

הגיע הזמן לתגמל

את חברי המועצות ברשויות המקומיות

תקציר הצעה לרפורמה

אריאל פינקלשטיין
אביטל פרידמן



להצעה המלאה באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה:
מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות

תוכן העניינים

2	מבוא
3	תמונת המצב במספרים
4	התוצאות השליליות של אי-מתן תגמול כספי
6	ישראל והעולם
7	הרפורמה הנדרשת

חברי מועצות ברשויות המקומיות בישראל אינם זכאים לתגמול מכל סוג שהוא על תפקידם כנבחרי ציבור. יתרה מזו, חוזר מנכ"ל של משרד הפנים אף אוסר על הרשויות לתגמל חברי מועצות גם אם הן מעוניינות לעשות זאת.

למצב זה, שבו חברי מועצה אינם מקבלים תגמול על פעילותם במועצה, ולעיתים קרובות הם אף נדרשים לשלם מכיסים הפרטי על הוצאות לצורך מילוי תפקידם, יש השלכות בעייתיות גם על תפקוד המועצה וגם על הדמוקרטיה המקומית. כך לדוגמה, זמינותם של חברי המועצה לעסוק בענייני הרשות ולמלא את תפקידם כנבחרי 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, והם אינם מקבלים החזר מהרשות על ההוצאה. דבר זה יוצר חסמים בפני תושבים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, שאינם יכולים להרשות לעצמם הוצאה כזאת. לתופעות אלו יש פוטנציאל להעצים את המוטיבציה של חברי מועצה להשיג רווח עקיף לעצמם באמצעות עשיית מעשים שאינם כשרים.

תמונת המצב במספרים

מספר חברי המועצות בעיריות ובמועצות המקומיות בישראל תלוי במספר התושבים ברשות ומחולק לארבע 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.

המספר הכולל של חברי המועצות בכלל הרשויות המקומיות בישראל לאחר בחירות 2018 לרשויות המקומיות הוא 3,841, מתוכם 255 ראשי רשויות. חוק הרשויות המקומיות מ-1975 קובע כי מלבד ראש הרשות, רק סגניו ראשים לקבל שכר ותנאי שירות מקופת הרשות המקומית. בפועל, מספר סגני ראשי הרשויות המרבי שמוותר לשלם להם שכר בכלל הרשויות המקומיות הוא 305, שהם 8.5% מסך חברי המועצות. למעשה, חבר מועצה שאינו מתמנה לסגן ראש רשות בשכר לא רק שאינו מקבל שכר עבור פעילותו במועצה אלא גם אינו זכאי אפילו להחזרי הוצאות. לא זו אף זו, נאסר על הרשות להעניק לו תגמול מכל סוג שהוא.

התוצאות השליליות של אי-מתן תגמול כספי

1. פגיעה בתפקוד חברי המועצה

חברי המועצה נאלצים, ברוב המקרים, לעבוד בעבודה בשכר בד בבד עם פעילותם במועצה, כך שאין 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.

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 כמו: נסיעות, חניה, מימון קבלת ייעוץ משפטי או שמירה על קשר עם הבוחר.

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 בקרב חברי המועצה של אוכלוסיות שמצבן הכלכלי חלש.

5. מיעוט בייצוג נשים

שיעורן של הנשים החברות במועצות לאחר הבחירות לרשויות המקומיות ב-2018 עומד על 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.¹ בשנת 2017 נעשה סקר בקרב חברות מועצות באזור דרום ישראל במטרה

1 רינת בניטה ושלי מזרחי-סימון, "ייצוג הולם לנשים בשלטון המקומי: תמונת מצב בישראל ומבט משווה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2018.

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.²

6. פתח לשחיתות

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

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

ישראל והעולם

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.

תגמולים לחברי מועצה ברשויות מקומיות

זכויות סוציאליות	החזרים	פיצוי על אובדן הכנסות	פיצוי תלוי תפקיד/ נוכחות	קצבה	שכר (מלא/חלקי)	
-	-	-	-	-	-	ישראל
-	+	-	+	-	-	איטליה
+	+	+	-	+	+	הולנד
-	-	+	+	+	-	גרמניה
+	+	+	-	+	-	צרפת
-	+	-	-	+	+	ניו זילנד
+	+	-	+	+	-	אנגליה
+	+	-	+	-	+	אוסטריה
+	-	-	+	+	+	שוודיה
+	+	-	+	-	+	ספרד
-	+	-	-	-	-	קפריסין

+ עם תגמול - בלי תגמול

מקור: הנתונים מבוססים על "Financial Compensation of Local and Regional Elected Representatives in" the Exercise of their Office," Council of Europe, April 3, 2019 מלבד המדינות המסומנות בכוכבית. אלו אינן חתומות על האמנה לשלטון עצמי מקומי של מועצת אירופה, והמידע עליהן נאסף בנפרד.

הרפורמה הנדרשת

על מנת לחזק את מעמדם ולאפשר לחברי המועצות למלא כראוי את תפקידם כנבחרים ציבור, אנו ממליצים על מודל התגמול הכספי הבא:

(1) מתן תגמול כספי לחברי המועצות ברשויות המקומיות – רובו (שני שלישים) באופן גלובלי ועוד כשליש בכפוף להשתתפות בישיבות המועצה והוועדות. גובה התגמול ייקבע על פי גודל הרשות והיחס שבין מספר התושבים למספר חברי המועצה.

(2) בשל מידת העצמאות הפיננסית הנמוכה של הרשויות המקומיות בישראל ובגלל התנגדותם של ראשי רשויות רבים לעצם הענקת תגמול כספי לחברי המועצות, הכנסת ומשרד הפנים יקבעו את הגובה המינימלי של התגמול בחקיקה ראשית או משנית.

(3) בד בבד יש לאפשר לרשויות המקומיות להעניק לחברי המועצה שלהן סל הוצאות קבוע למימון 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.

(4) על כל רשות לבחור ראש אופוזיציה שיהיה (בדומה לתפקיד זה בכנסת) נציג הסיעה הגדולה ביותר בסיעות האופוזיציה, אלא אם יותר מ-50% מחברי האופוזיציה בחרו ראש אופוזיציה אחר. את התגמול הכספי והמעמד של ראש האופוזיציה יש להשוות לסגני ראשי הרשויות בשכר.

(5) לחברי מועצה המחזיקים תיקים או ראשי ועדות לא יוענק תגמול כספי גבוה מזה שיוענק לחברי מועצה "רגילים", על מנת שלא לחזק יתר על המידה את ראש הרשות ולהעניק אתנן פוליטי להצטרפות לקואליציה. עם זאת, מכיוון שלמחזיקים בתפקידים אלו יש סמכויות ותחומי אחריות נרחבים יותר משל חבר מועצה מן המניין, יהיה 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.

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