

מוניטור השקיפות 2017

בחינת אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות הערביות בישראל





محامون من أجل إدارة سليمة
Lawyers for Good Governance
עורכי דין לקידום מנהל תקין

04-6565089 📞 04-6565090 📞

Office@LawGG.org @

16000 / الناصرة نצרת 50971 / ص.ב.ת.ד. 📧

Lawyers for Good Governance - محامون من أجل إدارة سليمة 🌐

סיוע בכתיבה ובמחקר: מוחמד קדח

עיצוב והפקה: מאריו רוק



© כל הזכויות שמורות לעמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע.ר.)

ספטמבר, 2017

אינדקס

| | |
|----|------------------|
| 4 | פתח דבר |
| 5 | הקדמה |
| 6 | על השקיפות |
| 7 | הדין והשקיפות |
| 9 | מתודולוגיה |
| 11 | תמצית ממצאים |
| 21 | מסקנות |
| 23 | סיכום ומבט לעתיד |
| 24 | נספח 1 |
| 27 | Abstract |



פתח דבר

מאז הקמתה בשנת 2014, עמלה עמותת "עורכי דין לקידום מנהל תקין" להשרשת כללי מנהל תקין בפעילותן של רשויות המנהל בכלל, ובפעילותן של הרשויות המקומיות הערביות בפרט. העמותה הינה חלוצית ויחידה בתחום זה בחברה הערבית בארץ, חרף העובדה כי שחיתות ונפוטיזם הפכו לתופעה נפוצה מזה שנים.

מטרת העמותה העיקרית היא הטמעת עקרונות המנהל התקין ואיכות השלטון הן באמצעות פעילות משפטית והן באמצעות פעילות להעלאת המודעות לנושא. בתחום המשפטי, מהווה העמותה כתובת לאזרחים מודאגים המבקשים לשפר את איכות השלטון ולאכוף כללי מנהל תקין. בעמותה פועלת מחלקה האחראית על תלונות הציבור ומתן ייעוץ במקרים המתאימים ומחלקה נוספת האחראית על טיפול בתלונות, וככל הנדרש, על ליטיגציה בערכאות השונות.

בתחום השיח הציבורי, העמותה פועלת להכנת חומרים כתובים והרצאות מתאימות לשם העלאת המודעות לנושא בקרב קהלים רלוונטיים שונים: תלמידים בבתי ספר, סטודנטים במוסדות ההשכלה הגבוהה וכן לנבחרי ועובדי הציבור ברשויות המקומיות. העמותה רואה בפעילותה הציבורית חלק מהותי ומרכזי, שאין בלתו לשם שינוי התפיסות ודפוסי החשיבה בתחום זה. שינוי תפיסתי שכזה מחייב פעילות סדורה ולטווח רחוק, ולא פתרונות קסם ארעיים. כך, ההשפעה על השיח הציבורי ניצבת בראש סדר העדיפויות של העמותה, מתוך אמונה כי העלאת המודעות הציבורית היא הכלי היעיל ביותר לכינון ביקורת ציבורית אפקטיבית ומקיפה.

אחד היסודות המהותיים להבטחת מנהל תקין במוסדות הציבור הוא עיקרון השקיפות. עיקרון השקיפות מתבטא, בין היתר, בעובדה כי החובה לפעול בשקיפות מלאה אינה נגזרת אך ורק מהוראות הדין, אלא גם מהצורך להבטיח את אמון הציבור במוסדותיו ונבחריו, ואת לגיטימיות פעילותם, התלויים בקשר ישיר ברמת השקיפות. יוצא אפוא, שקיפות היא תנאי הכרחי ליצירת מרחב דמוקרטי אמיתי המאפשר שיתוף הציבור בהליכי קבלת ההחלטות.

לדאבונו, עיקרון השקיפות אינו זוכה ליישום מספק, בלשון המעטה, ברשויות המקומיות בכלל והערביות בפרט. בהיעדר שקיפות ברמה ראויה, מאבדים כללי המנהל התקין את אחד מעמודי התווך המרכזיים, והציבור מתקשה לעקוב אחר פעילות הרשויות ולגבש דעה אודות פעילותן.

בהקשר זה יש לציין כי האחריות המוחלטת לעניין יישום עיקרון השקיפות (לרבות הקמת אתר האינטרנט, הזנתו בחומרים הנדרשים ועדכונו השוטף) מוטלת על שכמי הרשויות המקומיות ללא כל מעורבות (במימון או בקבלת ההחלטות) של גופי השלטון המרכזי.

לאור האמור, יישום מלא של עיקרון השקיפות מותנה בהחלטה מודעת של הרשות המקומית להציב את הנושא בראש מעייניה, הן ברמת ההצהרה והן ברמת הפרקטיקה. אין ספק כי קיים צורך חיוני וממשי בהטמעת ערכי השקיפות בחברה הערבית בכלל והרשויות המקומיות בפרט, ואנו תקווה כי דו"ח זה יהווה צעד ראשון בכיוון הנכון.

נדאל חאיק, עו"ד

מנכ"ל עמותת "עורכי דין לקידום מינהל תקין"

הקדמה

שחיתות - שבהגדרתה הנפוצה כיום היא ניצול השררה והכוח השלטוני לקידום אינטרסים אישיים או מגזריים או פוליטיים - היא תופעה עתיקת ימים וידועה לנו עוד מהאמפיריות של תקופת הברונזה, ביוון העתיקה, מהאימפריה הרומית ויורשותיה ועד עצם היום הזה.

כמו כן, ישנה התייחסות לשחיתות בדתות השונות. לדוגמא, ניתן להתרשם מהאופן שבו התייחס האסלאם לתופעות שונות ומגוונות של שחיתות ולהגדרות השונות שניתנו למונח שחיתות הן מעין בקוראן והן מעין בחדיית^{*}. השחיתות באסלאם קיבלה משמעויות מגוונות וכינויים רבים: 'שחיתות פוליטית' שסימנה את הקשר ההדוק בין שחיתות לרודנות ועריצות. 'שחיתות כלכלית' שתואמת את ההגדרה המקובלת כיום של ניצול מעמד ציבורי לשם קידום אינטרס או רווח פרטי. ושחיתות במובנים רחבים יותר של 'שחיתות תרבותית', 'שחיתות חברתית', 'שחיתות מנהלית' ואף 'השחתת הסביבה'. שחיתות, במובניה השונים, נאסרה באופן נחרץ באסלאם ונקבעו כללים לאופן שיש בו כדי להיאבק בה.

בצד זאת, הכמיהה של העם לשלטון הוגן ולא מושחת היא לא פחות עתיקה מתופעת השחיתות עצמה. לפיכך, השחיתות בחברה שלנו איננה תופעה שמייחדת אותנו על פני אחרים. כדוגמת חברות אחרות, גם אנו מצפים ודורשים מנציגינו בשלטון המקומי ובכלל להתנהל באופן הוגן ולא מושחת.

אחד המנגנונים שיש בהם כדי לבלום את כוחם של משרתי הציבור ולהבטיח פעילות למען טובת הכלל (חלף קידום אינטרסים אישיים) הוא פעילות שוטפת שקופה, תחת עיני הציבור הפקוחות והמפקחות. אך כפי שנרחיב בהמשך, שקיפות היא לא רק כלי למאבק בשחיתות.

מוניטור השקיפות הוא דו"ח שנתי שמטרתו לעקוב אחר מידת השקיפות המיושמת על-ידי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, באמצעות בחינת הממשק המרכזי בין הרשויות לאזרח - אתר האינטרנט של הרשות המקומית.

אין חולק כי עקרון השקיפות ככלל, והשתקפותו באתרי האינטרנט של הרשויות בפרט, מהווה נקודת זינוק הכרחית לפעילות תקינה ויעילה של הרשויות המקומיות, שעתידה להבטיח טיוב השירות לאזרח. עד היום, וחרף העובדה כי הרשויות המקומיות הערביות קיימות עשרות שנים, לא זכתה סוגיית השקיפות לעניין ציבורי רב. שיטות הניהול שהיו נהוגות ברשויות המקומיות הערביות (ובהיבט זה האמור נכון לכלל הרשויות המנהליות בישראל) לא ראו בשקיפות עקרון מנחה שיש לפעול לאורו וליישמו בכל פעולה ומעשה.

על רקע זה, מוניטור השקיפות נולד מתוך רצון למצב מחדש את ערך השקיפות על סדר היום הציבורי, לפרוס בפני הציבור הרחב את הפער בין המצוי לרצוי ולתן בידי הרשויות המקומיות כלי עזר לקידום הנושא. לרשויות המקומיות אנו אומרים: תכליתו של מוניטור השקיפות אינה להעניש, ואף לא להלל. התכלית היא להעמיד מול הרשויות המקומיות מראה ברורה וממצה בבחינת אפיון ראשוני של הליקויים להתנעת ההליך לתקונם.

לתושבות/ים אנו קוראים: זכותכם/ם לדעת! רשות מקומית אשר מתנהלת באופן שקוף היא רשות מקומית שמזמינה אתכם/ם ליטול חלק יותר פעיל ואקטיבי בפעילותה השוטפת ובהליכי קבלת החלטות. אין להסתפק בהצבעה ביום הבחירות אלא לחזור כל פעם מחדש ולגלות מעורבות יזומה, להשמיע את הקול, לעקוב, לפקח ולבקר!



עורכי דין לקידום
מנהל תקין

מרי חדאד
מנהלת "מוניטור השקיפות 2017"

* אוסף של דברי הנביא מוחמד כפי שעברו מדור לדור, הכולל את עצותיו והצהרותיו בנושאים שונים, והוא המקור המשפטי המחייב השני אחרי הקוראן.

על השקיפות

נקודת הפתיחה בתחום השקיפות הציבורית ידועה ואינה במחלוקת: על כל רשות מקומית, מכוח היותה רשות ציבורית, חלה החובה והאחריות לפעול באופן שקוף. שקיפות התנהלותה של רשות מקומית הוא אחד היסודות המרכזיים וההכרחיים לקידום ניהול יעיל ועל-פי כללי מנהל תקין. נוכח העובדה כי שקיפות אינה רק אוסף של חובות חוקיות, אלא גם ערך העומד בפני עצמו, חשוב לעמוד על התכליות והרציונליים שברקע ערך השקיפות.

בראשית דרכו, מושג השקיפות התפתח מתוך הקריאות לרפורמות בממשל המקומי שהתבססו תחילה על הרעיון של הקשר בין הגינות ויושר לממשל תקין. הציפייה הייתה שממשל תקין אינו מתוחם לניהול אפקטיבי ויעיל אלא גם ניהול הוגן שיש בו כדי להעניק חותם של לגיטימיות לממשל. ניהול תקין משמעו גם ממשל ייצוגי כאשר הייצוגיות מתבטאת הן בחלוקת והן בהקצאת המשאב הציבורי. כיום, הדגש בשקיפות אינו מוגבל לרעיון של ייצוגיות ולגיטימיות הממשל אלא גם לרעיון של העצמת הפרט במובן הזה ששקיפות מאפשרת לתושב ליטול חלק יותר פעיל בתהליך הדמוקרטי. סקירה זו רלוונטית למדינות רבות ובכלל לישראל והיא בעצם מסבירה איך לאורך השנים נוצקו תכנים נוספים למונח שקיפות שמשקפים את התכליות השונות העומדות מאחורי המאמצים לקידום שקיפות.*

מעבר לרעיון ששקיפות תורמת לממשל ייצוגי וממשל ייצוגי הוא ממשל לגיטימי יותר, עומדים מאחורי הדרישה לשקיפות רציונליים נוספים. שקיפות היא כלי ביקורת לאופן חלוקת המשאב הציבורי: העמדת מידע על האופן שבו מחולק המשאב הציבורי הוא בגדר צידוד התושב/ת בכלי שיכול לאפשר לו/ה לבקר ולדרוש שיפורים ובכך לבלום ולאזן את כוחה של הרשות ולוודא פעילות תקינה מצדה. שקיפות היא גם תגובה למינהל לא תקין במובן הזה ששקיפות יכולה לשמש כלי מהותי במאבק לביעור תופעות של שחיתות בממשל. כמו כן, שקיפות מקדמת אחריותיות. עצם האפשרות העומדת בפני התושב/ת לדרוש מידע כלשהו מהרשות מזכירה לרשות שהיא חייבת דין וחשבון לציבור שלה. לא למותר לציין, כי לאור ההתקדמויות הטכנולוגיות החדשניות, יש לשקיפות ערך מוסף בקידום הרעיון של ממשל פתוח וזמין (e-government) המאפשר הנגשת מידע והנגשת שירותים דרך האינטרנט, כפי שלא היה מעולם.

בשנים האחרונות, בישראל ובעולם, הושם הדגש על שלוש תכליות הניצבות בבסיס חובת השקיפות הציבורית. תחילה, לציבור יש זכות לדעת, זכותו זו היא חלק מזכות היסוד לחופש ביטוי המהווה את אבן הראשה במשטר הדמוקרטי. אם המידע אינו נגיש לציבור אזי כיצד יעלה בידי הציבור להביע את דעתו? הכיצד יוכל הציבור לפקח, לבקר ולדרוש שינויים? כמו כן, פעילות בלתי שקופה של רשויות המנהל תביא לכרסום באמון הציבור ובלגיטימיות פעילותן של הרשויות. זאת ועוד, דרישתו של הציבור לדעת היא בבחינת «זכות ולא בחסד» שהרי המידע אותו הציבור מבקש הוא קניינו של הציבור והרשות מחזיקה במידע בנאמנות עבור אותו הציבור.

לפיכך, כאשר רשות מקומית מתנהלת באופן שקוף - בעיקר (ולא רק) באמצעות הקמת אתר אינטרנט עדכני, מקיף, וחינמי - היא בעצם מחזירה לציבור נכס שהוא שלו ומעמידה בפני התושבות/ים את הכלים שדרכם הן/ם יכולים לבקר, לפקח ולגבש דעה. זרימת המידע מן הרשות לאוויר העולם היא המאפשרת לתושבות/ים לבקר את תהליך קבלת ההחלטות ולוודא כי הרשות אכן פועלת לקידום טובת הכלל באופן המיטבי ביותר וללא משוא פנים. בתורו, תהליך כזה, מחזק את ממשקי האמון בין התושב/ת לרשות. כמו כן, שקיפות וממשל פתוח מעצימים את התושב/ת, מחזקים את התהליך הדמוקרטי ומאפשרים מעורבות אזרחית אמיתית ואפקטיבית.

בימינו, אין עוד עוררין על חשיבותה של השקיפות, אשר נתפסת כאחד מעמודי התווך של פעילות שלטונית תקינה ויעילה מחד גיסא, והמבטיחה את שיתוף הציבור ומעורבותו מאידך גיסא. נוכח האמור, דומה כי רשויות מנהליות (ומקומיות) שאינן מקפידות על יישום חובותיהן בתחום זה חוטאות לתפקידן העיקרי ופוגעות, במישרין, בלגיטימיות פעילותן.

* Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind, Faces and Phases of Transparency Reform in Local Government, 27:5 International Journal of Public Administration 287, 289 (2004)

הדין והשקיפות

"הצבא לקבל הודעה על פעילותו של רשויות ציבוריות היא לאגבי היסוד של חברה חופשית. היא נאמנת לעצם קיומו של המשטר הדמוקרטי, היא לצינור את חירות הביטוי וניצונו לחנה והיא חשקת את התפיסה המשפטית לפיה הרשות כנאמן הציבור לחובבת לדאוג לציבור ולא לעצמה בלתי תפקידה" *

חובות השקיפות החלות על רשויות מקומיות בכלל, וחובות השקיפות לעניין פרסום מידע ומסמכים באתרי האינטרנט בפרט, מעוגנות בדברי חקיקה שונים. חרף העובדה כי בהיבט החוקי הרשויות המקומיות אינן מחויבות בפרסום מידע ומסמכים מעבר לאלה שנקבעו בדין, נזכיר לעניין זה כי פעילות שקופה היא ערך עצמאי, אף במנותק מהוראות הדין, ולעניין זה יאה נכון לומר "כל המרבה הרי זה משבח".

הוראת הדין המכוננת את חובת העיריות להקים אתרי אינטרנט היא סעיף 248 לפקודת העיריות [נוסח חדש] שהתווספה לפקודה במסגרת תיקון חקיקה משנת 2007. ההוראה חלה גם על מועצות מקומיות ואזוריות מבח סעיף 113 לפקודת הרשויות המקומיות [נוסח חדש]. על-פי הוראה זו חלה חובה על הרשויות המקומיות להקים אתר אינטרנט "נגיש לציבור ללא תשלום" (כך לשון ההוראה) תוך שנה מיום התיקון (עד שנת 2009).

באשר לתכני האתר, קובעת ההוראה שני סעיפי משנה: האחד הינו סעיף סל כללי המחייב את הרשות המקומית לפרסם באתר "מידע שעליה לפרסם" בעיתון או ברשומות. כך, ולהמחשה, מאחר שהרשויות המקומיות מחויבות בפרסום חוקי העזר, תמצית התקציב המאושר ותמצית הדו"חות הכספיים השנתיים בעיתונות, הרי שחלה עליהן חובה לפרסם מידע זה גם באתר; השני הינו סעיף ממוקד המחייב את הרשות המקומית לפרסם פרוטוקולים והקלטות (או תמלילים) של ישיבות המליאה בדלתיים בתוחות.

בצדה של הוראת סעיף 248 הנזכרת, קיימות הוראות נוספות בדברי חקיקה שונים המחייבות רשויות מקומיות בפרסום מידע קונקרטי באתר האינטרנט. ראש וראשון לדברי חקיקה אלה הינו חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע"), החובק בין הוראותיו רשימה לא מבוטלת של מידע החייב פרסום באתר. כך, סעיף 5(א) לחוק חופש המידע ותקנות חוק חופש המידע, תשנ"ט-1999 (להלן: "התקנות"), מחייבים כל רשות מקומית בפרסום דין וחשבון שנתי שיכלול מידע אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה. בין היתר, קובעות התקנות כי הדוח יכלול את פירוט מבנה הרשות הציבורית, אגפיה, יחידותיה ויחידות הסמך שלה; תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית; מענה של הרשות ודרכי ההתקשרות עמה; תמיכה שנתנה הרשות למוסדות ציבור בשנה החולפת, לרבות שם המוסד והיקף התמיכה שניתנה. בנוסף, מעגן סעיף 5(א) לחוק חופש המידע את חובת הרשות המקומית לפרסם דיווח שנתי של הממונה על חוק חופש המידע ברשות, ואילו סעיף 7(א) לתקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999 מחייב פרסום מידע בדבר תשלום אגרות חופש המידע.



עורכי דין לקידום
מנהל תקין

מעבר לכל אלה, ניתן למצוא חובות פרסום נוספות בחוקים נוספים הקשורים לפעילות המוניציפאלית. בין היתר, תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), תשס"ט-2009, המחייבות פרסום פריטי מידע הנוגעים לאיכות הסביבה; סעיפים 34 ו-91 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013, המורים על פרסום מידע על התאמות נגישות שבוצעו ופרטי רכז הנגישות; סעיף 8 לחוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), תשע"א-2011, המורה על פרסום מידע באשר למועצת תלמידים ונוער; סעיפים 15 ו-17 לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008, המחייבים לפרסם את דיווח הממונה על תלונות הציבור ברשות; סעיף 24(ה) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, המורה על פרסום תמצית תקציב הוועדה המקומית/המרחבית לתכנון ובניה בה חברה הרשות המקומית; סעיף 37 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, המורה על פרסום מידע בדבר תנאים ודרישות בעניין רישוי עסקים.

סיכום האמור הינו פשוט - על כל רשות מקומית מוטלת חובה בת שני שלבים: הראשון, הקמת אתר אינטרנט; השני, הזנת אתר האינטרנט בחומרים ובמידע הקבועים בדין. החובה הכפולה גם מלמדת כי עצם הקמת האתר אינה מספקת ואין בה כדי לקדם את ערכי השקיפות. רק לאחר השלמת יישום השלב השני, פרסום המידע והמסמכים, תמושנה הוראות הדין ויקודמו ערכי השקיפות וזכות הציבור לדעת.

לדאבון הלב, וחרף הזמן הרב שחלף מהמועד ליישום הוראות הדין (שנת 2009), ומאמצי העמותה בשנים האחרונות במאות פניות ועשרות עתירות, המציאות מוכיחה כי חלק ניכר מן הרשויות המקומיות הערביות לא מילאו אחר חובותיהן, וחלקן לא מצליחות להפעיל אתר אינטרנט ראוי עד היום. דוח זה נועד להוות כלי מסייע ומתמרץ להכוונת הרשויות המקומיות לפעילות תקינה ושקופה, שתחזק את אמון הציבור.

מתודולוגיה

דו"ח זה מבקש לתת תמונה רחבה ככל האפשר על רמת השקיפות ברשויות המקומיות הערביות ולכן נבדקו אתרי האינטרנט של כל הרשויות המקומיות הערביות בישראל.

במרכזו של הדוח ניצבת בחינה של עמידת הרשויות המקומיות הערביות בהוראות הדין המחייבות פרסום מידע ומסמכים שונים באתר האינטרנט. מאחר שהוראות הדין זהות לכל הרשויות המקומיות, הרי שבחינת היישום בכל רשות ורשות מאפשרת למקם את הרשויות על סולם אובייקטיבי אחיד ולהשוות ביניהן.

איסוף הנתונים ובדיקת קיומן של ההוראות הנוגעות לשקיפות באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות נעשה על-ידי מתנדבי ועובדי העמותה בין 02.04.2017 ועד 20.04.2017. תוצאות הבדיקה עברו בחינה נוספת בין התאריכים 20.04.2017 - 22.04.2017.

במהלך הבדיקה, בחנו את פרסומם של שני סוגי מידע באתר האינטרנט של כל רשות ורשות: הראשון, מידע שעל הרשות לפרסם באתר האינטרנט שלה בהתאם להוראות הדין ומכוח החוקים השונים שהתייחסנו אליהם בפרק הקודם; השני, מידע מהותי, שעל אף שהרשות איננה מחויבת לפי דין ספציפי לפרסם, הוא אינו פחות חשוב ופרסומו הינו חיוני ומתבקש (רשימת פריטי המידע המלאים שנבדקו מופיעה ב**נספח 1**).

פריטי המידע חולקו לשלושה חלקים עם ניקוד שונה לכל חלק:

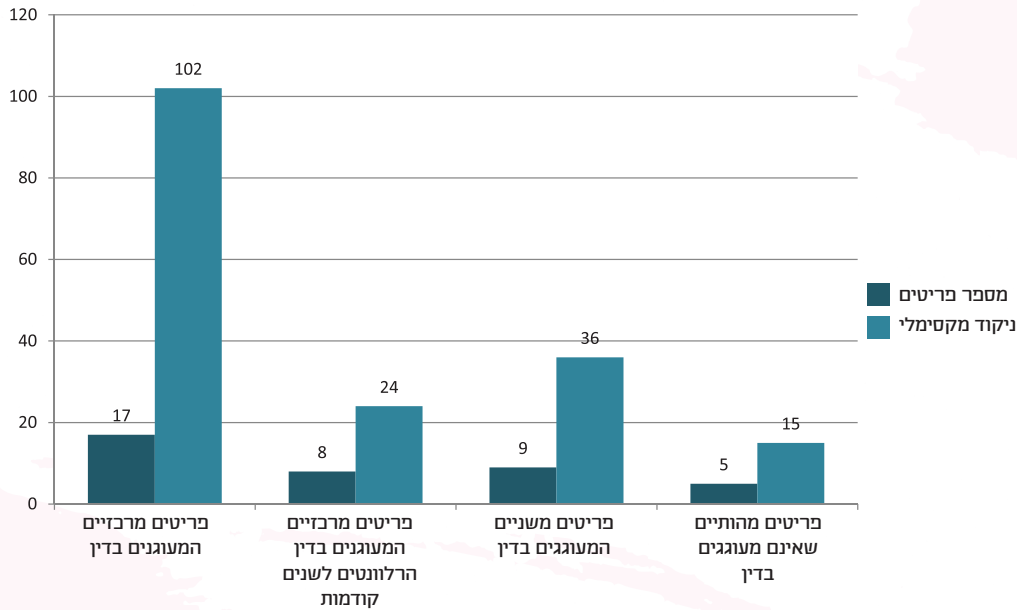
החלק הראשון מכיל פריטי מידע מרכזיים המעוגנים בדין והמונים 17 במספר. קיומו של אחד הפריטים הללו באתר האינטרנט של הרשות מזכה אותה ב- 6 נקודות. חלק מהפריטים הללו (8 במספר) יזכו ל- 3 נקודות נוספות אם הכילו מידע משנים קודמות. לדוגמא: מידע על שיעורי הארנונה ומועד תשלומה יכול שיזכה את הרשות ב- 6 נקודות אם המידע קיים לשנת 2017 בלבד, ב- 3 נקודות אם המידע קיים לשנתיים הקודמות בלבד, או במלוא הניקוד של 9 נקודות אם המידע קיים גם לשנה הנוכחית וגם לשנים קודמות.

החלק השני מכיל פריטים משניים המעוגנים בדין והמונים 9 במספר. קיומו של אחד הפריטים הללו באתר האינטרנט של הרשות מזכה אותה ב- 4 נקודות.

החלק השלישי מכיל פריטים מהותיים נוספים שאינם מעוגנים בדין והמונים 5 במספר. קיומו של אחד הפריטים הללו באתר האינטרנט של הרשות מזכה אותה ב- 2 נקודות. ככל שהפריט קיים לשנתיים הקודמות תזכה הרשות בנקודה נוספת. לטעמנו, עצם העובדה שפריטים אלו אינם מעוגנים בדין אינה פוטרת את הרשות מפרסומם כחלק מהחובה הכללית לנהוג בשקיפות. בצד זאת, ולשם שמירה על מדד אובייקטיבי ואחיד לכל, ולמען ההגינות, הענקנו לפריטים הללו ניקוד נמוך מן הניקוד שניתן לפריטים המעוגנים בדין. החלטתנו להוסיף את הפריטים הללו למדד נשענת על התפיסה כי החובות הקבועות בדין אינן בגדר רף מקסימלי שמאחוריו יכולה הרשות להסתתר ולטעון כי קיימה כל חובותיה כלפי הציבור. אנו סבורים כי על הרשויות לפעול, מעצם היותן גופים שכל תכליתם לשרת את הציבור, במלוא המרץ לטובת אותו הציבור ובין היתר להתנהל בשקיפות מירבית, גם בהיעדר חובה חוקית פורמאלית.



תרשים 1: חלוקת הפריטים שנבדקו והניקוד המקסימלי שניתן בגין כל חלק



סה"כ הניקוד המקסימלי שהרשות יכולה לצבור הוא 177 נקודות. לאחר הבדיקה וקידוד הממצאים ניתנו לכל רשות שני ציונים סופיים: האחד, סך הנקודות שצברה (מתוך 177 אפשריות); והשני, השיעור היחסי של הנקודות שצברה מתוך כלל הנקודות האפשריות.*

אחרי שנבדקו כל הרשויות המקומיות חולקו הרשויות לארבע קבוצות בהתאם לתוצאה היחסית המשוכללת שצברו: רשויות שצברו מעל 82%; רשויות שצברו 66% עד 81%; רשויות שצברו 50% עד 65%; רשויות שצברו מתחת ל 50%.

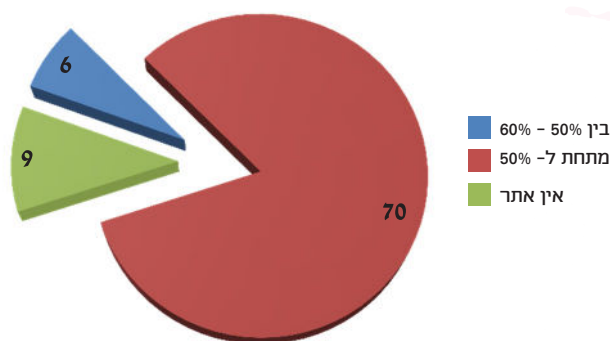
חשוב לציין כי אין תכלית המדד לחלק ציונים לרשויות המקומיות. הניקוד במקרה זה אינו היעד אלא הכלי. כלי שמאפשר לרשויות, למשרדי הממשלה ולכלל הציבור לקבל תמונה מלאה וממצה על מידת השקיפות של הרשויות המקומיות הערביות. הכלי גם מאפשר השוואה בין הרשויות המקומיות, זיהוי מגמות ואיתור קשיים מיוחדים. כולנו תקווה כי ההשוואה האפשרית, כמו גם הפרסום השנתי של המדד, יולידו תחרות שתביא לשיפור בשנים הבאות.

ממצאים כלליים

מכלל הרשויות המקומיות שנבדקו (85 רשויות), ל-9 רשויות מקומיות אין כלל אתר אינטרנט. מבין יתר 76 הרשויות המקומיות, אין ולו רשות מקומית אחת שנמנית על הקבוצה הראשונה או הקבוצה השנייה. כלומר אך רשות לא זכתה לציון שהוא מעל 66%. 6 רשויות בלבד השיגו ציון הנע בין 50%-65% וכל 70 הרשויות שנותרו נמנו על הקבוצה הרביעית עם ציון שהוא מתחת ל-50%.

תרשים 2: בחינה כמותית של הפעלת אתרי אינטרנט ברשויות המקומיות הערביות

מספר הרשויות בכל קבוצה



הרשויות המקומיות הנמנות על הקבוצה השלישית שזכו לציון הנע בין 50%-65% הן הרשויות המקומיות דאלית אל כרמל, עוספיא, ביענה, אבו סנאן, עראבה ומזרעה. לעומתן, הרשויות המקומיות משהד, זרזיר, ריינה, ירבא, כאבול, פוריידים, מעיליא, כפר ברא, וחורפיש כלל לא הקימו אתר אינטרנט.

הצגת הממצאים לפי נושאים

מעבר לממצאים הכלליים, המדברים בעד עצמם, בחרנו להתייחס בהרחבה לחלק מהממצאים ולהציג מספר נושאים נבחרים שיש בהם כדי להציג תמונה נרחבת ומעמיקה יותר באשר לאופן בו רשויות מקומיות ערביות מתייחסות לערך השקיפות.

פריטים מהותיים המעוגנים בדיון

פירוט מבנה הרשות הציבורית, אגפיה, יחידותיה ויחידות הסמך שלה

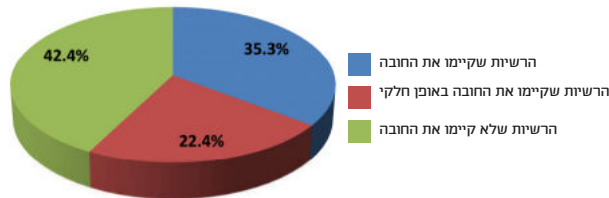
על הרשות לפרסם מידע המפרט את המבנה הארגוני שלה, לרבות האגפים השונים שמרכיבים את הרשות, היחידות ויחידות הסמך ולהבהיר את ההיררכיה בין כל אלה. חלק מהרשויות שקיימו חובה זו, עשו זאת באמצעות תרשים של "עץ ארגוני", אשר



עורכי דין לקידום
מנהל תקין

מקל על הציבור להבין את מבנה הרשות וההיררכיה לפיה היא פועלת. 35.3% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו במלואה, 22.4% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-42.4% מהרשויות לא קיימו חובה בסיסית זו.

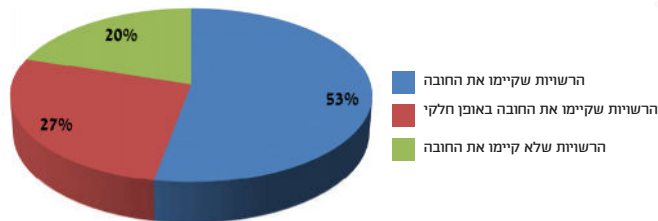
תרשים 3: יישום החובה לפרסם את מבנה הרשות ואגפיה



שמות בעלי תפקידים בכירים העומדים בראש האגפים וחברי הרשות
 החובה לפרסם את שמות עובדי הציבור הבכירים ונבחרי הציבור נועדה לאפשר לציבור הרחב להתוודע לאנשים שאחראים לפעילותה של הרשות המקומית בשלב הראשון, ולאפשר לציבור ליצור קשר עם אותם גורמים ולפיקח אחר פעילותם בשלב השני.

53% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו במלואה, 27% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-20% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

תרשים 4: יישום החובה לפרסם את שמות עובדי הציבור הבכירים ונבחרי הציבור

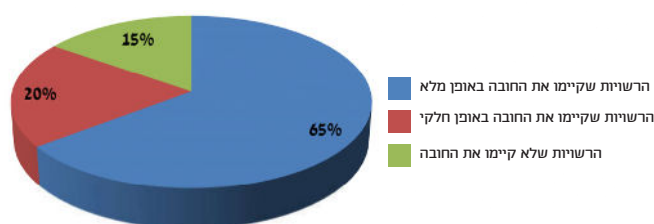


מענה של הרשות ודרכי ההתקשרות עמה

הגם שמדובר בחובה אלמנטרית, הרי שחלק מן הרשויות הסתפקו בפרסום הכתובת למשלוח דואר לרשות, ולא פרסמו פרטים מלאים למשלוח פקסים או ליצירת קשר טלפוני. כמו כן, חלק הארי של הרשויות נמנעו מפרסום כתובת דואר אלקטרוני ליצירת קשר עם הרשות, אפשרות שהיא מתבקשת בעידן הדיגיטלי ואף באופן כללי, על מנת להקל ולפשט את הממשק בין הרשות לתושב.

65% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו במלואה, 20% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-15% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

תרשים 5: יישום החובה לפרסם פרטי מענה של הרשות ודרכי ההתקשרות עמה

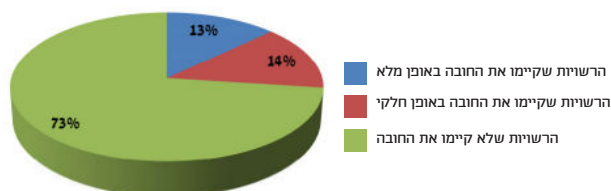


סקירת עיקרי פעילות הרשות בשנה החולפת

סקירה זו מסכמת את עיקרי פעילותה של הרשות בשנה החולפת, מהות הפרויקטים שבוצעו על-ידי הרשות, קידום תכניות פיתוח ומאפייני ההשקעה בתחומי החיים השונים של תושביה. הסקירה מאפשרת לציבור גם להתרשם מסדרי העדיפות של הרשות המקומית ביישום הפרויקטים בפועל, שהם לעתים שונים מסדרי העדיפויות המתכוננים מראש ולהביע דעתו בנושא.

13% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד קיימו חובה זו במלואה, 14% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-73% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

תרשים 6: יישום החובה לפרסם סקירת עיקרי פעילות הרשות בשנה החולפת

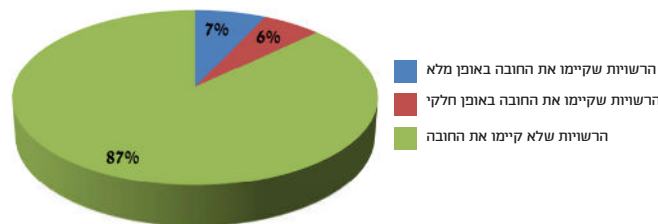


סקירת עיקרי הפעילות המתוכננת לשנה הנוכחית

בנוסף לחובה לפרסם את עיקרי פעילות הרשות בשנה החולפת, על הרשות גם ליידע את הציבור באשר לתכנון הכולל לשנה הנוכחית, לרבות הצגת הפרויקטים הנמשכים מהשנים הקודמות, ואת הפרויקטים, המטרות והתכניות לשנה הנוכחית.

7% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד קיימו חובה זו במלואה, 6% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-87% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

תרשים 7: יישום החובה לפרסם סקירת עיקרי פעילות הרשות לשנה הנוכחית

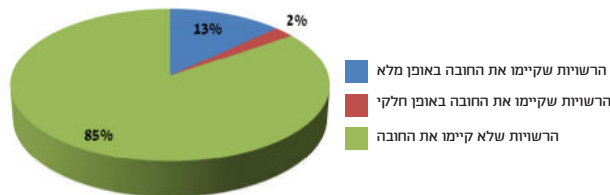


תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית

התקציב של הרשות הוא אחד המרכיבים המרכזיים בקידום ערך השקיפות וביצירת אמון בין הרשות לציבור אותו היא משרתת. במהותו, התקציב הוא המסמך העיקרי המפרט את האופן בו עתידה הרשות לחלק את המשאבים הציבוריים, לרבות הניצול המתוכנן של כספי משלם המסים. עיון בתקציב הרשות מלמד על השקעותיה הצפויות, ומבאן, על סדרי עדיפויותיה. התקציב אף מאפשר לציבור להתרשם ולהסיק מסקנות באשר לקיום הבטחותיו של ראש הרשות בקידום סדר העדיפויות עליו הצהיר.

13% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד קיימו חובה זו במלואה, 2% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-85% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

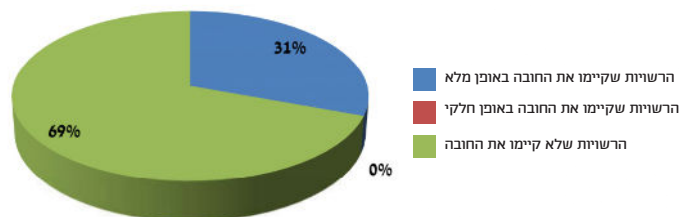
תרשים 8: יישום החובה לפרסם את תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית



חוקי העזר של הרשות

סמכויותיה של הרשות המקומית כוללות חקיקת חוקי עזר שיש בהם כדי לקדם ולייעל את עבודת הרשות. בין היתר, נוהגות הרשויות המקומיות לחוקק חקיקה לשם הבטחת הארגון והסדר ביישוב, שמירה על הניקיון, הבטחת שעות מנוחה והגנה על איכות הסביבה. חוקי העזר משפיעים במישרין על חיי התושבים ומכאן הצורך החיוני בפרסום החוקים באתר האינטרנט. 31% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו את חוקי העזר שלהן, לעומת 69% שלא עשו זאת.

תרשים 9: פרסום חוקי העזר של הרשות

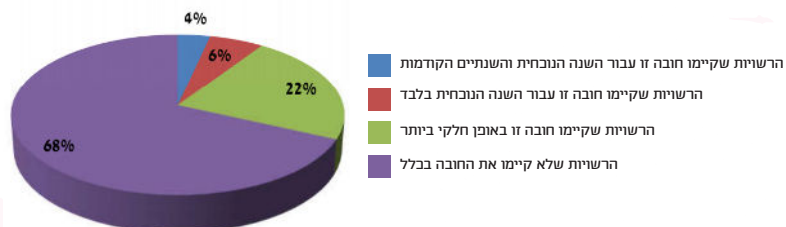


תמצית הדו"חות הכספיים

אם התקציב נחשב כמתווה דרך להכנסות הרשות הצפויות ולהוצאותיה על פרויקטים שונים, הרי שהדו"חות הכספיים מציגים את סוף המסלול ומפרטים בפני הציבור את תוצאות הפעילות בפועל. מעבר לכך, תמצית הדו"חות הכספיים מתייחסת גם לסיכונים עמם עתידה הרשות להתמודד (מהליכים משפטיים או שינויים ארגוניים), והיא כוללת את שווי הנכסים שבחזקת הרשות.

4% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו תמצית הדו"חות הכספיים עבור השנה האחרונה הרלוונטית (שנת 2016) וכן עבור השנתיים הקודמות. 6% מהרשויות פרסמו תמצית הדו"חות הכספיים עבור השנה האחרונה הרלוונטית בלבד. 22% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי ביותר (פורסם הדוח לשנים הקודמות בלבד), ו-68% מהרשויות לא קיימו חובה זו כלל.

תרשים 10: פרסום תמצית הדו"חות הכספיים

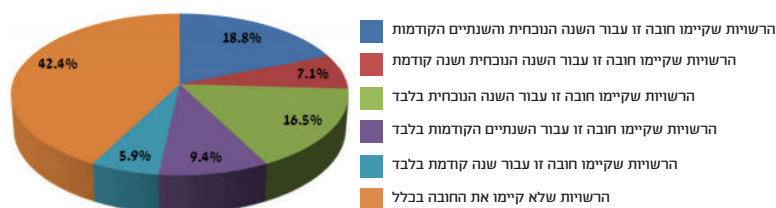


פרסום שיעורי הארנונה ומועד תשלומה

ארנונה הוא המס העירוני המרכזי שהרשות המקומית מטילה על תושביה. ההכנסות מגביית מס הארנונה הן חלק ניכר מההכנסות השנתיות לכל רשות מקומית אשר עתידות לשמש את הרשות לקידום טובת הכלל. החובה לשלם ארנונה מוטלת על כל בעל נכס ביישוב וגובה המס משתנה בהתאם לשימוש הנעשה בנכס (ארנונה לעסקים היא גבוהה משמעותית מארנונה למגורים). על רקע זה, ברור כי לתושבים הזכות לעיין בצו הארנונה המרכז את שיעורי הארנונה לכל סוגי הנכסים ולקבל פירוט מלא באשר למועדי התשלום ואפשרויות פריסת השומה לתשלומים. בנוסף לכך, חשוב שמידע על גובה הארנונה יהיה נגיש גם עבור שנים קודמות, על מנת לאפשר לציבור לערוך השוואות ולנתח את המידע.

19% מהרשויות המקומיות הערביות פרסמו את שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה עבור שנה זו והעמידו מידע זה לציבור גם עבור שנתיים קודמות. 7% מהרשויות פרסמו שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה עבור שנה זו והעמידו מידע זה לציבור גם עבור השנה הקודמת. 16% מהרשויות פרסמו שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה עבור שנה זו בלבד. 9% מהרשויות העמידו מידע זה לציבור עבור השנתיים הקודמות בלבד ו- 6% עבור שנה קודמת אחת בלבד. כל שאר הרשויות, המהוות 42%, לא קיימו חובה זו כלל.

תרשים 11: פרסום שיעורי הארנונה ומועד תשלומה

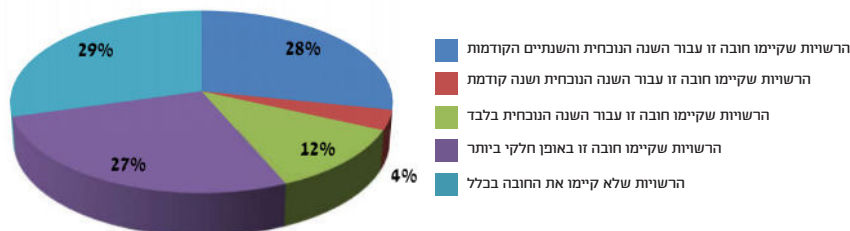


פרוטוקולים של ישיבות הרשות בדלתיים בתוחות

פרוטוקול ישיבת הרשות הוא מסמך אשר מפרט את תאריך ומיקום הישיבה, וחשוב מכך, את משתתפי הישיבה, הנושאים שעל הפרק ועמדת המשתתפים. מיותר להכביר מילים על החשיבות הרבה הטמונה בפרסום הפרוטוקולים, המהווים שיקוף לפעילות השוטפת של נבחרי הציבור ועמדותיהם מצד אחד, וכלי ממשי לעידוד מעורבות ציבורית ופיקוח אזרחי מצד שני.

28% מהרשויות פרסמו פרוטוקולים עבור שנה זו והעמידו מידע זה לציבור גם עבור השנתיים הקודמות. 4% מהרשויות פרסמו פרוטוקולים עבור שנה זו והעמידו מידע זה לציבור גם עבור השנה הקודמת. 12% מהרשויות פרסמו פרוטוקולים עבור שנה זו בלבד. 27% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי ביותר, ו- 29% מהרשויות לא העמידו אף פרוטוקול לעיונו של הציבור.

תרשים 12: פרסום פרוטוקולי ישיבות הרשות

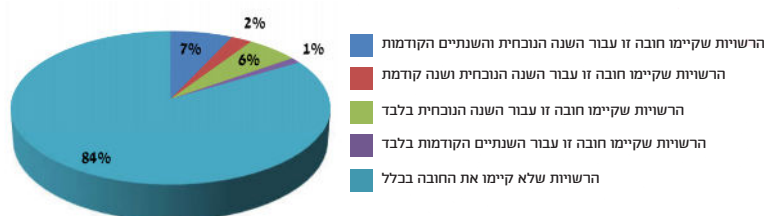


* הקלטות (או תמלילי) ישיבות הרשות בדלתיים פתוחות

החובה בדבר פרסום הקלטות ישיבות הרשות (או תמלילי הישיבות) מוסיפה נדבך נוסף על חובת פרסום הפרוטוקולים ומחזקת את השקיפות בזירת השלטון המקומי. נהוג לציין כי הציבור "משתתף" בישיבות הרשות באופן עקיף דרך נבחרי הציבור בהם בחר. אך ההקלטות של הישיבות מאפשרות לציבור השתתפות מוחשית יותר. באמצעות האזנה להקלטות של ישיבות הרשות, יכול הציבור להתרשם מעבודת הרשות, מעבודת ראש הרשות, ומעבודתם של נבחרי הציבור שהם חלק חשוב במנגנון הבלמים והאיזונים בדמוקרטיה המקומית.

7% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו הקלטות (או תמלילי) ישיבות עבור שנה זו והעמידו מידע זה לעיונו של הציבור גם עבור שנתיים קודמות. 2% מהרשויות פרסמו הקלטות (או תמלילי) ישיבות עבור שנה זו והעמידו מידע זה לעיונו של הציבור גם עבור שנה קודמת. 6% מהרשויות פרסמו הקלטות (או תמלילי) ישיבות עבור שנה זו בלבד. 1% מהרשויות פרסמו הקלטות (או תמלילי) ישיבות עבור השנתיים הקודמות בלבד, ו- 84% מהרשויות לא העמידו אף הקלטה (או תמלילי) ישיבות לעיונו של הציבור.

תרשים 13: פרסום הקלטות (או תמלילי) ישיבות הרשות



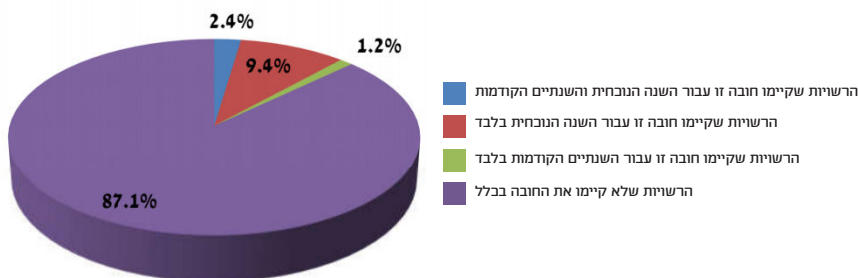
עורכי דין לקידום
מנהל תקין

תנאים ודרישות בעניין רישוי עסקים

רשות מקומית אמורה לעודד פיתוח כלכלי בתחום פעילותה לשם קידום האינטרס הציבורי. בין היתר, הרשות המקומית היא האחראית על אכיפתו של חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, ועל מתן רישיונות לעסקים הפועלים בתחומה. חשיבותו של חוק רישוי עסקים נגזרת ממטרותיו שהן בין היתר להבטיח את שלומו ובריאותו של הציבור, למנוע מפגעים ומטרדים, להגן על הסביבה, להגן מפני מחלות בעלי חיים ולהבטיח את קיומם של דיני התכנון הבנייה. בהינתן האמור, פרסום התנאים והדרישות בעניין רישוי עסקים הוא צעד בסיסי ביותר לעידוד פיתוח כלכלי ולהבטחת מטרותיו של חוק רישוי עסקים.

2% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו את התנאים והדרישות בעניין רישוי עסקים הרלוונטיים לשנה זו ואף העמידו מידע זה לציבור עבור שנים קודמות. 9% מהרשויות פרסמו את התנאים והדרישות בעניין רישוי עסקים הרלוונטיים לשנה זו בלבד. 1% מהרשויות פרסמו את התנאים והדרישות בעניין רישוי עסקים הרלוונטיים לשנים הקודמות, ו- 87% לא העמידו לציבור שום מידע באשר לתנאים והדרישות לרישוי עסקים.

תרשים 14: פרסום תנאים ודרישות בעניין רישוי עסקים



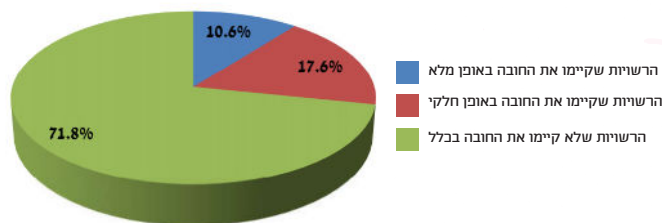
פריטים משניים המעוגנים בדין

רשימת חוברות ועלוני מידע לציבור שהרשות פרסמה בשנה החולפת

הוראות הדין מחייבות כל רשות לפרסם באתר האינטרנט את רשימת החוברות ועלוני המידע שהרשות פרסמה בשנה החולפת. תכלית ההוראה לאפשר לציבור הרחב להתוודע לפעילות הרשות ולעקוב אחר פרסומי הרשות ולהשתתף בפעילויותיה. בהקשר זה יש לזכור כי כיום הפלטפורמה המרכזית להפצת מידע היא האינטרנט, ולפיכך פרסום המידע באתר יבטיח חשיפה מקסימאלית לפעילות הרשות. 10.6% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו במלואה, 17.6% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו- 71.8% מהרשויות לא קיימו חובה זו כלל.

תרשים 15:

פרסום רשימת חוברות ועלוני מידע לציבור שהרשות פרסמה בשנה החולפת

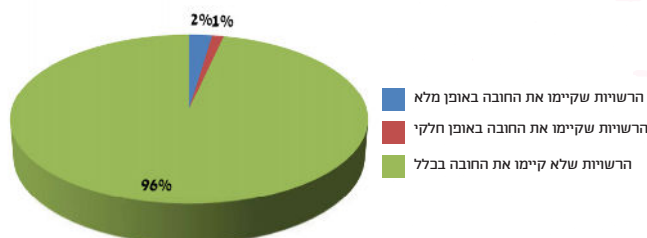


מידע על התאמות נגישות שבוצעו ופרטי רכז הנגישות

ייעודה של הרשות המקומית הוא שירות הציבור, הציבור כולו. על הרשות לפעול במלוא המרץ למען קידום תחום נגישות עבור אנשים עם מוגבלויות. בין היתר, מחובת הרשות לנקוט בצעדים להנגשה של התשתיות, התחבורה, התעסוקה ומוסדות הציבור. בהתאם לדין, על הרשות לפרסם באתר האינטרנט מידע באשר לפעילויות בהן נקטה בתחום הנגישות וכן להעמיד את פרטי רכז הנגישות לידיעתו של הציבור הרחב.

2% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד קיימו חובה זו במלואה, 1% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-96% מהרשויות כלל לא קיימו חובה זו.

תרשים 16: פרסום מידע על התאמות נגישות שבוצעו ופרטי רכז הנגישות



נושאים מהותיים שאינם מעוגנים בדיון

דוחות מבקר הפנים של הרשות המקומית

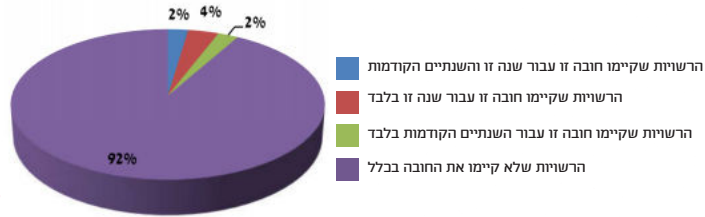
דו"ח מבקר הפנים הוא מסמך מקיף אשר בוחן את פעילותה של הרשות בשנה נתונה. הדו"ח נוגע לאופן פעילותה של הרשות, להתנהלותם של עובדיה, לניהול חשבונותיה, לניצול המשאבים הציבוריים, לעמידה ביעדים ועוד. נוכח זאת, העמדתו לעיונו של הציבור היא חיונית, על מנת לחשוף את הציבור לליקויים שנפלו בפעילות הרשות, ולאפשר לו לעקוב אחר תיקון הליקויים ומניעת הישנותם. לעניין זה יוטעם כי פרסום קובץ דו"ח המבקר באתר הינו משימה פשוטה למדי שאינה כרוכה במאמץ רב.

2% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו דו"חות מבקר הפנים עבור שנה זו והעמידו מידע זה לעיונו של הציבור גם עבור שנתיים קודמות, 4% מהרשויות פרסמו דוחות מבקר הפנים עבור שנה זו בלבד, 2% מהרשויות פרסמו דוחות מבקר הפנים עבור השנתיים הקודמות בלבד, ו-92% מהרשויות לא פרסמו דוחות ביקורת כלל.



עורכי דין לקידום
מנהל תקין

תרשים 17: פרסום דוחות מבקר הפנים של הרשות המקומית

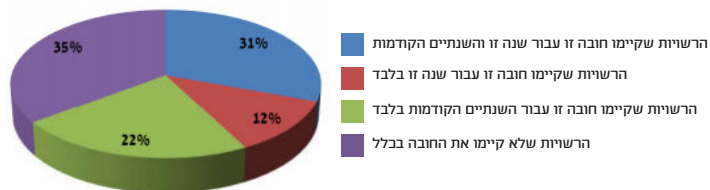


פרסום שוטף של המכרזים לקליטת עובדים ברשויות המקומיות

הדין כיום מחייב רשויות מקומיות לפרסם מכרזים לקליטת עובדים בעיתונים ועל לוח המודעות של הרשות אולם אין חובה לפרסם מכרזים באתר האינטרנט של הרשות. חרף האמור, יעילות הפרסום בעיתונים בימינו אלה מוטלת בספק רב, הן נוכח התפוצה המצומצמת של העיתונות הכתובה והן נוכח העובדה כי הציבור צורך את המידע בעיקר דרך העולם הדיגיטלי. לפיכך, פרסום באתר יחשוף את המודעות לציבור רחב יותר וכתוצאה מכך יגדיל את מאגר המועמדים ויביא לקליטת מועמדים איכותיים יותר.

31% מהרשויות המקומיות הערביות פרסמו את המכרזים לקליטת עובדים עבור שנה זו והעמידו מידע זה לעיונו של הציבור גם עבור שנתיים קודמות, 12% מהרשויות פרסמו את המכרזים לקליטת עובדים עבור שנה זו בלבד, 22% מהרשויות פרסמו את המכרזים לקליטת עובדים עבור השנתיים הקודמות בלבד, ו-35% מהרשויות לא פרסמו מכרזים כלל.

תרשים 18: פרסום שוטף של המכרזים לקליטת עובדים



מסקנות

תמונת המצב המשתקפת מתוצאות הבדיקה המעמיקה לאתרי האינטרנט אשר נעשתה בדו"ח זה היא תמונה עגומה ביותר המעידה על מציאות בה רשויות מקומיות ערביות בישראל מתעלמות מהעובדה ששקיפות היא חובה שמן הדין לעמוד בה. יתרה מזאת, התוצאות מעידות על בעיה מושרשת של תפיסה מוטעית אצל הרשויות המקומיות הערביות באשר למהות תפקידן הציבורי ולאחריותן כלפי הציבור שלהן.

הרשויות המקומיות היו אמורות לקיים את הוראות החוק הנוגעות לשקיפות פעילותן - להקים אתר אינטרנט ולהזינו במידע החיוני לציבור - עד שנת 2009. חרף זאת, שמונה שנים לא הספיקו ל-9 רשויות מקומיות ערביות. אלו אפילו לא טרחו לעמוד במשימה הפשוטה ביותר בעולם הדיגיטלי בו אנו נמצאים, של הקמת האתר עצמו. לצד זאת, הרוב המוחלט של יתר 76 הרשויות המקומיות הערביות (70 רשויות) זכו לציון הנמוך מ-50%. במקום תחרות המעודדת רשויות מקומיות להתנהל באופן שקוף יותר, נדמה שרשויות מקומיות ערביות שרירות "במירוץ לתחתית".

אין מנוס מאשר להסיק מממצאים עגומים אלה כי הרשויות המקומיות הערביות, ככלל ולמעט כמה רשויות שמצבן סביר כאמור, מתייחסות לחובת השקיפות החלה עליהן שלא במלוא הרצינות חזאת בלשון המעטה. הממצאים המינוריים שרשויות עושות בהעמדת המידע לציבור באתר האינטרנט שלהן (ככל שזה קיים), כפי שאלו באו לידי ביטוי בממצאים של דו"ח זה, נראים כמעין מס שפתיים ותו לא.

נעמיד, לשם המחשה, שני פריטים מהותיים שרשויות מקומיות חייבות, על-פי דין, לפרסם באתר האינטרנט שלהן אחד אל מול השני:

58% מהרשויות המקומיות הערביות פרסמו (באופן מלא או חלקי) את שיעורי הארנונה ומועד תשלומה לעומת 42% שלא עשו זאת.

15% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו (באופן מלא או חלקי) את תקציב הרשות לשנה הנוכחית לעומת 85% שלא עשו זאת.

ארנונה מהווה חלק נכבד מהכנסות הרשות המקומית, והסכום שצוברת הרשות המקומית בסופו של יום מכספי הארנונה הוא בגדר משאב ציבורי. התקציב הוא צדו השני של המטבע, כלומר הוא התוצר של החלטת הרשות באשר לאופן חלוקת המשאב הציבורי.

בעוד שרוב הרשויות ראו לנכון לפרסם את צו הארנונה ולהזכיר לתושב/ת שחלה עליו/ה חובה לשלם ארנונה, רובן המוחלט של הרשויות לא פרסמו את התקציב שלהן. לשון אחרת, רוב הרשויות המקומיות הערביות רואות שחשוב יותר וחיוני יותר להזכיר לתושב/ת את מועדי תשלום הארנונה ושיעורה מאשר להציג בפניו/ה למה מיועדים כספים אלה.

אין להסיק מזה כי אנו רואים בפרסום שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה כחובה פחות חשובה. ההפך הוא הנכון. כל הרשויות חייבות בדין וראוי להן לפרסם מידע זה כי זכותו/ה של התושב/ת לקבל מידע זמין ומפורט באשר



לחובותיו/ה. אלא שבצד זאת, ולמצער באותה המידה, חובתה של הרשות להעמיד לציבור מידע באשר לאופן בו היא מתכננת להשתמש בהכנסות מארנונה, שהן בפועל כספי הציבור עצמו, באמצעות פרסום תקציבה.

א-סימטריות זו בין פרסום מידע שיש בו כדי להקל על הרשות באיסוף כספי ציבור מחד גיסא, והימנעות מפרסום מידע שיש בו כדי להציג בפני הציבור מה נעשה עם אותם כספי ציבור מאידך גיסא, מעידה כי הרשויות המקומיות טרם הפנימו להלכה את מהותן הציבורית ואת האחריות שהן חבות כלפי הציבור.

עובדה זה משתקפת ברובן המוחלט של התוצאות אשר מנינו בפרק הקודם. כך לדוגמא ניתן להתרשם מהמצאים הנוגעים לסקירת פעילותה של הרשות:

27% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו באתר שלהן (באופן מלא או חלקי) סקירה של עיקרי פעילותן בשנה החולפת ופחות ממחצית משיעור זה - 13% מהרשויות המקומיות הערביות - פרסמו באתר שלהן (באופן מלא או חלקי) סקירה של עיקרי פעילותן המתוכננת לשנה הנוכחית.

במחדלן זה, מונעות הרשויות המקומיות מהציבור לדעת מה בפועל ביצעה הרשות בשנים קודמות ומה היא מתכננת לעשות בשנה הנוכחית ולא מאפשרות לציבור גם להשוות בין פעילות בכל שנה.

המחשה נוספת לכשל בעניין מהות המידע המפורסם ניתן למצוא בדוחות מבקר הפנים של הרשות המהווים את אחד הביטויים המרכזיים של פעילות שקופה היות ופרסומם מאפשר לציבור לקבל מידע רחב על הרשות. פרסום דוחות אלו כרוך במאמץ מינימלי ביותר ובכל זאת רק 8% מהרשויות המקומיות הערביות פרסמו (באופן מלא או חלקי) את דוחות מבקר הפנים של הרשות.

בנוסף לכל זה, נדמה כי הרשויות המקומיות הערביות אף לא הפנימו כי בהיותן רשויות ציבוריות הנבחרות על-ידי הציבור הרי שכל תכלית קיומן ופעילותן היא שירות וקידום טובתו ורווחתו. התמונה לפיה 84% מהרשויות המקומיות הערביות לא פרסמו את הקלטות (או תמלילי) ישיבות הרשות, 87% מהרשויות לא ראו בפרסום התנאים והדרישות בעניין רישוי עסקים כמידע שראוי לפרסמו לציבור, 96% מהרשויות לא העמידו שום מידע באשר להתאמות הנגישות שבוצעו ופרטי רכז הנגישות, מלמדת, ובכל הצער כי הרשויות המקומיות הערביות טרם הפנימו כי להיבחר על-ידי הציבור משמעו לשרת את הציבור!

סיכום ומבט לעתיד

דו"ח זה חושף תמונה עצובה למדי. הרשויות המקומיות הערביות אינן מתנהלות באופן שקוף דיו ונדמה כי הן לא הפנימו את החשיבות של התנהלות שקופה כלל. על פניו, הפגמים ביישום חובת השקיפות אף מרמזים על בעיה רחבה יותר בתחום הניהול הכללי של הרשויות והערכים והזרזים שמנחים ומניעים רשויות אלה.

בשתי הזדמנויות בדו"ח זה - בפרק על "הדין והשקיפות" ובפרק של תמצית הממצאים - הצגנו את הפריטים שעל הרשות לפרסם באתר האינטרנט שלה (פירוט מלא מופיע בנספח 1 לדו"ח). הגם שזו משימה שהיה על הרשויות לבצע עת הקימו את אתר האינטרנט שלהן (לא להשקימו), הנה העמדנו לרשותן עוד כלי המקל עליהן לוודא, עקב בצד אגודל, שאכן הן עומדות בכלל חובות השקיפות החלות עליהן.

כמו כן, לאורך הדו"ח, ובבחינת המובן מאליו, חזרנו והזכרנו כי המשימה של עמידה בחובות השקיפות איננה קשה כלל ועיקר, ונדגיש בהיבט זה כי מלאכת הזנת החומרים לאתרי האינטרנט הינה פשוטה ומצריכה מספר שעות שבועיות לעדכון שוטף ומלא של כלל התכנים.

חרף האמור, ועל אף פשטות המשימה, הרי שלאורך שנים הרשויות המקומיות הערביות התעלמו מחובות השקיפות החלות עליהן. התעלמות זו מעידה על בעיה עמוקה יותר בתודעה של הרשויות באשר לשליחות שעומדת בבסיס תפקידן הציבורי. מרקע זה נובע צורך לשינוי תודעתי שהשגתו כרוכה גם במעורבות אזרחית יותר פעילה של הציבור הרחב. בהינתן האמור, תקוותנו היא כי הדו"ח אף יהווה "כלי עבודה" בידי הציבור הרחב להכוונת פעילותן של הרשויות המקומיות, ויהווה כמעין קריאה לציבור לקום ולעמוד על זכויותיו בכלל, ובתחום השקיפות בפרט.

על אף התמונה העגומה, תיקון המצב אינו מצריך מאמץ רב מצידה של כל רשות. עובדה זו אמורה לעודד רשויות מקומיות "להרים את הכפפה" ולהשתמש בדו"ח זה כמניע וככלי לשיפור התנהלותן בתחום השקיפות, וזוהי המלצתנו העיקרית ומטרתנו העליונה.



נספח 1

רשימת הפריטים שעל הרשויות המקומיות לפרסם באתרי האינטרנט שלהן

נושאים המעוגנים בדין

1. פירוט מבנה הרשות הציבורית, אגפיה, יחידותיה ויחידות הסמך שלה
2. שמות בעלי תפקידים בכירים העומדים בראש האגפים וחברי הרשות
3. מענה של הרשות ודרכי ההתקשרות עמה
4. סקירת עיקרי פעילות הרשות בשנה החולפת
5. סקירת עיקרי הפעילות המתוכננת לשנה האזרחית
6. תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית
7. דרכי תשלום אגרות חופש המידע
8. חוקי העזר של הרשות
9. פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה
10. תמצית הדו"חות הכספיים
11. שיעורי הארנונה ומועד תשלומה
12. פרוטוקולים של ישיבות הרשות בדלתיים פתוחות
13. הקלטות (או תמלילי) ישיבות הרשות בדלתיים פתוחות
14. דיווח של הממונה על חוק חופש המידע
15. דו"ח הממונה על תלונות הציבור
16. תמצית תקציב הוועדה המקומית/המרחבית לתכנון ובנייה
17. תנאים ודרישות בעניין רישוי עסקים
18. רשימת חוברות ועלוני מידע לציבור שהרשות פרסמה בשנה החולפת
19. פירוט המקומות והמועדים בהם ניתן לעיין בהנחיות המנהליות הכתובות לפיהן פועלת הרשות
20. תיאור ומטרות של מאגרי המידע של הרשות הציבורית, הרשומים לפי חוק הגנת הפרטיות
21. קרנות ומלגות שבמימון הרשות הציבורית
22. תמיכה שנתנה הרשות למוסדות ציבור בשנה החולפת, לרבות שם המוסד והיקף התמיכה שניתנה
23. המקומות והמועדים בהם ניתן לעיין בחוקי העזר של הרשות
24. מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור
25. מידע על התאמות נגישות שבוצעו ופרטי רכז הנגישות
26. מידע באשר למועצת תלמידים ונוער

נושאים מהותיים שאינם מעוגנים בדין

1. דוחות מבקר הפנים של הרשות המקומית
2. דיווח שוטף של פסקי הדין והחלטות של ערכאות שיפוטיות ומוסדות מעין שיפוטיים בעניין הרשות
3. דיווח שוטף של התקשרויות הרשות עם ספקים חיצוניים (10 ההתקשרויות הגדולות ביותר לפחות)
4. פרסום שוטף של המכרזים לקליטת עובדים ברשויות המקומיות
5. פרסום שוטף של מכרזים לקראת התקשרות עם ספקים חיצוניים



- **Key Items:** We have classified **17** items of information as "Key Items"
 - The inclusion of these items on municipal websites is required by the Law.
 - Each of these items are worth **6** points.
 - For **8** of these items, we have awarded an additional **3** points if the information provided also related to previous years.
- **Sub Items:** We have classified **9** items of information as "Sub-Items".
 - The inclusion of these items on municipal websites is required by the Law.
 - Each of these items are worth **4** points.
- **Additional Items:** We have included an additional **5** items of information
 - The inclusion of these items on municipal websites is NOT required by the Law.
 - Each of these items are worth **2** points.
 - Municipalities are awarded an additional point if the information provided also related to previous years.

The maximum number of points that a local municipality could score is **177** and each local municipality received two scores: a) the total points accumulated out of **177** points and b) a percentage score.

2. After all the websites of Arab local municipalities were assessed and were awarded a score, we divided the municipalities into four groups based on their scores:

- a) **82%** or higher
- b) **66%–81%**
- c) **50%–65%**
- d) Below **50%**

B) Results

B) Results

The results are unfortunately rather bleak.

- **9** out of **85** Arab local municipalities did not even have a website.
- Not a single Arab local municipality received a score above **66%**.
- Only **6** Arab local municipalities scored between **50%–65%**.
- The overwhelming majority (**70** Arab local municipalities) scored under **50%**.

These results reveal a gloomy picture in which it would seem that most Arab local municipalities have not yet internalized the importance of transparency or their legal obligation to uphold it. We also suggest that lack of transparency in Arab local municipalities hints at the larger problem of lack of good governance and a lack of understanding of the values that public institutions should embody.

C) Recommendations

Throughout the report we noted that it would actually take minimal effort and investment of resources on the part of the municipalities to meet the legal requirements for transparency.

Therefore, despite this gloomy picture, rectifying the situation should be rather easy. **We therefore encourage Arab local municipalities to use this report as a tool to assist them in increasing their transparency and in meeting their legal requirements.** This is our main recommendation to Arab local municipalities and the ultimate purpose of producing this report.

However, over the years, Arab local municipalities have consistently neglected their minimal, legal obligations in transparency. We therefore suggest that the problem runs deeper. The municipalities' disregard of transparency requirements is indicative of a more fundamental lack of understanding of the public nature of their work, their public mission and the fact that they exist solely for the service of the public.

We therefore recommend addressing this issue by raising public awareness of the role of municipalities and leveraging public pressure on the municipalities to change their attitudes. We hope that this report will also serve as a tool in the hands of the public empowering them to stand up, demand their rights and hold Arab local municipalities to a higher standard.

Abstract

Lawyers for Good Governance – Background

"Lawyers for Good Governance" (LGG) is a non-profit organization founded in 2014 by Arab lawyers and based in Nazareth. Our main objective is to advance principles of good governance and fight corruption within Arab society in Israel, particularly in Arab local municipalities. The work that we do is vital to the socio-economic advancement of the Arab society and we are the only organization addressing the issue of corruption specifically within Arab society.

LGG operates in two main domains: The first is the legal domain. Through our confidential hotline, we receive complaints from the public regarding suspected corruption or maladministration, offer legal advice and initiate legal proceedings against the local municipality. The second is increasing public awareness. LGG disseminates educational materials, operates an active Facebook page and delivers public lectures to raise awareness of the meaning of good governance, its importance and how it can be achieved.

The Value of Transparency

In the operation of public institutions, transparency is absolutely critical. It is an essential tool in combating corruption and cultivates trust between the public and its elected representatives. Transparency grants legitimacy to the governing bodies and encourages greater civic engagement, which strengthens the democratic process. Furthermore, in the technological era, transparency is a pre-condition for E-Government.

From a legal perspective, transparency is intrinsic to the fundamental freedom of expression: If the public is not allowed access to information on the way in which its governing bodies operate, how can they scrutinize and voice their critique of these bodies? Moreover, the very information that the public requests is actually public property. When public institutions grant the public access to that information, they are simply giving back the public what was theirs to begin with.

Transparency within Arab Local Municipalities

Our report, 'Transparency Monitor 2017' is part of a wider initiative to tackle the lack of transparency within Arab local municipalities. This report, written for the first time, will be updated and re-published annually. In this report, we have elucidated the concept of transparency, how it has evolved over the years and its meaning in today's society. We have also outlined, as a way of clarification and for the convenience of Arab local municipalities, the legal obligations and responsibilities of local municipalities.

A) Methodology

We conducted a comprehensive analysis of the websites of all 85 Arab local municipalities and have evaluated the degree to which each municipal website has met its legal requirements vis-à-vis transparency.

The Law in Israel stipulates that every local municipality must operate a website that provides citizens with full access to vital information such as the municipality's annual budget, protocols etc. We have enumerated the 26 items of information that municipalities are legally obliged to include in their websites and ensure that remain up-to-date. We have also added a further five items to this list. These are items which we consider to be equally important, despite the fact that municipalities aren't legally obligated, in the strict sense of the word, to provide this information.

We have presented the results as a "Transparency Scale", which has been developed as follows:

1. We divided the 31 items of information that should be included in every website into three groups, depending on their importance and developed a point system accordingly.



محامون من أجل إدارة سليمة
Lawyers for Good Governance
עורכי דין לקידום מנהל תקין

محامون من أجل إدارة سليمة - Lawyers for Good Governance (f)

ص.ب.ت.د. 50971 / الناصرة نذرت 16000

Office@LawGG.org

04-6565089

04-6565090