



תגמולים לחברי מועצה ברשויות המקומיות במדינות שונות

כתיבה: אמיר פרגר | אישור: אורלי אלמגור לוטן | עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: י"ח בסיון תש"ף, 10 ביוני 2020

סקירה משווה

תוכן העניינים

1.....	תמצית	1
4.....	מבוא	1.1
7.....	המצב בישראל	2.2
7.....	2.1 המצב כיום	
10.....	2.2 הצעות לשינוי המצב בישראל	
12.....	3. סקירה השוואתית: תגמולים לחברי מועצות במדינות מועצת אירופה	3
12.....	3.1 דגמי התגמולים הנהוגים במדינות מועצת אירופה	
14.....	3.2 שכיחות הדגמים השונים של התגמולים במדינות מועצת אירופה	
18.....	4. דוגמאות למודלים לקביעת התגמולים לחברי מועצה: בין ריכוזיות של השלטון המרכזי לאוטונומיה של השלטון המקומי	4
18.....	4.1 אירלנד: דומיננטיות של השלטון המרכזי	
21.....	4.2 צרפת: מנדט מוגבל של הרשויות המקומיות בהתאם לגבולות שנקבעו בחקיקה הראשית	
22.....	4.3 ניו זילנד: דומיננטיות מופחתת של השלטון המרכזי	
24.....	4.4 אנגליה: סמכות של הרשויות המקומיות בהתאם לגבולות שנקבעו בחקיקה הראשית	
26.....	4.5 אונטריו (קנדה): ללא מעורבות של השלטון המרכזי	

תמצית

מסמך זה נכתב עבור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ועניינו מתן תגמולים כספיים לחברי מועצות ברשויות המקומיות (להלן: חברי המועצות).

בחלקו הראשון של המסמך מתואר המצב בישראל (שבה חברי המועצות אינם זכאים לתגמול כספי עבור כהונתם), מוצג מידע בנוגע לתפקידם וסמכויותיהם של חברי המועצות ונדונה סוגיית התגמולים עבור מילוי תפקידם. בחלקו השני של המסמך מוצגים דגמים שונים של מתן תגמולים לחברי מועצות הנהוגים במדינות אירופה, בהסתמך על סקירה השוואתית בנושא זה שפרסמה מועצת אירופה באפריל 2019. בחלקו השלישי של המסמך מוצגות ביתר פירוט דוגמאות ממדינות שונות למודלים לקביעת התגמולים לחברי המועצות.

להלן עיקרי המסמך:

- **במדינות רבות מקובל לתת תגמולים לחברי מועצה, אם כי יש שונות רבה בין מדינות וכן בין רשויות מקומיות בתוך המדינות עצמן.**
- אחד הנימוקים לתמיכה במתן התגמולים הוא **שהם מאפשרים לקבוצות אוכלוסייה מגוונות לקחת חלק בדמוקרטיה המקומית ובכך מקדמים את עקרון הייצוג הדמוקרטי**. עוד נטען כי מתן התגמולים **נועד להוביל לשיפור היעילות והמקצועיות של עבודת חברי המועצה וכי הוא תורם לצמצום הסיכון לשחיתות מצידם**. כמו כן, מתן תגמולים **עשוי לצמצם את תלותם של חברי המועצה בראש הרשות ולאפשר להם יתר עצמאות, ואף להשפיע לטובה על יציבותה של מועצת הרשות**. מנגד, הובעו חששות מפני השתת נטל מימון התגמולים על תקציבי הרשויות המקומיות, ומפגיעה ביסוד ההתנדבות הקיים כיום בכהונתם של חברי המועצה.

המצב בישראל

- בישראל 257 רשויות מקומיות, מהן 75 עיריות ו-128 מועצות מקומיות. מספר חברי המועצה בעיריות ובמועצות המקומיות נקבע בחוק לפי מפתח אחיד, במדרגות על פי מספר התושבים בכל רשות, והוא נע בין חמישה חברי מועצה במועצות הקטנות ביותר ל-31 בערים הגדולות. פעילות מועצת הרשות נעשית באמצעות כינוס מליאת המועצה והוועדות הפועלות מטעמה. לחברי המועצה סמכויות וחובות הקבועות בחוק ובהן חובת נוכחות בישיבות המועצה. **חברי המועצות אינם זכאים לתמורה עבור כהונתם**, לא בשכר ולא בתנאי שירות. לאורך השנים הועלו כמה הצעות לקביעת תגמולים לחברי המועצות, אך אלה לא הגיעו לכדי מימוש.

תגמולים לחברי מועצות במדינות מועצת אירופה

- **מסקירה של מועצת אירופה שפורסמה ב-2019 עלה כי רוב המדינות החברות בה מקיימות הסדרים לתגמול כספי של חברי המועצות**. יש גיוון רב בתצורות התגמולים ובדגמיהם בכל מדינה ומדינה, ולעיתים יש הבדלים בהסדרי התגמולים אף בין אזורים שונים בתוך מדינה מסוימת. שונות זו קשורה, בין השאר, בגודלן של הרשויות המקומיות ובהיקף הפעילות הנדרשת מחברי המועצה לצורך מילוי תפקידם.

- דגמי התגמולים העיקריים הנפוצים במדינות מועצת אירופה הם קצובות למיניהן, החזרי הוצאות ותנאים סוציאליים שונים. שכר קבוע נהוג רק בכשליש מהן. הגדרות סוגי התגמולים עשויות להשתנות ממדינה למדינה, ובמדינות רבות מתקיים שילוב של כמה מדגמי התגמולים.
 - היקף השעות שמקדישים חברי המועצות לתפקידם משתנה ממדינה למדינה ואף מרשות מקומית אחת לאחרת בתוך אותה המדינה. נראה כי ככלל, **ככל שמתגוררים ברשות המקומית יותר תושבים, כך נדרש מחברי המועצה להשקיע בתפקידם שעות רבות יותר, ובהתאם לכך, חברי המועצה יהיו זכאים להיקף תגמולים גבוה יותר**. בחלק גדול ממדינות מועצת אירופה (21 מ-33 המדינות שהשיבו על שאלה בעניין זה) היקף שעות העבודה של חברי המועצה היה קטן יחסית (עד ארבע שעות ביום), ובמרביתן הוגדרה כהונתם של חברי המועצה כהתנדבות או כמשרה חלקית.
 - **במרבית המדינות החברות במועצת אירופה נקבעו בחקיקה המדינתית לכל הפחות קווי מדיניות כלליים הנוגעים לדגם התגמולים ולהיקפם**. בחלקן המדיניות נקבעת ומוכתבת במלואה על ידי השלטון המרכזי. במדינות אחרות הסמכות לקבוע את פרטי המדיניות נתונה בידי הרשויות המקומיות – ברוב המקרים בהגבלות מסוימות הנוגעות להיקפי מינימום ומקסימום ולמינהל תקין, שנקבעו בחקיקה הראשית.
 - ברוב המדינות הנזכרות בסקירה לא מצוין מהו המקור התקציבי לתשלום התגמולים לחברי המועצות: אם הממשל המרכזי מעביר לרשויות המקומיות תקציבים ייעודיים לכך (באופן מלא או חלקי) או שעל הרשויות לממן זאת מתקציביהן.
- דוגמאות למודלים לקביעת התגמולים לחברי מועצה: בין ריכוזיות של השלטון המרכזי לאוטונומיה של השלטון המקומי**
- **באירלנד השלטון המרכזי דומיננטי בקביעת המדיניות**. היקף התגמולים לחברי המועצות נקבע על ידי השלטון המרכזי ומוסדר בחקיקה ראשית ובתקנות שהותקנו על ידי הממשלה. כל חברי המועצות במדינה מקבלים שכר חודשי קבוע, וזכאים גם להחזרי הוצאות מסוגים שונים. ההסדר הנהוג כיום נקבע במסגרת רפורמה שנעשתה במערך השלטון המקומי במדינה ב-2014, ובה צומצם מספר חברי המועצות, והשטח שבאחריות הרשויות המקומיות הורחב. נציגי חברי המועצות באירלנד טענו כי בעקבות הרפורמה גדל היקף הפעילות הנדרשת מהם, והביעו חשש שעבור קבוצות אוכלוסייה מסוימות, ובייחוד צעירים ונשים, היקפי התגמולים הנוכחיים עלולים להיות חסם מפני התמודדות על תפקידים במועצות הרשויות המקומיות.
 - **לרשויות המקומיות בצרפת מנדט מוגבל בהחלטה על התגמולים**, וזאת בהתאם לחקיקה ראשית המסדירה את עבודתן של הרשויות המקומיות במדינה. חברי המועצות אינם מקבלים שכר, אך עשויים להיות זכאים לקצובות מסוימות, על פי החלטתה של מועצת הרשות ועד לסכום מרבי שהוגדר בחוק, המשתנה לפי מספר התושבים המתגוררים בתחומי הרשות. קצובות אלה יועברו לחברי המועצות מתקציבה של הרשות המקומית. היקף הקצובות נקבע בחוק והוצמד למדד שכרם של עובדי המדינה בצרפת. חברי המועצות בשלוש הערים הגדולות, פריז, ליון ומרסיי, זכאים לרף תגמולים גבוה מבשאר הרשויות.
 - **בניו זילנד הונהג במהלך השנים 2018–2019 שינוי באופן קביעת התגמולים**, ובעקבותיו **פחתה הדומיננטיות של השלטון המרכזי, והרשויות המקומיות זכו לעצמאות רבה יותר בקביעת התגמולים**.

על פי השינוי שהונהג, מ-2019 ואילך כל רשות מקומית זכאית להקצאת סל תקציבי; סל זה מחושב על ידי ה- Remuneration Authority – רשות ממלכתית סטטוטורית ועצמאית (להלן: רשות התשלומים), לפי מדד המתייחס למספר התושבים ולהוצאותיה של הרשות, וכן לנכסיה ולדירוג הסוציו-אקונומי שלה, ומתוך התייחסות גם להיקף משרתם של חברי המועצה ובהצמדה לתגמוליהם של חברי הפרלמנט. **מספרם של חברי המועצה אינו משפיע על גודלו של הסל התקציבי המיועד לכל רשות.** סל זה נועד עבור התשלומים השנתיים הקבועים לחברי המועצה ועבור תשלומים נוספים לאלה מהם המכהנים בתפקידים שונים. **בסמכותה של מועצת הרשות המקומית לקבוע את תעריפי התגמולים לכל אחד מחבריה לפי שיקול דעתה וסדרי העדיפויות שאותם קבעה, ובתנאי שרשות התשלומים אישרה את ההחלטה.** נוסף על כך, המועצה רשאית להחליט גם בנושא תשלום הקצובות לחבריה.

- **באנגליה נתונה סמכות ההחלטה בנוגע להקצאת הקצובות והיקפן בידי הרשויות המקומיות, ואלה הוסמכו לכך בחקיקה ראשית ובתקנות שהותקנו מכוחה.** מועצת הרשות המקומית מחויבת על פי חוק להקים ועדה חיצונית (Independent Remuneration Panel) שבסמכותה להמליץ למועצה על תוכנית שנתית שבה יוגדרו סוגי התגמולים והיקפם, ומועצת הרשות חייבת לדון בהמלצות הוועדה טרם החלטתה בנושא. על פי החוק, חברי המועצות אינם זכאים לשכר, אך הם זכאים לקצובות שהוגדרו בחקיקה. חלקן יוענקו לכלל חברי המועצה באופן שוויוני, בבחינת תגמול עבור הזמן שהם מקדישים לתפקידם. קצובות אחרות, בהיקפי תשלום משתנים, ייקבעו על ידי מליאת מועצת הרשות לאחר המלצתה של הוועדה החיצונית. בסקר שנערך ב-2018 בקרב חברי מועצות במדינה נמצא כי מרביתם (54% מהמשיבים) כיהנו במועצה בתפקידים שונים (למשל יושב-ראש ועדה) ועל כן היו זכאים לקצובת תשלום על כך. עוד נמצא בסקר כי כ-45% מחברי המועצות כיהנו בהן בהיותם גמלאים. שיעור זה מעלה שאלות: עד כמה הרכב המועצות המקומיות משקף את הרכב האוכלוסייה באנגליה? והאם היקף התגמולים הניתנים יש בו כדי לאפשר לקבוצות אוכלוסייה מגוונות לכהן במועצות הרשויות המקומיות?
- **בפרובינציית אונטריו שבקנדה הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע תגמולים והחזרי הוצאות לחברי המועצה מתקציבן, ללא מעורבות של השלטון המרכזי בהחלטה על כך.** בסקר שנערך ב-2017 בקרב 257 רשויות מקומיות בפרובינציה נמצא כי בכל הרשויות נהוגה הקצאת תגמולים לחברי המועצה, במרביתן בתצורת גמול או מלגה, ובמיעוטן (42%) בתצורת שכר. כמו כן, נמצא כי ככל שבתחומי הרשות מתגוררים יותר תושבים, היקף משרתם של חברי המועצה גדול יותר, מודל השכר נפוץ יותר והיקף התשלומים גבוה יותר.

1. מבוא

מועצת הרשות המקומית היא הגוף הנבחר בשלטון המקומי. סמכויות המועצה משתנות ממדינה למדינה, וכך גם הדרישות מחברי המועצה. בפרט, יש הבדלים בין המדינות בהיקף העבודה הנדרש מחברי המועצה, ובמקרים רבים – יש הבדלים בנושא זה גם בין רשויות שונות בתוך אותה מדינה.

מסמך זה עוסק בסוגית התגמולים הכלכליים (remunerations) הניתנים לחברי המועצות ברשויות המקומיות (להלן: חברי המועצות). בראשית המסמך יתוארו תפקידם וסמכויותיהם של חברי המועצות בישראל, ותוצג סוגית התגמולים עבור תפקידם. בהמשך המסמך יתואר המצב במדינות שונות בעולם, ובפרט במדינות אירופה. המידע ההשוואתי המובא במסמך מבוסס במידה רבה על סקירה שפרסמה מועצת אירופה באפריל 2019, ובה נבחנה סוגיית תשלום התגמולים במדינות החברות במועצה.¹ בחלקו האחרון של המסמך יוצג בהרחבה מידע על המצב בכמה מדינות (באירופה ומחוצה לה) המדגימות מודלים שונים של תשלום שכר לחברי מועצה.

בבחינת הסוגיה במבט משווה יש להביא בחשבון את הקשיים האלו:

השלטון המקומי בישראל מורכב מבחינה מינהלית מעיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, אשר כפופות באופן ישיר לשלטון המרכזי. במדינות שונות בעולם קיימת חלוקה מינהלית שונה; ובפרט, בחלקן יש רובדי שלטון נוספים, כגון שלטון אזורי. במסמך זה השתדלנו לדון בתשלום שכר לחברי המועצות ברשויות המקומיות במדינות השונות (קרי, ברובד השלטוני המקביל לישראל), אולם עשויים להיות הבדלים בחלוקה המינהלית של השלטון המקומי – בין המדינות, ובין לבין ישראל.

כמו כן, חשוב לציין כי הסקירה ההשוואתית שפרסמה מועצת אירופה נסמכה במידה רבה על תשובות שנתנו נציגי המדינות החברות על שאלות שהופנו אליהן בסוגיה. למעט במדינות המופיעות בחלקו האחרון של המסמך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת לא בדק בצורה פרטנית את המצב בכל אחת מהמדינות שנסקרו. בעיון בסקירה התגלו כמה מקרים של חוסר בהירות או חוסר אחידות בתשובות שנתנו המדינות. עם זאת, גם אם ייתכנו הבדלים מסוימים בין המידע שנמסר בסקירה של מועצת אירופה לבין המצב הקיים בשטח במדינה זו או אחרת, סקירה זו מספקת מבט-על רחב על אודות הסוגיה, וכך גם יהיה נכון להתייחס אליה. כאמור, בכתיבת החלקים המציגים ביתר פירוט את המצב בכמה מדינות (פרק 4) נעשה שימוש בנתונים,

¹ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, [Financial Compensation of Local and Regional Elected Representatives in the Exercise of their Office](#), Report CG36(2019)10final, April 3rd 2019.

מועצת אירופה (Council of Europe (CoE) היא ארגון בין-לאומי הפועל לקידום שיתוף פעולה בין מדינות אירופה על בסיס ערכים של זכויות אדם, דמוקרטיה ושלטון החוק. כיום חברות במועצה 47 מדינות, בהן כל חברות האיחוד האירופי. חמש מדינות נוספות הן במעמד משקיף בוועדת שרי החוץ, ושלוש מדינות (בהן ישראל, החל מ-1957) הן במעמד משקיף באספה הפרלמנטרית. המדינות החברות מחויבות לערכי המועצה מתוקף אמנות והסכמים שעליהם הן חתומות והחלטות שמתקבלות בגופי המועצה.

דוחות וסקירות שפרסמו רשויות שלטוניות במדינות השונות, נבדקו ההוראות הרלוונטיות, ואף נעשה שימוש בנתונים שפרסמו גורמים הקשורים לפעילותם של חברי המועצות במדינות השונות (כדוגמת איגוד השלטון המקומי באירלנד, המייצג את חברי המועצות המקומיות במדינה).

במהלך העבודה על מסמך זה עלה כי **הן במדינות מועצת אירופה והן במדינות אחרות מקובל לתת תגמולים לחברי מועצה, אם כי יש שונות רבה בין המדינות וכן בתוך המדינות עצמן. למתן תגמול כזה יש כמה נימוקים:**² ראשית, נטען כי תגמולים כאלו מקדמים את עקרון הייצוג הדמוקרטי בכך שהם מאפשרים לאנשים מקבוצות אוכלוסייה בכלל המעמדות הסוציו-אקונומיים לממש את זכותם לקחת חלק בדמוקרטיה המקומית ולהתמודד לכהונה כחברים במועצת הרשות, ללא חשש מדאגות חומריות במהלך מילוי התפקיד.

כמו כן, היעדר תגמולים מתוך ציפייה מחברי המועצה לכהן בהתנדבות עלול להוביל **לצמצום מספר המתמודדים לתפקיד בשל החשש מדאגות חומריות, ובכך לגרום לפגיעה בפוטנציאל ההשתתפות של המועמדים האיכותיים, שעלולה לפגום ביעילותו של הממשל המקומי**. באופן דומה, מתן התגמולים נועד להביא **לשיפור היעילות והמקצועיות** של עבודת חברי המועצה, שכן הוא עשוי לסייע להם לתמרן ביתר קלות בין צורכי פרנסתם, צורכיהם האישיים והמשפחתיים והדרישות הכרוכות בכהונתם הציבורית. נוסף על כך, נטען כי היעדר תגמולים עלול לגרום לחוסר שביעות רצון של חברי המועצה, שעלול להגביר את הסיכון להתנהלות שאינה לגיטימית, לניגודי עניינים, קבלת טובות הנאה ושחיתויות. לפי נקודת מבט זו, מתן תגמולים לחברי מועצה תורם **להקטנת הסיכון לשחיתות** מצד חברי המועצה.

מעבר למתואר בסקירה של מועצת אירופה, הקצאת תגמולים לכלל חברי המועצה עשויה אף **לצמצם את תלותם של חברי המועצה בראש הרשות ולאפשר להם עצמאות רבה יותר**. זאת, בניגוד למצב הקיים בישראל למשל, שבו ראש הרשות יכול להציע את בחירתם של כמה מחברי המועצה לתפקיד סגן ראש הרשות בשכר (לפי מפתח שנקבע בחוק, על פי גודלה של הרשות)³, ובכך הוא כביכול מחזיק ב"גזרים", תמריצים כלכליים, מול חברי המועצה; כשמהצד השני, אותו חבר מועצה המכהן בתפקיד סגן ראש הרשות בשכר עלול לחשוש מאובדן הכנסתו אם יאלץ לפרוש מתפקידו כסגן בשל מחלוקת עם ראש הרשות.⁴ היבט נוסף, הקשור למצב בישראל ושיש בו כדי לתמוך במתן התגמולים, נוגע **ליציבותה של מועצת הרשות המקומית ולצמצום שיעורי התחלופה הגבוהים של חבריה**: לפי נתוני משרד הפנים, כ-63% מחברי

² Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, [Financial compensation of local and regional elected representatives in the exercise of their office](#), Report CG36(2019)10final, April 3rd 2019.

³ סעיפים 14, 15, 15א לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975.

⁴ מריק שטרן, [דמוקרטיה מקומית במשבר, מעמדם של חברי מועצה ברשויות המקומיות בישראל](#), שחרית, עמ' 15.

במדינות רבות מקובל לתת תגמולים לחברי מועצה, אם כי יש שונות רבה בין מדינות, וכן בין רשויות מקומיות בתוך המדינות עצמן

מתן התגמולים מקדם את עקרון הייצוג הדמוקרטי, נועד להוביל לשיפור יעילות ומקצועיות עבודתם של חברי המועצה ותורם לצמצום הסיכון לשחיתות מצדם

הקצאת התגמולים עשויה לצמצם את תלותם של חברי המועצה בראש הרשות ולאפשר להם יתר עצמאות, ואף להשפיע לטובה על יציבותה של מועצת הרשות

המועצות שנבחרו בבחירות לרשויות המקומיות בישראל ב-2018 נבחרו לתפקידם זה בפעם הראשונה.⁵ מתן התגמולים עשוי לעודד את חברי המועצה למלא את תפקידם לתקופות ארוכות יותר.

בדיונים בנושא מתן תגמולים לחברי מועצה בישראל עלה החשש מפני השתתפות נטל מימון התגמולים על תקציבי הרשויות המקומיות, ומפגיעה ברכיב ההתנדבות הקיים כיום בכהונתם של חברי המועצה

במהלך העבודה על מסמך זה לא מצאנו בסקירות מחו"ל שעוסקות בסוגיה טיעונים כנגד מתן תגמולים לחברי מועצה. מנגד, ניסיון לקדם מערכת תגמול לחברי מועצות בישראל (ראו להלן בפרק 2.2) גרר התנגדות של גורמים בשלטון המקומי, ובהם ראשי רשויות ומועצות אזוריות ומרכז השלטון המקומי. **הנימוק המרכזי להתנגדות היה שהקצאת התגמולים מתקציב הרשויות המקומיות תגרום לגידול בהוצאות השכר של הרשויות על חשבון סעיפי תקציב אחרים, ותהווה נטל על תקציב הרשויות, שאף עלול להוביל להעלאת המיסוי המקומי והשתתפות על תושבי הרשויות.**⁶ בהקשר זה נציין כי לגבי מרבית המדינות המוזכרות בסקירה של מועצת אירופה לא מצוין המקור התקציבי שמיועד לתשלום התגמולים: אם הממשל המרכזי מעביר לרשויות המקומיות תקציבים המיועדים לכך (באופן מלא או חלקי) או שאלו משולמים מתקציבי הרשויות.

עוד נטען נגד מתן התגמולים בישראל כי הענקת התגמולים עלולה לפגוע ברכיב ההתנדבות הקיים כיום בכהונתם של חברי המועצה ולהפוך לתמריץ לכהונה בתפקיד, בשל ההטבות הכלכליות הנלוות אליו.⁷ כך למשל, יו"ר מרכז השלטון המקומי בישראל חיים ביבס טען בדיון שהתקיים בוועדת הפנים והגנת הסביבה ביולי 2017 כי הקצאת התגמולים "תביא בהכרח לבינוניות ולא לאנשים שבאים כדי לתת ולעשות, אלא באים בשביל התמורה בלבד".⁸

⁵ משרד הפנים, מינהל הפיתוח, אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות, והמכון הישראלי לדמוקרטיה, חיזוק מעמד חברי המועצה. הועבר בדוא"ל על ידי איטי זיכרמן, מנהלת פיתוח הכשרות ברשומ"ק, אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי, משרד הפנים, 6 בנובמבר 2019.

⁶ הכנסת ה-20, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול 439, הצעת חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בשיבות והחזר הוצאות לחברי מועצה), התשע"ו-2015 (2311/20/פ), של חה"כ אוסאמה סעדי, אחמד טיבי – הכנה לקריאה ראשונה; הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (גמול השתתפות בשיבות והחזר הוצאות לחברי מועצה), התשע"ז-2017 (3790/20/פ), של חה"כ דוד אמסלם – הכנה לקריאה ראשונה, 3 ביולי 2017;

פורום ה-15 – פורום הערים העצמאיות, מרכז השלטון המקומי בישראל, מרכז המועצות האזוריות, התנגדותנו הנחרצת לחקיקת חוק תשלום גמול חברי מועצה על חשבון תקציבי חינוך ורווחה, 9 ביולי 2017;

מרכז המועצות האזוריות, מרכז השלטון המקומי בישראל, קיום דיון דחוף בנושא תשלום גמול חברי מועצה על חשבון תקציבי חינוך ורווחה, 5 ביולי 2017;

פורום ערי פיתוח, מרכז השלטון המקומי בישראל, התנגדות להצעת החוק "תשלום גמול חברי מועצה", 6 ביולי 2017.

⁷ פורום ה-15 – פורום הערים העצמאיות, מרכז השלטון המקומי בישראל, מרכז המועצות האזוריות, התנגדותנו הנחרצת לחקיקת חוק תשלום גמול חברי מועצה על חשבון תקציבי חינוך ורווחה, 9 ביולי 2017.

⁸ הכנסת ה-20, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול 439, הצעת חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בשיבות והחזר הוצאות לחברי מועצה), התשע"ו-2015 (2311/20/פ), של חה"כ אוסאמה סעדי, אחמד טיבי – הכנה לקריאה ראשונה; הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (גמול השתתפות בשיבות והחזר הוצאות לחברי מועצה), התשע"ז-2017 (3790/20/פ), של חה"כ דוד אמסלם – הכנה לקריאה ראשונה, 3 ביולי 2017.

2. המצב בישראל

2.1 המצב כיום

בישראל יש 257 רשויות מקומיות, שנחלקות לשלושה סוגים לפי מעמדן המוניציפלי: עירייה (75 רשויות), מועצה מקומית (128 רשויות) ומועצה אזורית (54 רשויות).⁹ הרשויות המקומיות מנוהלות על ידי מליאת מועצת הרשות, שהיא הגוף הנבחר בשלטון המקומי. צורת הניהול של מועצה אזורית מורכבת יותר מזו של עירייה ושל מועצה מקומית (שילוב של ועדים יישוביים מקומיים ונציגות נבחרת במליאת המועצה האזורית),¹⁰ ועל כן ההתייחסות במסמך לחברי המועצות בישראל היא לאלו המכהנים בעיריות ובמועצות מקומיות בלבד.

פעילותה של מועצת הרשות נעשית באמצעות כינוס מליאת המועצה והוועדות הפועלות מטעמה (ועדת חינוך, ועדת כספים ואחרות). חלקן מחויבות בהקמה על פי חוק (להלן: ועדות סטטוטוריות) ואחרות מוגדרות כוועדות רשות. סמכות זימון מליאת המועצה נתונה בידי ראש הרשות או בידי יושב-ראש המועצה (ברשויות שבהן מכהן יושב-ראש מועצה¹¹) וסמכות זימון מליאות הוועדות נתונה בידי יושב-הראש של כל אחת מהן. לפי פקודת העיריות, מליאת המועצה תכנס בתדירות של פעם בחודש לפחות, והוועדות הסטטוטוריות יכנסו לפחות אחת לשלושה חודשים.¹²

חברי המועצות נבחרים בבחירות לרשויות המקומיות הנערכות אחת לחמש שנים. הבחירות מתקיימות באמצעות הצבעה בשתי מעטפות: מעטפה אחת לראשות הרשות ומעטפה שנייה לרשימת המועצה ברשות המקומית. המועמדים למועצת הרשות מתמודדים במסגרת רשימות ארציות-לאומיות או במסגרת רשימות מקומיות-עצמאיות.¹³

מספר חברי המועצה בעיריות ובמועצות המקומיות נקבע בחוק לפי מפתח אחיד, במדרגות על פי מספר התושבים בכל רשות: המדרגה הנמוכה היא רשויות מקומיות שבהן מתגוררים עד 1,000 תושבים, ובהן יכהנו חמישה חברי מועצה; המדרגה העליונה היא רשויות שבהן מתגוררים למעלה מ-100,000 תושבים, ובהן יכהנו 21 עד 31 חברי מועצה, בהתאם לקביעתו של שר הפנים.¹⁴ בהודעה של שר הפנים שפורסמה ברשומות ביולי 2018 לקראת הבחירות לרשויות

⁹ משרד הפנים, [המדריך לנבחר ברשויות המקומיות 2018](#), אוקטובר 2018, עמ' 8.

¹⁰ שם, עמ' 9, 12, 14;

עירייה היא יישוב אחד בלבד, שמספר תושביו המינימלי הוא 10,000, ובנסיבות מיוחדות – 5,000, ושקיבל מעמד מוניציפלי של עירייה. מועצה מקומית היא רשות מקומית של יישוב אחד בלבד, שלא קיבל מעמד של עירייה.

¹¹ במועצת עירייה שמספר חבריה 21 או יותר אפשרי שיהיה יושב-ראש מועצה הנבחר מבין חבריה ובהסכמת ראש העירייה. סמכויותיו הן בעניין זימון ישיבות המועצה, קביעת סדר-היום שלה וניהול ישיבותיה, אם כי עליו להישמע באשר לכך לראש העירייה.

¹² סעיפים 59, 130, 166 (אא) ותוספת שנייה (סעיף 136) בתקנון בדבר ישיבות מועצה, זימון והנהול בהן, [בפקודת העיריות](#);

משרד הפנים, [המדריך לנבחר ברשויות המקומיות 2018](#), אוקטובר 2018, עמ' 40-41.

¹³ רינת בניטה ושלי מזרחי סימון, [ייצוג הולם לנשים בשלטון המקומי: תמונת מצב בישראל ומבט משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 במרץ 2018, עמ' 6-7.

¹⁴ סעיף 19 [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש]; סעיף 6 [לצו המועצות המקומיות](#), תשי"א-1950.

מספר חברי המועצה
בעיריות ובמועצות
המקומיות נקבע
בחוק לפי מפתח
אחיד, במדרגות על
פי מספר התושבים
בכל רשות, ונע בין
חמישה במועצות
הקטנות ביותר ל-31
בערים הגדולות

המקומיות באוקטובר באותה השנה מספר חברי המועצה הקטן ביותר שנקבע היה שבעה (שש רשויות שבהן מתגוררים בין 1,691 ל-2,641 תושבים: יסוד המעלה, כפר שמריהו, מגדל, מטולה, ע'ג'ר, עין קיניה), ומספר חברי המועצה הגדול ביותר שנקבע היה 31 (בחיפה, בירושלים, ובתל אביב).¹⁵

טבלה 1: מספר חברי המועצה על פי גודל הרשות המקומית: מועצה מקומית¹⁶

מספר התושבים המתגוררים ברשות	מספר חברי המועצה
עד 1,000	5
1,001–3,000	7–9
3,001–25,000	9–15
מעל 25,000	15–21

טבלה 2: מספר חברי המועצה על פי גודל הרשות המקומית: עירייה¹⁷

מספר התושבים המתגוררים ברשות	מספר חברי המועצה
עד 5,000	9
5,001–25,000	9–15
25,001–100,000	15–21
מעל 100,001	21–31

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות) נקבעו, בין היתר, סמכויות חברי המועצה והחובות החלות עליהם. בין סמכויות המועצה – הסמכות לאשר את מינויים של סגני ראש הרשות

¹⁵ בעיון ברשימת המועצות המקומיות שפורטה בהודעה, ובנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על אודות הרשויות המקומיות בישראל, מתגלה כי נכון ל-2018 אין בישראל מועצות מקומיות שבתחומן מתגוררים פחות מ-1,000 תושבים. בהתאם לכך, מספר חברי המועצה המינימלי האפשרי הינו שבעה; [הודעה בדבר קביעת מספר חברי המועצה בעיריות ומועצות המקומיות](#), ילקוט הפרסומים 7883, ו' באב התשע"ח, 18 ביולי 2018; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל – קובצי נתונים לעיבוד 1999–2018, [קובץ נתונים לעיבוד-2018](#), פורסם: 11 בפברואר 2020.

¹⁶ סעיף 6 ל**צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950**.

¹⁷ סעיף 19 ל**פקודת העיריות [נוסח חדש]**.

לחברי המועצה
סמכויות וחובות
הקבועות בחוק, בהן
חובת נוכחות
בישיבות המועצה

ראש רשות וסגן ראש
רשות יהיו זכאים
לשכר ולתנאי שירות
מקופת הרשות
המקומית

וחברי הוועדות השונות, לאשר האצלת סמכויות ותפקידים של ראש הרשות לבעלי תפקידים אחרים ולאשר את קבלתם לעבודה או פטוריהם של עובדים סטוטוריים. סמכויות אלה נוספות על הסמכות של אישור עקרונות מדיניות הרשות, תוכניות העבודה שלה ותקציביה, ניהול מקרקעי הרשות והקמת תאגידים עירוניים. כמו כן, מועצת הרשות מחזיקה גם בסמכות להדיח את ראש הרשות, לחוקק חוקי עזר, ולפקח על ראש הרשות ופעילויות הרשות ולבקר אותם.¹⁸

על חברי המועצה חלה חובת נוכחות בישיבות המועצה, והפרתה לאורך זמן (במשך שלושה חודשים רצופים או במשך שלוש ישיבות רצופות) עלולה להוביל לכך שיחדלו מכהונתם.¹⁹ כדי לאפשר להם לממש את סמכויותיהם, פקודת העיריות מאפשרת לחברי המועצה לבצע פעולות כדוגמת הגשת שאילתות והצעות-לסדר, ומקנה להם את הזכות לעין במסמכים.²⁰ **רשויות מקומיות נדרשות להעמיד לרשות חברי המועצה חדר שממנו יוכלו לפעול ולקבל קהל, וכן שירותי מזכירות; ועיריות נדרשות להעמיד לרשות כלל הסיעות במועצה ולשימושם של כל חברי המועצה משרד אחד לפחות ובו מכשיר טלפון, מכשיר פקסימיליה ומחשב.**²¹

לעניין תשלום תגמולים לחברי המועצה, בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975, נקבע כי מועצת הרשות תבחר מבין חבריה את סגני ראש הרשות לפי הצעת ראש הרשות, ומספרם ייקבע לפי מפתח אחיד על פי מספר התושבים; וכן כי "**ראש רשות וסגן ראש רשות יהיו זכאים לשכר ותנאי שירות מקופת הרשות המקומית**". מספר הסגנים הזכאים לשכר נקבע גם הוא לפי מפתח אחיד על פי מספר התושבים, אך המפתחות לקביעת מספר הסגנים ומספר הסגנים בשכר שונים זה מזה, ומכאן **שלא כל הסגנים יכהנו בהכרח כסגנים בשכר** (כך למשל, ברשות שבתחומיה מתגוררים עד 10,000 תושבים יכהנו שלושה סגנים לכל היותר, אך אף אחד מהם אינו זכאי לשכר).²²

ככלל, כהונתם של ראש הרשות ושל סגניו בשכר תהיה במשרה מלאה, והם אינם זכאים לעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, אלא בהתנדבות ובלא תמורה. מועצת הרשות רשאית לאשר כהונת סגן בשכר שלא במשרה מלאה, אך לפחות בהיקף של מחצית משרה (במקרה זה חלות הגבלות הנוגעות לעיסוקו הנוסף).²³

¹⁸ משרד הפנים, [המדריך לנבחר ברשויות המקומיות 2018](#), אוקטובר 2018, עמ' 26-27.

¹⁹ שם, עמ' 38, 74; סעיף 123 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

²⁰ סעיפים 27, 36 ו-140א לפקודת העיריות [נוסח חדש].

²¹ שם, סעיף 125ג; משרד הפנים, [המדריך לנבחר ברשויות המקומיות 2018](#), אוקטובר 2018, עמ' 67.

²² סעיפים 14, 15, 15א לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975;

משרד הפנים, [חוזר המנהל הכללי, 3/2018](#), עדכון שכרם של הנבחרים והבכירים, [פברואר 2018](#), סעיף 1.1, עמ' 4;

משרד הפנים, [חוזר מנכ"ל מיוחד, נבכרי ציבור, מס' 4/2017](#), סעיף 11: סולמות השכר החודשי של ראשי רשויות וסגנים בשכר, עמ' 18,

סעיף 8.1: גמול ותנאי שירות, עמ' 16.

²³ סעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975;

משרד הפנים, [חוזר מנכ"ל מיוחד, נבכרי ציבור, מס' 4/2017](#), עמ' 4.

שכרם של ראשי הרשויות וסגניהם מוצמד לשכרם של שרי ממשלת ישראל, במדרגות שכר הקבועות לפי מספר התושבים המתגוררים בתחומי הרשות. שכרם של ראשי רשויות ינוע בטווח שבין 80% ל-100% משכרו של שר; שכרם של סגנים בשכר ינוע בין 68% ל-80% משכרו של שר. ראש הרשות וסגניו בשכר זכאים, נוסף על שכרם הקבוע, לתנאי שירות מקופת הרשות המקומית, הכוללים החזרי הוצאות ותנאים סוציאליים, ובהם הוצאות נסיעה (אחזקת רכב, חנייה ואחרות), שהייה בחו"ל בתפקיד, הוצאות לינה בתפקיד, תקשורת, ביגוד, דמי כלכלה, השתתפות במתנות, ימי מחלה וחופשה, קרן השתלמות והפרשות פנסיוניות.²⁴

חברי מועצת הרשות המקומית אינם זכאים לתמורה עבור כהונתם, לא בשכר ולא בתנאי שירות ולא בתנאי שירות

בניגוד לראש הרשות ולסגניו בשכר, חברי מועצת הרשות המקומית אינם זכאים לתמורה עבור כהונתם, לא בשכר ולא בתנאי שירות, ובכלל זה גמול כלשהו עבור שעות פעילות, החזר הוצאות, כהונה כדיקטורים בתאגיד עירוני וכדומה. חברי המועצה יהיו זכאים למימון השתלמויות מקצועיות הקשורות לכהונתם באחת מוועדות הרשות המקומית, ובתנאים מסוימים יהיו זכאים למימון הוצאות משפט, ואלו מהם שגילם 46 ומעלה יהיו זכאים למימון הוצאות בגין בדיקות רפואיות תקופתיות.²⁵

2.2 הצעות לשינוי המצב בישראל

לאורך השנים הועלו כמה הצעות לקביעת תגמולים לחברי המועצות, אך אלה לא הגיעו לכדי מימוש

בינואר 1995 התקבל חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), התשנ"ה-1995, שבו נקבע כי חברי המועצות המקומיות יהיו זכאים לגמול מקופת הרשות המקומית עבור השתתפותם בישיבות המועצה, וחלקם יהיו זכאים אף להחזרי הוצאות.²⁶ בעקבות החקיקה הראשית פרסם משרד הפנים באפריל 1996 את תקנות הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), התשנ"ו-1996, שבהן נקבעו פרטי הגמולים.²⁷ אולם, יישום החוק הושהה בהמשך השנה במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, ובינואר 1998 ביטלה אותו הממשלה בשל משמעותו הכספית לתקציב המדינה.²⁸ הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, הצעת חוק ממשלתית שנועדה להחליף את פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש],

²⁴ משרד הפנים, [חוזר מנכ"ל מיוחד, נבחר ציבור, מס' 4/2017](#), עמ' 15, 22-38.

²⁵ שם, עמ' 16, 36.

²⁶ [חוק הרשויות המקומיות \(גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה\), התשנ"ה-1995](#).

²⁷ על פי התקנות, חבר מועצה יהיה זכאי לתגמול בסך 200 ש"ח עבור ישיבת מליאת מועצה אחת בחודש, ולגמול השתתפות של 150 ש"ח עבור ישיבות של כמה מוועדות המועצה, אך לא עבור יותר משלוש ישיבות בחודש; [תקנות הרשויות המקומיות \(גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה\), התשנ"ו-1996](#).

²⁸ צח בן-יהודה, [תנאי שכר, החזרי הוצאות ושירותים נוספים שחברי מועצה ברשויות מקומיות זכאים להם: סקירה משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 ביולי 2014, עמ' 4;

סעיף 32 [לחוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997\)](#), התשנ"ז-1996;

סעיף 23 ל חוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998;

הנימוק לביטול החוק מפורט בסעיף 28 בדברי הסבר [הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997\)](#), התשנ"ז-1996, נוסח לקריאה ראשונה.

נועדה בין היתר לאפשר לחברי המועצות לקבל גמול עבור השתתפות בישיבות המועצה,²⁹ אך הליכי חקיקתה לא קודמו. כך גם כמה הצעות חוק פרטיות שעסקו בנושא והוגשו לאורך השנים: בכנסת העשרים הוגשה הצעת חוק של חברי הכנסת דוד אמסלם ואחמד טיבי, שנועדה לקבוע את זכותם של חברי מועצה בעיריות ובמועצות מקומיות שאינם מקבלים שכר מקופת הרשות המקומית לקבל גמול בעד השתתפותם בישיבות המועצה ובישיבות ועדות מסוימות של הרשות המקומית, ואת זכותם לקבל החזר בעד הוצאות שהם מוציאים לשם מילוי תפקידם.³⁰ הצעת החוק עברה בקריאה טרומית והוכנה לקריאה ראשונה בוועדת הפנים והגנת הסביבה. הצעות החוק האחרונות שעסקו בנושא (נכון למועד כתיבת מסמך זה) ושהיו דומות במטרותיהן הונחו לדיון מוקדם על שולחן הכנסת העשרים-ושתיים בנובמבר 2019, על ידי חברות הכנסת תמר זנדברג ויעל גרמן.³¹ אף אחת מההצעות לא הבשילה לכלל חקיקה.

כאמור במבוא, גורמים שונים מהשלטון המקומי, ובהם ראשי רשויות ומועצות אזוריות, הביעו התנגדות להצעות אלו, הן מטעמים תקציביים (הדבר יהווה נטל על תקציבי הרשויות) והן מטעמים ערכיים (הדבר יפגע במניע ההתנדבותי של חברי המועצה).

זה קרוב לשנה נעשית במשרד הפנים עבודת מטה משותפת עם המכון הישראלי לדמוקרטיה שמטרתה לבחון מגוון היבטים בדמוקרטיה המקומית בישראל, בהם גם סוגיית התגמולים לחברי מועצות הרשויות המקומיות. המודל העיקרי שנבחן במסגרת זאת משלב בין תגמולים כוללים לחברי המועצות ובין תגמול המבוסס על נוכחות בישיבות ובפגישות, זאת מתוך הבנה שחברי המועצות נדרשים להשקיע בתפקידם גם מעבר לנוכחות בישיבות. על פי הדגם הנבחן, כל חברי המועצה יקבלו תגמולים, ובעלי התפקידים שבהם, כדוגמת יושבי-ראש של ועדות, יקבלו תגמולים בשיעור גבוה יותר. הדרג המקצועי במשרד מכין את עבודת המטה כדי להציגה לפני קובעי המדיניות, אגף התקציבים במשרד האוצר ומרכז השלטון המקומי, ובכוונתו לבחון את החלת התוכנית למוחרת הבחירות הבאות בשלטון המקומי בשנת 2023.³²

מודל שנבחן
לאחרונה במשרד
הפנים משלב בין
תגמולים כוללים
לחברי המועצות ובין
תגמול המבוסס על
נוכחות בישיבות
ובפגישות

²⁹ [הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007](#) (מ/292), של הממשלה, נוסח לקריאה הראשונה.

³⁰ [הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות \(מס' 142\) \(גמול בעד השתתפות בישיבות והחזר הוצאות לחברי מועצה\)](#), התשע"ז-2017, (פ/2311/20) (כ/725), של חברי הכנסת דוד אמסלם ואחמד טיבי, נוסח לקריאה הראשונה.

³¹ [הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות \(גמול השתתפות בישיבות והחזר הוצאות לחברי מועצה\)](#), התש"ף-2019 (פ/578/22), של חברת הכנסת תמר זנדברג, נוסח לדיון מוקדם;

[הצעת חוק הרשויות המקומיות \(זכויות וחובות של חברי מועצה\)](#), התש"ף-2019 (פ/575/22), של חברת הכנסת תמר זנדברג, נוסח לדיון מוקדם;

[הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות \(החזר הוצאות והשתלמויות לחברי מועצה\)](#), התש"ף-2019 (פ/32/22), של חברת הכנסת יעל גרמן, נוסח לדיון מוקדם.

³² רועי דהן, אגף תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 27 בנובמבר 2019.

3. סקירה השוואתית: תגמולים לחברי מועצות במדינות מועצת אירופה

מועצת אירופה (Council of Europe – CoE) היא ארגון בין-לאומי הפועל לקידום שיתוף פעולה בין מדינות אירופה. ב-1988 נכנסה לתוקף ה-European Charter of Local Self-Government, אמנה של המועצה שבה מפורטים כללים והמלצות לשמירה על עצמאותן הפוליטית, המינהלית והפיננסית של הרשויות המקומיות במדינות החברות.³³ **בסעיף 7.2 לאמנה נקבע כי יש לאפשר לנבחר ציבור ברשויות המקומיות לקבל פיצוי כספי על הוצאות שהוציאו במסגרת מילוי תפקידם, וכן, בהינתן אפשרות לכך – גם פיצוי על אובדן הכנסות או תגמול על עבודתם ותנאים סוציאליים נאותים.**

באפריל 2019 פרסמה מועצת הרשויות המקומיות והאזוריות (Congress of Local and Regional Authorities) של מועצת אירופה³⁴ סקירה השוואתית בנושא הפיצויים הכלכליים לנבחר ציבור ברמה המקומית והאזורית בעת מילוי תפקידם. בסקירה נבחנה המידה שבה מיישמות המדינות החברות במועצת אירופה את עיקרי סעיף 7.2.³⁵ אומנם במהלך העבודה על מסמך זה מצאנו כי מתן תגמולים לחברי מועצה רווח גם במדינות שאינן חברות במועצת אירופה, אולם בחרנו להתמקד במצב במדינות אירופה, שכן הסקירה ההשוואתית האמורה נותנת תמונה רחבה (מבט על) של עשרות המדינות החברות במועצה.

ראשית יוצגו הדגמים השונים למתן התגמולים, כפי שעלו בסקירה. אחר כך תצוין השכיחות שלהם במדינות החברות.

3.1 דגמי התגמולים הנהוגים במדינות מועצת אירופה

מהסקירה עלה כי במדינות השונות נהוגים הסדרים שונים של הקצאת תגמולים לחברי מועצות ברשויות המקומיות, ובמקרים רבים אף יש שונות בהסדרי התגמולים והיקפם בין רשויות מקומיות באותה המדינה.

ההבדלים בהסדרי התגמולים והיקפם בין רשויות מקומיות שונות קשורים, בין השאר, בגודלה של הרשות המקומית ובהיקף הפעילות הנדרשת מחברי המועצה לצורך מילוי תפקידם. ככלל, נראה כי ככל שמספר התושבים המתגוררים בתחומי הרשות גדול יותר, כך חברי המועצה בה זוכים להיקף תגמולים נרחב יותר (בהתאם לדגמי התגמולים שיש בה). כמו כן, נראה כי מודל

³³ Council of Europe, European Treaty Series – no. 122, [European Charter of Local Self-Government](#), 1985.

[Council of Europe \(CoE\)](#), accessed: February 2nd 2020.

³⁴ מועצת הרשויות המקומיות והאזוריות (Congress of Local and Regional Authorities) היא אחד המוסדות הפועלים במסגרת מועצת אירופה, ומכהנים בה נציגי השלטון המקומי והאזורי מ-47 המדינות החברות. המוסד פועל לייצוג השלטון המקומי והאזורי במועצת אירופה ולחיצוק הדמוקרטיה המקומית והאזורית במדינות החברות;

[Congress of Local and Regional Authorities](#), accessed: May 21st 2020.

³⁵ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, [Financial compensation of local and regional elected representatives in the exercise of their office](#), Report CG36(2019)10final, April 3rd 2019.

סקירה זו היא עדכון לסקירות קודמות שפרסמה מועצת אירופה בסוגיה זו, בין היתר ב-2010, 2015, 2017.

בין מדינות מועצת אירופה יש גיוון גדול בתצורות התגמולים ובדגמיהם, ולעיתים אף קיימים הבדלים בין אזורים שונים בתוך מדינה מסוימת מבחינת הסדרי התגמולים הנהוגים בהם

השונות בהסדרי התגמולים ובהיקפם קשורה, בין השאר, בגודלן של הרשויות המקומיות, ובהיקף הפעילות הנדרשת מחברי המועצה לצורך מילוי תפקידם

של שכר מלא נפוץ יותר ברשויות שבהן חברי המועצה מכהנים במשרה מלאה, בעוד ברשויות שבהן חברי המועצה מכהנים במשרה חלקית או בהתנדבות דגמי התגמולים מגוונים יחסית.³⁶ במסגרת ההמלצות לפעולה שהעבירה מועצת הרשויות המקומיות והאזוריות של מועצת אירופה ב-2019 לממשלות של המדינות החברות במועצה נקבע כי כדי להימנע ממצב שבו חברי מועצות ברשויות שונות באותה המדינה הממלאים תפקידים דומים יקבלו תגמולים בהיקפים שונים, ראוי כי התגמולים ייקבעו לפי מסגרת לאומית כללית ולא לפי המצב הכלכלי באזור שבו הם מכהנים.³⁷

בטבלה 3 להלן מוצגים דגמים שונים לתגמול חברי מועצות ברשויות מקומיות במדינות מועצת אירופה, כפי שעלו בסקירה.

טבלה 3: תגמולים לחברי מועצה – דגמים שונים

שכר מלא	קצובות שונות	פיצוי על אובדן הכנסה
שכר חלקי	תגמול תלוי ביצועים	פיצוי למעסיקו של חבר המועצה
ללא תגמול	החזרי הוצאות	פנסיה ותנאים סוציאליים

- **שכר מלא** (Salary) יינתן בדרך כלל אם מילוי תפקידם של חברי המועצה דורש מהם להשקיע זמן רב.
- **קצובה או קצובות שונות** (Allowances) מוקצות בדרך כלל עבור כהונה בתפקידים שונים במועצת הרשות, למשל יו"ר ועדה או כהונה בהנהגת הקואליציה או האופוזיציה.
- **תגמול תלוי ביצועים** (Performance Related Pay) משולם עבור השתתפות בשיבות המועצה, ישיבות ועדות או ישיבות ופגישות אחרות שבהן חברי המועצה מחויבים להשתתף במסגרת תפקידם.
- **החזרי הוצאות** (Coverage of Expenses) עשויים לכלול החזרים עבור הוצאות נסיעה, לינה בתפקיד, דמי כלכלה וקיום, תקשורת ואף שמרטפות.
- **שכר חלקי** (Partial Salary), **פיצוי על אובדן הכנסה** (Financial Compensation for Loss of Earning) ו**פיצוי למעסיקו של חבר המועצה** (Reimbursement to the employer) הם דגמים נוספים.

³⁶ Elodie Guérin & Eric Kerrouche, [From amateurs to professionals The changing face of local elected representatives in Europe](#), workshop on "Local Political Leadership in a Changing Context", ECPR Joint Sessions, Nicosia, Cyprus, April 2006, pp. 9–10.

³⁷ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, [Financial compensation of local and regional elected representatives in the exercise of their office](#), Report CG36(2019)10final, April 3rd 2019, p. 4.

(Employer) יינתנו בדרך כלל בעקבות הצורך של חבר המועצה לצמצם את היקף משרתו הפרטית עבור כהונתו הציבורית.

- **תנאים סוציאליים** (Social Welfare Protection) עשויים לכלול ביטוחים שונים, ימי מחלה וימי חופשה, והפרשות לחיסכון ארוך טווח.

יש לציין כי הגדרת הדגמים וההבחנה ביניהם אינה אחידה בכל המדינות, ועשויה להיות חפיפה בין הדגמים. למשל, בכמה מדינות הקצובות (Allowances) או הפיצויים עבור אובדן הכנסה כוללים גם החזרי הוצאות.³⁸

במדינות רבות מתקיים שילוב של כמה מדגמי התגמולים. למשל, חברי המועצות בהולנד זכאים לשכר קבוע לצד פיצוי על אובדן הכנסות.

יצוין כי בדוח שפרסמה מועצת הרשויות המקומיות והאזוריות של מועצת אירופה גם הומלץ על מתן סיוע בהשמה מקצועית לחברי המועצות לאחר סיום כהונתם.³⁹

3.2 שכיחות הדגמים השונים של התגמולים במדינות מועצת אירופה

עיון בסקירה מלמד, ראשית, כי רובן הגדול של המדינות החברות במועצה מקיימות הסדרים לתגמול כלכלי של חברי מועצות ברשויות המקומיות. רוב המדינות החברות (34 מ-47 המדינות החברות במועצה) אשררו את האמנה האמורה ופועלות על פי עקרונותיה. אך גם בקרב 13 המדינות שלא אשררו את האמנה יש כאלו שנהוגה בהן מדיניות של תגמולים לחברי המועצות המקומיות: מהפירוט המופיע בסקירה עולה כי לפחות חמש מהן (ובכלל זה צרפת, שבנוגע אליה מובא פירוט בהמשך) מקיימות את עיקרי סעיף 7.2, הנוגע לתגמול חברי המועצות המקומיות, ובשלוש אחרות סמכות ההחלטה בנוגע למדיניות התגמולים נמצאת ברמה המקומית. לגבי חמש המדינות הנותרות, לא מצוין בסקירה אם נהוגה בהן מדיניות תגמולים כאמור.

עוד עולה מהסקירה כי יש גיוון רב בין המדינות בתצורות ובדגמים של התגמולים, ולעתים יש אף הבדלים בין אזורים שונים של אותה מדינה בהסדרים הנהוגים בהם.

להלן יוצגו הממצאים העיקריים העולים מן הסקירה, לצד תיאור מאפייניהם של התגמולים:

היקף העבודה הנדרש מחברי מועצה

כאמור לעיל, גובה התגמול עבור כהונה בתור חבר מועצה קשור במקרים רבים להיקף העבודה הנדרש ממנו. מהסקירה על מדינות מועצת אירופה עולה כי שעות העבודה של חברי מועצות ברשויות המקומיות אינן קבועות ומשתנות בין מדינות ואף בין רשויות בתוך אותה מדינה.

³⁸ שם, עמ' 21-23.

³⁹ שם, עמ' 7.

הגדרת הדגמים
לתגמול חברי
המועצות וההבחנה
ביניהם אינה אחידה
בכל המדינות, ועשויה
להיות חפיפה בין
הדגמים.

כמו כן, במדינות
רבות מתקיים שילוב
של כמה מדגמי
התגמולים

ברובן הגדול של
המדינות החברות
במועצת אירופה יש
הסדרים לתגמול
כלכלי של חברי
המועצות ברשויות
המקומיות

היקף השעות שחברי
המועצות ברשויות
המקומיות נדרשים
להשקיע בתפקידם
אינו קבוע ומשתנה
בין מדינה למדינה
ואף בין רשויות
מקומיות בתוך אותה
מדינה

נראה כי ככל שמתגוררים ברשות המקומית יותר תושבים, כך חברי המועצה מקדישים למילוי תפקידם ברשות יותר שעות

ככלל, בסקירה נמצא כי **ככל שמתגוררים ברשות המקומית יותר תושבים, כך מספר השעות שמקדישים חברי המועצה למילוי תפקידם ברשות המקומית רב יותר (ובהתאם – הם זכאים להיקף תגמולים גבוה יותר).**

בטבלה 4 להלן מוצג היקף שעות העבודה המצופה מחברי מועצה ב-30 מדינות שנציגיהן השיבו על שאלה זו בסקר שפורסם בסקירה.

בטבלה 5, המופיעה אחריה, מוצגת התפלגות 32 המדינות שהשיבו על שאלה בסקר הנוגעת לסוג הכהונה של חברי המועצות: התנדבות, משרה חלקית ומשרה מלאה.

טבלה 4: מספר שעות העבודה המצופה מחברי מועצה במדינות השונות⁴⁰

עד 4 שעות עבודה ביום	8-4 שעות עבודה ביום	למעלה מ-9 שעות עבודה ביום
21 מדינות (מ-30)	6 מדינות (מ-30)	3 מדינות (מ-30)
+ פורטוגל	+ פורטוגל	+ פורטוגל

בחלק גדול מהמדינות באירופה, חברי מועצה נדרשים להקדיש לתפקיד ארבע שעות ביום או פחות

טבלה 5: סוג הכהונה של חברי המועצה במדינות השונות⁴¹

התנדבות	משרה חלקית	משרה מלאה
12 מדינות (מ-32)	16 מדינות (מ-32)	4 מדינות (מ-32)
	כולל פורטוגל	+ פורטוגל

מהטבלאות עולה כי ב-21 מדינות (70%) שהשיבו על השאלה, היקף שעות העבודה המצופה מחברי המועצה בתפקידם היה עד ארבע שעות ביום; בשש מדינות היה ההיקף ארבע עד שמונה שעות ביום; ובשלוש מדינות (אירלנד, ליטא ורוסיה) היה ההיקף תשע שעות ומעלה. בפורטוגל היקף שעות העבודה המצופה מחלק מחברי המועצות היה ארבע עד שמונה שעות ביום, ומחברי מועצה אחרים מצפים להיקף עבודה של תשע שעות ומעלה.⁴²

ברוב המדינות הוגדר תפקידו של חבר המועצה כהתנדבות או כמשרה חלקית

⁴⁰ בליגה וצרפת היו המדינות היחידות שתשובותיהן על שאלה זו חסרו. לצידן, תשובתה של פורטוגל הוחרגה ולא נכללה בתרשים המוצג בסקירה, אולי מפני שבתשובתה תוארה אי-אחידות: היקף שעות העבודה המצופה מחלק מחברי המועצות בה היה 4-8 שעות, אך מחלק אחר – למעלה מתשע שעות. בהתאם נמצאו בה גם חברי מועצות שכהונתם הוגדרה כמשרה מלאה לצד כאלו שכהונתם הוגדרה כמשרה חלקית.

⁴¹ לוקסמבורג היא היחידה מ-33 המדינות שתשובתה בנוגע לסוג הכהונה של חברי המועצות בה חסרה. בניגוד לשאלה אודות היקף השעות העבודה המצופה מחברי המועצות, שממנה הוחרגה תשובתה של פורטוגל, במקרה הנוכחי תשובתה נכללה אף שתוארה בה אי-אחידות: נמצאו בה חברי מועצות שכהונתם הוגדרה כמשרה מלאה לצד כאלו שכהונתם הוגדרה כמשרה חלקית.

⁴² מהמתואר בסקירה לא ברור אם השונות בהיקף שעות העבודה המצופה, ובהמשך גם בהגדרת סוג התפקיד, היא בין חברי מועצות של רשויות שונות או בין חברים באותן המועצות.

ב-12 מ-32 המדינות שהשיבו על שאלה באשר להגדרת תפקידו של חבר המועצה מדובר בהתנדבות, ב-16 מדינות מדובר במשרה חלקית, ומארבע מדינות (בוסניה והרצגובינה, ליטא, הולנד ורוסיה) נמסר כי התפקיד מוגדר כמשרה מלאה. בפורטוגל, שנכללה בין המדינות שבהן תפקידם של חברי המועצה הוגדר כמשרה חלקית, חלק מחברי המועצות מכהנים במשרה מלאה. בליטא, ברוסיה ובפורטוגל (עבור חלק מחברי המועצות, כאמור) נמצאה התאמה בין היקף שעות העבודה הנרחב המצופה – למעלה מתשע שעות ביום, ובין הגדרת תפקידם של חברי המועצה כמשרה מלאה.

סוגי התגמולים (Remuneration)

לפני שנציג את שכיחותם של סוגי התשלומים הרווחים במדינות מועצת אירופה, נזכיר כי ההבחנה שנעשתה בסקירה בין הדגמים השונים אינה תמיד ברורה, ועשויים להיות הבדלים בין ההגדרות של הדגמים בכל אחת מהמדינות. כמו כן, בחלק מהמדינות ניתנים לחברי המועצה תגמולים מכמה סוגים במקביל (למשל, בסלובקיה, בשווייץ ובלטביה חברי המועצות זכאים לשכר קבוע, לקצובות שונות ולתגמול נוסף עבור נוכחות בדיונים ובפגישות).

בטבלה 6 להלן מוצגים מגוון הדגמים המשמשים לתגמול חברי מועצות ברשויות המקומיות ב-33 המדינות שנציגיהן השיבו על שאלה בעניין זה, לפי מספר המדינות שבהן יושמו.

טבלה 6: שכיחות דגמי התגמולים במדינות השונות

החזרי הוצאות	קצובות	תנאים סוציאליים כלשהם	פיצוי על אובדן הכנסה
29 מדינות	24 מדינות	22 מדינות	14 מדינות
שכר קבוע (מלא/חלקי)	תגמול עבור נוכחות בישיבות ופגישות	ללא תגמול	פיצוי למעסיקו של חבר המועצה
11 מדינות	9 מדינות	2 מדינות	מדינה אחת

מעיון בטבלה 6 ניתן ללמוד כי -

- ככלל, תשלום תגמולים כלשהם נהוג כמעט בכל המדינות שנסקרו.⁴³ ב-30 מ-33 המדינות שהשיבו על שאלות הסקר חברי המועצות זכאים לפחות לאחד מדגמי התגמולים האלה: שכר קבוע (11 מדינות), קצובות (24 מדינות) ותגמול עבור נוכחות בישיבות ופגישות (9 מדינות). בחלק מהמדינות משולמים במקביל כמה סוגי תגמולים.

⁴³ פורטוגל לא השיבה על שאלות הסקר בנושא. כמו כן, על פי הסקירה, קפריסין ומונטנגרו הן שתי המדינות היחידות שבהן חברי המועצות אינם זכאים לתגמולים. יש לציין כי בנתוני הסקירה יש אי-בהירות בנוגע למדינות שבהן לכאורה לא נהוג לתת תגמולים לחברי המועצות, מכיוון שבחלקים אחרים בסקירה מפורטים הסדרי התגמולים שנהוגים בקפריסין, ומצוין כי הרשויות המקומיות במונטנגרו זוכות לעצמאות בהחלטה על הסדרי התגמולים.

דגמי התגמולים
הנפוצים העיקריים
הם החזרי הוצאות,
קצובות ותנאים
סוציאליים.

שכר קבוע נהוג רק
בכשליש מהמדינות
שנסקרו.

- בחלק מהמדינות גובה התגמול לחברי המועצות נגזר מהתגמול אשר לו זכאים ראשי הרשויות או חברי הפרלמנט באותה המדינה.
- **ברובן הגדול של המדינות (29) חברי המועצות זכאים להחזרי הוצאות מסוגים שונים** (החזרי ההוצאות העיקריים הם עבור נסיעות, לינה וטלפון; בחלק מהמדינות יש החזר עבור הכשרות והוצאות להשכלה הנדרשת לתפקיד, עבור הוצאות משרדיות, ובפינלנד – אף עבור הוצאות שמרטפות).
- **ב-22 מהמדינות חברי המועצות זכאים לתנאים סוציאליים כלשהם** (פירוט תנאים אלה יוצג בטבלה 7).
- ב-14 מהמדינות (מעט פחות ממחצית מהמדינות שהשיבו על השאלה) חברי המועצות זכאים לפיצוי על אובדן הכנסה שנגרם להם כתוצאה מכהונתם במועצה.
- רק בלוקסמבורג יש פיצוי למעסיקו של חבר המועצה.

הטבות סוציאליות

כאמור, ב-22 מהמדינות חברי המועצות זכאים לתנאים סוציאליים כלשהם. ההטבות הסוציאליות במדינות שנסקרו הן פנסיה וביטוח רפואי, ביטוח נסיעות, זכאות לדמי אבטלה בסיום הכהונה וימי חופשה.

בחלק גדול מהמדינות יש התאמה בין היקף העבודה הנדרש מחברי מועצה ובין התנאים הסוציאליים שהם זכאים להם. כך, בליטא, פורטוגל ובוסניה והרצגובינה חברי המועצות זכאים לכל התנאים הסוציאליים שפורטו לעיל, עובדה המקושרת בסקירה לכך שכהונתם במועצה היא במשרה מלאה. בעשר מהמדינות חברי המועצות אינם זכאים לתנאים סוציאליים כלל.

בטבלה 7 להלן מפורטים התנאים הסוציאליים הנפוצים במדינות שנסקרו.

טבלה 7: דגמי התנאים הסוציאליים במדינות שנסקרו⁴⁴

פנסיה וביטוח רפואי	ביטוח נסיעות	דמי אבטלה	ימי חופשה
14 מדינות	12 מדינות	11 מדינות	10 מדינות

בחלק גדול מהמדינות יש התאמה בין היקף העבודה הנדרש מחברי המועצה ובין התנאים הסוציאליים שהם זכאים להם

⁴⁴ בטבלה מפורטים נתוני 33 מדינות שנציגיהן השיבו על הסקר. בחלק מהמדינות חברי המועצות זכאים לכמה הטבות סוציאליות במקביל.

4. דוגמאות למודלים לקביעת התגמולים לחברי מועצה: בין ריכוזיות של השלטון המרכזי לאוטונומיה של השלטון המקומי

אחת השאלות הקשורות במתן תגמולים לחברי מועצות בשלטון המקומי היא מהו הגורם המוסמך לקבוע בנושא – הן בשאלת סוג התגמול והן בשאלת גובהו. מהסקירה של מועצת אירופה עלה כי במרבית המדינות החברות במועצה החקיקה המדינתית קובעת לכל הפחות קווי מדיניות כלליים הנוגעים לדגם התגמולים ולהיקפם. ב-14 מ-32 המדינות שהשיבו על שאלה בעניין זה, המדיניות נקבעת ומוכתבת במלואה על ידי השלטון המרכזי. לעומת זאת, ב-18 המדינות האחרות הסמכות לקבוע את פרטי המדיניות נתונה בידי הרשויות המקומיות – ברוב המקרים בהגבלות מסוימות הנוגעות להיקפי מינימום ומקסימום ולמינהל תקין, שנקבעו בחקיקה הראשית.⁴⁵ לעיתים מתקיים שילוב בין שני המתווים. כך למשל בסקוטלנד, ב-2015 קיבלו כל חברי המועצות במדינה סכום שנתי קבוע שקבע השלטון המרכזי, אך חלקם היו זכאים לתגמולים נוספים שקבעו הרשויות עצמן.⁴⁶

בחלק מהמדינות והרשויות, ובהתאם להמלצת מועצת אירופה, המועצות נסמכות בהחלטותיהן הנוגעות לדגמי התגמולים והיקפם על המלצות ועדה חיצונית הממונה לשם כך.

להלן יוצגו ביתר פירוט דוגמאות לאופן שבו נקבעת הקצאת התגמולים לחברי המועצות בכמה מדינות: אירלנד, צרפת, ניו זילנד, אנגליה ופרובינציית אונטריו שבקנדה. בחרנו במדינות אלו שכן הן מדגימות את השונות בקביעת ההסדרים. סדר הצגתן נקבע לפי מידת מעורבותו של השלטון המרכזי בהסדרת הסוגיה: ממדינות שבהן השלטון המרכזי דומיננטי מאוד ועד למדינות שבהן לרשויות המקומיות יש עצמאות רבה יותר לקבל החלטות בנושא.

4.1 אירלנד: דומיננטיות של השלטון המרכזי⁴⁷

ככלל, היקף התגמולים לחברי מועצות באירלנד נקבע על ידי השלטון המרכזי ומוסדר בחקיקה ראשית: חוק השלטון המקומי (Local Government Act, 2001), חוק הרפורמה בשלטון המקומי מ-2014 (Local Government Reform Act, 2014) ותקנות שהתקין השר האחראי לשלטון

⁴⁵ במדינות פדרטיביות, כדוגמת בלגיה ושווייץ, קביעת המדיניות נעשית ברמת השלטון האזורי (הקנטונים בשווייץ והמחוזות פלנדריה, ולוניה ובריסל בבלגיה). באוסטריה, לעומת זאת, התנאים והגבולות נקבעים בחקיקה הראשית, ולשלטון האזורי יש אפשרות החלטה במסגרתם.

⁴⁶ Council of Europe, Governance Committee, [Conditions of office of elected representatives](#), October 22nd 2015, p. 12.
⁴⁷ מספר חברי המועצה בכל רשות באירלנד נע בין 18 ל-63 (מועצת דבלין היא הגדולה ביותר), וב-2018 כיהנו 949 חברי מועצות ב-31 רשויות. מועצת הרשות המקומית אחראית לקביעת מדיניות הרשות ולצידה פועל מנהל מקצועי (Chief Executive) האחראי לביצוע המדיניות.

Department of Housing Planning and Local Government, [Independent Review of the Role and Remuneration of Local Authority Elected Members Interim Report](#), pp. 1–2.

במרבית המדינות החברות במועצת אירופה החקיקה המדינתית קובעת לכל הפחות קווי מדיניות כלליים באשר לדגם התגמולים ולהיקפם

באירלנד היקף התגמולים לחברי המועצות נקבע על ידי השלטון המרכזי ומוסדר בחקיקה ראשית ובתקנות שהותקנו על ידי הממשלה. לרשויות המקומיות נותר מנדט מוגבל לקביעת תגמולים נוספים.

המקומי. לרשויות המקומיות עצמן נותר מנדט מוגבל לקביעת תגמולים נוספים על אלה שקבעה הממשלה, ואלה הם תגמולים עבור כהונה בתפקידים שונים.⁴⁸

נציגי חברי המועצות באירלנד הביעו חשש כי היקפי התגמולים הנוכחיים עלולים להוות עבור קבוצות אוכלוסייה שונות, ובמיוחד צעירים ונשים, חסם מפני התמודדות על תפקידים במועצות הרשויות המקומיות

יצוין כי ההסדר הנוכחי שלפיו משולמים התגמולים לחברי המועצות נקבע ב-2014 במסגרת רפורמה כוללת במערך השלטון המקומי במדינה, שבה אוחדו כמה רשויות ושונה מעמדן של אחרות, ואף צומצם מספרם הכולל של חברי המועצות במדינה. נציגי חברי המועצות טענו כי בעקבות הרפורמה גדל היקף הפעילות הנדרשת מהם, שכן במקביל לצמצום מספר חברי המועצות הורחב השטח שבאחריות הרשויות המקומיות.⁴⁹ כמו כן, לפי איגוד השלטון המקומי באירלנד (Association of Irish Local Government – AILG), המייצג את חברי המועצות המקומיות, יש חשש שעבור קבוצות אוכלוסייה מסוימות, ובמיוחד צעירים ונשים, היקפי התגמולים הנוכחיים עלולים להיות חסם מפני התמודדות על תפקידים במועצות הרשויות המקומיות.⁵⁰

משרתם של חברי המועצות באירלנד מוגדרת כחלקית, אולם היא כרוכה בהיקף שעות עבודה שעשוי להגיע לתשע שעות ביום ויותר.⁵¹ על פי נתוני איגוד השלטון המקומי באירלנד, חברי מועצה משקיעים בתפקידם במועצה 27.25–33.15 שעות שבועיות; עוד לפי נתוני האיגוד, כ-40% מחברי המועצות מכהנים בתפקידם במועצה במשרה מלאה (ללא עיסוק אחר הנוסף על כהונתם), ולעומתם 23% מכהנים בה במקביל להיותם עוסקים עצמאיים (היקף העיסוק לא ידוע), 19% הם שכירים במשרה מלאה נוסף על כהונתם במועצה, ו-11% הם שכירים במשרה חלקית בעבודה נוספת מלבד כהונתם.⁵²

חברי המועצות מקבלים שכר חודשי קבוע, וזכאים להחזרי הוצאות שונים

על פי ההסדר הקיים באירלנד, כל חברי המועצות במדינה מקבלים שכר חודשי קבוע: דמי ייצוג (Representational Payment), הנחשבים לשכר מבחינת תשלומי מס וביטוח לאומי, ומוצמדים לשכרם של חברי הסנאט האירי (כ-25% ממנו). באוקטובר 2018 עמדו דמי הייצוג של חברי המועצה על 17,060 אירו בשנה, וצפוי שסכום זה יעלה עד לאוקטובר 2020 ל-17,706

⁴⁸ [Local Government Act](#), 2001; [Local Government Reform Act 2014](#), article 15;

[S.I. No. 552/2001 - Local Government \(Representational Payment for Members\) Regulations, 2001](#), accessed January 22nd 2020;

Department of Housing Planning and Local Government, [Independent Review of the Role and Remuneration of Local Authority Elected Members Interim Report](#), pp. 1–4, 16.

⁴⁹ Department of Housing Planning and Local Government, [Independent Review of the Role and Remuneration of Local Authority Elected Members Interim Report](#), pp. 5–6;

Association of Irish Local Government (AILG), [Keeping Local Government Accessible To All: Submission on the Role and Remuneration of Local Authority Elected Members](#), September 2018, p. 23.

⁵⁰ Association of Irish Local Government (AILG), [Keeping Local Government Accessible To All: Submission on the Role and Remuneration of Local Authority Elected Members](#), September 2018, p. 7.

⁵¹ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, [Financial compensation of local and regional elected representatives in the exercise of their office](#), Report CG36(2019)10final, April 3rd 2019, pp. 13–14.

⁵² Association of Irish Local Government (AILG), [Keeping Local Government Accessible To All: Submission on the Role and Remuneration of Local Authority Elected Members](#), September 2018, pp. 11, 33.

אירו.⁵³ על פי נתוני איגוד השלטון המקומי באירלנד, דמי הייצוג הם רכיב התגמול הגדול ביותר של חברי המועצות, וב-2018 הם הגיעו לכדי 63% מסך כל התגמולים שהוענקו להם.⁵⁴

נוסף על הקצאת דמי הייצוג, כל חברי המועצות זכאים גם להחזרי הוצאות, ובהם תשלומים עבור הוצאות נסיעה, דמי כלכלה, הוצאות מכשיר סלולרי וסכום המיועד להוצאות שוטפות. היקפם של החזרים אלה נקבע על ידי הממשלה ומשתנה בין חבר מועצה אחד למשנהו, והוא תלוי בהיקף פעילותו, במקום מגוריו ואף ברשות שבה הוא מכהן (שכן הממשלה קבעה ערכי תשלום שונים לרשויות שונות).⁵⁵

מ-2018 חברי מועצה החברים בוועדה אזורית או מחוזית (והם למעשה רוב חברי המועצות באירלנד) זכאים לתוספת שכר של 1,000 אירו בשנה.⁵⁶

**לרשויות המקומיות
סמכות להעניק
קצובות לחברי
מועצה המכהנים
בתפקידים מסוימים**

לרשויות המקומיות יש סמכות להעניק ליו"ר המועצה⁵⁷ ולסגניו, ולחבר מועצה המכהן בתפקיד יו"ר ועדה אזורית/מחוזית (Municipal District/Area Committee) קצובה נוספת עבור כהונתם בתפקידים אלה. היקף התגמולים נע מ-4,000 אירו בשנה עבור סגן יו"ר ועד ל-50,000 אירו בשנה ליו"ר מועצת הרשות.⁵⁸

חברי המועצות אינם זכאים להטבות סוציאליות – פנסיה, הפרשות לביטוח לאומי, ואף דמי חופשה ומחלה וביטוח רפואי, אך הם זכאים לביטוח נסיעות⁵⁹ ובתנאים מסוימים (שבהם משך כהונה וגיל מוגדרים) הם זכאים גם למענק פרישה בסיום כהונתם.⁶⁰

⁵³ Department of Housing Planning and Local Government, [Independent Review of the Role and Remuneration of Local Authority Elected Members Interim Report](#), p. 16.

⁵⁴ Association of Irish Local Government (AILG), [Keeping Local Government Accessible To All: Submission on the Role and Remuneration of Local Authority Elected Members](#), September 2018, pp. 23, 41.

⁵⁵ Department of Housing Planning and Local Government, [Independent Review of the Role and Remuneration of Local Authority Elected Members Interim Report](#), pp. 16–19.

⁵⁶ שם, עמ' 16–21.

⁵⁷ נכון למועד כתיבת המסמך, באירלנד אין ראשי רשויות בעלי זכויות ביצועיות, כפי שקיים בישראל ובמדינות אחרות, וסמכויות הביצוע בכל רשות נתונות בידי בעל תפקיד ממונה הנושא בתואר Chief Executive. יושב-ראש מועצת הרשות הוא אחד מחברי המועצה שנבחר על ידיה לעמוד בראשה למשך שנה. בסמכותו לנהל את ישיבות המועצה ולייצגה באירועים ובטקסים, והצבעתו מכריעה בהינתן שוויון בין חברי המועצה בהצבעות. במרבית הרשויות היושב-ראש מכונה Cathaoirleach, ובחמש מהן הוא מכונה Mayor או Lord Mayor.

⁵⁸ Department of Housing Planning and Local Government, [Independent Review of the Role and Remuneration of Local Authority Elected Members Interim Report](#), pp. 16–21.

⁵⁹ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, [Financial compensation of local and regional elected representatives in the exercise of their office](#), Report CG36(2019)10final, April 3rd 2019, pp. 27–28.

⁶⁰ Department of Housing Planning and Local Government, [Independent Review of the Role and Remuneration of Local Authority Elected Members Interim Report](#), p. 21.

לפי נתוני איגוד השלטון המקומי האירי, סך כל עלות התגמולים השנתית לחברי המועצות ב-2017 היה כ-25 מיליון אירו, 0.57% מתקציבן של הרשויות המקומיות באותה השנה. ב-2018 עמדה עלות התגמולים השנתית על סכום דומה (כ-25.4 מיליון אירו).⁶¹

4.2 צרפת: מנדט מוגבל של הרשויות המקומיות בהתאם לגבולות שנקבעו בחקיקה הראשית

התגמולים לחברי מועצות בצרפת נקבעים בחקיקה ראשית המסדירה את עבודתן של הרשויות המקומיות במדינה (Code général des collectivités territoriales – CGCT). על פי החוק, **ראש הרשות, סגניו וחברי המועצה ימלאו את תפקידיהם ללא שכר, אולם יהיו זכאים לקצובות שונות, על פי החלטתה של מועצת הרשות ועד לסכום מרבי שהוגדר בחוק, המשתנה לפי מספר התושבים המתגוררים בתחומי הרשות**. הקצובות יועברו לחברי המועצות מתקציבה של הרשות המקומית, ומועצת הרשות מחויבת לקבל החלטה בנוגע אליהן עד שלושה חודשים ממועד התכנסותה הראשון.

הקצובות לחברי המועצות מיועדות לשמש פיצוי על הוצאות (כולל הוצאות נסיעה, כלכלה, הכשרה ואף טיפול בקרובי משפחה נתמכים) **ועל ההשקעה הכרוכה במילוי משרתם הציבורית**, ואף **פיצוי בגין אובדן הכנסה עקב היעדרות מעבודתם לצורכי הכשרות הנוגעות לכהונתם במועצה**. בנוסף, חברי המועצות זכאים לתנאים סוציאליים (הפרשה לביטוח לאומי, הבטחת ההקצבה בעת מחלה וקצבת פרישה) ולכיסוי ביטוחי בגין נזק שנגרם להם בעת ביצוע התפקיד. לצד אלה, חקיקת CGCT אף קובעת הגנות על העסקתו של חבר המועצה במקום עבודתו הפרטי.⁶²

הגובה המרבי של הקצובות נקבע בחוק והוצמד למדד שכרם של עובדי המדינה בצרפת: ככלל, בכל הרשויות המקומיות (מלבד שלוש הערים הגדולות: פריז, ליון ומרסיי) גובה הקצובה המרבי הוא 6% משכר עובדי המדינה (נכון לאוגוסט 2019, ערכו של מדד עובדי המדינה עמד על 3,889.40 אירו לחודש). פריז, ליון ומרסיי נבדלות משאר הרשויות בכך שמועצת העיר של כל אחת מהן מוסמכת לאשר קצובות בשיעור גבוה יותר: עד ל-90.5% ממדד שכר עובדי המדינה בפריז, ועד ל-34.5% בליון ובמרסיי. בנסיבות מסוימות המפורטות בחוק (למשל סיווגה של העיר כעיר תיירות), מועצת רשות שבה מתגוררים מעל ל-100,000 תושבים רשאית לאשר לחברי המועצה קצובות בשיעור גבוה יותר. מספר התושבים המתגוררים בתחומי הרשות – פחות מ-

חברי המועצות
בצרפת אינם
מקבלים שכר עבור
מילוי התפקיד, אך
זכאים לקצובות
מסוימות

היקף הקצובות נקבע
בחוק והוצמד למדד
שכרם של עובדי
המדינה בצרפת.
חברי המועצות
בשלוש הערים
הגדולות, פריז, ליון
ומרסיי, זכאים לרף
תגמולים גבוה
מבשאר הרשויות

⁶¹ Association of Irish Local Government (AILG), [Keeping Local Government Accessible To All: Submission on the Role and Remuneration of Local Authority Elected Members](#), September 2018, pp. 23, 41.

⁶² [Code général des collectivités territoriales](#), articles L.2123-1 – L.2123-35, accessed: January 1st 2020.

החקיקה אוסרת אף על מעסיקים להרע את תנאיהם של עובדים שנבחרו לכהן במועצה, והמעסיק פטור מתשלום שכר לעובד בגין השעות שהוא מחסיר מעבודתו בשל כהונתו במועצה. חישוב היקף שעות זה משתנה בהתאם לגודלה של הרשות, הנמדד על פי מספר התושבים המתגוררים בתחומיה.

100,000 או יותר מ-100,000 – משפיע גם על מקור התקציב המיועד לקצובות (חלק מהתקציב המיועד לשכרו של ראש הרשות או סכום נפרד ממנו). כמו כן, ברשויות שבהן מתגוררים 50,000 תושבים ומעלה, רשאית מועצת הרשות להתנות את הקצאת חלק מהקצובות בהשתתפותם של חברי המועצה בישיבות המועצה וועדותיה.⁶³

4.3 ניו זילנד: דומיננטיות מופחתת של השלטון המרכזי

הרשויות המקומיות בניו זילנד נחלקות לשלושה סוגים עיקריים מבחינת מעמדן המוניציפלי: 11 חבלים (Regional Councils), שבשטחם 61 מועצות טריטוריאליות (Territorial Councils) הכוללות ערים ומועצות מחוזיות, ושש מועצות טריטוריאליות נוספות, המכונות מועצות אוניטריות (Unitary Councils), שאינן נמצאות בתחומי החבלים השונים ומחזיקות בסמכויות זהות לאלו של החבלים. נוסף על כך, בסמכות הערים והמועצות המחוזיות להקים תחתיהן ועדים קהילתיים (כך למשל תחת מועצת העיר אוקלנד פועלים 21 ועדים קהילתיים).⁶⁴ חברי מועצות החבלים, הערים והמועצות המחוזיות וכן חברי הוועדים המקומיים זכאים להקצאת תגמולים עבור כהונתם בתפקידיהם אלו. לצורך מסמך זה, הערים והמועצות המחוזיות הן המקבילות לרשויות המקומיות בישראל.

במחקר שפורסם באוקטובר 2019 נמצא כי במועצות העירוניות הגדולות בניו זילנד חברי המועצות מקדישים לתפקיד היקף שעות עבודה המקביל למשרה מלאה; ברשויות האחרות התפקיד דורש השקעה של פחות שעות עבודה, וברוב הרשויות היקף השעות המוקדשות לתפקיד מקביל לזה של חצי משרה או פחות מכך.⁶⁵

התגמולים לחברי המועצות נקבעים על ידי גוף הנקרא רשות התשלומים (Remuneration Authority), רשות ממלכתית סטטוטורית ועצמאית אשר אחראית לקביעת התגמולים (כולל זכויות פנסיוניות, החזרי הוצאות והקצאות תשלומים) לכלל נבחרי הציבור בניו זילנד.⁶⁶

התגמולים לחברי
המועצות בניו זילנד
כוללים תשלומים
שנתיים וקצובות
שונות.
בעלי התפקידים
שבהם זכאים
לקצובות נוספות

⁶³ [Code général des collectivités territoriales](#), articles L.2123-1 – L.2123-35, accessed: January 1st 2020; Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), [Le Régime Indemnitaire des Élus](#), accessed: January 1st 2020.

⁶⁴ Te Tari Taiwhenua – Department of Internal Affairs, Local Government in New Zealand – Local Councils, [About Local Government](#), accessed: May 23rd 2020.

הערים והמועצות המחוזיות (Territorial Councils) אחראיות למגוון רחב של שירותים מקומיים, בעוד עיקר אחריותם של החבלים (Regional Councils) היא בתחומי ניהול משאבי הסביבה, בקרת שיטפונות, איכות האוויר והמים, ניהול המוכנות להגנה אזרחית ולמצבי חירום בתחומי החבל, תחבורה ציבורית אזורית, בטיחות וזיהומים בנמלים;

Te Tari Taiwhenua – Department of Internal Affairs, Local Government in New Zealand – Local Councils, [Councils' Roles and Functions](#), accessed: May 26th 2020.

⁶⁵ Remuneration Authority, [Remuneration Setting for Local Authorities](#), October 2019, p. 7.

⁶⁶ Remuneration Authority, [Clients' Remuneration, Local Government Elected Members](#), accessed: February 18th 2020;

הרשות פועלת מכוח Remuneration Authority Act 1977, וה-Local Government Act 2002, Parliamentary Counsel Office, New Zealand Legislation, [Remuneration Authority Act 1977](#), accessed: February 2nd 2020;

התגמולים לחברי המועצות כוללים תשלומים שנתיים, ובעלי התפקידים שבהם, כדוגמת יו"ר המועצה, סגנו ויושבי-ראש ועדות, זכאים להקצאת קצובה נוספת. נוסף על כך, חברי המועצות זכאים לקצובות שונות, בין היתר בעבור הוצאות נסיעה (וכן בעבור זמן הנסיעה), ציוד ושירותי תקשורת (טלפון נייד, מחשב, מדפסת), ואף בעבור השתתפות בישיבות ובפגישות (חבר מועצה המכהן בתפקיד יו"ר ועדה זכאי להקצאת קצובות שונה משאר חברי הוועדה). החל מ-2019 זכאים חברי המועצות אף לקצובת טיפול בילדים.⁶⁷

במהלך 2018–2019 החילה רשות התשלומים שינוי באופן קביעת התגמולים. על פי השיטה הקודמת, שהייתה תקפה עד הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2019, בכל שנת תקציב העבירה רשות התשלומים לכל רשות מקומית הצעת תקציב המחושבת לפי תגמול בסיסי לכל אחד מחברי מועצת הרשות. תגמול בסיסי זה נקבע לפי מדד שבו נכללו מספר התושבים המתגוררים בתחומי הרשות המקומית והיקף הוצאותיה, בתוספת סכום שנועד לתגמולים נוספים עבור חברי המועצה המכהנים בתפקידים מסוימים (כדוגמת יו"ר ועדה). הצעת התקציב כללה סכום כספי כולל המוקצה למועצה לצורך כך, ומועצת הרשות המקומית החזירה לרשות התשלומים לאישורה את המלצותיה באשר לאופן חלוקת התגמולים.

בשיטת התגמולים החדשה זכו הרשויות המקומיות לעצמאות רבה יותר בקביעת התגמולים. כך נקבע כי לאחר הבחירות המקומיות באוקטובר 2019 תקצה רשות התשלומים לכל רשות מקומית סל תקציבי המיועד לתגמולים עבור כלל חברי מועצת הרשות, שאינו תלוי במספר החברים בה (ושעל כן לא ישתנה אף אם יחול שינוי במספר החברים במועצה). את היקפו של הסל התקציבי קובעת רשות התשלומים לפי מדד המתייחס לא רק למספר התושבים והוצאותיה של הרשות, אלא גם לנכסיה ולדירוג הסוציו-אקונומי שלה. בקביעת הסל התקציבי מובא בחשבון גם היקף הזמן שנדרש מחברי המועצה לצורך מילוי תפקידם (המחושב על ידי רשות התגמולים כממוצע בין רשויות במעמד דומה), והחישוב נעשה בהצמדה לתגמוליהם של חברי הפרלמנט.

סל תקציבי זה נועד עבור התשלומים השנתיים הקבועים לחברי המועצה ועבור הקצאות הקצובות המיועדות לחברי מועצה המכהנים בתפקידים מסוימים, כדוגמת סגן ראש הרשות ויו"ר ועדה. בסמכותה של מועצת הרשות המקומית לקבוע את תעריפי התגמולים השונים לכל אחד מחבריה לפי שיקול דעתה וסדרי העדיפויות שקבעה, אך היא חייבת להשתמש במלוא הסכום של הסל התקציבי, ולקבוע גמול שנתי קבוע שמוענק לכל חברי המועצה (ובתנאי שיעמוד ברף המינימלי שקבעה רשות התשלומים, כדי למנוע פגיעה

Parliamentary Counsel Office, New Zealand Legislation, [Local Government Act 2002](#), accessed: February 3rd 2020.

⁶⁷ Parliamentary Counsel Office, New Zealand Legislation, [Local Government Members \(2019/20\)](#)

[Determination 2019](#), clauses 7–15, Explanatory memorandum, accessed: February 2nd 2020;

במהלך 2018–2019
הונהג שינוי באופן
קביעת התגמולים,
ובעקבותיו זכו
הרשויות המקומיות
לעצמאות רבה יותר
בקביעתם

לרשויות המקומיות
בניו-זילנד מוקצה סל
תקציבי המיועד
להקצאת התשלומים
השנתיים הקבועים
לכלל חברי המועצה
וכן לקצובות לבעלי
התפקידים מביניהם.
גודלו של הסל
התקציבי אינו תלוי
במספר החברים
במועצה

בחברי המועצה מהאופוזיציה, שאינם מכהנים בתפקידים כאמור). יצוין כי גם לאחר שינוי שיטת התגמולים מועצת הרשות נדרשת להעביר לרשות התשלומים את החלטתה, וסמכות האישור הסופי נותרה בידיה.⁶⁸

תשלומי הקצובות השונות שחברי המועצה עשויים להיות זכאים להם אינם נכללים בסל התקציבי הייעודי לתשלום התגמולים, אלא מוקצים להם מתקציבה של הרשות המקומית ולפי שיקול דעתה. גם תשלומים אלו נתונים לפיקוח של רשות התשלומים. כמו כן, התגמולים עבור ראשי הרשויות נותרו באחריותה של רשות התשלומים ואינם נכללים בסל התקציבי המיועד לחברי המועצות.⁶⁹ הסיבה לשינוי המדיניות הייתה ההכרה של רשות התשלומים בהבדלים הקיימים בין הרשויות המקומיות: הבדלים בדרישות התפקיד של חברי המועצות ברשויות שונות, הבדלים במספר חברי המועצה המכהנים בהן, בפערים ביחס שבין מספר חברי המועצה למספר התושבים בכל רשות; וכן גם השוני בדרישות התפקיד ובאופן ביצועו בין חברי מועצה באותה רשות.⁷⁰

4.4 אנגליה: סמכות של הרשויות המקומיות בהתאם לגבולות שנקבעו בחקיקה הראשית

חברי המועצות המקומיות באנגליה אינם זכאים לשכר, שכן כהונתם נחשבת כביצוע שירות ציבורי בהתנדבות; אך הם זכאים לקצובות שונות, שנועדו לפצות אותם על הזמן שהם מקדישים לתפקידם ועל אובדן הכנסה הנובע מכך.⁷¹ סמכות ההחלטה בנוגע להקצאת הקצובות והיקפן נתונה בידי הרשויות המקומיות, ואלה הוסמכו לכך בחקיקה ראשית: Local Government Act 2000, Government Act 1989-I, ובתקנות שהותקנו מכוחה – Regulations 2003 The Local Authorities (Members' Allowances) (England).⁷²

⁶⁸ Remuneration Authority, [Remuneration Setting for Local Authorities](#), October 2019, pp. 5–11.

⁶⁸ Remuneration Authority Information Paper, [Determining the Remuneration of Local Government Elected Members: Oversight of Issues](#), June 30th 2018.

⁶⁹ Remuneration Authority, [Remuneration Setting for Local Authorities](#), October 2019, pp. 5–11.

⁶⁹ Remuneration Authority Information Paper, [Determining the Remuneration of Local Government Elected Members: Oversight of Issues](#), June 30th 2018.

⁷⁰ שם;

Auckland Council, [Elected members' remuneration](#), accessed: February 2nd 2020.

⁷¹ House of Commons, Communities and Local Government Committee, [Councillors on the frontline](#), December 17th 2012, p. 35.

⁷² HM revenue & Customs, Employment Income Manual, [Local Government Councillors and civic dignitaries in England: ODPM guidance: Part One: members' allowances](#), updated: February 17th 2020, accessed: February 19th 2020; Legislation.Gov.UK, [Local Government Act 2000](#), accessed: February 2nd 2020; Legislation.Gov.UK, [Local Government and Housing Act 1989](#), accessed: February 2nd 2020; Legislation.Gov.UK, [The Local Authorities \(Members' Allowances\) \(England\) Regulations 2003](#), accessed: February 2nd 2020;

תוקפן של תקנות The Local Authorities (Members' Allowances) (England) Regulations 2003 באנגליה בלבד.

הקצובות שחברי המועצה עשויים להיות זכאים להן משולמות מתקציבה של הרשות המקומית ולפי שיקול דעתה

חברי המועצות המקומיות באנגליה ממלאים את תפקידם ללא שכר, אך זכאים לקצובות שונות.

**סמכות ההחלטה
בנוגע להקצאת
הקצובות והיקפן
נתונה בידי הרשויות
המקומיות, שהוסמכו
לכך בחקיקה ראשית**

**מועצת הרשות
המקומית מחויבת
להקים ועדה חיצונית
שבסמכותה להמליץ
על הקצאת
התגמולים לחברי
המועצה**

התקנות מ-2003 מחייבות את מועצות הרשויות המקומיות למנות, במסגרת תהליך קביעת התגמולים, ועדה (Independent Remuneration Panel), שבה יכהנו נציגים שאינם חברי המועצה) שבסמכותה להמליץ למועצה על תוכנית שנתית שבה יוגדרו הקצאות התגמולים וקצבאות הפנסיה לחברי המועצה והיקפן. מועצת הרשות חייבת לדון בהמלצות הוועדה טרם החלטתה בנוגע למדיניות התגמולים.⁷³ **הוועדה, והמועצה אחריה, חייבות לקבוע במסגרת תוכנית התגמולים את הקצאתן של קצובות תשלום כלליות (Basic Allowances) הניתנות לכלל חברי המועצה באופן שוויוני, ומשמשות תגמול עבור הזמן שהם מקדישים לתפקידם, כולל הזמן המוקדש לפגישות עם בוחרים ולנוכחות בפגישות פוליטיות. נוסף על כך, בסמכותה של הוועדה להמליץ על הקצאת קצובות נוספות, בהיקפי תשלום משתנים:**

- Special responsibility allowances – קצובות לבעלי אחריות מיוחדת המוענקות לחברי מועצה המכהנים בתפקידים מסוימים (למשל יושבי-ראש סיעות וסגניהם ויושבי-ראש ועדות).
- Dependants' carers' allowances – קצובות טיפול בתלויים המוענקות עבור הוצאות טיפול בילדים או בבני משפחה נתמכים שנגרמו בעקבות כהונתם של חברי המועצה.
- Travelling and subsistence allowance – קצובה עבור הוצאות נסיעה ודמי מחיה.
- Co-optees' allowance – קצובה עבור הוצאות השתתפות בפגישות ובכנסים.
- זכאות לתשלומי פנסיה.⁷⁴

בדוח שפורסם בדצמבר 2012 ועסק במצבם ובמעמדם של חברי המועצות המקומיות המליצה ועדת הקהילות והשלטון המקומי (Communities and Local Government Committee) בבית הנבחרים הבריטי על העברת סמכות ההחלטה על הקצאת הקצובות מידי מועצת הרשות המקומית לוועדה מקומית חיצונית (בניגוד ל-Independent Remuneration Panel, אשר לה סמכות המלצה בלבד).⁷⁵ נכון לעת כתיבת מסמך זה, המלצה זו לא יושמה.

⁷³ Legislation.Gov.UK, [The Local Authorities \(Members' Allowances\) \(England\) Regulations 2003](#), Part 4, Independent remuneration panels, accessed: February 3rd 2020.

⁷⁴ House of Commons, Communities and Local Government Committee, [Councillors on the frontline](#), December 17th 2012, p. 35;
HM revenue & Customs, Employment Income Manual, [Local Government Councillors and civic dignitaries in England: ODPM guidance: Part One: members' allowances](#), updated: February 17th 2020, accessed: February 19th 2020;
Legislation.Gov.UK, [The Local Authorities \(Members' Allowances\) \(England\) Regulations 2003](#), Part 2: Allowances, Part 3: Scheme, accessed: February 3rd 2020.

⁷⁵ House of Commons, Communities and Local Government Committee, [Councillors on the frontline](#), December 17th 2012, p. 35.

שיעורם הגבוה של
הגמלאים מקרב
חברי המועצות
באנגליה מעלה
שאלה עד כמה הרכב
המועצות המקומיות
משקף את הרכב
האוכלוסייה במדינה,
ואם היקף התגמולים
הניתנים מספק על
מנת לאפשר לאנשים
מגוון קבוצות
אוכלוסייה להתמודד
על תפקידים
במועצות הרשויות
המקומיות

בסקר שערך איגוד השלטון המקומי בבריטניה (Local Government Association) ב-2018 נמצא כי כ-54% מחברי המועצות שענו על הסקר מילאו תפקידים שונים במסגרת כהונתם, ולפיכך היו זכאים לקצובה לבעלי אחריות מיוחדת. עוד נמצא כי חברי המועצות עסקו בענייני המועצה 22 שעות בשבוע. כמו כן, כ-16% מחברי המועצות הועסקו במשרה מלאה במקביל לכהונתם, כ-10% הועסקו במקביל במשרה חלקית, כ-17% היו במקביל גם עוסקים עצמאיים (לא צוין היקף העיסוק) וכ-45% מהם כיהנו במועצות בהיותם גמלאים.⁷⁶ שיעורם הגבוה של הגמלאים מקרב חברי המועצות מעלה שאלה עד כמה הרכב המועצות המקומיות משקף את הרכב האוכלוסייה באנגליה, ואם היקף התגמולים הניתנים מספק על מנת לאפשר לאנשים מקבוצות אוכלוסייה מגוונות להתמודד על תפקידים במועצות הרשויות המקומיות.

בסקר שנערך ב-2012 באנגליה נמצא כי ברשויות מקומיות קטנות היקפי התגמולים שניתנו לחברי המועצה היו נמוכים מאלו שברשויות גדולות יותר.⁷⁷

4.5 אונטריו (קנדה): ללא מעורבות של השלטון המרכזי

בקנדה מבנה פדרטיבי ובו עשר פרובינציות ושלוש טריטוריות. הרשויות המקומיות כפופות לפרובינציות ולטריטוריות. בפרק זה יתואר המצב בפרובינציית אונטריו.

בחוק העיריות באונטריו (Municipal Act, 2001), שנכנס לתוקף בינואר 2003, מוגדרים יחסי הפרובינציה והרשויות המקומיות (החוק חל על 443 מ-444 הרשויות המקומיות בפרובינציה; על טורונטו, בירת הפרובינציה והעיר הגדולה בה, חל חוק נפרד), ומוסדרים הסמכויות ותחומי הפעילות שבאחריות הרשויות. בסעיף 283 בחוק נקבע כי הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע תגמולים (remuneration) והחזרי הוצאות (expenses) לחברי המועצה, וכי אלו ישולמו מתקציב הרשות המקומית⁷⁸ וייחשבו הוצאה החייבת במס.⁷⁹

ב-2017 ערכה התאחדות המנהלים, הפקידים והגזברים באונטריו (AMCTO - Association of Municipal Managers, Clerks and Treasurers of Ontario), ארגון עצמאי ובו חברים 2,200 בעלי

⁷⁶ Local Government Association, [National census of local authority councillors 2018](#), March 27th 2019, pp. 4, 9.

⁷⁷ Council of Europe, Governance Committee, [Conditions of office of elected representatives](#), CG/2015(29)15FINAL, October 22nd 2015, p. 12.

⁷⁸ צח בן-יהודה, [תנאי שכר, החזרי הוצאות ושירותים נוספים שחברי מועצה ברשויות מקומיות זכאים להם: סקירה משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 ביולי 2014, עמ' 15;

[Municipal Act, 2001, article 283, accessed: December 19th 2019](#);

Government of Ontario, [How municipalities and Ontario work together](#), accessed: December 19th 2019.

⁷⁹ חובת המיסוי המלאה חלה החל מינואר 2019. עד למועד זה היה בסמכותן של הרשויות המקומיות באונטריו לפטור שלישי מסכום התגמולים מתשלום מס.

Municipal Act, 2001, article 283, accessed February 23rd 2020;

Municipal Act, 1990, article 255, accessed February 23rd 2020;

Association of Municipal Managers, Clerks and Treasurers of Ontario, [About AMCTO, p. 8](#), accessed: February 22nd 2020;

Government of Canada, [Municipal officer's expense allowance](#), accessed: February 23rd 2020.

תפקידים ברשויות המקומיות בפרובינציית אונטריו⁸⁰) סקר בקרב 257 רשויות במחוז בנוגע לתגמולים המשולמים בהן לנבחרי הציבור, בהם חברי מועצת הרשות.⁸¹ בסקר נמצא כי ברוב הגדול (94%) של הרשויות חברי המועצה מכהנים בתפקידם במשרה חלקית, וב-6% מהרשויות בלבד – במשרה מלאה.

**הקצאת תגמולים
מסוגים שונים נהוגה
בכל הרשויות
המקומיות באונטריו**

כמו כן נמצא כי בכל הרשויות נהוגה הקצאת תגמולים לחברי המועצה: ב-42% מהרשויות נהוג מודל תגמולים בתצורת שכר (salary), וב-58% בתצורת גמול (honorarium) או מלגה (stipend). ברוב המקרים, ברשויות שבהן נהוג תשלום שכר הוא גבוה משוויו של הגמול הניתן ברשויות אחרות. במרבית הרשויות חברי המועצות זכאים גם להחזרי תשלומים עבור הוצאות נסיעה, השתתפות בכנסים, הדרכות ופיתוח מקצועי.

עוד נמצא בסקר כי ככל שבתחומי הרשות מתגוררים יותר תושבים – היקף משרתם של חברי המועצה גדול יותר, מודל השכר נפוץ יותר (ואילו המודלים של גמול, מלגה או תגמול המבוסס על נוכחות בשיבות ובפגישות נפוצים יותר ברשויות הנחשבות קטנות), והיקף התשלומים לחברי המועצה גבוה יותר ואף כולל יותר החזרי הוצאות מסוגים שונים והטבות נוספות כדוגמת הפקדות פנסיוניות.

כמו כן, בסקר נמצא כי קיימים פערים בין אזורים שונים בפרובינציה בהיקפי התגמולים המוענקים (אף מעבר להבדלים בהתפלגות האוכלוסייה בין האזורים השונים), והרשויות נסמכות על פי רוב על היקף התגמולים המוענק ברשויות הסמוכות כמדד לקביעת התגמולים.

⁸⁰ Association of Municipal Managers, Clerks and Treasurers of Ontario, [About AMCTO](#), accessed: December 19th 2019.

⁸¹ Association of Municipal Managers, Clerks and Treasurers of Ontario, [AMCTO Report, Municipal Council Compensation in Ontario](#), March 2018.