הכולל של חברי המועצה החברים בה. הרשימה תנהל את סל ההוצאות שלה באופן עצמאי, על פי הקריטריונים שייקבעו מראש על ידי משרד הפנים.
- (2) **הגבלת מימון.** הגובה המרבי של סל ההוצאות שהמועצה תהיה רשאית לקבוע לחבר מועצה יעמוד על סכום התגמול הכספי שחבר מועצה ברשות זכאי לו.
- (3) **שוויון מוחלט בין הרשימות המיוצגות במועצה.** כל רשימות המועצה יקבלו מימון שווה של סל ההוצאות הנגזר ממספרם של חברי המועצה ברשימה, בלי תלות בהשתייכותם הפוליטית לקואליציה או לאופוזיציה.

65 לחובנות מתחום הכלכלה ההתנהגותית על הגורמים לשחיתות ראו Feldman, 2018.

(4) מימון סל ההוצאות ייעשה מכספי המועצה בלבד.

(5) זמן מוגדר להחלטה. ייקבע זמן מוגדר לאחר הבחירות שרק במסגרתו מועצת הרשות רשאית לקבוע את סל ההוצאות.<sup>66</sup> הגבלה זו תמנע את הפיכתו של סל ההוצאות לחלק קבוע מהמקח והממכר הפוליטיים, הנמשך לאורך כל הקדנציה.

## 4.4. תגמול לפי מספר התושבים ברשות

במרבית המדינות שבחנו מקובל שגובה התגמול המוענק לחברי מועצות נגזר מגודל הרשות המקומית; וברשויות שיש בהן מספר תושבים גדול במיוחד, הנטייה היא להתקרב לשכר ממשי. הנימוק הוא שעומס העבודה המוטל על חברי המועצה גדל ככל שהרשות שהם פועלים בה גדולה יותר.<sup>67</sup> גם בישראל שכרם של ראשי הרשויות והסגנים בשכר (וגם מספר הסגנים בשכר) נגזר במישירן ממספר התושבים ברשות, ולכן, לכאורה, אך טבעי הוא שאותו עיקרון ינחה גם את גובה התגמול לחברי המועצה. בחקיקה ובתקנות שהיו נהוגות בעבר בישראל לא היה הבדל בתגמול בין רשויות עם מספר תושבים שונה, אך בהצעות החוק העיקריות שקודמו בנושא זה בשנים האחרונות הייתה התייחסות אחרת לרשויות שונות לפי מספר התושבים המתגוררים בהן.

ואולם חישוב העומס המוטל על חברי המועצה על סמך גודל הרשות יכול להציג תמונה שגויה של העומס הממשי המוטל עליהם. ואם כך, דרך אפשרית אחרת לחישוב מדויק יותר של היקף הפעילות של חברי המועצה ושל האחריות המוטלת עליהם היא באמצעות חישוב היחס בין מספר חברי המועצה למספר התושבים ברשות. לדוגמה – על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיריית ירושלים פועלים, נכון ל-2019, 31 חברי מועצה, ובעיר מתגוררים

66 מודל מעין זה נהוג בצרפת שבה ברשויות המונות מעל 100,000 תושבים, מועצת העיר מחויבת לקבוע בפרק זמן של שלושה חודשים מיום כינונה את גובה החגמול.

919,438 תושבים. כלומר, היחס הוא, בקירוב, חבר מועצה אחד על כל 30 אלף תושבים. לשם השוואה, במועצה המקומית מעלה אפרים יש 7 חברי מועצה על 1,241 תושבים, כלומר חבר מועצה אחד על כל 177 תושבים. ברור כמובן שהתגמול לחבר מועצה בירושלים צריך להיות גבוה בהרבה מהתגמול לחבר מועצה במעלה אפרים. וכך, אם במעלה אפרים חבר מועצה מקבל תגמול חודשי כולל בסך 1,500 ש"ח, חבר מועצה בירושלים אמור לקבל לפחות פי 2.5 מזה. מנגנון כזה משקף בדיוק רב יותר את העומס המוטל על חבר מועצה לעומת מנגנון הבדוק אך ורק את מספר התושבים המתגוררים ברשות (אם כי ברור מאליו שגם המנגנון המוצע אינו משקלל פרמטרים אחרים המשפיעים על העומס).

אנו סבורים כי קביעת גובה התגמול כנגזרת של היחס בין מספר חברי המועצה למספר התושבים ישקף נכון יותר את העומס המוטל על חברי המועצה, בעיקר ברשויות גדולות. ברשויות אלה עלות התגמול לחברי המועצה זניחה יחסית לתקציב הגבוה של הרשות המקומית, ומנגד היחס של מספר התושבים לחבר מועצה גבוה במיוחד ולכן העומס המוטל על כל חבר מועצה כבד.

## 4.5. תגמול גבוה יותר ליו"רים של ועדות ולמחזיקי תיקים

במדינות אחדות, דוגמת אירלנד ואנגליה, חברי מועצה הממלאים תפקידים מסוימים זכאים לתגמול מיוחד. ההנחה היא שהם נושאים באחריות גדולה יותר או נדרשים להשקיע זמן רב יותר בפעילותם במועצה. גם בחקיקה שנהגה בעבר בישראל ניכרו יסודות לתפיסה זו: התגמול הכספי לחברי מועצה החברים בדירקטוריון של תאגיד עירוני היה נמוך מהתגמול לחבר מועצה שהוא גם יו"ר דירקטוריון של תאגיד עירוני. יתר על כן, חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), תשנ"ה-1995, קבע כי חברי מועצה שהוצלו להם סמכויות מידי ראש העיר בנושא מסוים – כלומר, מחזיקי תיקים –

יהיו זכאים לקבל גם החזרי הוצאות לצורך מילוי תפקידם נוסף על התגמול עבור השתתפות בישיבות. ואולם החוק הזה והתקנות שהותקנו בעקבותיו לא הפרידו בין ראשי ועדות וחברי מועצה "רגילים" לעניין התגמול הכספי עבור השתתפות בישיבות המועצה והוועדות.

אנו סבורים שכאשר מדובר בישראל, מתן תגמול גבוה יותר לראשי ועדות ולמחזיקי תיקים עלול לפגוע בהתנהלות של המועצה במקום לטייב אותה, מן הטעמים שלהלן:

### 1. היעדר צורך ממשי

על פי החוק מחויבות לפעול, נכון להיום, 21 ועדות חובה בכל עירייה ו-19 בכל מועצה מקומית,<sup>68</sup> נוסף על ועדות הרשות שהמועצה רשאית להקים על פי החלטתה. רוב ועדות החובה, קל וחומר ועדות הרשות, הן ועדות מייעצות לראש הרשות ולמועצה, והן חסרות יכולת השפעה ממשית. אומנם לוועדה המקומית לתכנון ובנייה ולוועדת הכספים יש סמכות פורמלית ממשית, אך לא זה המצב באשר למרבית הוועדות. הוועדות גם מתקשות לבצע תפקידי פיקוח, בין היתר בגלל השליטה החזקה של ראש הרשות בפקידות המקומית. ולכן, כפי שהראינו לעיל, מבקר המדינה כבר מצא בעבר כי ברשויות רבות נוכחותם של חברי המועצה בישיבות הוועדות דלה. התוצאה היא שברוב הוועדות לא נדרשת מהיו"ר השקעה משמעותית נוספת, וגם מידת האחריות שלו מוגבלת. נוסף על היו"רים של הוועדות, מכהנים במועצה גם "מחזיקי תיקים" – חברי מועצה האמונים על תחום אחריות מסוים. מחזיקי התיקים הם חלק מהקואליציה, והם מקבלים את סמכותם כחלק מההסכמים הקואליציוניים עם ראש הרשות. מעמדם של חברי מועצה המחזיקים בתיקים אינו מעוגן בחקיקה, ולמעשה אין להם כל סמכות ביצועית פורמלית מוגדרת. במצב העניינים הנוכחי הסמכויות המואצלות למחזיקי התיקים אינן גדולות בדרך כלל, ולעיתים התואר "מחזיקי תיק" הוא רק תואר של כבוד ואין מאחוריו שום סמכות ואחריות. משום כך אין הצדקה ממשית להעניק תגמול כספי גבוה יותר למחזיקי תיקים.

68 ראו פירוט על כך בחוך משרד הפנים, 2018: 166-167.

## 2. חיזוק ראש הרשות

מתן תגמול גבוה יותר לראשי ועדות ולמחזיקי תיקים יביא, למרבה האבסורד, לחיזוק מעמדו של ראש הרשות מול מועצת הרשות. לראש הרשות יש השפעה מכרעת על בחירת היו"רים של הוועדות ועל המינויים של מחזיקי התיקים, ובאופן טבעי חלוקת התפקידים האלה היא חלק מהמשחק הפוליטי ומתהליך הרכבת הקואליציה. לפיכך, אם יו"רים של ועדות יקבלו תגמול גבוה מהתגמול שיקבלו חברי המועצה האחרים, הדבר ייתן בידי ראש הרשות "מנוף" או אמצעי רב עוצמה בהליך הרכבת קואליציה; ובמילים אחרות, הוא יוכל לגייס סיעות וחברי מועצה לקואליציה ולהבטיח את נאמנותם בתמורה לקבלת תפקיד משתלם של יו"ר ועדה.

כפי שהראינו לעיל, הניסיון הישראלי מתחילת שנות ה־90, התקופה שבה חברי מועצות קיבלו תגמול כספי רק אם היו חברים בדירקטוריון של תאגיד עירוני, אכן מלמד שהתפקיד של חבר דירקטוריון בתאגיד עירוני הפך ל"סחורה פוליטית", כלומר אפשר לראש הרשות לתגמל חברי מועצה הסרים למרותו. היות שבישראל ראשי הרשויות מחזיקים בסמכויות רבות מול חברי המועצה שלהם, והואיל והאופוזיציות במועצות קטנות וחלשות בדרך כלל, מובן מאוד החשש מפעולות שמעצימות עוד יותר את כוחם של ראשי הרשויות.<sup>69</sup>

## 3. פגיעה בתפקוד

כאמור, הניסיון הישראלי מלמד כי בשנים שחברי מועצות קיבלו תגמול כספי רק אם היו חברים בדירקטוריון של תאגיד עירוני, הוביל הדבר ל"ניפוח" שלא לצורך של מספר התאגידים העירוניים ולמינויים לא־מקצועיים של חברי מועצות לדירקטוריונים של תאגיד. לכן עולה החשש שהדבר יקרה גם במועצות של הרשויות המקומיות אם יינתן בהן תגמול גבוה יותר לראשי ועדות ולמחזיקי תיקים.

לפיכך **אנו ממליצים שלא יינתן תגמול גבוה יותר לראשי ועדות או למחזיקי תיקים**. במקום זה אנו מציעים לאמץ את הנוהג המקובל בוועדות הכנסת. שכר היו"רים של ועדות הכנסת אינו גבוה משכרם של חברי כנסת מן המניין. עם זאת, הם זכאים למשאבים נוספים המסייעים להם בתפקידם: עוזר פרלמנטרי נוסף, יועצים מקצועיים (לוועדה), עדיפות בטיפול בבקשות המוגשות למרכז המחקר והמידע של הכנסת ועוד. חלק מהמשאבים הללו הם למעשה משאבים של הוועדה ולא של ראש הוועדה בלבד. באותו אופן נראה שכדי לטייב את עבודת הוועדות במועצות של הרשויות המקומיות ואף לחזק את מעמדן יהיה יעיל יותר לסייע ליו"רים של הוועדות (או למקצתם) באמצעות הקצאת משאבים כמו יועצים ועוזרים ולא דווקא באמצעות תגמול כספי גבוה יותר.

## 4.6. תגמול כספי גבוה יותר לראש האופוזיציה

האופוזיציות ברשויות המקומיות בישראל הן, ברובן, קטנות וחלשות, מכיוון שיש נטייה ברורה להקמת קואליציות רחבות. במחקר בנושא זה נמצא כי 31 מתוך 34 הקואליציות שכיהנו ב־17 הרשויות הגדולות בישראל לאחר הבחירות המקומיות ב־2008 וב־2013 היו "קואליציות עודפות" (קואליציות הכוללות יותר סיעות מן המספר המתחייב להשגת רוב), ו־3 מהן היו אף קואליציות מקיר לקיר, ללא אופוזיציה כלל.<sup>70</sup> על בסיס ראיונות עומק שקיימו שני עורכי המחקר הם הסיקו כי סיבה מרכזית לכך היא חוסר היכולת של חברי האופוזיציה להשפיע על ההתנהלות של הרשות או לפקח על ראש הרשות, בין היתר בשל מחסור במשאבים (במיוחד לעומת המשאבים המוקצים לראש הרשות, הנהנה מסיוע מקצועי ומינהלי), בגלל השליטה של ראש הרשות בדרג המקצועי ומשום היעדר כלי פיקוח אפקטיביים של חברי המועצה עליו.<sup>71</sup>

מצב זה בעייתי במיוחד לנוכח חשיבותה של האופוזיציה במשטר הדמוקרטי. לאופוזיציה, לרבות ברשויות המקומיות, תפקיד חשוב ביותר בפקוח על השלטון המכהן (למשל באמצעות ועדת ביקורת) ובהצבת אלטרנטיבה עקרונית לציבור הרחב, וכן בחשיפת מקרים של מינהל לא תקין ושחיתות בעבודת השלטון.<sup>72</sup>

יש צורך מהותי אפוא בחיזוק האופוזיציות ברשויות המקומיות. יצירת מעמד רשמי חדש של "ראש אופוזיציה", שיקבל תגמול ממשי ואפילו שכר, תסייע בכך. ראשית, הדבר ייצור תמריץ מוסדי משמעותי לסיעות ולחברי מועצה להיות באופוזיציה; שנית, מתן תגמול ממשי לראש האופוזיציה יאפשר לו להקדיש זמן רב יותר לפיקוח על פעילות הרשות; ושלישית, ובאופן כללי יותר, לתושבי הרשות תעמוד אלטרנטיבה מוגדרת לראש הרשות.<sup>73</sup>

בהקשר זה נעיר כי גם שכרו של ראש האופוזיציה בכנסת גבוה משכרם של יתר חברי הכנסת. בעניין זה קובע חוק הכנסת (סעיף 16(א)) כי ועדת הכנסת תקבע את שכרו של ראש האופוזיציה, ובלבד ששכרו לא יפחת משכרו של שר בממשלה.

**אנו מציעים אפוא ליצור תפקיד רשמי של "ראש אופוזיציה" במועצת הרשות ולהעניק לו תגמול כספי ממשי, גבוה מהתגמול שיינתן לשאר חברי המועצה.** אנחנו סבורים שיש להעניק לראש האופוזיציה שכר זהה לשכרם של סגני ראש רשות. כדי לחסוך בעלויות אפשר לקצץ בשכרם של הסגנים בשכר (שהוא היום גבוה מאוד, ולדעתנו גבוה מדי); או, לחלופין, ברשויות מסוימות לבטל את אחד התקנים לסגן בשכר. לדוגמה, ברשויות שמכהנים בהן שני סגני ראש רשות (או יותר) אפשר לתקצב את שכרו של ראש האופוזיציה בלי שהתקצוב יביא לעלויות גדולות נוספות.

אשר לקביעת זהות ראש האופוזיציה – אנו מציעים לחייב בחוק שבכל רשות ייבחר ראש אופוזיציה, שיהיה (בדומה לתפקיד זה בכנסת) נציג הסיעה הגדולה

72 טוטנאור, 2013.

73 להרחבה על המלצה זו ועל המלצות נוספות בעניין מעמדם של חברי המועצות ראו פרידמן ושפירא, 2020.



ביותר בסיעות האופוזיציה, אלא אם יותר מ-50% מחברי האופוזיציה בחרו ראש אופוזיציה אחר.

## 4.7. מימון מטעם המדינה או מטעם הרשויות?

ברוב המדינות הרשויות המקומיות מממנות מתקציבן את התגמול הכספי לחברי המועצות שלהן. בישראל יהיה קשה להחיל נוהל דומה על הרשויות המקומיות, לפחות בשלבים הראשונים של הטמעת המודל. הסיבות לכך הן שבישראל לא נהוג כיום תגמול כספי כלשהו לחברי מועצות, ויש להניח שרשויות מקומיות רבות יתקשו, או לא יסכימו, לממן הוצאה זו בעצמן. מתן תגמול לכלל חברי המועצות בשיטה שאנחנו ממליצים עליה כאן אינו כרוך בעלויות גבוהות ביחס לתקציב המדינה,<sup>74</sup> אך אם מימון הוצאה זו ייעשה מתוך תקציב הרשות המקומית, יכולות להיות לכך השפעות לא קטנות על תקציבה, לפחות בחלק מהמקרים. מנקודת מבט השוואתית, חשוב לזכור שהאוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות בישראל חלשה מאוד ביחס למקובל במדינות מפותחות, ובפרט היכולת שלהן לשלוט בהכנסות שלהן.<sup>75</sup> אפשר לטעון שגם מסיבה זו מוצדק שהמדינה, ולא הרשויות המקומיות, תהיה אחראית למימון. נוסף על הנטל הכלכלי הצפוי נראה שראשי רשויות רבים מתנגדים להענקת תגמול לחברי מועצות מחשש שהנוהל החדש יעצים את כוחה של המועצה ויגביר את יכולתם של חבריה לפקח עליהם, וגם משום כך – אם המימון יהיה תלוי רק, או בעיקר, ברשויות עצמן, ייתכן שרבות מהן ינסו להתחמק ממנו.

לטווח הארוך חשוב לעגן בחוק את חובתן של הרשויות המקומיות לממן את התגמול לחברי המועצה שלהן כחלק מהתפיסה שהתגמול הוא מהותי לעבודת

74 בשיחה שהתקיימה בין כותבי מסמך זה לבכירים במשרד הפנים העריכו נציגי משרד הפנים כי סך העלויות למתן התגמול לפי המודל המוצג כאן הוא 70 מיליון ש"ח בקירוב.

75 ראו על כך פינקלשטיין, 2020: 46-48.

הרשות המקומית ואינו מותנה בהעברת תקציבים מהממשלה ושמיון התגמול על ידי הרשות המקומית מחזק את מעמדן העצמאי של הרשויות המקומיות. כבר כאשר עלה לקריאה ראשונה בכנסת חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), תשנ"ה-1995, הדגיש יו"ר הכנסת דאז וחוקר השלטון המקומי פרופ' שבח וייס תובנה זו: "כמי שעסק הרבה בענייני שלטון מקומי, ראשי הרשויות צריכים להיות מאוד מעוניינים שהמיון הזה לא יבוא מהממשלה, ואני לא צריך לפרש. זה מיון פעוט. איזו סמליות עגומה יש בכך שאת העניין הזה תשלם הממשלה, כאילו היא מעבירה".<sup>76</sup>

לפיכך מוצע לקבוע תוכנית רב־שנתית למעבר הדרגתי למיון התגמול הכספי לחברי המועצות על ידי הרשויות המקומיות בתקנות או בחוק. אם התגמול יגיע לכדי שיעור לא מבוטל (שאותו יש לקבוע) מתקציב הרשות, ובפרט מתקציבה שאינו "צבוע" לפעולות מוגדרות, יש לבחון את המשך ההשתתפות של המדינה, בייחוד כל עוד מידת העצמאות הפיננסית של הרשויות המקומיות נמוכה.

## **4.8. תגמול כספי לחברי מועצות במועצות אזוריות**

החקיקה שנהגה בעבר בישראל העניקה תגמול כספי לחברי מועצות בעיריות ובמועצות מקומיות, אך לא חלה על מועצות אזוריות. שני גורמים עיקריים הביאו להחרגת חברי המועצות במועצות האזוריות:

האחד, מספר חברי המועצה במועצות האזוריות נגזר ממספר היישובים בכל מועצה, ובדרך כלל מדובר במספר תושבים קטן. מכאן שהיחס בין מספר התושבים למספר חברי המועצה במועצות האזוריות נמוך מהיחס הזה בשאר הרשויות המקומיות, ולכן העומס המוטל על חברי המועצות במועצות האזוריות

<sup>76</sup> דברי הכנסת, הישיבה המאתיים־ושמונים־וארבע של הכנסת השלוש־עשרה, דצמבר 1994.

מופחת. לאחר בחירות 2018 לרשויות המקומיות עמד מספר התושבים על כל חבר מועצה במועצות האזוריות על 806, לעומת 1,036 במועצות המקומיות ו-4,800 בעיריות.

השני, המערכת השלטונית במועצות האזוריות היא מערכת דו־רובדית, ולצד חברי המועצה ישנם גם הוועדים המקומיים. החברים בוועדים הללו אינם מקבלים תגמול כספי. יש הטוענים כי אנשים אלו נדרשים להשקיע בפעילותם במועצה זמן רב יותר מחברי המועצה, ולכן הענקת תגמול כספי לחברי המועצה תיצור תחושה של אפליה לרעה בקרב חברי הוועדים המקומיים.<sup>77</sup>

לנוכח המתואר כאן, מסקנתנו היא שבשלב הראשון יש להעניק תגמול כספי לחברי המועצות בעיריות ובמועצות המקומיות בלבד. בשלב השני יש לבחון את סוגיית מתן התגמול לחברי המועצות במועצות האזוריות על בסיס מחקר שיתמקד בסוג זה של רשויות מקומיות.

## פרק 5. סיכום והמלצות

בחינה של סוגיית מתן תגמול לחברי המועצות ברשויות המקומיות בישראל מלמדת כי אף שנעשו מהלכים לאורך השנים שביקשו לשנות את המצב של אי־הענקת תגמול כספי, נכון להיום חברי מועצות עדיין אינם זכאים לתגמול מכל סוג שהוא על תפקידם כנבחר ציבור.

יתרה מזו, חוזר מנכ"ל של משרד הפנים אף אוסר על הרשויות לתגמל חברי מועצות גם אם הן מעוניינות לעשות זאת. מבחינה חוקית רשות מקומית מחויבת להעניק, לכל חברי המועצה שלה, וביחד, משרד אחד שיש בו מכשיר טלפון, מכשיר פקס ומחשב. אלא שברשויות רבות אפילו הקצאה דלה זו אינה מתבצעת הלכה למעשה.

למצב זה, שבו חברי מועצה אינם מקבלים תגמול על פעילותם במועצה, ואשר לעיתים קרובות הם אף נדרשים לשלם מכיסם הפרטי על הוצאות שהם עושים לצורך מילוי תפקידם, יש כמה וכמה תוצאות בעייתיות, הפוגעות גם בתפקוד המועצה וגם בדמוקרטיה המקומית. כך לדוגמה, זמינותם של חברי המועצה לעסוק בענייני הרשות ולמלא את תפקידם כנבחר ציבור נפגעת, שכן רובם עובדים במשרה בשכר בד בבד עם פעילותם במועצה. הפגיעה מורגשת במיוחד בכל הנוגע לתפקיד המועצה כגורם המפקח על ראש הרשות, מכיוון שהאי־זמינות של חברי המועצה והתלות שלהם בראש הרשות לצורך קבלת משאבים מהרשות מובילות לכך שהם אינם מבצעים כראוי את משימת הפיקוח על המתנהל ברשות. יתר על כן, פעמים רבות חברי מועצה נאלצים להוציא כסף מכיסם הפרטי לצורך מילוי תפקידם ואינם מקבלים החזר מהרשות על ההוצאה, והדבר יוצר חסמים בפני תושבים ממעמד חברתי־כלכלי נמוך, שאינם יכולים להרשות לעצמם הוצאה זו. תופעות אלו פוגעות בתפקוד הדמוקרטיה המקומית, ויש להן גם הפוטנציאל להעצים את המוטיבציה של חברי המועצה להשיג רווח עקיף לעצמם באמצעות עשיית מעשים שאינם כשרים.

ניכר כי גם בהשוואה למדינות אחרות, ישראל חריגה מאוד. בעוד כל המדינות שנסקרו במסמך זה מעניקות תגמול כספי מסוים לחברי מועצות, ובעוד רובן אף

משלבות בין כמה סוגי תגמול, בישראל לא מוענק אך אחד מסוגי התגמול, ולא זו בלבד אלא שמתן התגמול נאסר בחוזר המנכ"ל של משרד הפנים. ואולם דווקא עריכת רפורמה שמטרתה לחזק את סמכויותיו של ראש הרשות המקומית, כפי שנעשה בגרמניה, צריכה להיות מלווה במתן תגמול כספי לחברי המועצה מתוך הבנה שחיזוק סמכויות חייב להיות מלווה בהעצמת הפיקוח על הרשות ועל העומד בראשה. למרות הבנה זו, כאשר עברה בישראל בשנות ה־70 של המאה ה־20 הרפורמה ברשויות המקומיות, שחיזקה את מעמדו של ראש הרשות, לא הוחלט יחד איתה על חיזוק מעמדם של חברי המועצה, בין היתר באמצעות מתן תגמול כספי לחברי מועצות, ויכולתם של חברי המועצות למלא את תפקידם נפגעה בשל כך.

**לפיכך אנו תומכים בחקיקה שתעניק תגמול לחברי מועצות. חקיקה כזאת תחזק את מעמדם ואת כוחם ברשות ותאפשר להם למלא כראוי את תפקידם כנבחרים ציבור.**<sup>78</sup>

לאור הניתוח שהוצג כאן לבניית מודל התגמול הכספי לחברי מועצות אנו ממליצים:

**(1) התגמול הכספי לחברי מועצות יינתן להם ישירות, בתור קצבה הניתנת כפיצוי על שעות הפעילות שלהם במועצה.**

על מנת לשמר את האופי האלטרואיסטי שבתפקיד חבר המועצה יש להימנע מלהעניק לחברי מועצות שכר שעלול ליצור מוטיבציה המותאמת לנורמות של שוק העבודה. מתן קצבה לחברי המועצה בתמורה על פעילותם, אך לא בגובה שווה ערך לשכר, יכול לשמר את התפיסה האלטרואיסטית של התפקיד של חבר מועצה.

78 לנוסח הצעה החוק המוצע ראו בנספח.

**(2) חלק הארי של התגמול יינתן באופן גלובלי ואחיד ולא כנגזרת של נוכחות והשתתפות בישיבות.**

הנימוק הוא שחברי מועצה הם נבחרי ציבור, ותפקידם אינו מסתכם בהשתתפות בישיבות המועצה והוועדות. מתן תגמול רק על בסיס נוכחות בישיבות המועצה וועדותיה עלול להוליד תפיסה שזוהי הדרישה היחידה מחברי המועצה. עם זאת, בשל התופעה הנרחבת למדי של היעדרות של חברי מועצות מישיבות אנו ממליצים שחלק מהתגמול – לכל היותר שליש – יינתן עבור נוכחות בישיבות.

**(3) גובה התגמול ייקבע כנגזרת של היחס בין מספר חברי המועצה למספר התושבים ברשות, על פי החלטת משרד הפנים.**

בשיטה זו התגמול ישקף טוב יותר את העומס שחברי המועצה נדרשים להתמודד איתו.

**(4) לחברי מועצה שהם מחזיקי תיקים או ראשי ועדות לא יוענק תגמול כספי גבוה מזה שיוענק לחברי מועצה "רגילים".**

מתן תגמול גבוה יותר לחברי מועצה הממלאים תפקידים אלו, שבדרך כלל משתייכים לקואליציה, עלול לחזק יתר על המידה את ראש הרשות ולשמש בידיו אתנן פוליטי להצטרפות לקואליציה. עם זאת, מכיוון שלמחזיקים בתפקידים אלו יש סמכויות ותחומי אחריות נרחבים יותר משל חבר מועצה מן המניין, אנו סבורים שיהיה יעיל יותר לסייע ליו"רים של ועדות (או למקצתם) באמצעות הקצאת משאבים כמו יועצים ועוזרים ולא באמצעות תגמול כספי גבוה יותר, ובפרט בוועדות חשובות ומשפיעות דוגמת הוועדה לתכנון ובנייה.

**(5) יוקם תפקיד רשמי של "ראש אופוזיציה" במועצת הרשות. ראש האופוזיציה יקבל תגמול כספי גבוה מהתגמול שיקבלו שאר חברי המועצה.**

מתוך ההבנה שלאופוזיציה תפקיד חשוב בפיקוח על המתנהל ברשות בכלל ועל ראש הרשות בפרט, מתן תגמול כספי גבוה לראש האופוזיציה ייצור תמריץ מוסדי לסיעות ולחברי המועצה למלא תפקיד זה. לעניין זה חשיבות ראשונה במעלה בשלטון המקומי, לנוכח העובדה שנכון להיום האופוזיציות ברשויות המקומיות בישראל חלשות מאוד ולעיתים אף לא קיימות. מתן תגמול גבוה

לראש האופוזיציה גם יאפשר לו להקדיש זמן רב יותר לפיקוח על פעילות הרשות. ובאופן כללי יותר, לתושבי הרשות תעמוד אלטרנטיבה מוגדרת לראש הרשות.

**(6) תיקבע תוכנית רב־שנתית למעבר הדרגתי למימון התגמול הכספי על ידי הרשויות המקומיות.**

צעד זה יאפשר לכל הרשויות לעשות את ההתאמות הנדרשות לתקציבן כך שיוכלו גם לממן את התגמול וגם לשמור על עצמאותן. בד בבד יש לבחון את המשך ההשתתפות של המדינה במימון התגמול, בעיקר כל עוד מידת העצמאות הפיננסית של הרשויות המקומיות נמוכה.

**(7) הכנסת ומשרד הפנים יקבעו בחקיקה ראשית או משנית את התגמול המינימלי שכל חבר מועצה זכאי לו, אך הרשות המקומית תהיה רשאית להעניק לו מימון נוסף בדמות סל הוצאות שיוקצה לרשימות המיוצגות במועצה על פי גודלן.**

כך יהיה אפשר לחזק את האוטונומיה של הרשות המקומית ולאפשר לה גמישות מסוימת על פי הצרכים של נבחרי הציבור הפועלים בה ובלי לפגוע בתגמול הבסיסי שכלל חברי המועצה זכאים לו בהתאם לקביעת הכנסת ומשרד הפנים.

**(8) כדי למנוע שימוש לא ראוי בסל ההוצאות המוקצה לחברי המועצה אנו ממליצים כי מימון הסל יידרש לעמוד בתנאים שלהלן:**

א. על המימון להיעשות במסגרת של סל הוצאות הקשורות לפעילותם הספציפית של חברי המועצה ברשות, ולא בשיטה של תגמול כספי;

ב. המימון חייב להינתן לכל הרשימות המיוצגות במועצה וכנגזרת של מספר הנציגים ובלי קשר לשיוכם לקואליציה או לאופוזיציה;

ג. למועצת הרשות ייקבע זמן מוגדר לאחר הבחירות שבו היא תוכל לקבוע אם היא מאשרת מימון של סל הוצאות נוסף. מטרת תנאי זה היא למנוע שימוש פוליטי במימון סל ההוצאות.

# נספח

## הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (גמול כספי לחברי מועצה), תשפ"א-2021

- הוספת סעיף T125
1. בפקודת העיריות<sup>1</sup> (להלן – הפקודה), אחרי סעיף 125 יבוא:
- (א) גמול כספי לחברי מועצה בסעיף זה, "חבר מועצה" – חבר מועצה שאינו מקבל שכר ותנאי שירות מקופת העירייה.
- (ב) חבר מועצה יהיה זכאי לקבל תגמול כספי חודשי מקופת העירייה שאינו מותנה בהיקף פעילות מדווח.
- (ג) חבר מועצה יהיה זכאי לקבל מקופת העירייה תגמול כספי נוסף, שיוענק בהתאם למספר ישיבות המועצה שבהן נכח. תגמול כספי זה יעמוד על עד למחצית מהתגמול השנתי שישולם לחבר מועצה לפי סעיף קטן (ב).
- (ד) התגמול שיינתן לחברי המועצה לפי סעיף קטן (ב) יהיה בסכום שוויוני בין כלל חברי המועצה באותה עירייה. התגמול שיינתן לפי סעיף קטן (ג) יהיה בסכום שוויוני בין כלל חברי המועצה באותה עירייה ובסכום שוויוני עבור כל ישיבה של המועצה באותה עירייה.

1 דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197; ס"ח החשע"ז, עמ' 315.



(ה) השר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יקבע את הסכומים שישולמו לחברי מועצה כגמול חודשי ואת מועדי התשלום כאמור בסעיף קטן (ב), וכן את אופן הדיווח, את הסכומים ואת התנאים לתשלום בעד השתתפות בישיבות המועצה, כאמור בסעיף קטן (ג), ואת אופן התשלום; בתקנות לפי סעיף קטן זה יכול שייקבעו בין היתר –

- (1) שיעורים שונים של תגמול חודשי כאמור בסעיף קטן (ב) שישולמו לחברי מועצה על פי היחס בין מספר התושבים למספר חברי המועצה בכל עירייה;
- (2) שיעורים שונים של תגמול בעד השתתפות בישיבות כאמור בסעיף קטן (ג) שישולמו לחברי מועצה בהתאם ליחס בין מספר התושבים למספר חברי המועצה בכל עירייה;
- (3) מספר מרבי של כלל ישיבות המועצה בשנת כספים שבהן השתתף חבר מועצה ושבעדן יקבל תגמול השתתפות בישיבות כאמור בסעיף קטן (ג).

(ו) על אף האמור בסעיף זה, עד לסוף שנת הכספים שלאחר תום שלוש שנים מיום תחילתו של חוק זה, כספי התגמול לפי סעיף זה יועברו מאוצר המדינה לקופת העירייה; השר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יהיה רשאי לקבוע כי גם לאחר מכן יועבר חלק שייקבע מכספי התגמול לפי סעיף קטן (ב), סעיף קטן (ג) או שניהם מאוצר המדינה לקופת העירייה, בכל העיריות או בחלקן, והכול כפי שיוגדר בתקנות.

- |    |   |                              |
|----|---|------------------------------|
| 2. | בפקודת המועצות המקומיות <sup>2</sup> , בסעיף 34א, במקום "וסעיפים 142א" יבוא "וסעיפים 125ד, 142א".   | תיקון פקודת המועצות המקומיות |
| 3. | תקנות ראשונות לפי סעיף 125ד(ה) לפקודה, כנוסחו בסעיף 1 לחוק זה, יובאו לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בתוך שלושה חודשים מיום פרסומו של חוק זה. | תקנות ראשונות                |
| 4. | תחילתו של חוק זה ביום...  | תחילה                        |

## דברי הסבר

בעוד ראשי הרשויות בישראל ואחדים מסגניהם זכאים לשכר, שאר חברי המועצות פועלים על בסיס התנדבותי לחלוטין וזכאים ל"סל שירותים" בסיסי בלבד (למשל, שירותי משרד).

תגמול כספי לחברי המועצות ברשויות המקומיות הוא הכרחי כדי לשפר את תפקודם של חברי המועצות בפרט ושל הדמוקרטיה המקומית בכלל. חוות דעת ונייר מדיניות של המכון הישראלי לדמוקרטיה<sup>3</sup> מצביעים על כך שהמצב הנוכחי, שבו חברי המועצות אינם מקבלים תגמול כספי, גורם לנזקים שונים, בכללם: פגיעה כלכלית בחברי המועצה; פגיעה ביכולתם של חברי המועצה למלא את תפקידם, ובעיקר במה שקשור לזמינותם לכך; ויצירת חסם כלכלי בפני המועמדים לתפקיד זה, הפוגע בשוויון ההזדמנויות להיבחר. חוות הדעת ונייר המדיניות אף מראים כי מתן סוג כלשהו של תגמול לחברי מועצות מקומיות הוא הנורמה המקובלת במדינות דמוקרטיות בעולם.

הצעת החוק הנוכחית מבקשת לתקן מצב עניינים לקוי זה. היא מציעה להעניק לחברי מועצות בעריות ובמועצות מקומיות תגמול כספי. התגמול יהיה אחיד לכל חברי המועצה באותה מועצה (מלבד ראש הרשות והסגנים בשכר). התגמול ישלב בין תשלום גלובלי לבין תשלום מוגבל על בסיס השתתפות בישיבות המועצה. תשלומים אלו יכולים להשתנות לפי היחס בין מספר חברי המועצה למספר התושבים ברשות – יחס המשקף במידה מסוימת את עומס המשימות המוטל על חבר המועצה.

עקרונית, כפי שנהוג בדמוקרטיות אחרות, הרשות המקומית היא שצריכה לממן את התגמול הכספי. עם זאת מוצע שבשנים הראשונות משרד הפנים הוא שיתקב את התגמול. הנימוק להצעה הוא שבישראל לא נהוג כיום תגמול כספי כלשהו לחברי מועצה, ויש להניח שרשויות מקומיות רבות יתקשו לממן הוצאה זו בעצמן. לפיכך מוצע שבשלוש השנים הראשונות לאחר כניסת החוק לתוקף,

3 אריאל פינקלשטיין, אביטל פרידמן ואסף שפירא, "חוות דעת: מתן תגמול לחברי מועצות ברשויות מקומיות", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2020.

המדינה תעביר לרשויות את המימון עבור חברי המועצה. במהלך פרק זמן זה יוכל משרד הפנים לגבש תוכנית הדרגתית למעבר למימון על ידי הרשויות. מהלך זה יהיה כרוך בהוצאה מתקציב המדינה בסכום מוערך של כ־70 מיליון ש"ח.

הצעת חוק זו נכתבה בסיוע המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת העשרים על ידי חברי הכנסת דוד אמסלם ואחמד טיבי (פ/20/2311), אך הוסרה משולחן הכנסת.

## רשימת המקורות

- אבנרי, נחמיה, 2020. המשפט והמקום: משפט השלטון המקומי בישראל, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- אגף הביקורת – עיריית בית שאן, 2017. "דוח מבקרת העירייה לשנת 2016".
- אגף הביקורת – עיריית נתניה, 2019. "דוח מבקר העירייה מס' 35 לשנת 2018".
- אגף הביקורת – עיריית רמת השרון, 2019. "מבקר העירייה: דוח שנתי לשנת 2018".
- אגף הביקורת – עיריית תל אביב, 2012. "דוח מבקרת העירייה לשנת 2011".
- בן יהודה, צח, 2014. "תנאי שכר, החזרי הוצאות ושירותים נוספים שחברי המועצה ברשויות מקומיות זכאים להם", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- בניטה, רינת, ושלי מזרחי-סימון, 2018. "ייצוג הולם לנשים בשלטון המקומי: תמונת מצב בישראל ומבט משווה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ברסלר-גונן, רותם, 2010. "בית הנבחרים המקומי: מאזן הכוחות בין ראש רשות, חברי מועצה והפקידות המקומית לאור הבחירה הישירה והצעת חוק העיריות החדש", בתוך: אברהם בריכטה, ערן ויגודה-גדות וגיא פדה (עורכים), עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי, ירושלים וחיפה: כרמל ואוניברסיטת חיפה, עמ' 476-503.
- דקלו, שמואל, 2001. "איגוד ערי השרון הצפוני מבקש מבג"ץ לאשר את משכורת יו"ר האיגוד", גלובס, 26.2.2001.
- [הארץ], 1958. "דיון בחוק המוניציפלי החדש", הארץ, 19.6.1958.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020. "קובץ הרשויות המקומיות 2018".
- זינגר, שלום, 2013. דיני שלטון מקומי – הווה ועתיד, שריגים-ליאון: נבו.

טוטנאור, אור, 2013. עזר כנגדה: האופוזיציה בכנסת ישראל, מחקר מדיניות 98, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כהן, בועז, 2020. "הצעה לסדר: חניה חינם לחברי מועצת העיר", כלבו חיפה והקריות, 2.1.2020.

מבקר המדינה, 2004. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2004", ירושלים.

מבקר המדינה, 2010. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009", ירושלים.

מבקר המדינה, 2014. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013", ירושלים.

מבקר המדינה, 2017. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017", ירושלים.

מן, יערה, 2019. האיזון הנכון: איך מקומות עבודה יכולים לקדם איזון בית-עבודה ולמה כדאי להם לעשות את זה, שדולת הנשים בישראל.

משרד הפנים, 2003. חוזר מנכ"ל 6/03, ירושלים.

משרד הפנים, 2004. חוזר מנכ"ל 11/04, ירושלים.

משרד הפנים, 2017. חוזר מנכ"ל 4/2017, ירושלים.

משרד הפנים, 2018. המדריך לנבחר ברשויות המקומיות, ירושלים.

משרד הפנים, 2020. חוזר מנכ"ל 3/2020, ירושלים.

סטולר-ליט, שחלב, 1990. "רק דתיים נבחרו", מעריב, 21.12.1990.

עבאדי, יוסי, 2009. "מבט למעמדו של חבר המועצה בשלטון המקומי: האשליה הדמוקרטית והרזז לשחיתות", אתר לשכת עורכי הדין בישראל.

פינקלשטיין, אריאל, 2020. השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, מחקר מדיניות 157, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, אביטל פרידמן, ואסף שפירא, 2020. "חווה דעה: מתן גמול לחברי מועצות ברשויות מקומיות", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (7 ביוני).

פרגר, אמיר, 2020. "תגמולים לחברי מועצה ברשויות המקומיות במדינות שונות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

פרוטוקול מס' 112 משיבת ועדה הפנים ואיכות הסביבה, 16.2.1994.

פרוטוקול מס' 312 משיבת ועדה הפנים ואיכות הסביבה, 11.3.1996.

פרוטוקול מס' 439 משיבת ועדה הפנים והגנת הסביבה, 3.7.2017.

פרוטוקול מס' 8 משיבת מועצת מועצה מקומית רמת ישי, 10.2.2019.

פרוטוקול מס' 16 משיבת מועצת עיריית רמת השרון, 17.5.2020.

פרידמן, אביטל, ואסף שפירא, 2020. חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות, הצעה לסדר 35, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שמיר-שנאן, לאה, 2017. "נבחרות ציבור בפוליטיקה המקומית: דוח מסכם המוגש למפעם הדרום והנגב", (8 במרץ).

שריג, אתי, 2015. "ייחסי הכוחות ברשות המקומית", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך א, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 207-224.

Congress of Local and Regional Authorities, 2019. "Financial Compensation of Local and Regional Elected Representatives in the Exercise of their Office," Committee of Ministers - Council of Europe.

Council of Europe, 1999. *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Germany: Situation in 1998*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Council of Europe, 2019. "Financial Compensation of Local and Regional Elected Representatives in the Exercise of their Office" (April 3).

Feldman, Yuval, 2018. *The Law of Good People: Challenging States' Ability to Regulate Human Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fleury, Marie, 2019. "Salaries of French Mayors," *World Mayors* (November).

Heyman, James, and Dan Ariely, 2004. "Effort for Payment: A Tale of Two Markets," *Psychological Science* 15 (11): 787-793.

Katz, Richard S., 1997. *Democracy and Elections*, New York: Oxford University Press.

Kymlicka, Will, 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, New York: Clarendon Press.

Rao, Nirmala, 1994. *The Making and Unmaking of Local Self-Government*, Aldershot: Dartmouth.

Salisbury Jones, Jennifer, 2016. "Councillors' Allowances," *Data Analyst, TaxPayers' Alliance* (March).

Tuttnauer, Or, and Avital Friedman, 2020. "Unnatural Partners: Coalescence in Israeli Local Government," *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 30: 1-21.

אריאל פינקלשטיין הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנט במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בראילן. תחומי המחקר העיקריים שלו הם שלטון מקומי ויחסי דת ומדינה בישראל.

אביטל פרידמן היא חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנטית באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי עיסוקה העיקריים הם הכנסת ותפקודה במבט השוואתי ופוליטיקה מפלגתית.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

מסת"ב:

978-965-519-357-2