



חוות דעת: מתן תגמול לחברי מועצות ברשויות מקומיות

אריאל פינקלשטיין, אביטל פרידמן וד"ר אסף שפירא

המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2020

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר טלי מרידור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליז אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' יורנון בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיין (פרס), אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמיהו כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' עליה פישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קומניצר

פרופ' ג'דעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יידיה צ' שטרן

פרופ' יאתן שניטקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמון

חולשתם של חברי מועצות ברשויות מקומיות היא אחת מהבעיות הבולטות של השלטון המקומי בישראל.¹ חולשה זו נובעת, בין היתר, מכך שהם אינם זכאים לתנאים בסיסיים. הכוונה היא הן למשאבים הנדרשים לצורך עבודתם: משאבים משרדיים, ייעוץ משפטי, משאבים המיועדים לחיזוק הקשר עם הבוחר, תמיכה מחקרית ועוד; והן לתשלום עבור פעילותם במועצה. בחוות דעת זו נתמקד במתן תגמולים שונים לחברי מועצות, בדגש על מודלים שונים של תגמול והשלכותיהם על השלטון המקומי.²

עיקרי ההמלצות הן:

- לגבש ולאמץ מודל להענקת תגמול לחברי מועצות ברשויות מקומיות בישראל.
- רוב התגמול הכספי יתבסס על תשלום גלובלי, ללא קשר לנוכחות בישיבות, אך חלק קטן-יחסית ממנו יינתן עבור נוכחות בישיבות מועצת הרשות.
- גובה התגמול ישתנה בין רשויות שונות, וייגזר ממספר חברי המועצה לתושב.
- לא יינתן תגמול גבוה יותר ליושבי ראש ועדות.
- יינתן תגמול גבוה יותר, ובאופן משמעותי, לראש האופוזיציה במועצה.
- התגמול ישלב בין תגמול כספי מוגבל להטבות שוות-כסף.
- בשנים הראשונות, משרד הפנים הוא שיתקצב את התגמול; אך תיקבע בחוק תכנית להרחבה הדרגתית של השתתפות הרשויות עצמן במימון, ובסופו של דבר הן אלו שיממנו את התגמול (למעט במקרים חריגים).

¹ להרחבה על מעמדם של חברי המועצות, ר' למשל: 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 ופדה (עורכים), עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי ביוכל ה-60, חיפה: כרמל, עמ' 476-503; ; שריג, אתי, 2015. "יחסי הכוחות ברשות המקומית". בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים, עמ' 207-224.

² ראוי לציין שהמסמך כולו מתייחס לעיריות ורשויות מקומיות, אך מבחינה עקרונית הצידוקים להענקת תגמול לחברי מועצות חלים גם לגבי מועצות אזוריות.

- אם ייקבע שרשויות יוכלו להעניק תגמול גבוה יותר מאשר המינימום שתקבע המדינה, תוספות אלה צריכות לעמוד בתנאים הבאים: התוספות יינתנו באמצעות הטבות שוות-כסף ולא באמצעות הגדלת התגמול הכספי הישיר; יישמר שוויון מוחלט בין חברי המועצה בכל הנוגע למתן ההטבות; ייקבע זמן מוגדר לאחר הבחירות שבו יהיה על המועצה להחליט בעניין ההטבות; ותצומצם מעורבות משרד הפנים באישור ההטבות – הוא יתערב רק אם יפרו הכללים.

יש להדגיש שמתן תגמול לחברי מועצות הוא צעד בעל חשיבות אדירה לחיזוק מעמדן של המועצות ויכולתן לפקח על ראש הרשות, לתפקוד הרשויות המקומיות ולדמוקרטיה המקומית, והוא גם מוצדק מבחינה השוואתית. לכן, **אנחנו סבורים כי יש לקדם מודל למתן תגמול לחברי מועצות בכל מקרה, אף אם הוא חורג מההמלצות המופיעות בחוות דעת זו.**

רקע

בישראל, נכון לסוף 2018, פועלים 3,662 חברי מועצה ב-257 רשויות שונות. בעוד ראשי הרשויות וחלק מסגניהם זכאים לשכר, שאר חברי המועצה פועלים על בסיס התנדבותי לחלוטין, וזכאים ל"סל שירותים" (למשל שירותי משרד) בסיסי בלבד. מצב עניינים זה גורם לנזקים שונים:

1. פגיעה אישית בחברי המועצה – החברים נאלצים לממן חלק ניכר מההוצאות הישירות הנובעות מפעילותם במועצה מכיסם הפרטי, החל מבייביסיטר לזמן הישיבות וכלה בהוצאות נסיעה. כמו כן, יכולת ההשתכרות שלהם עלולה להיפגע אם הם מצמצמים את היקף עבודתם בשכר כדי לפנות זמן למילוי תפקידם במועצה.

2. פגיעה ביכולתם של חברי המועצה למלא את תפקידיהם – חברי מועצה נאלצים, ברוב המקרים, לעבוד במקביל בעבודה בשכר. בשל כך, אין להם די זמן כדי להתכונן כראוי לישיבות המועצה וועדותיה וללמוד לעומק את הנושאים שעל סדר היום. כחלק מכך, נפגעת גם יכולתם לפקח על ראש הרשות (מתפקידיהם החשובים ביותר), אשר בניגוד להם נהנה ממשאבים כמו שכר וצוות מקצועי המסייעים לו בעבודתו, ומצמצמת יכולתם לחשוף ליקויים ואף שחיתויות. גם האפשרות שלהם לשוחח ולהיפגש עם התושבים כדי ללמוד טוב יותר את צרכיהם ולייצג אותם בצורה טובה – מוגבלת.

3. חסם כלכלי בפני מועמדים – הצורך של חברי מועצה להשקיע זמן ומשאבים כספיים במילוי תפקידם יוצר חסם כלכלי בפני מועמדים למועצה. כלומר: תושבים שאינם יכולים לספוג את העלויות הכלכליות הנובעות ממילוי תפקיד של חבר מועצה, יימנעו מלכתחילה מלהעמיד את עצמם לבחירה. אפשר לראות בכך פגיעה בפועל בזכות להיבחר, שהיא מעקרונית היסוד של משטר דמוקרטי. כפועל יוצא נפגעת גם רמת

הייצוגיות של המועצה, שכן החסם הכלכלי צפוי להרתיע בעיקר מועמדים פוטנציאליים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, ולפגוע בייצוג אוכלוסיות אלה במועצה.

מועצת אירופה מכירה אף היא בחשיבות מתן תגמול כלכלי לחברי מועצה. סעיף 7.2 באמנה האירופאית לשלטון עצמי מקומי מ-1985 (The European Charter of Local Self Government) קובע כי יש לספק לנבחרי ציבור ברמה המקומית הקצבת שחר או פיצוי מספק על מנת לאפשר להם לבצע את תפקידם. ואכן, מסקירה השוואתית של 37 דמוקרטיות אחרות (ר' נספח) עולה כי בכולן חברי המועצה בשלטון במקומי זכאים לסוג כלשהו של תגמול.

גם בישראל נעשו מאמצים להעניק תגמול לחברי מועצות. ב-1995 התקבל בכנסת חוק הקובע כי חברי מועצה יקבלו תגמול על עבודתם (חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), תשנ"ה-1995). אך החלטה זו נבלמה במסגרת חוק ההסדרים, לא יושמה בפועל ובוטלה סופית ב-1998. לאורך השנים הועלו הצעות דומות בכנסת, בעיקר כהצעות חוק פרטיות, אך גם הן לא הגיעו לידי מימוש.

אנו סבורים כי מתן תגמול לחברי מועצות ברשויות מקומיות הוא הכרחי על מנת לשפר את תפקודם של חברי המועצה ואת הדמוקרטיה המקומית. כדי לגבש מודל ספציפי לתגמול חברי מועצה יש להכריע בכמה דילמות עיקריות. לכל הכרעה כזו יהיו השלכות נרחבות על מאזן הכוחות ברשות ועל אופן התנהלותם של חברי המועצה. להלן נתייחס לכמה דילמות עיקריות כאלה, ונציע כיווני פעולה רצויים לדעתנו.

מודל לתגמול חברי מועצות ברשויות מקומיות – דילמות עיקריות

1. תגמול גלובלי או תגמול על בסיס נוכחות בישיבה?

אנו סבורים כי ככלל, התגמול הגלובלי הולם יותר את מעמדם של חברי המועצה במשטר דמוקרטי. זאת, מכמה סיבות.

ראשית, הסקירה ההשוואתית מלמדת שאין אחידות בין המדינות, וחלק ניכר מהמדינות והרשויות משלב תגמול גלובלי לתגמול המבוסס על נוכחות בישיבות. עם זאת, בעוד שיש מדינות לא-מעטות שבהן התגמול הוא גלובלי בלבד, הרי שתגמול שמתבצע אך ורק על בסיס נוכחות הוא נדיר (לפי סקירתנו הדבר קיים רק באיטליה).

שנית, חברי מועצה הם נבחרי ציבור, ומשכך הם נדרשים לפעול כפי שהם סבורים שציבור הבוחרים רואה לנכון. השתתפות בישיבות המועצה וועדותיה היא חלק משמעותי מתפקידו של חבר המועצה, אך בוודאי לא היחיד – תפקידו כולל גם, למשל, מענה לפניית ציבור, מפגשים עם תושבים, דיווח לציבור על פעילות, וכן פיקוח ובקרה ופעילות ציבורית אחרת שאינה נעשית באופן פורמלי במסגרת ישיבות המועצה והוועדות. כל סיעה או חבר מועצה צריכים לאזן בין כל הפעולות האלה, בין היתר לפי האופן שבו לדעתם הציבור מצפה מהם לפעול וכן לפי כישוריהם האישיים והתנאים המוסדיים (למשל: עד כמה, ברשות מסוימת, ישיבות המועצה והוועדות הן משמעותיות



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בתהליכי קבלת ההחלטות?). יתר על כן, אפשר לשער שככל שחברי מועצה יתגמלו יותר על בסיס נוכחות בישיבות, הם יתפסו את תפקידם בהתאם – כתפקיד המתמחה בנוכחות בישיבות – וקיימת סכנה שיזניחו את הפעילויות החשובות האחרות שהם אמורים למלא.

שלישית, תגמול לפי נוכחות מעורר גם בעיות הנוגעות ליחסי הכוחות ברשות. ראש הרשות והקואליציה הם השולטים בקביעת מועדי ישיבות המועצה (תאריך ושעה). משיחות עם חברי מועצה עולה שחלקם מלינים על כך שלעיתים הישיבות נקבעות בזמנים שאינם נוחים להם (למשל בשעות העבודה), ולטענתם הדבר נעשה לעתים באופן מכוון, על מנת למנוע את השתתפותם. כמו כן, קיים חשש שהליך רישום הנוכחות בישיבות יהפוך לזירת מאבק בין חברי מועצה (למשל, במקרה של איחור משמעותי לישיבה).

במבט רחב יותר – גם שכרם של נבחרים ציבור אחרים, כמו ראשי הרשויות והסגנים בשכר או חברי הכנסת, אינו מותנה בנוכחות בישיבות המועצה/מליאת הכנסת או ועדות המועצה/הכנסת.

עם זאת, קשה להתעלם מכך שכיום קיימת בעיה משמעותית של היעדרות חברי מועצה מישיבות המועצה והוועדות, אף אם מדובר בנוכחות המוגדרת כחובה חוקית מתוקף תפקידם.³ הדבר פוגע בעבודת המועצה ובדימוי חברי המועצה. אם אכן יוענק לחברי מועצות תגמול, תהיה הצדקה לתמרץ אותם ואף לדרוש מהם להשתתף באופן מלא יותר בישיבות המועצה והוועדות. ברור גם שדימוי השלטון המקומי עלול להיפגע באופן משמעותי אם יתברר שחברי מועצה מקבלים תגמול אך אינם ממלאים את תפקידם כראוי בהיבט זה.

לאור זאת, אנו סבורים שהמצב הרצוי הוא שרוב התגמול הכספי לחברי המועצה יתבסס על תשלום גלובלי, ללא קשר לנוכחות בישיבות, אך חלק ממנו – לכל היותר שליש – יינתן עבור נוכחות בישיבות מועצת הרשות. עם זאת, כתנאי להענקת תגמול בגין נוכחות בישיבות המועצה, יש לקבוע ולאכוף כללים ברורים לגבי הישיבות, כך שראש הרשות לא יוכל "לשחק" עם מועדי הישיבות באופן שיקשה על חברי המועצה להשתתף בהן. אם לא ייקבעו כללים כאלה או שאי-אפשר יהיה לאכוף אותם, עדיף לאמץ מודל המבוסס אך ורק על תגמול גלובלי.

2. תגמול לפי גודל הרשות?

במרבית המדינות שנבחנו במסגרת מסמך זה, מקובל שגובה התגמול המוענק לחברי המועצה נגזר מגודל הרשות המקומית; וברשויות שיש בהן מספר תושבים גדול במיוחד, יש אף נטייה להתקרב לשכר ממושי. הרציונל לכך הוא שעומס עבודתם של חברי

³ ר' מבקר המדינה, 2004. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, ירושלים: משרד מבקר המדינה, עמ' 162-145.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המועצה גדל ככל שהרשות שבה הם פועלים גדולה יותר.⁴ למעשה, גם בישראל שכרם של ראשי הרשויות והסגנים בשכר (וגם מספר הסגנים בשכר) נגזר באופן ישיר ממספר התושבים ברשות המקומית, כך שלכאורה אך טבעי שהדבר ייעשה גם בנוגע לתגמול לחברי מועצה.

לפיכך אנו סבורים שהתגמול שיינתן לחברי המועצה צריך להתחשב במספר התושבים. אך אנו מציעים שהפרמטר לקביעת גובה התגמול יהיה מספר חברי המועצה לתושב, ולא מספר התושבים הכולל. למשל, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעיריית ירושלים יש 31 חברי מועצה ו-919,438 תושבים, כך שהיחס הוא חבר מועצה אחד על כל בערך 30 אלף תושבים; במועצה המקומית מעלה אפרים יש 7 חברי מועצה על 1,241 תושבים – חבר מועצה על כל 177 תושבים. לפיכך ברור כי התגמול של חבר מועצה בירושלים צריך להיות גבוה באופן משמעותי מזה של חבר מועצה במעלה אפרים. מנגנון כזה משקף בצורה מדויקת יותר את העומס המוטל על חבר מועצה לעומת מנגנון הבודק אך ורק את מספר התושבים (אם כי ברור מאליו שגם המנגנון המוצע לא משקלל את כל הפרמטרים המשפיעים על העומס).

באופן ספציפי מוצע לשקול שבכפוף להיתכנות תקציבית, בערים גדולות, למשל ערים המונות מעל מאה או מאתיים אלף תושבים, חברי המועצה יקבלו תגמול משמעותי המתקרב לשכר ממשי. בערים אלו עלות תגמול חברי המועצה זניחה יחסית אל מול התקציב הגבוה של המועצה, ומנגד מספר התושבים לחבר מועצה הינו גבוה במיוחד, כך שהעומס המוטל על חברי המועצה הוא גדול.

3. תגמול גבוה יותר ליושבי ראש ועדות?

אפשר להעניק תגמול גבוה יותר לחברי מועצה הנושאים בתפקידים שונים במועצה, מתוך רציונל שלפיו הם נושאים באחריות גדולה יותר ו/או נדרשים להשקיע זמן רב יותר בעבודת המועצה. בהקשר הישראלי אפשר להציע להעניק תגמול גבוה יותר ליושבי ראש של ועדות, כפי שנהוג למשל באירלנד ובערים רבות באנגליה.

אנו מביעים התנגדות למתן תגמול גבוה יותר ליושבי ראש ועדות, מהסיבות הבאות:

א. תפקיד הוועדות ויושבי הראש שלהן – במצב הנוכחי נדרשות לפעול 21 ועדות חובה בכל עירייה ו-19 בכל מועצה מקומית,⁵ וזאת מלבד ועדות רשות שמקימה מועצת הרשות על פי החלטתה. רוב ועדות החובה, וקל וחומר ועדות הרשות, הן ועדות מייעצות לראש הרשות ולמועצה וחסרות יכולת השפעה ממשית. אמנם לוועדה המקומית לתכנון ובנייה ולוועדת הכספים יש סמכות פורמלית משמעותית, אך לא כך הדבר בנוגע למרבית הוועדות. הוועדות גם מתקשות לבצע תפקידי פיקוח ובקרה, בין היתר לאור השליטה החזקה של ראש הרשות בפקידות המקומית. בשל כל זאת, כפי שמצא בעבר מבקר

⁴ Rao, Nirmala, 1994. *The Making and Unmaking of Local Self- Government*, Aldershot: Dartmouth.

⁵ ר' פירוט על כך בתוך: משרד הפנים, 2018. המדריך לנבחר ברשויות המקומיות, ירושלים, עמ' 166-167.



המדינה, ברשויות רבות חברי המועצה מפגינים נוכחות מעטה בוועדות.⁶ בהתאם לכך, ברוב הוועדות לא נדרשת מיושב הראש השקעה משמעותית נוספת, וגם מידת האחריות שלו מוגבלת.

ב. חיזוק ראש המועצה – מתן תגמול גבוה יותר ליושבי ראש של ועדות יביא באופן אבסורדי לחיזוק מעמדו של ראש הרשות אל מול מועצת העיר. לראש הרשות יש השפעה מכרעת על בחירת יושבי ראש הוועדות, ובאופן טבעי חלוקת תפקידים אלה היא חלק מהמשחק הפוליטי ומתהליך הרכבת הקואליציה. לאור זאת, אם יושבי ראש ועדות יקבלו תגמול גבוה יותר מיתר חברי המועצה, הדבר יעניק לראש הרשות "מנוף" או משאב משמעותי בהליך הרכבת קואליציה – הוא יוכל לגייס סיעות וחברי מועצה לקואליציה ולהבטיח את נאמנותם בזכות הענקת תפקיד משתלם של יו"ר ועדה. לאור המצב הנוכחי בישראל, שבו ראשי הרשויות מחזיקים בסמכויות משמעותיות אל מול חברי המועצה, והאופוזיציה במועצה בדרך כלל קטנה וחלשה (ר' בהמשך),⁷ מוצע שלא להעצים עוד יותר את ראשי הרשויות באמצעות מתן כלי נוסף זה.

ג. תגמול במשאבים – בכנסת, שכרם של יושבי ראש הוועדות אינו גבוה יותר 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. בדומה, נראה כי **במידת האפשר, מומלץ לסייע ליושבי ראש ועדות (או לחלקם) באמצעות הקצאת משאבים כמו יועצים ועוזרים ולא באמצעות תגמול גבוה יותר.**

4. תגמול גבוה יותר לראש האופוזיציה?

אנו תומכים במתן תגמול גבוה יותר לראש האופוזיציה ברשות המקומית. באופן עקרוני אנו אף תומכים במתן שכר של ממש לראש האופוזיציה ולא רק תגמול כספי.

כאמור, האופוזיציות ברשויות מקומיות נוטות להיות קטנות וחלשות. יש נטייה ברורה להקמת קואליציות רחבות. במחקר בנושא זה נמצא כי 31 מתוך 34 הקואליציות שכיחנו ב-17 הרשויות הגדולות לאחר הבחירות המקומיות ב-2008 ו-2013 היו "קואליציות עודפות" (קואליציות הכוללות יותר סיעות מהמספר המתחייב לצורך השגת רוב), ושלוש מהן היו אף קואליציות מקיר לקיר, ללא אופוזיציה כלל. החוקרים טענו, על בסיס ראיונות עומק שביצעו, כי סיבה מרכזית לכך היא חוסר היכולת של חברי האופוזיציה להשפיע על התנהלות הרשות או לפקח על ראש הרשות, בין היתר בשל

⁶ מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת**, ר' הערה 3 לעיל.

⁷ ר' למשל Tuttnauer, Or, and Avital Friedman, 2020. "Unnatural partners: coalescence in Israeli local government," *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*.

מחסור במשאבים (במיוחד לעומת ראש הרשות, הנהנה מסיוע מקצועי ומינהלי), שליטת ראש הרשות בדרג המקצועי והיעדר כלי פיקוח אפקטיביים של חברי המועצה עליו.⁸

מצב זה בעייתי במיוחד לאור חשיבותה של האופוזיציה לכל משטר דמוקרטי. לאופוזיציה, לרבות ברשויות מקומיות, תפקיד משמעותי בפיקוח וביקורת על השלטון המכהן (למשל בוועדת ביקורת), בהצבת אלטרנטיבה עקרונית בפני הציבור הרחב בחשיפת מקרים של מנהל לא תקין ושחיתות בעבודת השלטון.⁹

לאור זאת, יש צורך ממשי בחיזוק האופוזיציות ברשויות מקומיות. יצירת מעמד רשמי חדש של "ראש אופוזיציה", שיקבל תגמול משמעותי ואף שכר, תסייע בכך. ראשית, הדבר ייצור תמריץ מוסדי משמעותי לסיעות וחברי מועצה להישאר באופוזיציה. שנית, מתן תגמול משמעותי לראש האופוזיציה יאפשר לו להקדיש יותר זמן לצורך פיקוח ובקרה על פעילות הרשות. באופן כללי יותר, בפני תושבי הרשות תעמוד אלטרנטיבה מוגדרת לראש הרשות.

ראוי לציין שגם שכרו של ראש האופוזיציה בכנסת גבוה מזה של יתר חברי הכנסת: חוק הכנסת (סעיף 16(א)) קובע כי ועדת הכנסת תקבע את שכרו של ראש האופוזיציה ובלבד ששכרו לא יפחת משכרו של שר בממשלה.

לכן, **אנו מציעים ליצור תפקיד רשמי של "ראש אופוזיציה" במועצת הרשות ולהעניק לו תגמול משמעותי, גבוה יותר מאשר התגמול שניתן לשאר חברי המועצה.** במידת האפשר, אנחנו סבורים שיש להעניק לראש האופוזיציה שכר הזהה לשכרם של סגני ראש רשות. כדי לחסוך בעלויות, אפשר לדעתנו במקביל לקצץ בשכרם של הסגנים בשכר (שהוא כיום גבוה למדי) או לחלופין, בחלק מהרשויות, לבטל את אחד מהתקנים לסגן בשכר. כך, ברשויות שבהן מכהנים שני סגני ראש רשות ומעלה, אפשר יהיה לתקצב את שכרו של ראש האופוזיציה מבלי שהדבר יביא לעלויות משמעותיות נוספות.

אשר לקביעת זהות ראש האופוזיציה – אנו מציעים לחייב בחוק שבכל רשות ייבחר ראש אופוזיציה, שיהיה (בדומה לתפקיד זה בכנסת) נציג הסיעה הגדולה ביותר, אלא אם למעלה מ-50% מחברי האופוזיציה בחרו ראש אופוזיציה אחר.

5. תגמול כספי או שווה-כסף?

מקובל להבחין בין: א. תגמולים כספיים ישירים – שכר מלא או חלקי, הקצבה, פיצוי כספי על נוכחות בישיבות המועצה וכדומה; ב. תגמולים המבוססים על הטבות שוות-כסף – הוצאות הקשורות לעבודה (הוצאות טלפוניות, הוצאות נסיעה לכנסים והשתלמויות וכו') והטבות רווחה למיניהן (הכוללות תשלומי פנסיה, הטבות לחגים ועוד). מבחינה עקרונית, **רצוי שהתגמול שיוענק לחברי המועצה ישלב בין תגמול כספי**

⁸ Ibid.

⁹ טוטנאור, אור, 2013. עזר כנגדה: האופוזיציה בכנסת ישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מוגבל לבין הטבות שוות-כסף. עמדה זו מתבססת הן על תובנות מתחום הכלכלה ההתנהגותית והן על מבט השוואתי.

השוואה הבין-לאומית מלמדת כי כמעט בכל המדינות התגמול הניתן לחברי מועצה מורכב משילוב של שני הסוגים הללו – כך ב-32 מתוך 37 המדינות שבדקנו. תגמול כספי נפוץ במיוחד: זהו סוג התגמול שאליו מתייחס סעיף 7.2 באמנה האירופאית לשלטון עצמי מקומי, ורק שתיים מתוך 47 המדינות החתומות על אמנה זו לא מספקות תגמול מסוג זה (מונטנגרו וקפריסין).

מעבר לכך, מחקרים מתחום הכלכלה ההתנהגותית מצאו כי סוגי תגמול שונים משפיעים באופן שונה על המוטיבציה וההשקעה בביצוע עבודות. ככלל, תגמול באמצעות הטבות שוות-כסף יוצר מוטיבציה אלטרואיסטית יותר, כך שהמוטיבציה אינה קשורה בהכרח לשווי הטבות; לעומת זאת, כאשר התגמול הוא כספי, המוטיבציה של מי שמקבל את התגמול מותאמת לנורמות של שוק העבודה, ומשתנה בהתאם לגובה התשלום.¹⁰ בהתאם לכך, אפשר להסיק שמתן תגמולים כספיים עלול לשנות את מסגרת הפעולה של חברי המועצה ולחזק את התפיסה שמדובר במסגרת תעסוקתית-תועלתנית. לפיכך, בהנחה שהתגמול שיינתן לחברי המועצה לא יהיה גבוה ביחס לשכר המקובל במשק – הדבר עלול לפגוע במוטיבציה שלהם ולהוביל לירידה בהיקף ואיכות עבודתם. מצד שני, תפקידם של חברי המועצה גם אינו בגדר התנדבות טהורה או חד-פעמית (שהיא זו הנבחנת במחקרים בכלכלה ההתנהגותית), משום שהם נדרשים להשקיע מזמנם ולעתים אף מכיסם הפרטי למשך תקופה ארוכה. לכן, יש יסוד להניח שהסתפקות אך ורק בהטבות שוות-כסף לא תעודד מוטיבציה אלטרואיסטית אלא דווקא תוביל לתסכול בקרב חברי המועצה ותפגע במוטיבציה שלהם. כך גם עלה משיחות שקיימו עם חברי מועצה.

בהתאם לכך, אנו סבורים שנכון להימנע ממודל המבוסס אך ורק על תגמול כספי (אלא אם מדובר בתגמול כספי גבוה, כמו זה המקבלים חברי כנסת – ולכך אין היתכנות) או ממודל המבוסס אך ורק על הטבות שוות-כסף. נראה שהמודל הרצוי יעניק לחברי המועצה: א. תגמול כספי מוגבל – רצוי שהתגמול לא יוגדר כשכר אלא כפיצוי על הזמן שחברי מועצה מקדישים למילוי תפקידם, כדי להימנע מתפיסה תעסוקתית-תועלתנית בקרב חברי המועצה; ב. הטבות שוות-כסף – אנו ממליצים לבצע סקר-מקדים בקרב חברי מועצה כדי לברר מהם ההטבות שהם זקוקים להן. משיחות שאנו קיימו עם חברי מועצה עולה שחברי מועצה נזקקים להטבות שוות-כסף כמו החזרי נסיעות, החזר עבור שימוש בטלפון והוצאות בגין טיפול במשפחה (בעיקר בייביסיטר).¹¹

6. מימון מוגדר מראש או גמיש?

¹⁰ Heyman, James and Dan Ariely, 2004. "Effort for Payment: A tale of Two Markets," *Psychological science* 15 (11): 787-793.

¹¹ אנו מציעים לשקול גם להעניק לחברי מועצות משאבים כמו שירותי ייעוץ של עורכי דין ורואי חשבון וסיוע מחקר-מקצועי בתחומי פעילותה של הרשות. אך לא נדון בכך בחוות הדעת הנוכחית.

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

במרבית המדינות החקיקה הראשית מסדירה את התגמול הכספי לחברי המועצה באופן בסיסי למדי, והרשויות המקומיות הן אלו שקובעות את גובה התגמול המדויק (או השכר). יש מדינות שבהן העצמאות הפיננסית הכללית של הרשויות המקומיות גבוהה מאוד, וכחלק מכך יש לרשויות המקומיות גם עצמאות רבה בקביעת גובה התגמול (בריטניה, פינלנד). יש מדינות שבהן החוק קובע סכום מינימלי ו/או סכום מירבי, והמועצה בכל רשות מקומית קובעת לעצמה את גובה התגמול בהתאם למגבלות אלה (הולנד, אוסטרליה, ליטא, בלגיה, לטביה). ישנן מדינות שבהן התגמול שקובעת הרשות המקומית כפוף לאישור הדרג האזורי (אוסטרליה, שווייץ).¹² יש גם מדינות שבהן לרשות המקומית אין עצמאות בקביעת התגמול, והוא נקבע ברמת החקיקה הארצית בלבד (צ'כיה, דנמרק, אירלנד). בישראל, לא רק שאין כיום חובה חוקית לתגמול את חברי המועצה, אלא שחוזר המנכ"ל של משרד הפנים אוסר במפורש על הרשויות המקומיות להעניק מיוזמתן לחברי המועצה תגמול כלשהו.

בשל העצמאות הפיננסית הנמוכה של הרשויות המקומיות בישראל, וכן התנגדותם של ראשי רשויות רבים לעצם מתן המימון (ר' לעיל), **משרד הפנים חייב לכל הפחות לקבוע תגמול מינימלי** (לפי הצעתנו, גובה התגמול הכספי הישיר יושפע גם מהפרמטר של מספר חברי המועצה לתושב). השאלה היא אפוא אם לאפשר לרשויות מקומיות להעניק תגמול נוסף מעבר למינימום זה.

לגמישות כזו יש יתרונות וחסרונות. מחד, בהנחה שהתגמול המוצע על ידי המשרד נמוך למדי, הרי שהגדלת התגמול על ידי חלק מהרשויות היא צעד מבורך. בנוסף, הגדלת התגמול תהיה בגדר הצהרה משמעותית מצד הרשות לגבי חשיבות מעמד חברי המועצה, והדבר עשוי לחזק את מעמדם בתוך הרשות, למשל מול הפקידות המקצועית. מנקודת מבט רחבה יותר, גמישות כזו מהווה הכרה של המדינה בכך שהרשות המקומית היא גוף דמוקרטי עצמאי, ואף עשויה לסייע בעתיד להגברת הגמישות הפיננסית של הרשויות המקומיות, אשר היא כאמור נמוכה מאוד ביחס למדינות מפותחות אחרות. מנגד, ישנו חשש שהשארית ההכרעה על גובה התגמול המדויק בידי מועצת הרשות תהפוך את התגמול לחלק מהסחר-מכר הפוליטי בניית קואליציה באופן שיביא לבזבוז כספי ציבור ולדימוי שלילי של התגמול ושל חברי המועצה בעיני התושבים. ראש הרשות גם יוכל להשתמש בתגמול כ"מנוף" לשכנוע חברי מועצה להצטרף לקואליציה שלו (למשל, להסכים להגדיל את התגמול רק אם כל חברי המועצה יצטרפו לקואליציה) – והדבר יחליש את האופוזיציה, אשר כבר היום נוטה כאמור להיות קטנה וחלשה. חשש נוסף הוא מיצירת תחושת תסכול בקרב חברי אותן המועצות שיזכו לתגמול נמוך-יחסית. לפי מחקרים מתחום הכלכלה ההתנהגותית, תחושת תסכול כזו עלולה לעודד

¹² להרחבה: בן יהודה, צח, 2014. **תנאי שכר, החזרי הוצאות ושירותים נוספים שחברי מועצה ברשויות מקומיות זכאים להם – סקירה משווה**, ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר והמידע, עמ' 5; Congress of Local and Regional Authorities, 2019. **Financial Compensation of Local and Regional Elected Representatives in the Exercise of their Office**, 2019, p. 11-12.

שחיתות, משום שחברי המועצה המתוסכלים יצדיקו בפני עצמם ביתר-קלות את ההתנהגות המושחתת בכך שהם "מופלים לרעה".¹³

לאור מורכבות זאת, **אנו נמנעים מהבעת עמדה עקרונית בשאלה אם יש לאפשר לרשויות גמישות בהרחבת התגמול מעבר למינימום שייקבע**. על כל פנים, אם תתאפשר גמישות כזו, עליה לעמוד בתנאים הבאים:

- **ההטבות שיינתנו יהיו שוות-כסף בלבד**, ולא באמצעות הגדלת התגמול הכספי הישיר.
- **יישמר שוויון מוחלט בין חברי המועצה** – כולם יקבלו אותן הטבות.
- **ייקבע זמן מוגדר להחלטה** – ייקבע זמן מוגדר לאחר הבחירות שרק במסגרתו מועצת העיר רשאית לקבוע הטבות שוות-כסף נוספות. מודל מעין זה נהוג בצרפת (ברשויות המונות מעל 100,000 תושבים, מועצת העיר נדרשת לקבוע בטווח של שלושה חודשים מיום כינונה את גובה התגמול). מגבלה זו תמנע את הפיכתן של ההטבות לחלק קבוע מהמקח והממכר הפוליטיים, הנמשך לאורך כל הקדנציה.
- **צמצום מעורבות משרד הפנים** – איננו רואים צורך בהכפפת אישור המועצה לשר הפנים. ניסיון העבר מלמד שבהחלטות מסוג זה מעורבות של השר והמשרד עלולה לערב גם שיקולים פוליטיים או לעורר טענות לשיקולים פוליטיים, וכן היא יכולה להביא לעיכובים בירוקרטיים בשל העומס שבו מצויים עובדי המשרד. במקום זאת, יש לקבוע בחקיקה או בתקנות קריטריונים אחידים (כמו כאמור שוויון מוחלט במתן ההטבות). עם זאת, חריגה של הרשות מקריטריונים אלה תוכל להביא להתערבות משרד הפנים.

7. מימון מטעם המדינה או מטעם הרשויות?

ברובן המוחלט של המדינות, הרשויות המקומיות מממנות את התגמול הכספי לחברי המועצה מתקציבן. עם זאת, **מוצע שבשנים הראשונות משרד הפנים הוא שיתקצב את התגמול**. הסיבות הן שבישראל לא נהוג כיום תגמול כספי כלשהו לחברי מועצה, ויש להניח שרשויות מקומיות רבות יתקשו או לא יסכימו לממן הוצאה זו בעצמן. נוסף על הנטל הכלכלי, נראה שראשי רשויות רבים מתנגדים לתגמול חברי מועצות בשל החשש שהדבר יעצים את כוחה של המועצה ויגביר את יכולתה לפקח עליהם – וגם בשל כך, אם המימון יהיה תלוי רק או בעיקר ברשויות עצמן ייתכן שרבות מהן ינסו להתחמק ממנו. מנקודת מבט השוואתית, חשוב לזכור שהאוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות בישראל נמוכה מאוד ביחס למקובל במדינות מפותחות¹⁴ – ואפשר לטעון שגם מסיבה זו מוצדק שהמדינה (ולא הרשויות המקומיות) תהיה אחראית למימון

¹³ לתובנות מתחום הכלכלה ההתנהגותית על הגורמים לשחיתות, ר' Feldman, Yuval, 2018. **The Law of Good people: Challenging States' Ability to Regulate Human Behavior**, Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁴ ר' למשל המחקר ההשוואתי הבא של הבנק העולמי, שבו נמצא שישראל היא המדינה שהכי-פחות מבזרת סמכויות לשלטון המקומי מבין מדינות ה-OECD: Ivanyna, Maksym and Anwar Shah.

לטווח הארוך, חשוב לעגן את חובתן של הרשויות המקומיות לממן את התגמול לחברי המועצות, כחלק מתפיסה שהתגמול הנו מהותי לעבודת הרשות המקומית ולכן הוא אינטרס של הרשות עצמה. לפיכך יש לקבוע במסגרת החוק תכנית רב-שנתית למעבר הדרגתי למימון על ידי הרשויות המקומיות. עם זאת, אם התגמול יגיע לכדי שיעור לא מבוטל (שאותו יש לקבוע) מתקציב הרשות, ובפרט מתקציבה שאינו "צבוע" לפעילויות מוגדרות, יש לבחון המשך השתתפות של המדינה, במיוחד כל עוד העצמאות הפיננסית של הרשויות המקומיות נמוכה.

על החתום,



ד"ר אסף שפירא



אביטל פרידמן



אריאל פינקלשטיין



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

נספח : סוגי תגמול המוענקים לחברי מועצה ברשויות המקומיות בקרב מדינות
שונות¹⁵

הטבות ותנאים שווי-כסף			תגמול כספי			מדינה
רווחה	החזרים	פיצוי על אובדן הכנסות	פיצוי (לפי נוכחות בישיבות/תפקיד)	הקצבה	שכר (מלא/חלקי)	
+	+		+		+	אוסטריה
	+		+			איטליה
N/A	+		N/A	+		איסלנד
+	+			+	+	אירלנד
	+				+	אלבניה
+	+		+	+		אנגליה
+	+				+	אנדורה
+	+	+		+		בולגריה
+	N/A			+	+	בוסניה הרצגובינה
			+	+		בלגיה
+	+	+	+	+		גאורגיה
+	+	+		+	+	הולנד
	+			+		טורקיה
	+	+			+	לוקסמבורג
+	+	+	+	+	+	לטביה
+	+		N/A	+		ליטא
+				+		מולדובה
	+					מונטנגרו
+				+		מלטה
+	+	+		+		נורבגיה
	+			+	+	ניו זילנד

¹⁵ המידע לקוח ברובו מתוך: The Council of Europe, 2019. [Financial Compensation of Local and Regional Elected Representatives in the Exercise of their Office](#)



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

	+			+		סלובניה
+	+		+	+	+	סלובקיה
	+			+		סן מרינו
+	+		+		+	ספרד
+	+				+	סקוטלנד
+	+		N/A	N/A	N/A	פורטוגל
+	+	+	+	+		פינלנד
+	+			+	+	ציכיה
+	+		N/A	+		צפון מקדוניה
+	+	+		+		צרפת
+	+			+		קוסובו
	+					קפריסין
+	+			+		קרואטיה
+	+	+	N/A	+		רומניה
+	+	+	+		+	רוסיה
				+		שבדיה
+			+	+	+	שוויץ