

מוניטור השקיפות

בדיקת אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות הערביות | **2020**



עורכי דין לקידום
מנהל תקין



עורכי דין לקידום מנהל תקין

04 - 6565090



04 - 6565089



ת.ד. 50971, נצרת 16000



Office@LawGG.org



www.lawgg.org



Lawyers for Good Governance



מנהל פרויקט "מוניטור השקיפות 2020": עו"ד מוחמד קדח



סייע בעיצוב והפקה: מאריו רוק - MARIOADV

תוכן עניינים



3	פתח דבר
5	אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות הערביות - בין המיזח למצוי
6	על השקיפות
8	הדין והשקיפות
10	מתדולוגיה
12	תמצית הממצאים
34	מסקנות
36	סיכום ומבט לעתיד
37	נספח
40	Abstract



פתח דבר

...

עמותת "עורכי דין לקידום מנהל תקין" נוסדה בשנת 2014 ומאז היא עמלה על השרשת כללי מנהל תקין בפעילותן של רשויות המנהל ככלל, 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. בשנה זו, קיימה העמותה השתלמויות בגליל, בנגב ובאזור המשולש בהשתתפות עשרות נבחרי ציבור ברשויות המקומיות הערביות, ובסופה השיקה ספר "מדריך נבחרי הציבור ברשויות המקומיות הערביות" ומאות עותקים חולקו לנבחרי ציבור, עובדי ציבור ופעילים. זאת לצד פרויקט "נוער לקידום מנהל תקין" שמתקיים מזה מספר שנים, ובמסגרתו מעבירה העמותה הרצאות וסדנאות לתלמידי תיכון בחברה הערבית.

כידוע, 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 ונבחריה, ואת לגיטימיות פעילותם, התייחסותם בקשר ישיר ברמת השקיפות. כן, שקיפות היא תנאי הכרחי ליצירת מרחב דמוקרטי אמיתי המאפשר שיתוף הציבור בהליכי קבלת ההחלטות.

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.

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. 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 וליתן בידי הרשויות המקומיות כלי עזר לקידום הנושא. זה המקום להדגיש בפני הרשויות המקומיות: תכליתו של מוניטור השקיפות אינה להעניש, ואף לא להלל. התכלית היא להעמיד מול הרשויות המקומיות מראה ברורה וממצה בבחינת אפיון מקיף וממצה של הליקויים להתנעת ההליך לתיקונם.

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

נדאל חאיק, עו"ד
מנכ"ל עמותת "עורכי דין לקידום מנהל תקין"

אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות הערביות - בין המצוי למיוחל

...

לא ניתן היום לדמיין את השירותים הממשלתיים, שוק העבודה, או עולם השיווק והמסחר ללא אתרי אינטרנט - תשלומי מס ואגרות, הבקשות והפניות השונות למשרדי ממשלה ומוסדות ציבוריים, הנפקת רישיונות, השירותים הפיננסיים והבנקאיים ואף הקניות האישיות, כולם כיום זמינים ונגישים באינטרנט. נגישותם של שירותים אלה ברשת בשנה זו, בצל התפרצות נגיף הקורונה, קיבלה משנה חשיבות.

התפנית שחלה בעשורים האחרונים, בכל הנוגע לזמינות האינטרנט, אפשרה קבלת שירותים, ובפרט שירותים ממשלתיים, בנוחות ויעילות שלא ידענו קודם, ושינתה את תפיסת השקיפות. משקיפות סטטית, שהתבטאה במתן אפשרות לתושב להגיע למוסד הציבורי, לעיין במסמכיו השונים או לצפות בשיבותיו, עברנו לשקיפות דינמית, שתובעת מאמץ קל של הרשויות (מעט זמן ועלויות) להעברת המידע הבסיסי אודות עבודת הרשות, סדר יומה והחלטותיה לעולם הווירטואלי, והפיכתו לנגיש בידי כל.

מוניטור השקיפות, זו השנה הרביעית ברציפות, מראה כי למרבה הצער מגמה זו טרם חלחלה למרבית הרשויות המקומיות הערביות. המשמעות של כך הינה פיגור במידת השקיפות ונגישות השירותים מהסטנדרט שנקבע על-ידי המחוקק ונהוג מזה שנים במוסדות הציבורי השונים. עובדה זו מעוררת תהיות ושאלות מהותיות הקשורות לכיבוד שלטון החוק והציות לחוק בשלטון המקומי הערבי, והמיקום בו מוצב ערך השקיפות על סולם העדיפויות של אותן רשויות.

יצוין כי על אף שמלאכת הקמת אתרים והזנתם במידע הנדרש על כל הכרוך בכך, היא באחריות הרשות עצמה - ובהקשר זה אין אנו מסכימים לטענה למחסור בתקציבים והשימוש בה להצדקת מחדלים כגון אי-פרסום פרוטוקולים של ישיבות מליאה או חוקי עזר - בשנים האחרונות הוענק סיוע ממשלתי לרשויות לקידום הדגיטציה, לרבות אתרי האינטרנט, ובחלק מהאתרים הופיעו כותרות שוליים בסגנון "בתמיכת המשרד לשוויון חברתי", אולם הדבר לא הוביל לשינוי מגמה.

חרף האמור, שואבים אנו אופטימיות מכמה סממנים חיוביים, ומברכים על הקפדת חלק מהרשויות על הפעלת אתר אינטרנט והזנתו באופן עקבי בפרטי מידע ומסמכים שהחוק מחייב פרסומם, ועלית חלק מהרשויות דרגה נוספת בשקיפות, שבאה לידי ביטוי בשידור ישיבות מליאה בשידור חי לציבור הרחב דרך אתר האינטרנט.

אנו תקווה כי יזומות אלה יהפכו לשגרה הכללית בכל הרשויות המקומיות הערביות, וכי הנתונים שבדוח זה והפניות לרשויות הנעשות בעקבותיו, יהיו לעזר לרשויות בקידום השקיפות המיוחלת.

מוחמד קדח, עו"ד
מנהל פרויקט "מוניטור השקיפות 2020"

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 היא 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 שהתבססו תחילה על הרעיון של קשר ישיר בין הגינות ויושר לממשל תקין. הציפייה הייתה שממשל תקין אינו מתוחם לניהול אפ-קטיבי 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 הדמוקרטי¹. במקביל להתפתחות זו נוצקו לאורך השנים תכנים נוספים למונח שקיפות המעגנים את התכליות השונות העומדות מאחוריו.

מעבר לרעיון ששקיפות תורמת לממשל ייצוגי וממשל ייצוגי הוא ממשל לגיטימי יותר, עומדים מאחורי הדרישה לשקיפות רציונאליים נוספים. שקיפות היא כלי ביקורת לאופן חלוקת המשאב הציבורי: העמדת מידע על האופן שבו מחולק המשאב הציבורי הוא בגדר ציוד 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 למנהל 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. כל האמור לעיל מקבל משנה תוקף לאור ההתקדמות הטכנולוגית אותה אנו חווים בעידן זה, תוך שהשקיפות מקבלת 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, וזכותו 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 חסד" שהרי המידע אותו הציבור מבקש הוא קניינו של הציבור והרשות מחזיקה במידע בנאמנות עבור אותו הציבור.

1 ראו נא הסקירה המלאה:

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).

לפיכך, כאשר רשות מקומית מתנהלת באופן שקוף - בעיקר (ולא רק) באמצעות הקמת אתר אינטרנט עדכני, מקיף, חינמי - היא בעצם מחזירה לציבור נכס שהוא שלו ומעמידה בפני התושבות/ים את הכלים שדרכם הן/ם יכולות/ים 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 של-טונית 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 לתפקי-דן העיקרי ופוגעות במישרין בלגיטימיות פעילותן.

הדין והשקיפות

...

"הזכות לקבלת מידע על פעילותן של רשויות ציבוריות היא מאבני היסוד של חברה חופשית. היא נוגעת לעצם קיומו של המשטר הדמוקרטי, היא מזינה את חירות הביטוי וניזונה ממנה והיא משקפת את התפיסה המשפטית לפיה הרשות כנאמן הציבור מחויבת לדאוג לציבור ולא לעצמה במיכוי תפקידיה"²

חובות השקיפות החלות על רשויות מקומיות ככלל, 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 יהא 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 מכוח סעיף 13 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, תמצית הדו"חות הכספיים השנתיים ומכרזים פומביים להתקשרויות עם ספקים וקבלת עובדים 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 פתוחות.

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 מסמכים ופרטי מידע שיש לפרסם 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 דרכי תשלום אגרות חופש המידע.

2 עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, ניתן ביום 19.01.06 (טרם פורסם), פסקה 8 לחוות דעתה של כבי השופטת א' חיות.

מעבר לכל אלה, ניתן למצוא חובות פרסום נוספות בחוקים נוספים הקשורים לפעילות המוניציפאלית: תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), תשס"ט-2009 מחייבות פרסום פריטי מידע הנוגעים לאיכות הסביבה; סעיפים 34 ו-91 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013 מורים על פרסום מידע על התאמות נגישות שבוצעו ופריטי רכז הנגישות; סעיף 8 לחוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), תשע"א-2011 מורה על פרסום מידע באשר למועצת תלמידים ונוער; סעיפים 15 ו-17 לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008 מחייבים לפרסם את דיווח הממונה על תלונות הציבור ברשות; סעיף 24(ה) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 מורה על פרסום תמצית תקציב הוועדה המקומית/המרחבית לתכנון ובניה בה חברה הרשות המקומית; סעיף 37 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 מורה על פרסום מידע בדבר תנאים ודרישות בעניין רישוי עסקים; סעיף 10.3 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 08/2016 מחייב את הרשויות לפרסם מידע אודות ההתקשרויות שנעשו בפטור ממכרז לפי נוהל זה.

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.

מתדולוגיה

דו"ח זה מבקש לתת תמונה רחבה ככלל 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 המ-קומיות הערביות בהוראות הדין המחייבות פרסום מידע ומסמכים שונים באתרי האינטרנט. מאחר שהוראות הדין לכל הרשויות המקומיות, הרי שבחינת היישום בכל רשות ורשות מאפשרת למקם את הרשויות על סולם אובייקטיבי אחיד ולהשוות ביניהן. איסוף הנתונים ובדיקת קיומן של הוראות הנוגעות לשקיפות באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות, נעשה על-ידי מתנדבי ועובדי העמותה בין 06.10.2020 ועד 12.10.2020.

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 שה-תייחסו אליהם בפרק הקודם; השני, מידע מהותי, שעל אף שהרשות איננה מחויבת לפי דין לפרסם, הוא אינו פחות חשוב ופרסומו הינו חיוני ומתבקש (רשימת פריטי המידע המלאים שנבדקו מופיעה בנספח בסוף המוניטור).

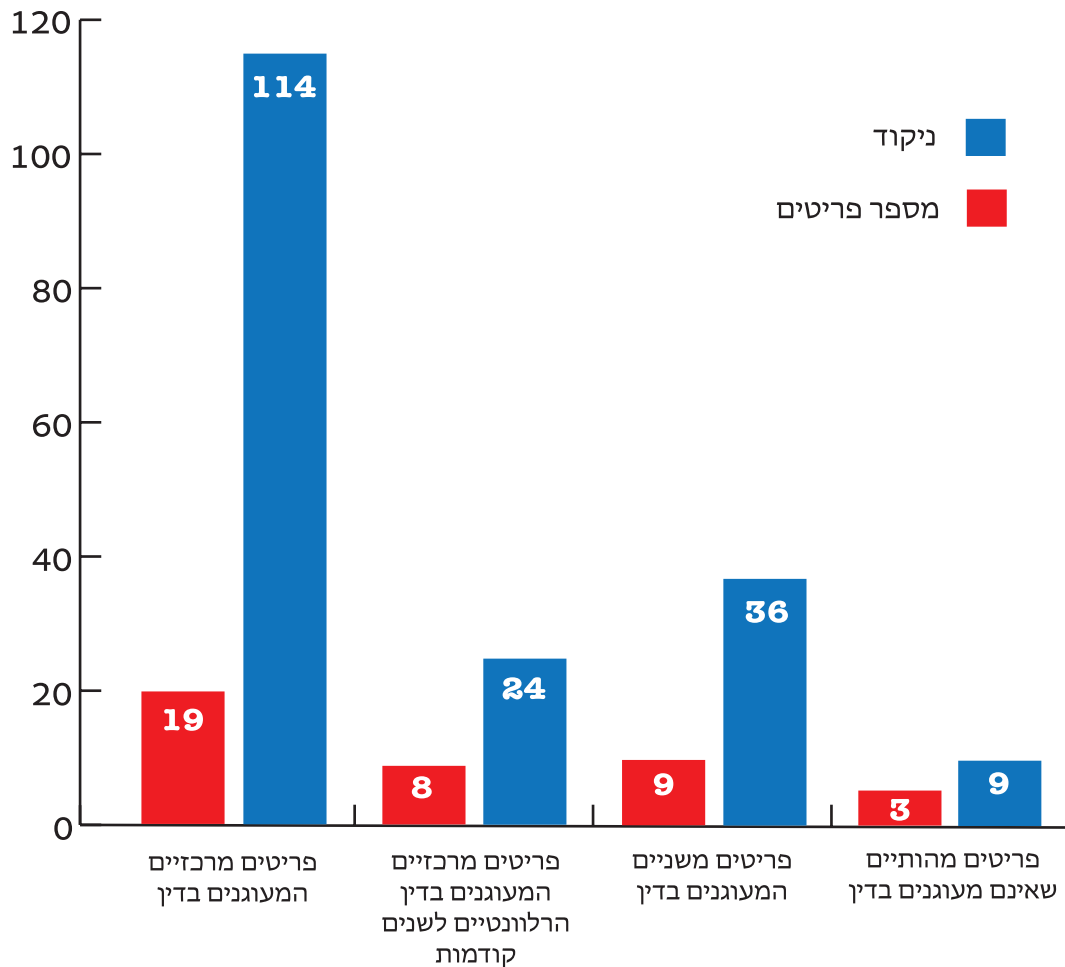
פריטי המידע חולקו לשלושה חלקים עם ניקוד שונה לכל חלק. החלק הראשון מכיל פריטי מידע **מר-כזיים** המעוגנים בדין והמונים 19 במספר. קיומו של אחד הפריטים הללו באתר האינטרנט של הרשות מזכה אותה ב- 6 נקודות. חלק מהפריטים הללו (8 במספר) יזכו את הרשות ב- 3 נקודות נוספות אם פורסם מידע משנים קודמות. לדוגמא: מידע על שיעורי הארנונה ומועד תשלומה יכול שיזכה את הר-שות ב- 6 נקודות אם המידע קיים לשנת 2020 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 3 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.

למרות האמור, 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 נש-ענת 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 מרבית, גם בהיעדר חובה חוקית פורמאלית.

תרשים 1: חלוקת הפריטים שנבדקו והניקוד שניתן לכל חלק



סה"כ הניקוד המקסימלי שהרשות יכולה לצבור הוא 183 נקודות. לאחר הבדיקה וקידוד הממצאים ניתנו לכל רשות שני ציונים סופיים: **האחד**, סך הנקודות שצברה (מתוך 183 אפשריות); **והשני**, השיעור היחסי של הנקודות שצברה מתוך כלל הנקודות האפשריות.³

לאחר השלמת הבדיקה, חולקו הרשויות לשלוש קבוצות בהתאם לתוצאה היחסית המשוכללת שצברו: רשויות שצברו מעל 65% מהניקוד המקסימלי; 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.

3 ניתן לקבל את טבלת ה-EXCEL המלאה אשר מכילה את מלוא המידע באשר לקיומן או חוסר קיומן של הפרמטרים של השקיפות אשר נבדקו עבור כל רשות.

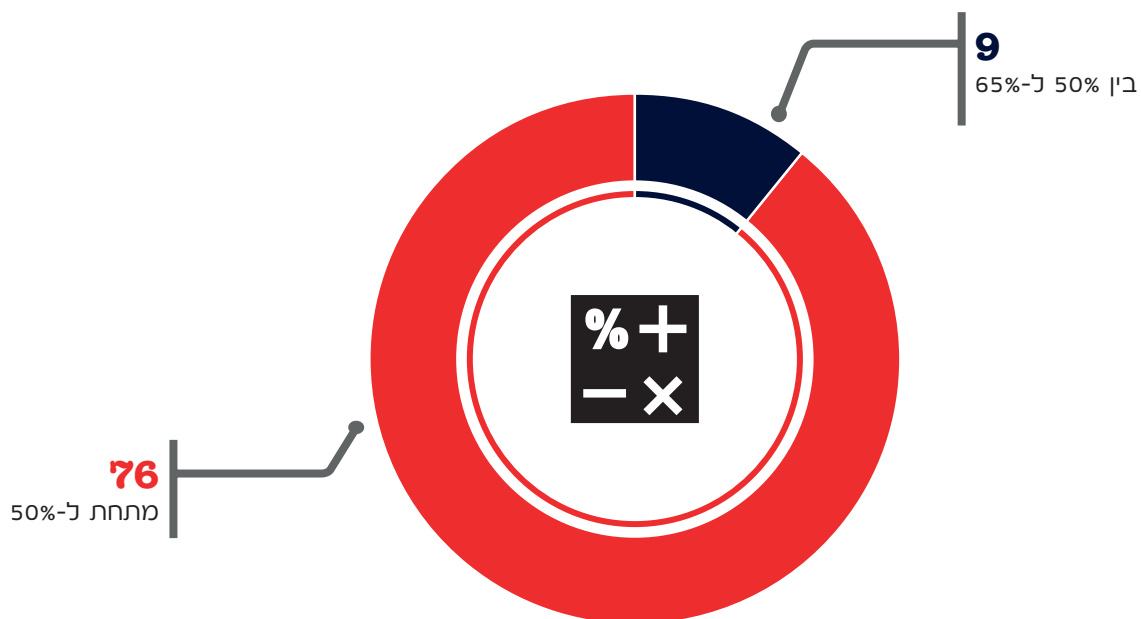
תמצית הממצאים

...

ממצאים כלליים

מכלל הרשויות המקומיות שנבדקו (85 רשויות), אין ולו רשות מקומית אחת שנמנית על הקבוצה הראשונה (ציון מעל 65%), תשע רשויות בלבד זכו לציון הנע בין 50%-65% וכל 76 הרשויות שנותרו נמנו על הקבוצה הרביעית עם ציון שהוא מתחת ל-50%.

תרשים 2: חלוקת אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות הערביות לקבוצות לפי תוצאות הבדיקה



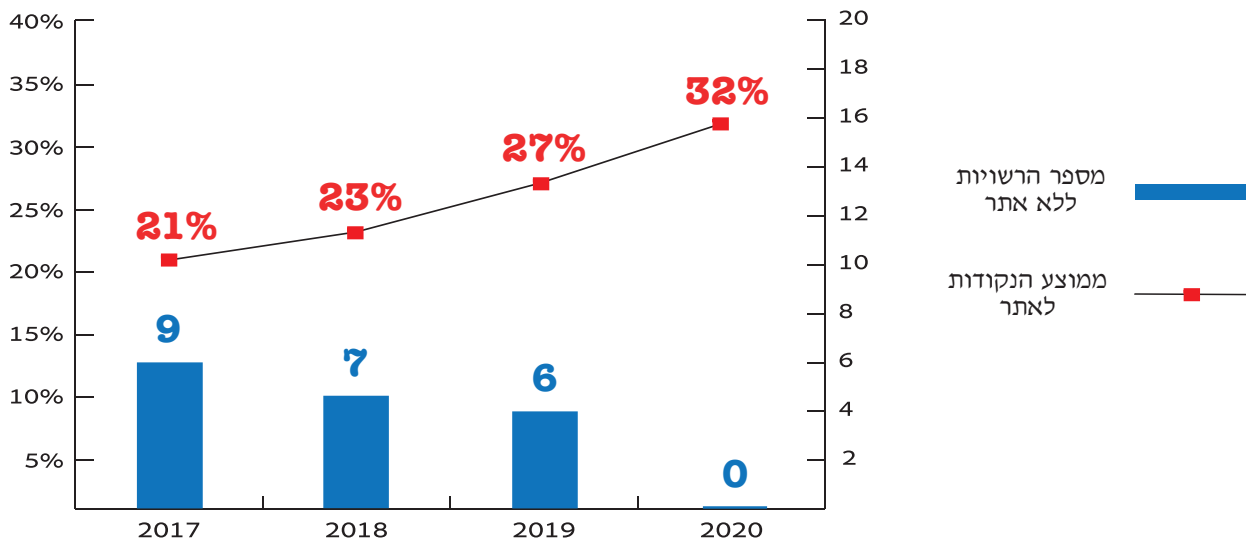
הרשויות המקומיות שנכללו בקבוצה השנייה וזכו לציון הנע בין 50% ו-65% הן המועצות המקומיות בוועיינה-נגידאת, אכסאל, כפר כמא, עין קניא, אעבלין, כאוכב אבו אלהיג'א, כסרא-סמיע, מעלה עירון ועיריית אום אל-פחם. אולם הבדיקה העלתה כי ישנן מספר רשויות - כמו המועצות המקומיות פו-ריידס, סאג'ור וריינה והעיריות נצרת וקלנסווה - שמחזיקות אתרים בהם נמצא מידע מצומצם ביותר שמתמצה בתמונת ראש הרשות, מספרי טלפון וכדומה, או מידע שאינו מעודכן מזה מספר שנים.

מעבר לאמור, ולהשלמת התמונה, נדגיש כי ניתן לזהות שתי מגמות חיוביות (והפוכות) מובהקות לאורך השנים האחרונות כתוצאה ישירה של מאמצי העמותה בהגברת השקיפות (במעקב סזיפי שוטף, בעשרות הליכים משפטיים ובפרסום מוניטור השקיפות זו השנה הרביעית ברציפות).

האחת, **ירידה** מתמדת במספר הרשויות שלא מפעילות אתר אינטרנט. בשנת 2017 היו 9 רשויות שלא הפעילו אתר אינטרנט, בשנת 2018 היו 7 רשויות כאלה, בשנת 2019 מצאנו 6 רשויות שלא הפעילו אתר אינטרנט, וכיום, בשנת 2020, **לא נמצאת אף רשות מקומית ערבית שלא מפעילה אתר אינטרנט**.

השנייה, **עלייה** מגמתית כללית במוצע הנקודות לאתר, קרי עלייה בהיקף הממוצע של התכנים המועלים לאתר מדי שנה. בשנת 2017 ממוצע הנקודות לאתר עמד על 21%, בשנת 2018 עמד הממוצע על 23%, בשנת 2019 הממוצע עלה ל-27%, ובהתאם לממצאי השנה הנוכחית עומד ממוצע הנקודות לאתר על 32%.

תרשים 3: מספר הרשויות ללא אתר וממוצע הנקודות לאתר לאורך השנים

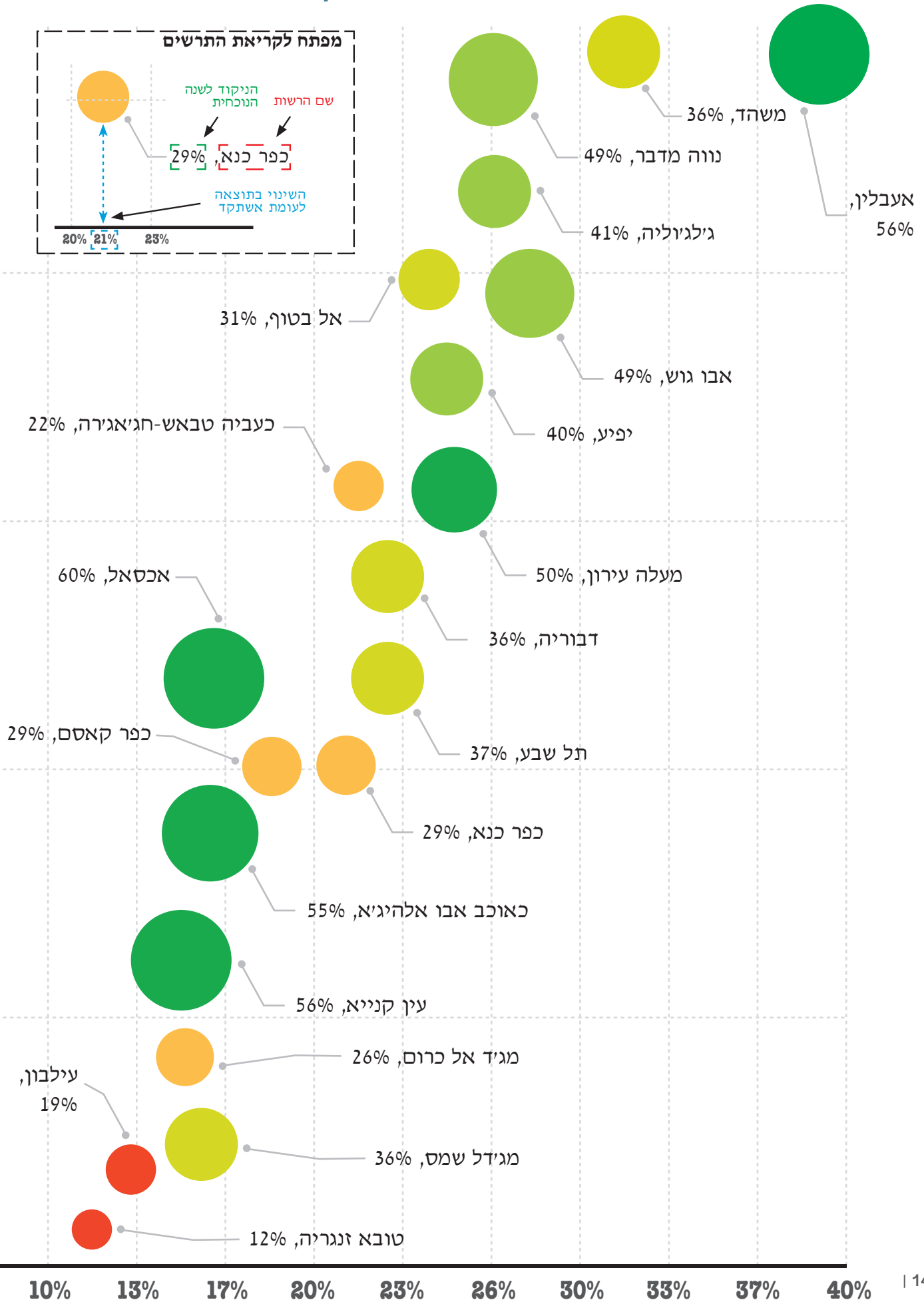


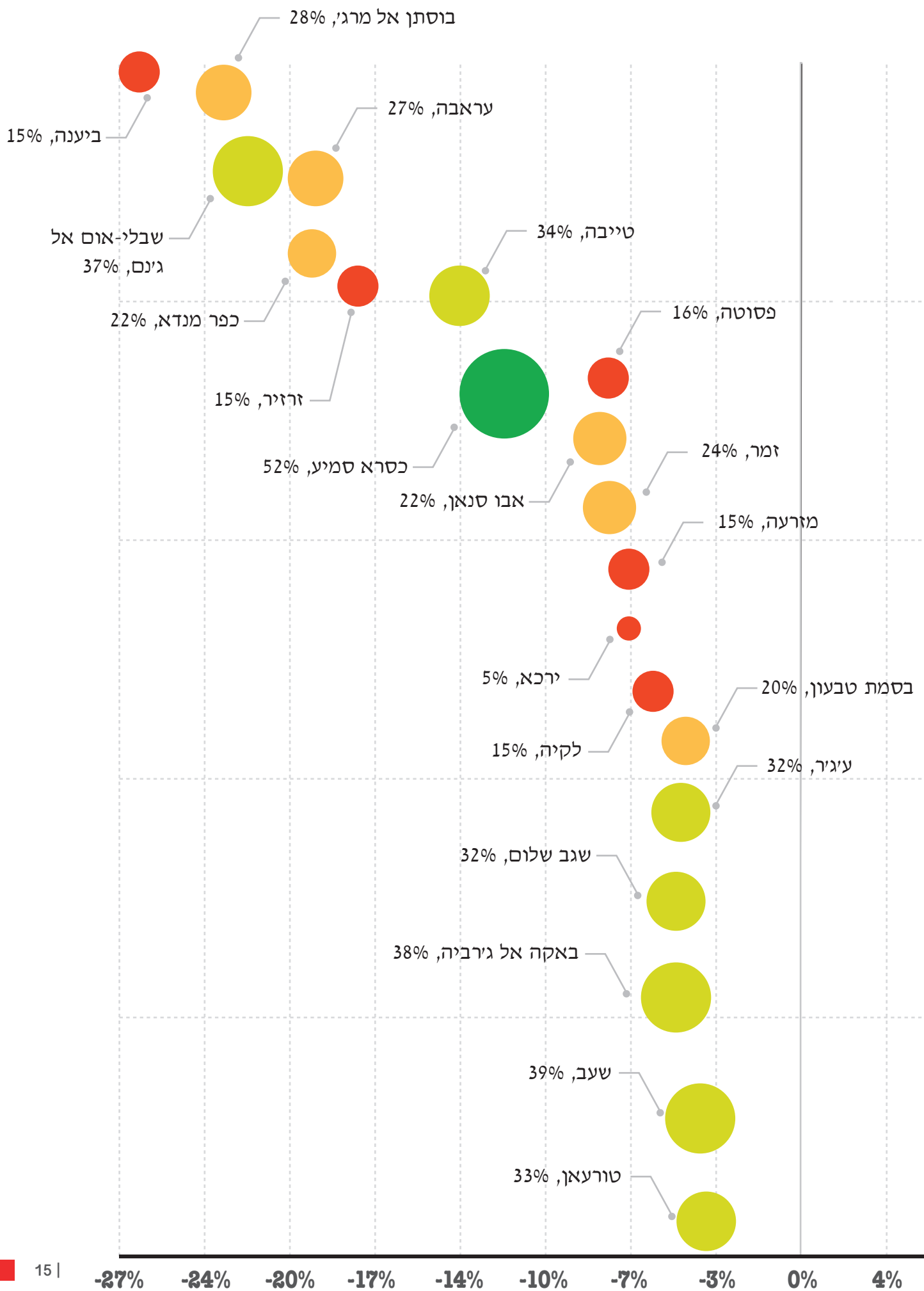
בנוסף, באמצעות השוואה בין ממצאי המוניטור לשנת 2019 לבין ממצאי המוניטור לשנה זו, ניתן להבחין בשינויים שחלו ברמת השקיפות באתר האינטרנט לכל אחת מעשרים הרשויות המשתפרות ביותר ועשרים הרשויות בהן חלה הנסיגה הגדולה ביותר בכמות התכנים באתר האינטרנט שלהן בהשוואה לשנה שעברה.




להלן נציג תרשים (תרשים מס' 4) המספק שני נתונים מהותיים לגבי אתר האינטרנט של אותן רשויות מקומיות - כמות התכנים הנמצאת באתר האינטרנט באחוזים ביחס לכמות התכנים והמידע המקסימלית לפי מחקר זה (פרמטר זה מוצג על-ידי גודל העיגול והמספר ליד שם הרשות) וכמות התכנים הקיימת באתר האינטרנט ביחס לשנה הקודמת באחוזים (מיקום הבועה על הציר האופקי X; עיגולים הממוקמים בצד השלילי של הציר מעידים על ירידה בכמות התכנים באתר האינטרנט של הרשות ביחס לאשתקד).

לדוגמה, העיגול הירוק הנמצא בקצה העליון והימני של תרשים מס' 4 מייצג את מצבו של אתר האינטרנט של המועצה המקומית אעבלין. לפי המספר ליד שם הרשות ניתן להיווכח כי השיעור היחסי של הנקודות שצבר אתר האינטרנט של המועצה המקומית אעבלין הוא 56% מסך כל הנקודות האפשריות, ולפי מיקום העיגול על ציר ה-X ניתן להיווכח כי לעומת שנה שעברה הניקוד הכולל של אתר האינטרנט עלה ב-39%. מכאן ניתן להסיק כי הניקוד של השנה שעברה עמד על 27% (56% פחות 39%).

תרשים 4: עשרים הרשויות המקומיות המשתפרות ועשרים הרשויות המקומיות המתדרדרות ביחס למצבן בשנת 2019








 השינוי לעומת השנה שעברה	 ציון שנת 2020	 הרשות המקומית
↑ 27%	49%	אבו גוש
-8%	22%	אבו סנאן
↑ 10%	55%	אום אל-פחם
↑ 16%	60%	אכסאל
↑ 25%	31%	אל בטוף
5%	25%	אל קסום
↑ 39%	56%	אעבלין
-5%	38%	באקה אל ג'רביה
↓ -23%	28%	בוסתאן אל מרג'
3%	60%	בועיינה נוג'יידאת
↑ 11%	31%	בוקעאתה
↓ -26%	15%	ביענה
2%	22%	ביר אל מכסור
-2%	22%	בית ג'ן
5%	32%	בסמ"ה
-5%	20%	בסמת טבעון
4%	5%	ג'דידה מכר
-1%	3%	ג'וליס
↑ 27%	41%	ג'ולג'וליה
↑ 10%	37%	ג'סר א זרקא
1%	44%	ג'ת
7%	28%	גוש חלב
7%	46%	דאלית אל כרמל
↑ 22%	36%	דבוריה
8%	46%	דיר אל אסד
0%	27%	דיר חנא
-8%	24%	זמר
↓ -18%	15%	זרזיר
1%	37%	חורה
1%	9%	חורפיש
↑ 12%	12%	טובא זנגריה
-4%	33%	טורעאן
↓ -13%	34%	טייבה
4%	22%	טירה
0%	28%	טמרה
2%	19%	יאנוח ג'ת
↑ 25%	40%	יפיע
-7%	5%	ירכא
↑ 12%	48%	כאבול
↑ 16%	55%	כאוכב אבו אל-היג'א
7%	43%	כסייפה
↓ -12%	52%	כסרא-סמיע
↑ 22%	22%	כעביה טבאש-חג'אג'רה

ריכוז התוצאות הסופיות

הטבלה מציגה את התוצאות הסופיות (באחוזים) והשינוי בניקוד הכולל בהשוואה לשנה שעברה.

החץ הירוק מעיד על שיפור ניכר בכמות התכנים באתר האינטרנט של הרשות לעומת השנה שעברה; החץ האדום מעיד על התדרדרות ניכרת. בשאר הרשויות לא היה שינוי ניכר.

 השינוי לעומת השנה שעברה	 ציון שנת 2020	 הרשות המקומית
2%	47%	כפר ברא
4%	46%	כפר יאסיף
5%	57%	כפר כמא
↑ 21%	29%	כפר כנא
↓ -19%	22%	כפר מנדא
↑ 18%	29%	כפר קאסם
-1%	49%	כפר קרע
-6%	15%	לקיה
↑ 15%	26%	מג'ד אל כרום
↑ 15%	36%	מג'דל שמש
6%	39%	מגאר
-7%	15%	מזרעה
↑ 11%	40%	מסעדה
↑ 12%	28%	מעיליא
↑ 24%	50%	מעלה עירון
↑ 31%	36%	משהד
↑ 27%	49%	נווה מדבר
5%	37%	נחף
5%	20%	נצרת
↑ 12%	12%	סאג'ור
3%	34%	סחי'נין
-5%	32%	ע'ג'ר
↑ 13%	19%	עילבון
2%	26%	עילוט
0%	31%	עין מאהל
↑ 15%	56%	עין קנייא
7%	31%	עספיא
↓ -20%	27%	עראבה
4%	20%	ערערה
3%	43%	ערערה בנגב
↑ 11%	11%	פורידיס
-8%	16%	פסוטה
8%	24%	פקיעין (בוקייעה)
2%	14%	קלנסווה
8%	17%	ראמה
5%	42%	רהט
↑ 11%	11%	ריינה
↓ -21%	37%	שבלי-אום אל ג'נם
-5%	32%	שגב שלום
-4%	39%	שעב
0%	30%	שפרעם
↑ 22%	37%	תל שבע

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.

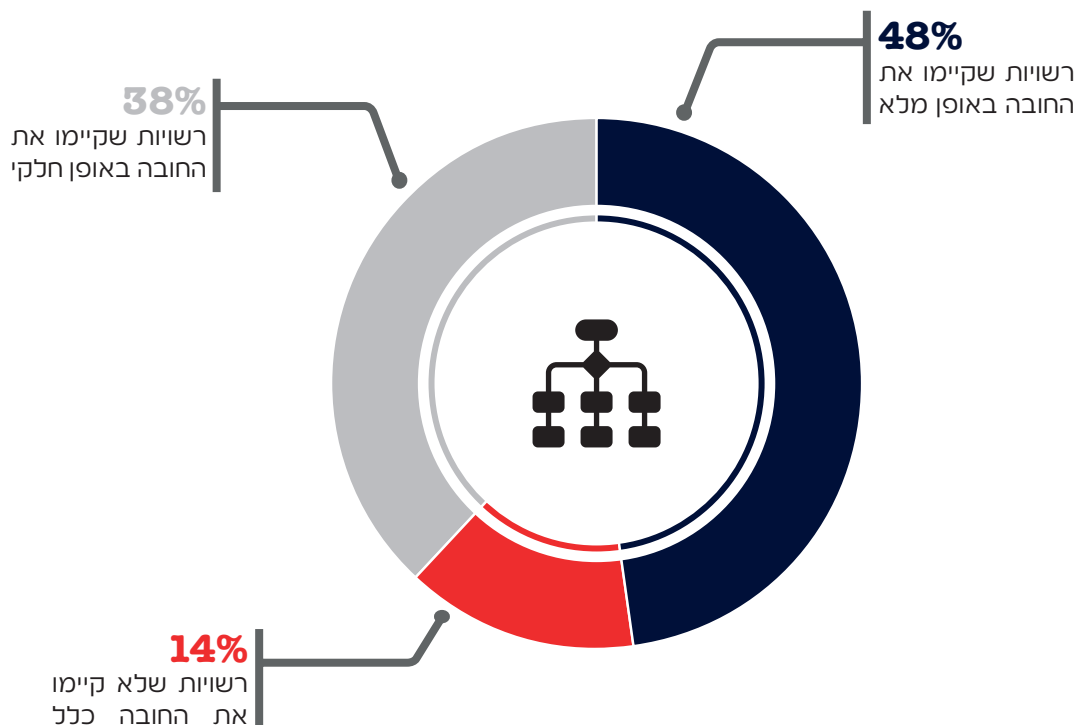
פריטים מהותיים המעוגנים בד"ן

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 מקל על הציבור להבין את מבנה הרשות וההיררכיה לפיה היא פועלת.

48% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו במלואה, 38% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-14% מהרשויות לא קיימו חובה בסיסית זו.

תרשים 5: יישום החובה לפרסם את מבנה הרשות ואגפיה

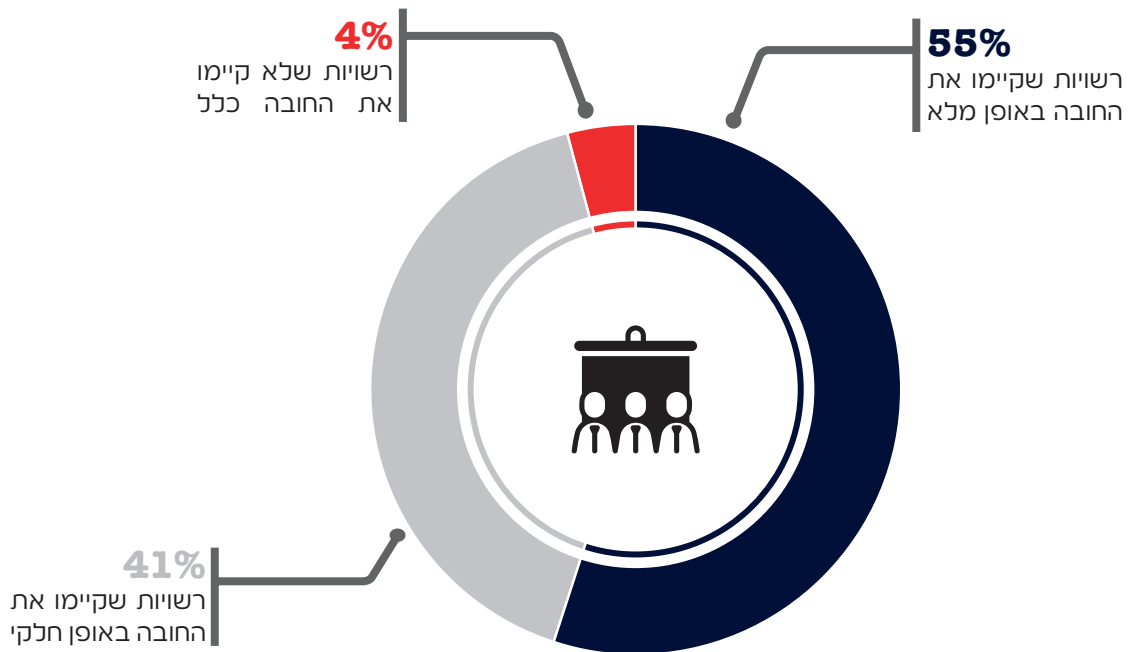


שמות בעלי תפקידים בכירים העומדים בראש האגפים וחברי מועצת הרשות

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 ולפקח אחר פעילותם בשלב השני.

55% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו במלואה, 41% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-4% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

תרשים 6: יישום החובה לפרסם את שמות עובדי הציבור הבכירים ונבחרי הציבור

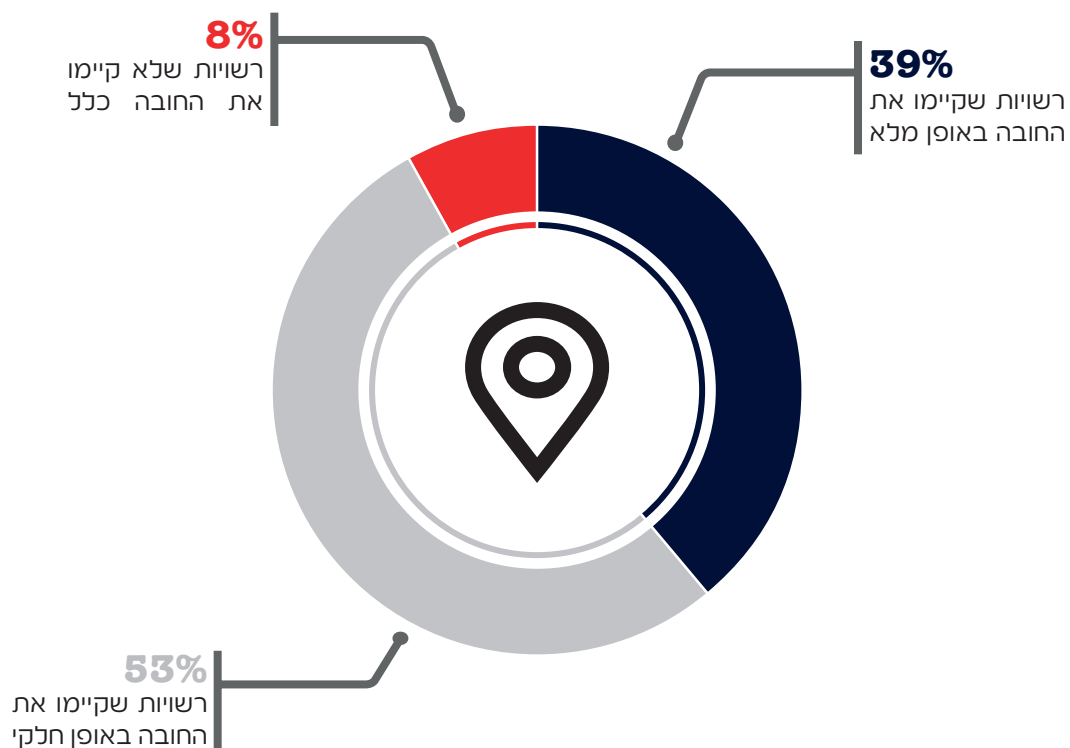


מענה של הרשות ודרכי ההתקשרות עמה

הגם שמדובר בחובה אלמנטרית, הרי שחלק מן הרשויות לא קיימו חובה זו או קיימו אותה בצורה חלקית. כך למשל חלק מהרשויות הסתפקו בפרסום מספרי טלפון, ללא דוא"ל או מען לשליחת מכתבים. הצעת דרכי ההתקשרות חלופיות חיונית להנגשת שירותי המועצה לתושב, מתן מענה לשאלותיו וטיפול בפניותיו.

39% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו במלואה, 53% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-8% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

תרשים 7: יישום החובה לפרסום פרטי מענה של הרשות ודרכי ההתקשרות עמה

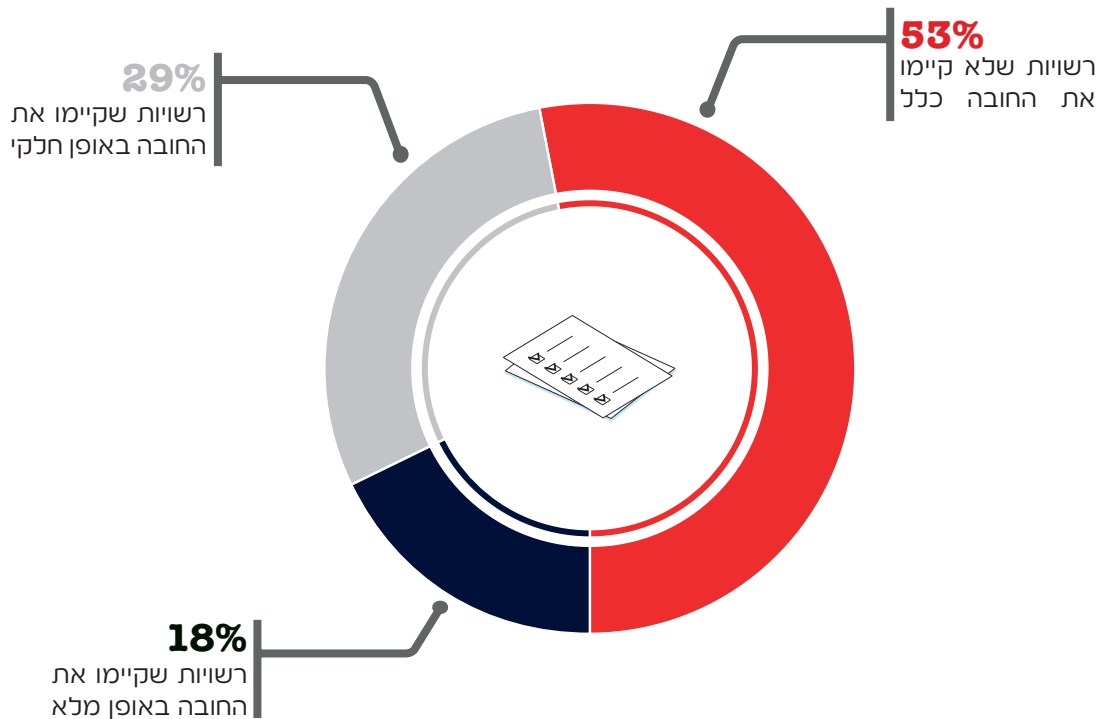


סקירת עיקרי פעילות הרשות בשנה החולפת

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, שהוא לעתים שונה מסדרי העדיפויות המתכוננים מראש ולהביע דעתו בנושא.

18% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד קיימו חובה זו במלואה, 29% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-53% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

תרשים 8: יישום החובה לפרסם סקירת עיקרי פעילות הרשות בשנה החולפת

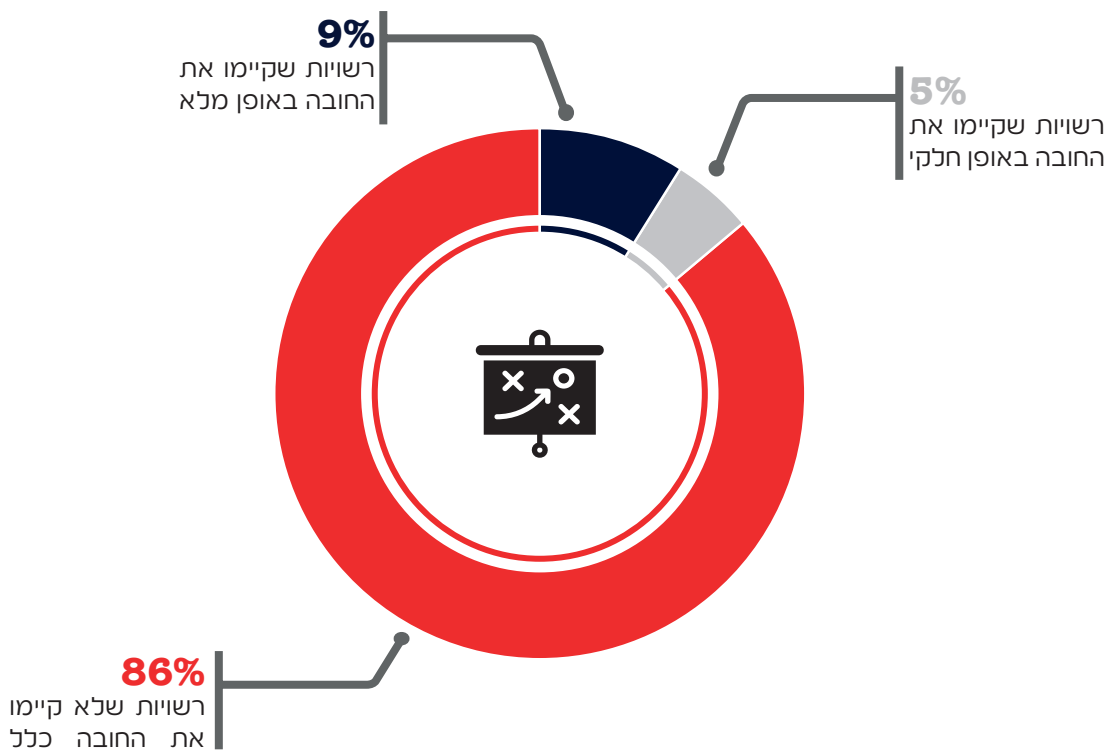


סקירת עיקרי הפעילות המתוכננת לשנה הנוכחית

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.

9% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד קיימו חובה זו במלואה, 5% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-86% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

תרשים 9: יישום החובה לפרסם סקירת עיקרי הפעילות המתוכננת לשנה הנוכחית

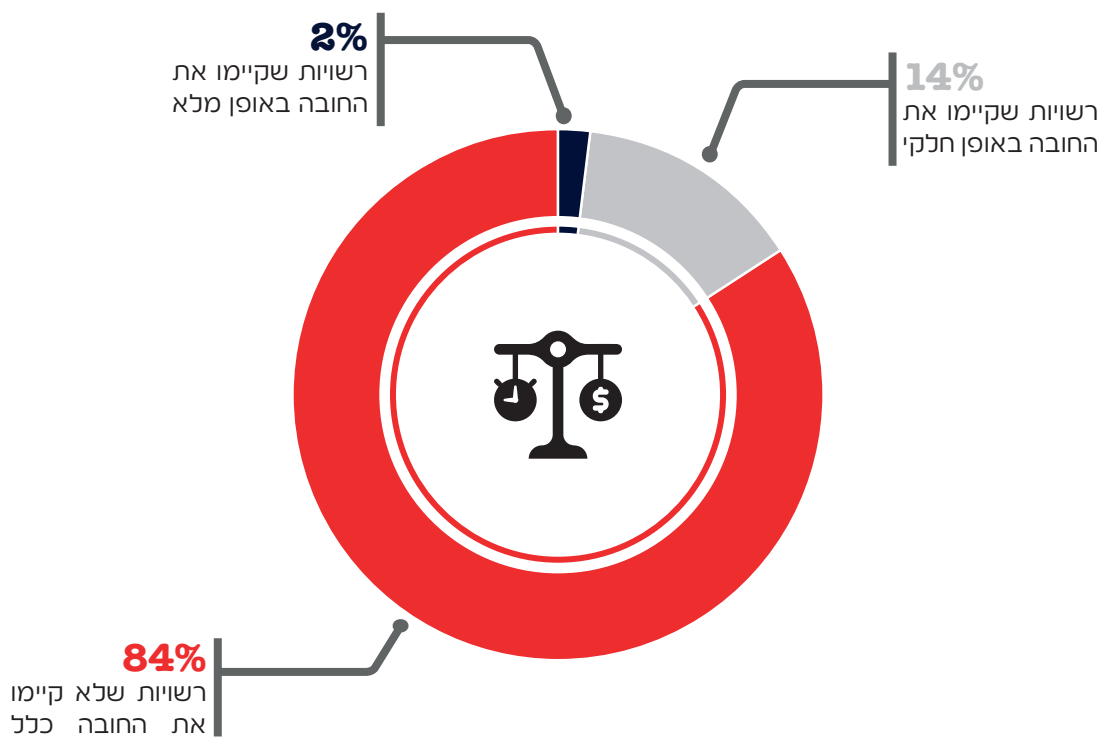


תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית

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, ומכאן, על סדרי עדיפויותיה. התקציב אף מאפשר לציבור להתרשם ולהסיק מסקנות באשר לקיום הבטחותיו של ראש הרשות בקידום סדר העדיפויות עליו הצהיר.

14% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד קיימו חובה זו במלואה, 2% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-84% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

תרשים 10: יישום החובה לפרסם את תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית

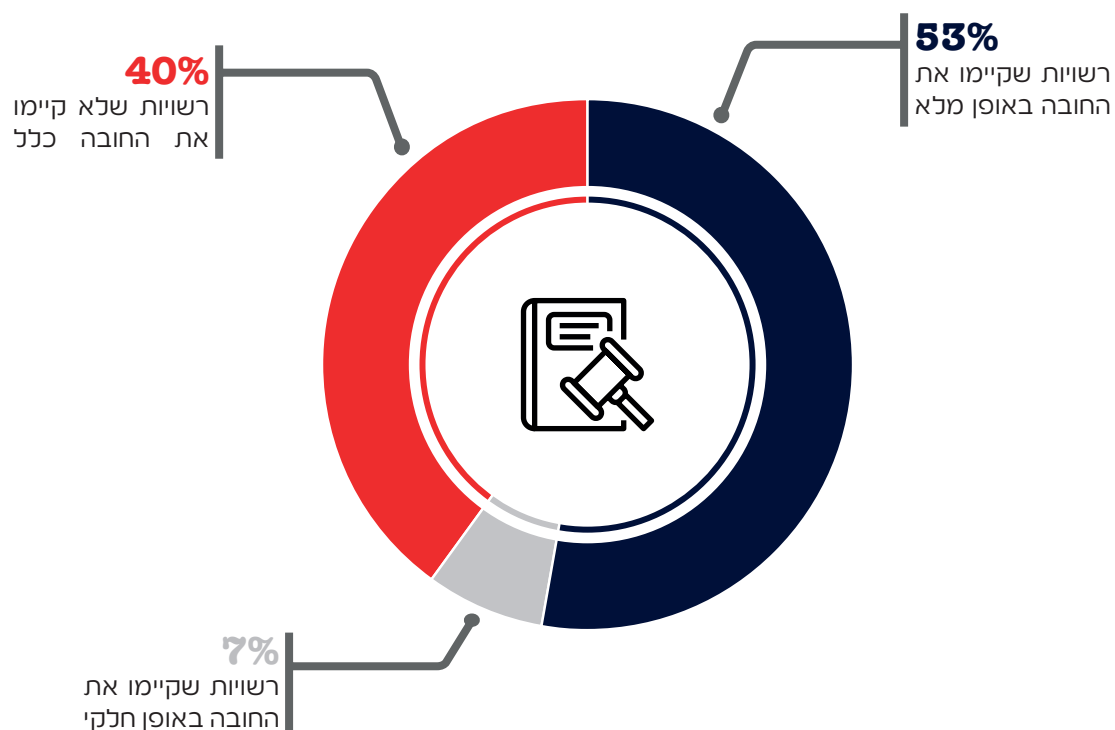


חוקי העזר של הרשות

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.

53% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד קיימו חובה זו במלואה, 7% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-40% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

תרשים 1: פרסום חוקי העזר של הרשות

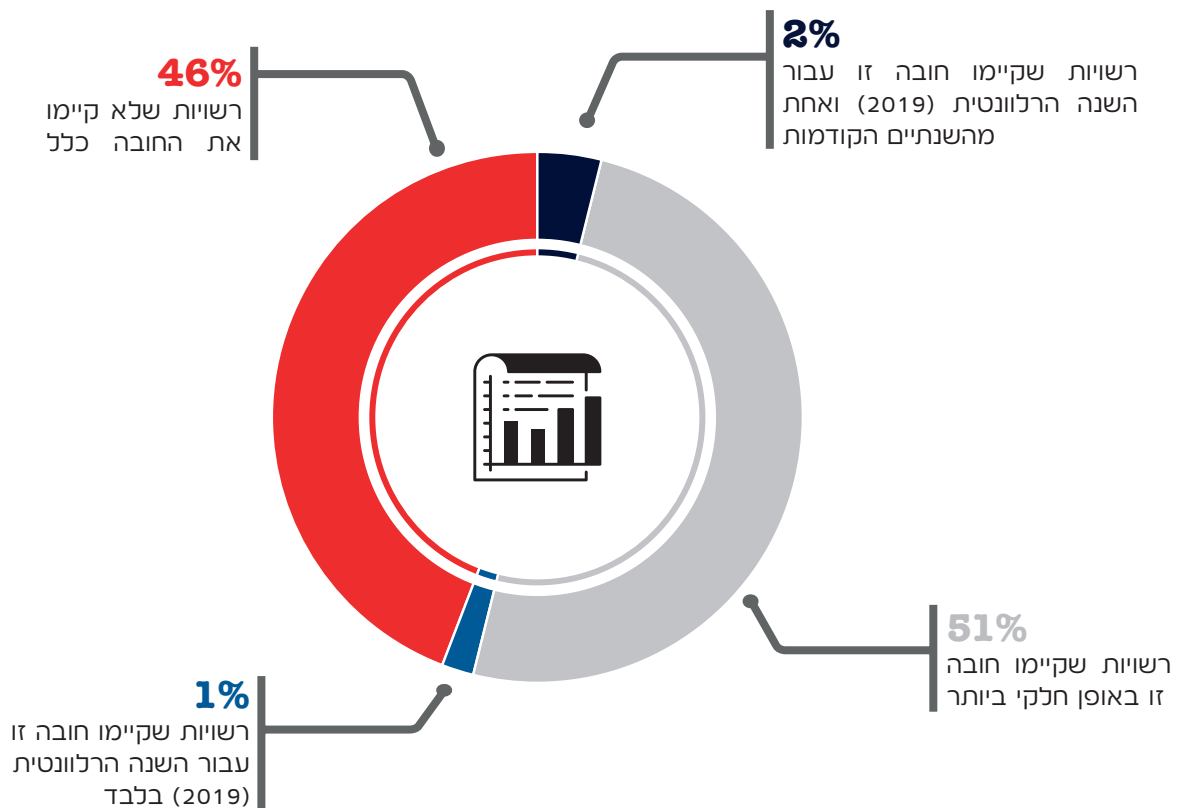


תמצית הדו"חות הכספיים

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.

2% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו תמצית הדו"חות הכספיים עבור השנה האחרונה הרלוונטית (שנת 2019) וכן עבור אחת מהשנתיים הקודמות. 1% מהרשויות פרסמו תמצית הדו"חות הכספיים עבור השנה האחרונה הרלוונטית בלבד. 51% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי ביותר (פורסם הדוח לאחת מהשנתיים הקודמות), ו-46% מהרשויות לא קיימו חובה זו כלל.

תרשים 12: פרסום תמצית הדו"חות הכספיים

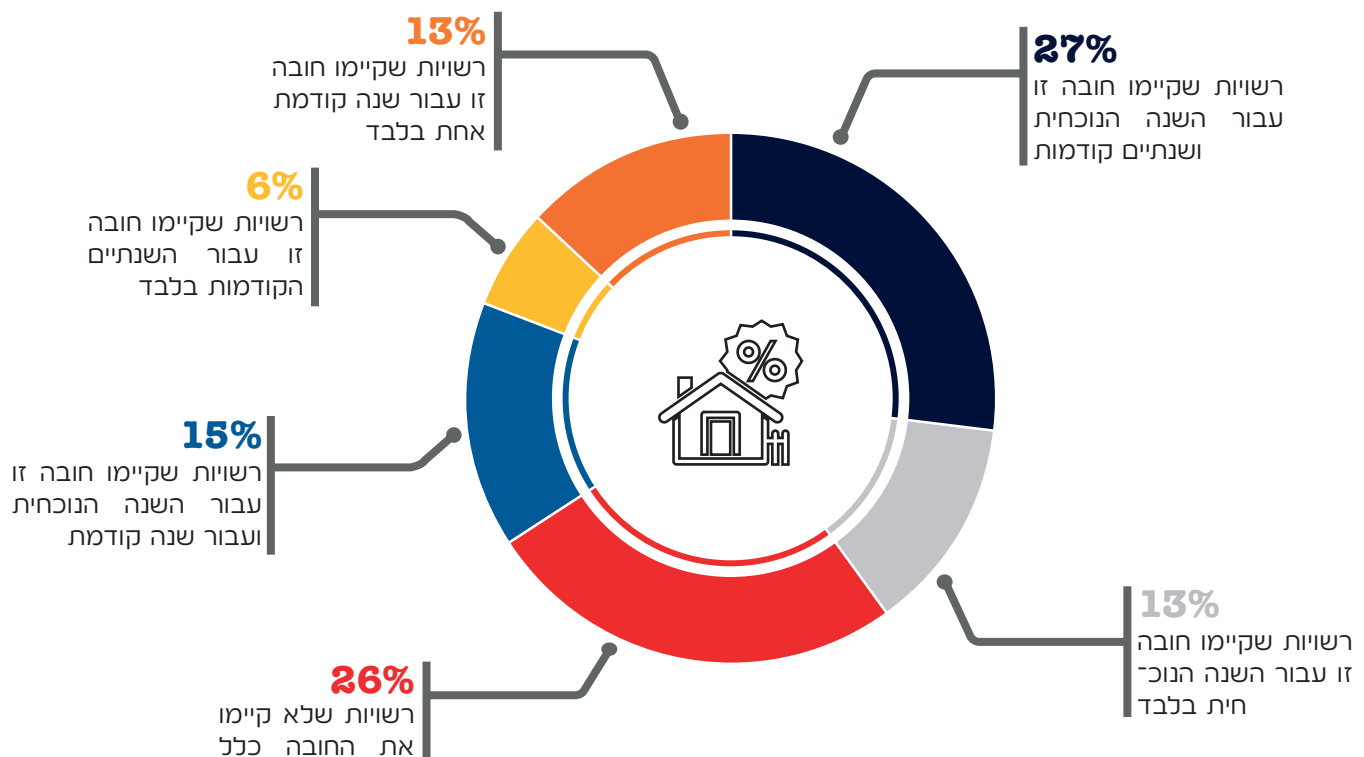


שיעורי הארנונה ומועד תשלומה

ארנונה היא 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 המרכזי 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.

27% מהרשויות המקומיות הערביות פרסמו את שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה עבור שנה זו והעמידו מידע זה לציבור גם עבור שנתיים קודמות. 15% מהרשויות פרסמו שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה עבור שנה זו והעמידו מידע זה לציבור גם עבור אחת מהשנתיים הקודמות. 13% מהרשויות פרסמו שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה עבור שנה זו בלבד. 6% מהרשויות העמידו מידע זה לציבור עבור השנתיים הקודמות בלבד ו-13% עבור שנה קודמת אחת בלבד. כל שאר הרשויות, המהוות 26%, לא קיימו חובה זו כלל.

תרשים 13: פרסום שיעורי הארנונה ומועד תשלומה

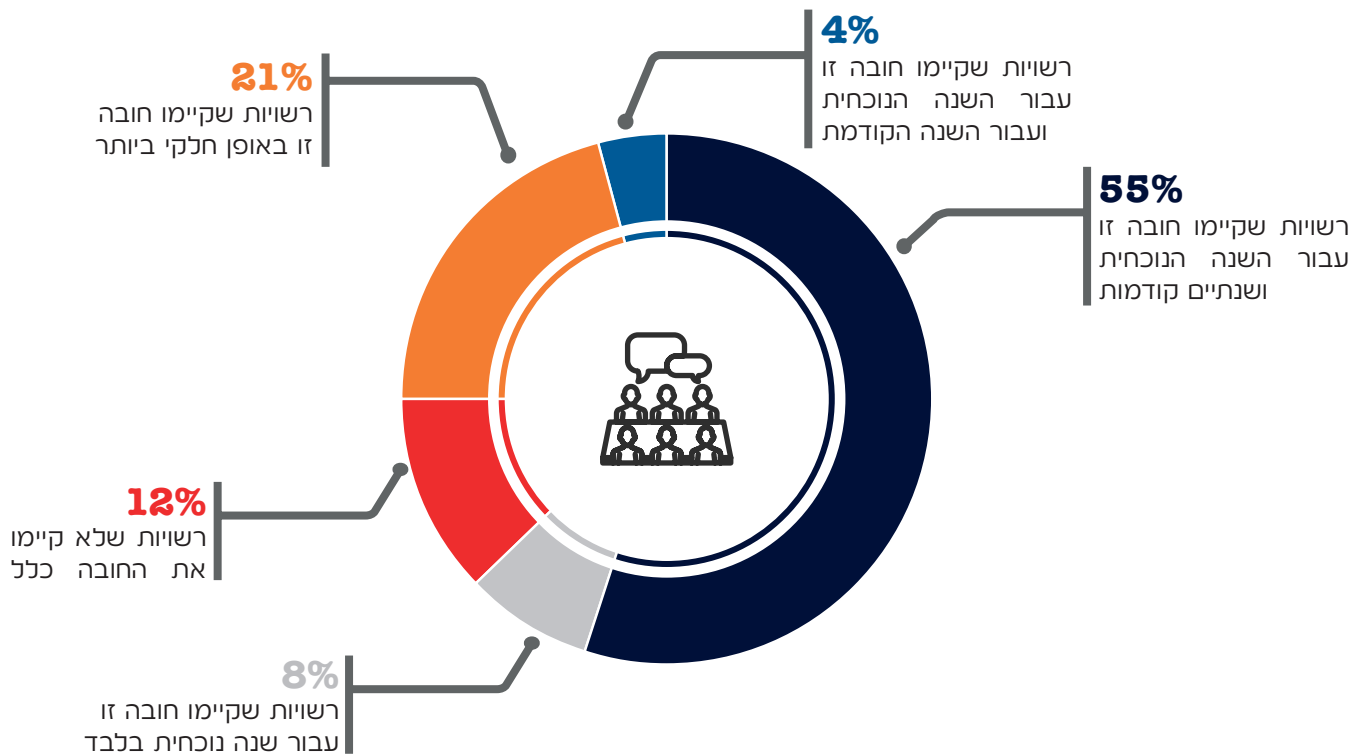


פרוטוקולים של ישיבות הרשות בדלתיים פתוחות

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.

55% 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. 8% מהרשויות פרסמו פרוטוקולים עבור שנה זו בלבד. 21% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי ביותר, ו-12% מהרשויות לא העמידו אף פרוטוקול לעיונו של הציבור.

תרשים 14: פרסום פרוטוקולי ישיבות הרשות

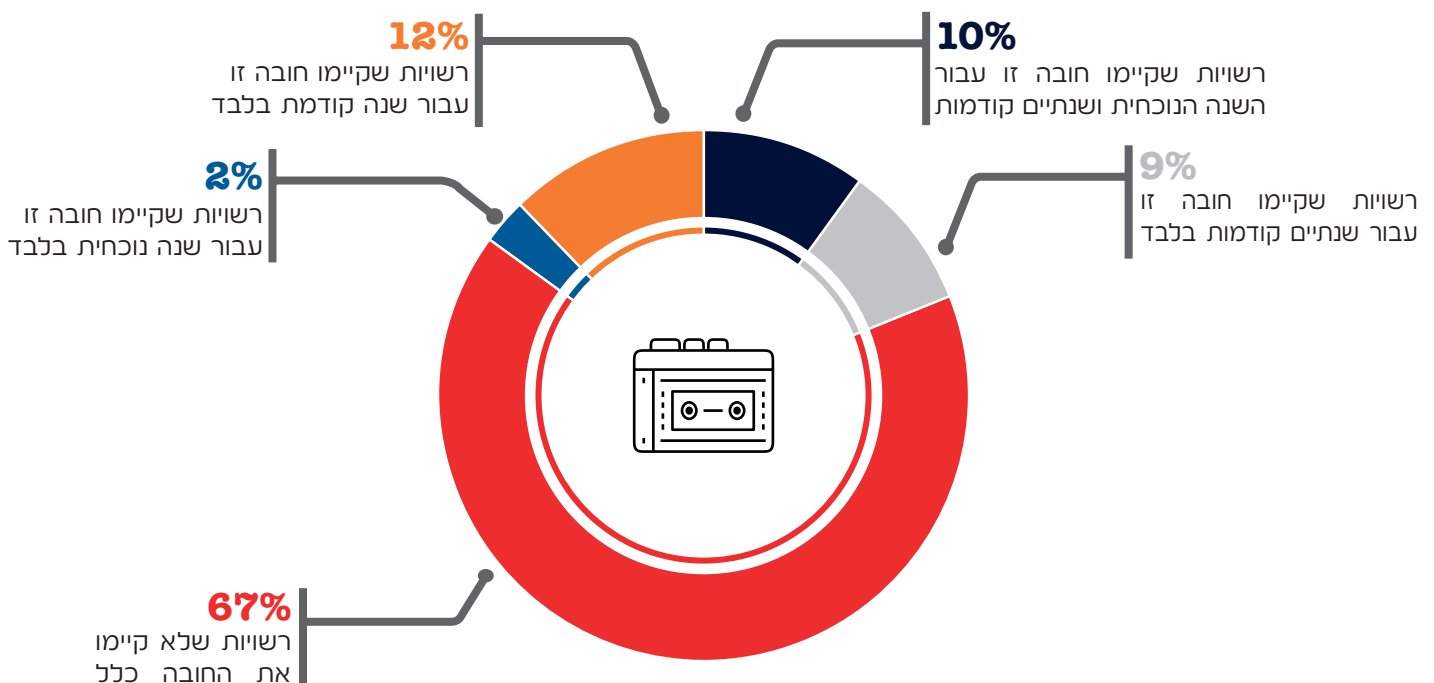


הקלטות (או תמלילי) ישיבות הרשות בדלתיים פתוחות⁴

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.

10% 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 בלבד. 9% מהרשויות פרסמו הקלטות (או תמלילי) ישיבות עבור השנתיים הקודמות בלבד, 12% מהרשויות פרסמו הקלטות עבור שנה קודמת אחת בלבד ו-67% מהרשויות לא העמידו אף הקלטה (או תמלילי) ישיבה לעיונו של הציבור.

תרשים 15: פרסום הקלטות (או תמלילי) ישיבות הרשות



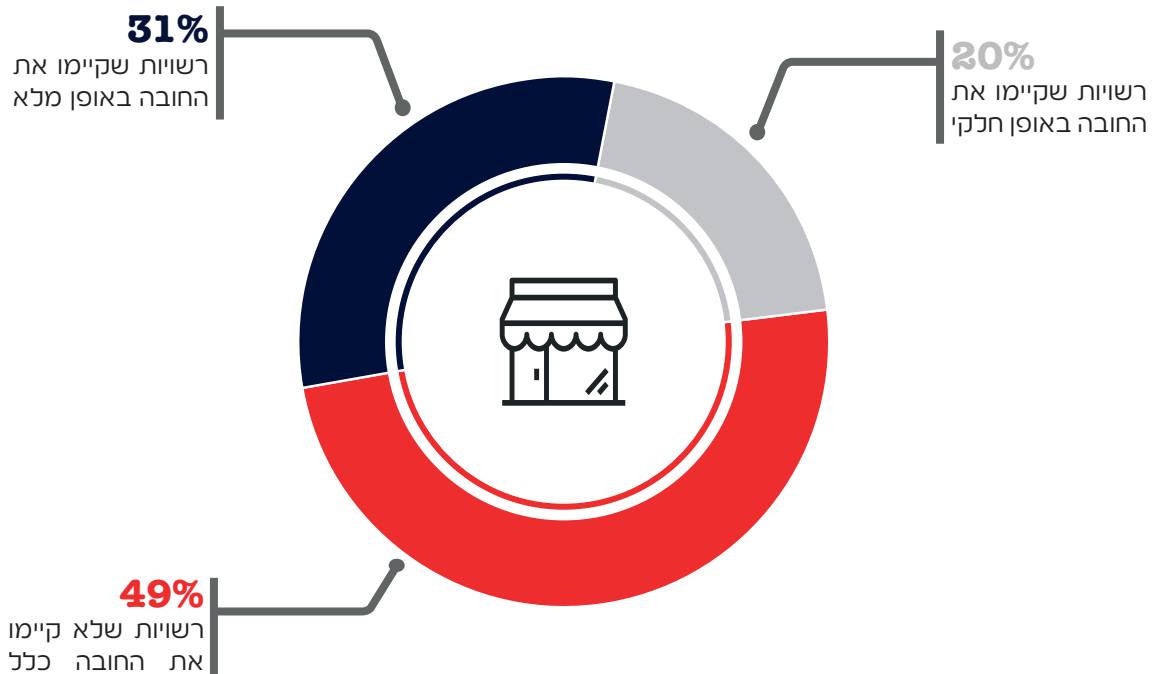
4 יצוין בהקשר זה כי חובת הקלטת ישיבות המועצות המקומיות והאזוריות (להבדיל מהעיריות) התווספה לספר החוקים בחודש מרץ 2016 (ונכנסה לתוקף באפריל 2016) בעקבות עתירה לבג"צ שהגישה העמותה כנגד שר הפנים (בגיץ עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) נ' שר הפנים ואח', ניתן ביום 21.02.16). על העיריות החובה חלה משנת 2009.

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 על הציבור 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.

31% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו את התנאים והדרישות בעניין רישוי עסקים, 20% מהרשויות פרסמו מידע זה באופן חלקי, ו-49% לא העמידו לציבור שום מידע בנושא.

תרשים 16: פרסום תנאים ודרישות בעניין רישוי עסקים

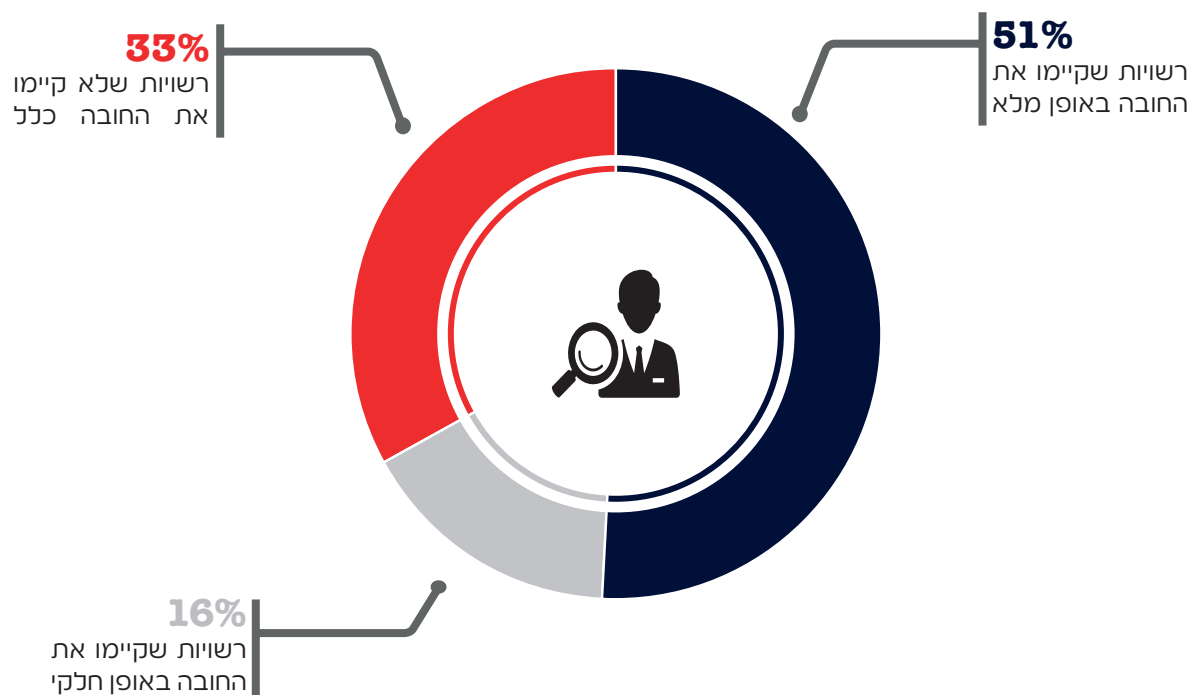


פרסום שוטף של המכרזים לקליטת עובדים ברשויות המקומיות

הדין כיום מחייב רשויות מקומיות לפרסם מכרזים לקליטת עובדים בעיתונים, על לוח המודעות של הרשות ובאתר האינטרנט שלה. 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 הדיגיטאלי. לפיכך, פרסום באתר יחשוף את המודעות לציבור רחב יותר וכתוצאה מכך יגדיל את מאגר המועמדים ויביא לקליטת מועמדים איכותיים יותר.

51% מהרשויות המקומיות הערביות פרסמו מידע זה באופן מלא, 16% מהרשויות עשו זאת באופן חלקי, ו-33% מהרשויות לא פרסמו כל מכרז באתר.

תרשים 17: פרסום שוטף של המכרזים לקליטת עובדים



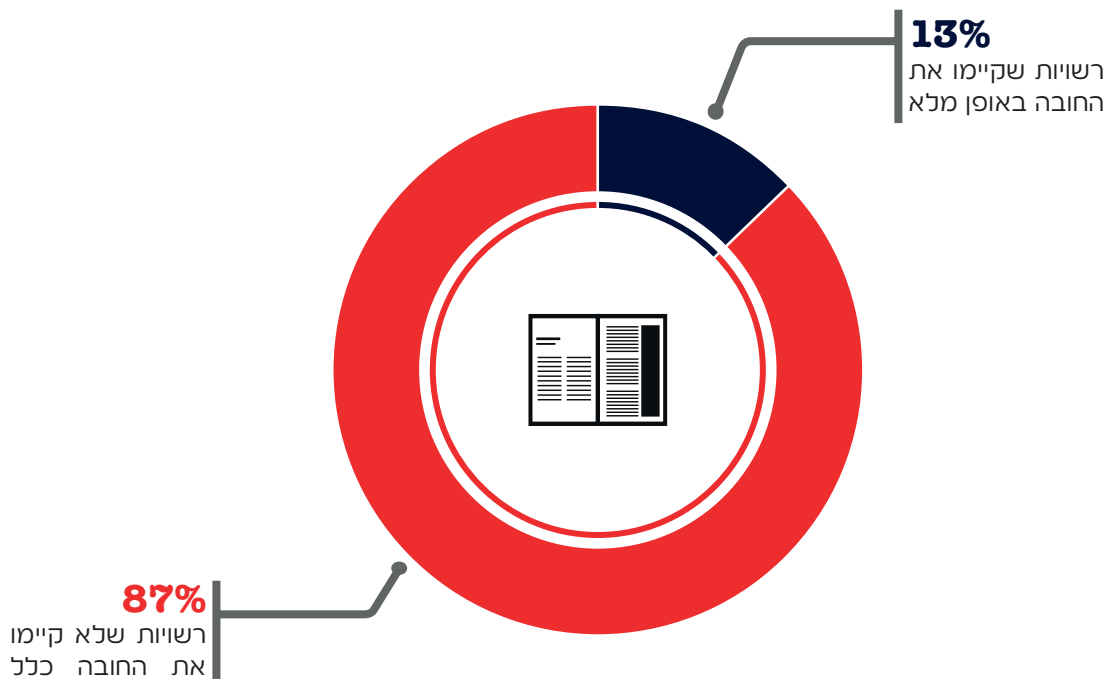
פריטים משניים המעוגנים בדין

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.

13% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו, ו-**87%** מהרשויות לא קיימו חובה זו כלל.

תרשים 18: פרסום רשימת חוברות ועלוני מידע לציבור שהרשות פרסמה בשנה החולפת

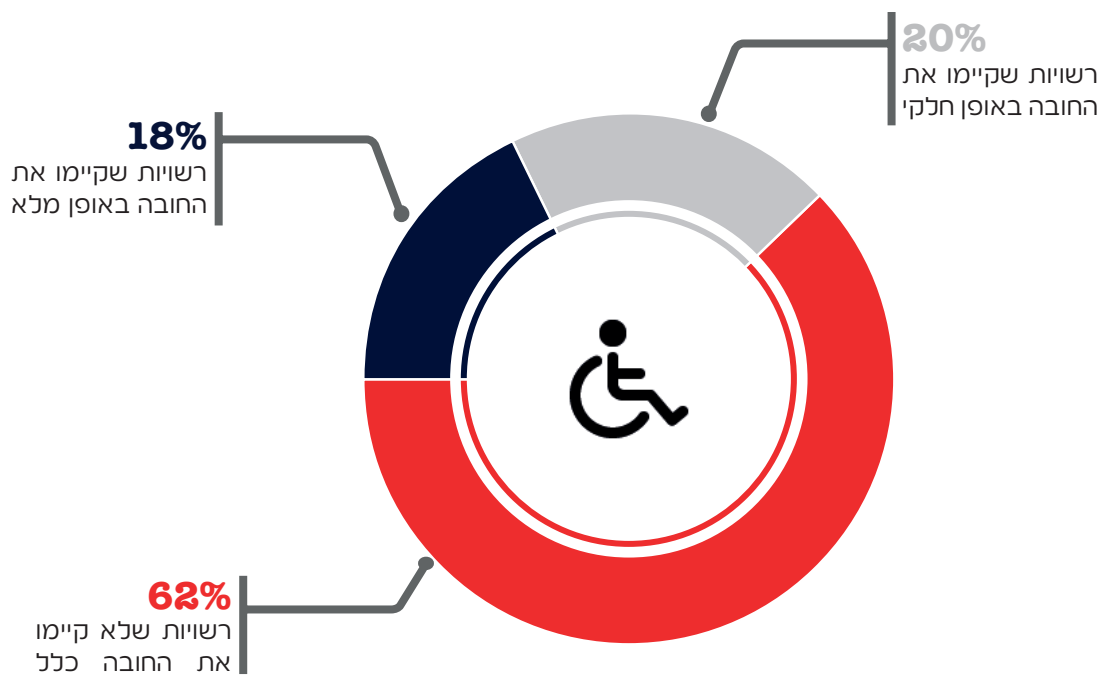


מידע על התאמות נגישות שבוצעו ופרטי רכז הנגישות

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.

18% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד קיימו חובה זו במלואה, 20% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-62% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

תרשים 19: פרסום מידע על התאמות נגישות שבוצעו ופרטי רכז הנגישות



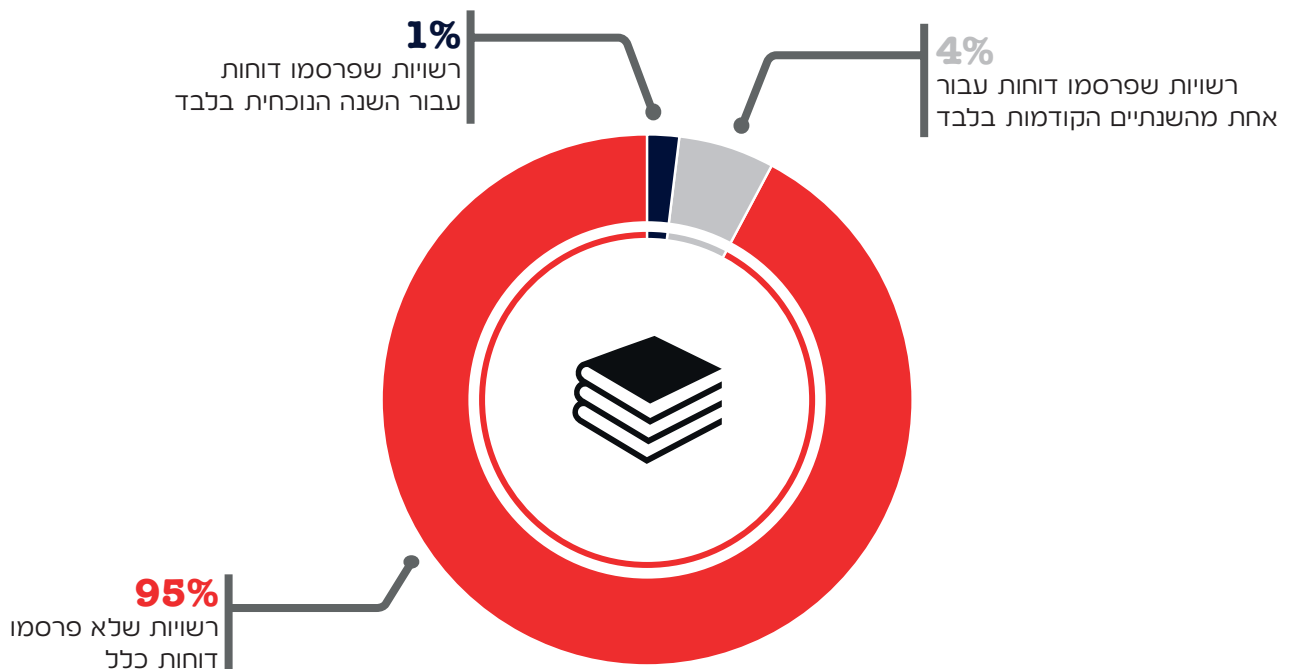
נושאים מהותיים שאינם מעוגנים בדין

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.

1% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו דו"חות מבקר הפנים עבור שנה זו והעמידו מידע זה לעיונו של הציבור גם עבור אחת מהשנתיים קודמות, 4% מהרשויות פרסמו דוחות מבקר הפנים עבור אחת מהשנתיים הקודמות בלבד, ו-95% מהרשויות לא פרסמו כל דוח לעיון הציבור.

תרשים 20: פרסום דוחות מבקר הפנים של הרשות המקומית



מסקנות

...

תמונה המצב המשתקפת מתוצאות הבדיקה המעמיקה לא-תרי 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 רשויות מקומיות ערביות 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, אחת עשרה שנים לא הספיקו לחלק מהרשויות לקיים את המוטל עליהן בחוק!

כמו כן, הרוב המוחלט של הרשויות המקומיות הערביות (76 רשויות) זכו לציון הנמוך מ-50%. במקום תחרות המעודדת רשויות מקומיות להתנהל באופן שקוף יותר, נדמה שהרשויות המקומיות הערביות שרויות במרוץ לתחתית הרשימה.

אין מנוס מאשר להסיק מממצאים עגומים אלה כי הרשויות המקומיות הערביות, ככלל ולמעט כמה רשויות שמצבן סביר, מתייחסות לחובת השקיפות החלה עליהן, שלא במלוא הרצינות **וזאת בלשון המעטה**. הממצאים המינוריים שרשויות עושות בהעמדת המידע לציבור באתר האינטרנט שלהן, כפי שאלו באו לידי ביטוי בממצאים של דו"ח זה, נראים כמעין מס שפתיים ותו לו. בכל הצער, ניתן להסיק כי הרוב המוחלט של הרשויות המקומיות מפעילות אתר אינטרנט בנקודת זמן מסוימת (בעקבות עתירה או בהזדמנות אחרת) ולאחר מכן לא מתמידות בהפעלת האתר והזנת חומרים כנדרש.

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

74% מהרשויות המקומיות הערביות פרסמו (באופן מלא או חלקי) את שיעורי האר-נונה ומועד תשלומה לעומת 26% שלא עשו זאת.

16% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו (באופן מלא או חלקי) את תקציב הרשות לשנה הנוכחית לעומת 84% שלא עשו זאת.

מס הארנונה מהווה חלק נכבד מהכנסות הרשות המקומית, והסכום שגובה 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 והימנעות מפרסום מידע שיש בו כדי להציג בפני הציבור מה נעשה עם אותם כספי ציבור, מעידה כי הרשויות המקומיות טרם הפנימו הלכה למעשה את מהותן הציבורית ואת האחריות שהן חבות כלפי הציבור.

עובדה זה משתקפת ברובן המוחלט של התוצאות אשר מנינו בפרק הקודם. כך לדוגמא ניתן להתרשם מהממצאים הנוגעים לפרסום סקירת עיקרי הפעילות המתוכננת לשנה הנוכחית והממצאים הנוגעים לפרסום סקירת עיקרי פעילות הרשות בשנה החולפת:

47% מהרשויות המקומיות הערביות פרסמו (באופן מלא או חלקי) את סקירת עיקרי פעילות הרשות בשנה החולפת, לעומת 53% שלא עשו זאת.

14% מהרשויות המקומיות הערביות פרסמו (באופן מלא או חלקי) את עיקרי הפעילות המתוכננת לשנה הנוכחית, לעומת 86% שלא עשו זאת.

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 הפעילות בכל שנה.

המחשה נוספת 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 5% 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 הציבור וקידום טובתו ורווחתו. התמונה לפיה 67% מהרשויות המקומיות הערביות לא פרסמו את הקלטות (או תמלילי) ישיבות הרשות, 49% מהרשויות לא ראו בפרסום התנאים והדרישות בעניין רישוי עסקים כמידע שראוי לפרסמו לציבור, 62% מהרשויות לא העמידו שום מידע באשר להתאמות הנגישות שבוצעו ופרטי רכז הנגישות, מלמדת כי ככל הנראה, ובכל הצער, 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 הח-
שיבות 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 תמ-צית הממצאים - הצגנו את הפריטים שעל הרשות לפרסם באתר האינט-רנט שלה (פירוט מלא מופיע בנספח לדו"ח). הגם שזו משימה שהיה על הרשויות לבצע עת הקימו את אתר האינטרנט שלהן, 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 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 המ-קומיות הערביות התעלמו מחובות השקיפות החלות עליהן. התעלמות זו מעידה על בעיה עמוקה יותר בתודעה של הרשויות באשר לשליחות שעו-מדת בבסיס תפקידן הציבורי. מרקע זה נגזר צורך בהתנעת שינוי תודעתי שהשגתו כרוכה גם במעורבות אזרחית פעילה יותר 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 ככלל, ובתחום השקיפות בפרט.

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

"בצדק מהללים את
הפומביות כמרפא
למחלות חברתיות
ותעשייתיות.

אומרים שאור השמש הוא
המחטא המשובח ביותר,
ואור החשמל - השוטר
היעיל ביותר."

- לואיס ברנדייס

נספח

...

רשימת התכנים 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. פרסום שוטף של המכרזים לקליטת עובדים ברשויות המקומיות
8. פרסום שוטף של מכרזים לקראת התקשרות עם ספקים חיצוניים
9. דרכי תשלום אגרות חופש המידע
10. חוקי העזר של הרשות
11. פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה
12. תמצית הדו"חות הכספיים
13. שיעורי הארנונה ומועד תשלומה
14. פרוטוקולים של ישיבות הרשות בדלתיים פתוחות
15. הקלטות (או תמלילי) ישיבות הרשות בדלתיים פתוחות

16. דיווח של הממונה על חוק חופש המידע
17. דו"ח הממונה על תלונות הציבור
18. תמצית תקציב הוועדה המקומית/המרחבית לתכנון ובנייה
19. תנאים ודרישות בעניין רישום עסקים
20. רשימת חוברות ועלוני מידע לציבור שהרשות פרסמה בשנה החולפת
21. פירוט המקומות והמועדים בהם ניתן לעיין בהנחיות המנהליות הכתובות לפיהן פועלת הרשות
22. תיאור ומטרות של מאגרי המידע של הרשות הציבורית, הרשומים לפי חוק הגנת הפרטיות
23. קרנות ומלגות שבמימון הרשות הציבורית
24. תמיכה שנתנה הרשות למוסדות ציבור בשנה החולפת, לרבות שם המוסד והיקף התמיכה שניתנה
25. המקומות והמועדים בהם ניתן לעיין בחוקי העזר של הרשות
26. מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור
27. מידע על התאמות נגישות שבוצעו ופרטי רכז הנגישות
28. מידע באשר למועצת תלמידים ונוער

נושאים מהותיים שאינם מעוגנים בדין

29. דוחות מבקר הפנים של הרשות המקומית
30. דיווח שוטף של פסקי הדין והחלטות של ערכאות שיפוטיות ומוסדות מעין שיפוטיים בעניין הרשות
31. דיווח שוטף של התקשרויות הרשות עם ספקים חיצוניים (10 ההתקשרויות הגדולות ביותר לפחות)

- 49% of Arab municipalities did not publish/published only partial information concerning tenders and calls for applicants.

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. However, when comparing these results to previous years, we take note of several encouraging trends:

- While when the Monitor was first published in 2017 9 Arab municipalities did not even have websites, this number decreased to 0 in 2020. For the first time ever, all 85 Israeli-Arab municipalities now have their own websites.
- The average score of Arab municipalities has gradually increased from 21% in 2017 to 32% in 2020. Progress has been very slow, but should be recognized nevertheless.

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, it should be relatively easy to rectify the situation. 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 municipalities and the ultimate purpose of producing this report.

However, over the years, Arab municipalities have consistently neglected their 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 nature of their work, their public mission and the fact that they exist for the service of the public. We therefore recommend raising public awareness of this problem and leveraging public pressure on the municipalities to change their behaviors. 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.

About Lawyers for Good Governance (LGG)

"Lawyers for Good Governance" (LGG) is a non-profit organization founded in 2014 by Arab lawyers and based in Nazareth. Our mission is to promote transparency, encourage greater civic involvement and fight corruption within local government in the Israeli-Arab sector. 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.

Abstract

• • •

What is the Transparency Monitor?

The *Transparency Monitor* is part of a wider initiative to tackle the lack of transparency within Arab local municipalities in Israel. It is an annual report that summarizes findings from a thorough examination

of the websites of all 85 Israeli-Arab municipalities. In this report, LGG elucidates the concept of transparency, how it has evolved over the years and its meaning in today's Arab society. We also outline, as a way of clarification and for the convenience of Arab local municipalities, the legal obligations and responsibilities of local municipalities. The first report was published in 2017 and has since been updated each year to reflect new data. Today, we are pleased to share with you the results of the 2020 *Transparency Monitor*.

Methodology

The law in Israel stipulates that every local municipality must operate a website that provides citizens with full access to important information such as the municipality's annual budget, protocols etc. LGG conducted a comprehensive analysis of the websites of all 85 Arab local municipalities and evaluated the degree to which each municipal website has met its legal requirements vis-à-vis transparency. In this process we examined information that municipalities are legally obligated to include in their websites as well as additional information, which we consider to be equally important despite the fact that strictly speaking, municipalities are not legally obligated to provide. We then used a point system to assess the overall score of each municipal website: Each information item was given a score which reflects its type (whether it is a *key item*, a *sub item* or an *additional item*). After all the websites were assessed we divided the municipalities into three groups based on their total scores: higher than 65%, 50%-65% and below 50%.

Main Results

- Not a single Arab local municipality received a score above 65%.
- Only 9 Arab local municipalities scored between 50%-65%.
- The overwhelming majority (the remaining 76 municipalities) scored under 50%.
- Of those that scored under 50%, some municipal websites only provide the most basic information (i.e., contact information, name of the head of the council).

Some significant examples include:

- 84% of Arab municipalities failed to present their annual budget on their websites;
- 95% of Arab municipalities did not present to the public reports of their internal comptrollers;



עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר)

טלפון: 04-6565090

פקס: 04-6565089

כתובת דואר: ת.ד. 50971, נצרת 16000

דוא"ל: Office@LawGG.org

אתר אינטרנט: WWW.LawGG.org

דף פייסבוק: Lawyers for Good Governance