

עורכי דין לקידום
מנהל תקין



השלטון המקומי הערבי בשנת 2022

תמונת מצב, אתגרים והצעות לשינוי
על רקע תכנית החומש 550

נייר עמדה

עו"ד נדאל חאיק | עו"ד מוחמד קדח



עורכי דין לקידום
מנהל תקין

נייר עמדה

השלטון המקומי הערבי בשנת 2022

**תמונת מצב, אתגרים והצעות לשינוי
על רקע תכנית החומש 550**

עו"ד נדאל חאיק | עו"ד מוחמד קדח

ת.ד. 50971, נצרת 16000



04-6565089



04-6565090



עורכי דין לקידום מנהל תקין



www.LawGG.org



Office@LawGG.org



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

מאי, 2022

עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר)

עמותת "עורכי דין לקידום מנהל תקין" נוסדה בשנת 2014 ומאז היא עמלה על השרשת כללי מנהל תקין בפעילותן של רשויות המנהל בכלל, ובפעילותן של הרשויות המקומיות בפרט - הן באמצעות פעילות משפטית והן באמצעות פעילות חינוך והדרכה להגברת המודעות בקרב קבוצות שונות.

בתחום המשפטי, העמותה פועלת בכלים משפטיים לתיקון פגמים וליקויים בפעילות רשויות המנהל, לרבות באמצעות פנייה לערכאות. במרוצת השנים ניהלה העמותה מאות הליכים לקידום השקיפות, להבטחת שלטון החוק, למניעת ניגודי עניינים, לחיזוק מעמד נבחר הציבור, להגנה על הקופה הציבורית, לחיזוק ההון האנושי ועוד. ההישגים המשפטיים המרובים התניעו תהליכי עומק ורפורמות מבניות בתחומי המנהל התקין.

לצד זאת, פועלת העמותה להעלאת המודעות לנזקי השחיתות השלטונית ולקידום שיח ביקורתי, מקצועי ומבוסס נתונים, בין היתר דרך פעילויות חינוך והסברה, פרסום מחקרים וניירות עמדה ועוד. מאז 2017 מפרסמת העמותה מחקר שנתי בשם "מוניטור השקיפות" הבוחן את רמת השקיפות באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות הערביות. בנוסף, עמלה העמותה לקידום מטרותיה דרך הבעת עמדה והשפעה על החלטות למיניהן, מסמכי מדיניות ונהלים, הליכי רגולציה וחקיקה לסוגיה.

בנוסף, מקדמת העמותה תהליכים לחיזוק ובניית יכולות במגזר הציבורי, ובפרט לנבחר הציבור ולעובדים הבכירים בשלטון המקומי, דרך השתלמויות, מוקד ייעוץ ותמיכה לנבחר הציבור, ערבי עיון וכנסים מקצועיים. בשנת 2020 השיקה העמותה את "המדריך לנבחר הציבור ברשויות המקומיות הערביות" שהופץ במאות עותקים.

תוכן עניינים

4	א. רקע
6	ב. מאפיינים ייחודיים לשלטון המקומי הערבי
6	1. כלכלה חלשה והשלכות רחב
8	2. האחיזה החמולתית במרבית הרשויות
10	3. אלימות, פשיעה וגל רציחות אכזרי
12	ג. עיקר הבעיות והכשלים ברשויות הערביות
12	1. כשלים בתחום המינויים וההון האנושי
16	2. כשלים בתחום הרכש וההתקשרויות
18	3. תפקוד לקוי של שומרי הסף
23	4. ליקויים בעבודת מערכי הגביה
25	5. חוסר שקיפות בעבודת הרשויות
28	6. היעדר אכיפה עירונית
35	7. קשיים בתפקוד נבחרי הציבור
	ד. הצעות והמלצות להתנעת שינוי בעבודת הרשויות הערביות
38	ה. סיכום
38	1. רקע
42	2. צעדים לשיפור השירותים
44	3. פעולות בתחום המאבק באלימות
45	4. שיפור מערך ההון האנושי ושיפור התשתית הארגונית ברשות
46	5. פעולות ליעול הליכי הרכש וההתקשרויות
47	6. צעדים לחיזוק מערך הביקורת
48	7. ייעול עבודת מערך הגביה
49	8. צעדים להבטחת שקיפות בעבודת הרשות
50	9. הגברת/הקמת האכיפה העירונית
52	10. חיזוק מעמד נבחרי הציבור

א. רקע

על חשיבותו של השלטון המקומי ומרכזיות התפקיד המוענק לו בדין, מיותר להכביר במלים. די להזכיר כי הרשות המקומית היא רשות החינוך, התברואה והגנת הסביבה, רישוי העסקים, התמרור, התכנון והתשתיות, התרבות, הספורט, ועוד, כך שהיא חולשת על סל שירותים נרחב, המשפיע באופן ישיר על איכות חיי התושב. זאת לצד תפקידה בקידום דמוקרטיה ברמה המקומית וגיבוש סדר עדיפויות ההולם את צרכי הרשות ותושביה.¹ משלל סיבות היסטוריות ובהינתן תת הייצוג של האוכלוסייה הערבית במקדי קבלת ההחלטות, נחשב השלטון המקומי כמסגרת ארגונית מרכזית עבור אוכלוסייה זו ואפיק עיקרי להתפתחות חברתית ופוליטית.²

כידוע, הרשויות המקומיות בישראל, והרשויות הערביות בפרט, מתמודדות עם אתגרים שונים, ובכללן בעיות של טוהר המידות (בתחומי הרכש, המינויים, עבודת שומרי הסף, אכיפת דיני המשמעת, התביעה העירונית ועוד),³ חוסר יעילות ותפקוד לקוי - עד כדי אי-תפקוד מוחלט של הרשויות בחלק מהתחומים הנמצאים באחריותן. החקיקה שמסדירה את עיקר עבודתן של הרשויות מקורה בתקופת המנדט, והיא מתאפיינת בסרבול ובריבוי נורמות.⁴

לצד בעיות כלל ארציות אלה, סובלות הרשויות הערביות מבעיות ייחודיות, הנובעות מאפליה ממשלתית ארוכת שנים, שליטת ראשי החמולות והרשימות מטעמן ברוב המוחץ של הרשויות, מיעוט אזורי תעשייה ומסחר, והיותן של הרשויות המעסיק הגדול במרבית היישובים.⁵ בעיות אלה מקבלות ביטוי בכשלים תקציביים וניהוליים, הפוגעים בטיב השירותים המוענקים לתושב.

1 ראו, יצחק זמיר **הסמכות המינהלית**, 363 (מהדורה ראשונה) (תשנ"ו).

2 נאיף אבו שרקה "חסמים בניהול הרשות המקומיות הערביות" **הבחירות המוניציפליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות** (רכס ואוסצקי-לזר עורכים, 2005).

3 משרד המשפטים **דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי** (2016) (להלן: "דוח זילבר").

4 ראו בג"ץ 8286/19 **חביש נ' שר הפנים** (26.07.2021).

5 להרחבה, ראו בעניין זה, **השלטון המקומי בחברה הערבית הפלסטינית בישראל: היבטים פורמליים, ניהוליים ומשפטיים** (יוסף ג'בארין ומוהנד מוסטפא עורכים 2013); מהא תאג'י דגש "אל-אינתח'אבאת אל-מחליה אל-ערביה: היימנת אל-חמולה ותראגיוע אל-חזביה (הבחירות המקומיות הערביות: הגמוניית החמולה ונסיגת המפלגתיות)" **חוברת מרכז דראסאת (2012); פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל** (אפרים לביא ואריק רודנצקי, אוני ת"א, 2010); עזיז חדר קריסת הרשויות המקומיות הערביות הצעות להבניה מחדש (מכון ון ליר, 2010).

עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) (להלן: "העמותה") בדעה כי תכנית החומש 550 (להלן: "התכנית") שעניינה בצמצום פערים בחברה הערבית, וב־ מסגרתה יוקצו תקציבים בסך כ-30 מיליארד ₪ - שחלקם יבוצעו בשותפות עם משרדי הממשלה,⁶ וחלקם יוקצו לצורך קידום תהליכי עומק ברשויות המקומיות בהובלת משרד הפנים,⁷ וכמוה גם תכנית מס' 1279 שעניינה פיתוח כלכלי בחברה הבדואית בנגב, התכנית מס' 716 בעניין הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות בגליל ותכנית מס' 717 בעניין הרשויות הדרוזיות בגולן (להלן: "תכניות החומש"), טומנות בחובן פוטנציאל רב למתן מענה לכשלים וליקויים ארוכי שנים בעבודת הרשויות, באופן שיאפשר צמיחתן, חיסכון במשאביהן, ושיפור השירותים לתושב, תוך צמצום הפער הגלוי לעין באיכות השירותים המוניציפאליים בין הרשויות הערביות לבין יתר הרשויות.

במסמך זה, תעמוד העמותה על האתגרים המרכזיים עמן מתמודדות הרשויות, עיקר הכשלים בעבודת הרשויות שהיא מזהה במסגרת פעילותה, ועל השלכותיהם השליליות של הכשלים ותרומתם להנצחת הפער בין הרשויות הערביות לבין יתר הרשויות. לבסוף תציע העמותה דרכי פעולה אפשריים שעשויים להביא לשינוי, לרבות האפשרות להיעזר בתכניות החומש להשגת יעד זה.

למען הנוחות, נתייחס בחלק מהדוגמאות וההערות שיובאו בהמשך לתכנית החומש 550 באופן פרטני, אך העמדות וההצעות שיוצגו תקפות אף ביחס ליתר תכניות החומש, בשים לב לזהות המטרות והפרויקטים שבאחריות השלטון המקומי על-פי התכניות השונות.

6 למשל, בינוי כיתות לימוד (באחריות משרד החינוך), תגבור מערך העובדים הסוציאליים (משרד הרווחה), חיזוק יחידות ההנדסה (מנהל התכנון), הקמת מתקני ספורט וספריות ציבוריות (משרד התרבות), תכנון ויישום תכניות תמרור מקומיות (משרד התחבורה), תכנון ופיתוח אזורי תעשייה ועוד..

7 ראו נא הפרק "שלטון מקומי ושירותים מוניציפאליים" בעמודים 62-68 לתכנית.

ב. מאפיינים ייחודיים לשלטון המקומי הערבי

ב1. כלכלה חלשה והשלכות רחב

רוב היישובים הערביים מדורגים באשכולות החברתיים-כלכליים 1-4 (81% מהיישובים בשלושת הדירוגים הנמוכים של מדד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). על-פי נתונים רשמיים ביחס לשנת 2017, כמחצית המשפחות הערביות נמצאות מתחת לקו העוני. כ-40% מהצעירים הערבים בגילאים 18-24 מוגדרים כחסרי מעש. מחקרים אקדמיים ודוחות ממשלתיים מצביעים על עוני חמור, בעיית אבטלה, ואפליה עתיקת יומין בשוק העבודה.⁸

המחקרים הנ"ל מציגים פערים משמעותיים במספר רבדים - בחינוך, ברווחה, בתחבורה, בתשתיות ובתעסוקה - בין החברה הערבית בישראל לבין החברה היהודית. לפערים אלה השלכות חברתיות-כלכליות הרות גורל. הן ניזונות מהעוני ומביאות להמשך החמרתו.⁹

נתונים סוציו-כלכליים אלה מספקים תחזית קודרת בנוגע להכנסות הרשויות מארנונה וסיכויי צמיחה כלכלית ברשויות, הסובלות ממילא ממיעוט אזורי מלאכה, תעסוקה ומסחר המניבים הכנסות גבוהות לקופת הרשות המקומית. הנתונים מציבים לא מעט אתגרים לפתחן של מחלקות הרשות (נוער בסיכון, נשירה מבתי הספר, משפחות במצוקה ומצבי משבר, הישגים נמוכים של מערכת החינוך ועוד).¹⁰

לאור מציאות כלכלית-חברתית זו, לצד בעיות של מנהל תקין (ועל כך בהמשך), וקיפוח ממשלתי היסטורי, סובלות הרשויות הערביות מאז הקמתן מחולשה תקציבית.¹¹

8 נסרין חדאד חאגי' יחיא ואח' "מצב הרווחה בחברה הערבית בישראל - עוני, מדיניות ממשלתית וחולשת הרשויות המקומיות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, פברואר 2021); "מעורבות קהילתית והשתתפות אזרחית של צעירים ערבים בישראל - מיפוי מצב בשטח והמלצות מדיניות" (NAS), אוגוסט 2020; טליה שטיינר "שוברים אישויון - התמודדות עם אפליית ערבים בשוק העבודה הישראלי" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013); אבו-בדר וגוטליב "עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-בדואית - מבט השוואתי" (מכון ון ליר, 2008); אנדבלר ודהן "חידת העילה בשיעור העוני במשפחות ערביות" **ביטחון סוציאלי** 107 (אפריל 2019); דיאא חאגי' יחיא "מבקשים לשנות מעמד ומשלמים את המחיר: כך צעירים ערבים מגויסים לארגוני פשיעה" **הארץ** (31.12.21). <https://www.haaretz.co.il/news/law/premium-MAGAZINE-1.10499981>

9 ערן ישיב וניצה קסיר "כלכלת החברה הערבית בישראל" (אוני"ת א"ת והמכון החרדי למחקרי מדיניות, מרץ 2018); ממשלת ישראל "דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000" (2003); "עוני בחברה הערבית בישראל" (מרכז מוסאוא, 2019).

10 מבקר המדינה **דוח שנתי 163 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011** (2012); בן בסט ודהן "המשבר ברשויות המקומיות - יעילות מול ייצוגיות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008).

11 ערן רזין "פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות - האם מצמצם הפער?" (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, דצמבר 1999).

קשיי ההתנהלות והמחסור התקציבי של הרשויות באים לידי ביטוי באיכות ירודה של השירותים המסופקים לתושב.¹² נסיעת משפחות ערביות למתקני ספורט, פארקים, שבילי הליכה וחוגי תרבות ברשויות יהודיות שכנות הפכה למחזה נפוץ.

הליקויים בהתנהלות הרשויות, שבחלקם נובעים מבעיות תקציביות, אינם מאפשרים טיפול מעמיק בבעיות החינוך, הרווחה ויתר תחומי האחריות שלהן, ולא מסייעים בטיוב השירותים המוניציפאליים, באופן שיחלץ את האוכלוסיה המקומית ממעגל הקסמים של מצב סוציו-אקונומי נמוך ושירותים מוניציפאליים ירודים.

עמדתנו היא כי תקציבים אינם חזות הכל, ואינם יכולים לבדם להביא לחילוץ הרשויות הערביות ממצוקותיהן. להפך, רבות מבעיותיהן של הרשויות נובעות מכשלים פנימיים, דפוסי עבודה שלא תואמים את הקדמה בת זמננו, חוסר יעילות ושקיפות, שליטת המנגנון הפוליטי-החמולתי בהליך קבלת ההחלטות, התערבותו המוגברת של הדרג הנבחר בתחומי הרכש והמינויים, והימנעות עקבית מהפעלת סמכויות אכיפה. **כשלים אלה נובעים מבעיות פנימיות, שבינן לבין משרדי הממשלה וגופים חיצוניים אחרים אין כל ממשק. פתרון כרוך בשינוי דפוסי ניהול, סדרי עדיפויות וסדרי עבודה ברשות, והתנהלות לפי עקרונות המנהל התקין.**

ובכן, במרוצת השנים, ובעשור האחרון ביתר שאת, הוקצו תקציבים בהיקף נרחב לרשויות הערביות, הן במסגרת תכניות ממשלתיות שונות ותכנית החומש 922, והן במסגרת מענקי איזון ומענקי תמיכה אחרים, מבלי שינוי מורגש לתושב. כפי שיפורט בהמשך, בכל אחד ואחד מתחומי פעילות הרשויות קיימים ליקויים הנובעים בראש ובראשונה מהפרת הדין וכללי המנהל התקין, וסדר עדיפויות לקוי שאינו מציב את האינטרס הציבורי בראש מעייניו.

כך או כך, מצבם הסוציו-אקונומי של היישובים הערביים הינו נתון רקע משמעותי, שממקם את הרשות המקומית בנקודת זינוק מאתגרת, ומשליך רבות על עבודתה במישור הניהולי והתקציבי.

12 ראו המחקרים של חדאד חאגי יחיא וישיב וקסיר, הי"ש 8-9 לעיל.

2.2. האחיזה החמולתית במרבית הרשויות

בעשורים האחרונים, חוותה החברה הערבית שינויים מרחיקי לכת ששינו את פניה - עם אלה ניתן למנות עלייה משמעותית בשיעורי ההשכלה, השתלבות נשים באקדמיה ובשוק העבודה, ירידה חדה בשיעורי הילודה, ושינויים בכל-כלה ובתעסוקה.

תאורטית, שינויים אלה טומנים בחובם פוטנציאל לשינוי דפוסי הבחירה וההצבעה בשלטון המקומי; בעולם המעשה, השינויים פסחו מעל הרשויות הערביות, ההצבעה נותרה ברובה שבטית, ורשימות המועמדים מוקמות על-פי רוב על בסיס חמולתי.¹³ הפוליטיקה המקומית-ערבית נחשבת למועדון סגור של גברים מבוגרים (ללא נשים וצעירים), נכון להיום, הנשים מהוות רק כע-שירית האחוז מקרב חברי המועצות (12 נשים מתוך כ-1000 חברי מועצות) ולמעט מקרה בודד בשנות ה-70, לא נבחרה אישה לראשות עירייה או מועצה מקומית עד היום.

החמולות (המשפחות המורחבות), שבמרבית המקרים, למעט בכמה יישובים, אינן נשלטות עוד על-ידי "מוחיתאר" בעל שררה, מתגייסות ומאחדות שורות בתקופת הבחירות, ובתום הליכי מיקוח פנימיים בוחרות מועמדים מטעמן. במסגרת זו ישנה מעורבות גוברת של אנשי עסקים וקבלנים מקרב בני החמולות בהליכי התמקחות פנימיים ובמימון קמפיין הבחירות - חלקם מונעים משיקולים כלכליים ורצון בהשגת טובות הנאה מהרשות אחרי הבחירות (מכ-רזים, הנחות בארנונה, העסקת מקורבים ועוד), וחלקם האחר מנסה לרכוש בדרך זו כרטיס כניסה לשדה הפוליטי ולמוקדי קבלת החלטות.¹⁴

בשנים האחרונות, ובעקבות עליית המודעות לנוקיה של התופעה (באופן יחסי) והקמת רשימות מקומיות הקוראות תיגר על בחירה והצבעה שבטית, מנסה המערך החמולתי - בהצלחה לפי שעה - להתאים עצמו לעת המודרנית, ולהציג חזות מודרנית ודמוקרטית, תוך ניהול מעין מפלגות ועריכת פריימריז חמולתיים (לגברים מבוגרים בלבד), שילוב נשים וצעירים במקומות לא ריאליים (או ללא השפעה אמיתית), הסכמי רוטציה, שימוש ברשתות החברתיות ועוד כהנה צעדים מעין-פרוגרסיביים.

13 ראו, הספרים של חיידר, מוסטפא וג'יבארין, והספר של לביא ורודנצקי, בה"ש 5 לעיל.

14 דוגמא מצערת לנוכחות יחסי הסחר-מכר בבחירות המקומיות עלתה לאחרונה בפסק הדין במסגרת ע"א 5611/21 המורה על עריכת בחירות חוזרות במועצה המקומית כפר מנדא.

בפועל, ובצל האינדיבידואליזם הגובר והשינויים רחבי הידיים שידעה החברה הערבית בעשורים האחרונים (בהשכלה, פרנסה, קשרי משפחה ועוד), הדבק המאחד והמנוע של המנגנון החמולתי השולט ברשויות המקומיות הוא אינ־טרסים כלכליים גרידא. שמה של החמולה, הרגשות והלחצים המשפחתיים משמשים רק כעטיפה למערכת אינטרסים זו.

מערכי הרכש והמינויים ברשויות המקומיות הינם למעשה שמן הסיכה לשי־מור המנגנון החמולתי, ובלעדיהם, לאור השינויים הרבים שהתחוללו בחברה הערבית בעשורים האחרונים, ספק אם מנגנון זה היה מחזיק מעמד כיום בספירה הציבורית-פוליטית.¹⁵

כעולה מדוחות מבקר המדינה ומעשרות פסקי דין של הערכאות השונות, נז־קיה של התופעה מוחשיים בשלל היבטים - בתחום הרכש, המינויים, התכנון והבניה ועוד.¹⁶ משאבי הרשות בתחומים אלה מנוצלים לקידום אינטרסים של החמולה ושותפיה הקואליציוניים, נקמה ביריבים פוליטיים - לרבות פיטורי עובדים המזוהים עם המחנה (החמולה) היריב,¹⁷ והתרבות הארגונית ברשות מושפעת רבות מאווירה זו.¹⁸ נבחרי הציבור מתפקדים במקרים רבים כנציגי החמולה, ומפגינים מחויבות כלפי טובתה, תוך העדפת אינטרסים אישיים צרים על-פני האינטרס הציבורי.¹⁹

מערכת הבחירות המקומיות ב-2018 לוותה בסכסוכים בין החמולות של המו־עמדים, שהתפתחו בחלק מהיישובים לאירועי אלימות קשים וקטטות המו־ניות, ועל-פי דיווחים אף גבו קורבנות בנפש.²⁰ השסע החמולתי שנוצר במספר

15 להרחבה, ראו, נדאל חאיק "בחירת מועמדים ברשויות המקומיות הערביות: דבר הדמוקרטיה או דבר החמולה" **השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל: היבטים פוליטיים, ניהוליים ומשפטיים** (יוסף ג'בארין ומוהנד מוסטפא עורכים 2013); אל־חאג ורוזנפלד השלטון המקומי הערבי בישראל (גבעת חביבה: המכון ללימודי ערביים, 1990); אבו שרקיה "חסמים בניהול הרשות המקו־מיות הערבית", לעיל ה"ש 2.

16 להרחבה, ראו, מוחמד ח'ילאילה **תפקידם ושרידותם של מבנים פרימורדיאליים בפוליטיקה מודרנית: ניתוח ניאו-מוסדי** [של] **להמשכיות החמולתיות בפוליטיקה של הערבים בישראל** (חיברור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוני חיפה, 2021).

17 ראו למשל, סע"ש 56895-10-19 זידאן - מועצה מקומית כפר מנדא (21.09.2021).

18 נאסף אבו שרקיה "התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על דרכי ניהולן" **פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל** (לביא ורודינצקי עורכים 2010).

19 ראו לעיל, חאיק "בחירת מועמדים ברשויות המקומיות הערביות: דבר הדמוקרטיה או דבר הח־מולה", בה"ש 15.

20 ראו למשל, חסן שעלאן "נער נרצח בטורעאן בקטטה על רקע תוצאות הבחירות המקומיות מ-2018" (15.05.21) <https://www.ynet.co.il/news/article/S1sR5z2du>; חסן שעלאן "כפר מנדא בוערת: תיעוד מירי זיקוקים ללא הפסקה" <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5455571,00.html>; סלים בריק "רוצים להיאבק באלימות? בואו נתחיל ברשויות המקומיות" **הארץ** (24.11.2019) <https://www.haaretz.co.il/debate/1.8160750>

יישובים על רקע אותן בחירות אף גלש לבחירות הארציות שנערכו לאחר מכן, כשכל אחת מהחמולות המתחרות בבחירות המקומיות תמכה ברשימה אחרת בבחירות לכנסת.²¹

לסיכום חלק זה, החמולתיות הינה מאפיין ייחודי למרבית הרשויות הערביות, נוכחת כשיקול בעבודתן היומית של לא מעט רשויות ותורמת להנצחת בעיית האלימות והמצוקות החברתיות-כלכליות שעליהן עמדנו לעיל. ההצבעה החמולתית מביאה לניהול לקוי ברשויות, שמעניק את הבכורה לאינטרסים אישיים-חמולתיים, חלף האינטרס הציבורי ודאגה לרווחת כלל התושבים ושיפור תנאי מחייתם. התופעה גוררת בחלק מהיישובים עוינות ואלימות קשה ומוסיפה שמן לאש האלימות המשתוללת.

3. אלימות, פשיעה וגל רציחות אכזרי

האלימות המשתוללת ברחוב הערבי היא אתגר משמעותי נוסף הרובץ לפתחן של הרשויות המקומיות. הפשיעה הבלתי פוסקת בחברה הערבית גובה עשרות קורבנות מדי שנה (כ-120 אזרחים ערבים ב-2021), וחלק מהיישובים עדים לאירועי ירי ומקרי אלימות אכזריים.²² מציאות קשה זו מטילה (או אמורה להטיל) מעמסה נוספת על מחלקות הרשות, ובפרט מחלקות החינוך והרווחה, ועל-פי פרסומים בתקשורת אף מעסיקה ראשי רשויות במאמצים להרגעת הרוחות, וקיום קשר רציף עם המשטרה וגורמים לווונטיים אחרים.

הרשויות, ואף בכיריהן עצמם, ככל מוסד ציבורי או משפחה בחברה הערבית, אינם חסינים מפני האלימות, וכבר דווח על מספר אירועי אלימות כלפיהם. יצוין כי בעקבות אירועים אלה וטענות בלתי מבוססות לניצול הפוטנציאל הכלכלי הגלום במכרזי רשויות על-ידי ארגוני פשיעה, עלתה במסגרת החלטת הממשלה מס' 549 הצעה להעברת מכרזי הרשויות לניהול גורמים חיצוניים. כפי שהורחב בנייר עמדה נפרד שהוקדש לעניין זה, העמותה בדעה כי הצעה זו נעדרת תשתית עובדתית מהימנה, לא תסייע בפתרון הבעיה (בהנחה שהיא קיימת), ויש לפעול לחיזוק הרשויות, לתת בידיהן כלים למתן מענה לגילויי

21 נדאל חאיק, ומוחמד קדח "החמולות לכנסת!" הארץ (28.04.2021). <https://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.9694369>

22 ראו, משרד ראש הממשלה דוח המלצות צוות המנכ"לים לטיפול באתגר הפשיעה והאלימות בחברה הערבית (2020).

אלימות ולשלבן בחזית המאבק בפשיעה.²³

מכל מקום, האלימות הגואה הינה אתגר נוסף העומד בפני הרשויות הערביות, ומצטרף ליתר האתגרים הייחודיים לרשויות אלה.

גם בהקשר זה, ומבלי להקל ראש באזלת ידה של המשטרה בטיפול בפשיעה, אין להתעלם מכשלים פנימיים בעבודת הרשויות שאינם תורמים לשינוי, ובהם אי-הקמת ועדות החובה למאבק באלימות ונגע הסמים המסוכנים או אי-כינוסן בעשרות רשויות, היעדר טיפול ראוי בתופעת הנשירה מבתי הספר, דפוסי בחירות אלימים, נבחרי ציבור הנוהגים באלימות בישיבות פומביות, ניהול כושל של תכנית עיר ללא אלימות ועוד. כשלים אלה הינם עדות נוספת להתנהלות שלא כדין מצד הרשויות, ללא קשר לעבודת הממשלה ולהיעדר תמיכה מספקת מצדה.

יוטעם גם כי בתכנית האסטרטגית למאבק באלימות ופשיעה, שפרסמה ועדת המעקב העליונה לציבור הערבי בישראל יחד עם הוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות בשנת 2019, הוקדש פרק לנושאים שבאחריות השלטון המקומי.²⁴ בתכנית הוצגו מספר המלצות לרשויות, ובכללן שיפור התשתיות, תכנון המרחב הציבורי בראי הצורך במתן מענה לגילויי אלימות ומניעת הידרדרות למעגל הפשיעה, והגברת האכיפה העירונית, אך דומה כי המלצות אלה לא זכו לבחינה מעמיקה על-ידי רוב הרשויות.

23 מכרז שירותים מוניציפאליים באמצעות גורמים חיצוניים (נייר עמדה, עורכי דין לקידום מנהל תקין, נובמבר 2021) <https://www.lawgg.org/index.php/eda> <https://www.lawgg.org/index.php/eda> (2017-07-04-09-37-45/582-2021-12-05-09-21-49).fa

24 "נחו משרוע אסטרטגי למחארת אלעונף ואלגרימה פי אל מוג'תמע אל ערבי" (לקראת תכנית אסטרטגית למאבק באלימות ובפשיעה בחברה הערבית) (ועדת המעקב העליונה לציבור הערבי בישראל והוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות, יוני 2019).

ג. עיקר הבעיות והכשלים ברשויות הערביות

לאחר שעמדנו לעיל, ממעוף הציפור, על הבעיות הכלל הארציות בשלטון המ-קומי, ועל התופעות החברתיות והמאפיינים הייחודיים שמלווים את עבודתן של הרשויות הערביות, נעמוד בפרק זה על עיקר הבעיות והכשלים ברשויות הערביות, הבאים לידי ביטוי בסופו של יום באיכות ירודה של השירותים המו-ניציפאליים, והמשך הפערים הכלכליים-חברתיים בין החברה הערבית לכלל האוכלוסייה.

יוטעם כי חלק מהכשלים שיוצגו מיד קיימים אף ברשויות לא ערביות, וב-מיוחד ברשויות הממוקמות בפריפריה. אולם, שכיחותם גבוהה יותר ברשויות הערביות וחלקם מושפעים רבות מהפוליטיקה המקומית-חמולתית.

ג.1. כשלים בתחום המינייים וההון האנושי

תחום המינייים הוא ללא ספק אחד מתחומי הפעילות המהווה קרקע פוריה להפרת כללי המנהל התקין. מערך ההון האנושי עלול להיות מנוצל על-ידי הדרג הנבחר במטרה להטיב עם תומכים ומקורבים.

אין זה סוד שהחברה הערבית, בצל ריחוקה ממרכז הארץ, היותה של הרשות המקומית המעסיק הגדול במרבית היישובים, ותת ייצוג במשרדי הממשלה ובמגזר העסקי, מגלה עניין מוגבר בהעסקה בחצר הרשות המקומית, ולפיכך גדל החשש לניצול המינייים כמכשיר לתמרוץ בוחרים. החמולה (ובניה) שב-זכות תמיכתה מגיעים ראש הרשות וסגניו לכהונתם, באה אליהם בתביעות לטובות הנאה בדמות קבלת משרות אחרי הבחירות. כל המעורה בפרטי הפר-ליטיקה המקומית ומערכת הבחירות יעיד על לחצים ודרישות בנוגע להעסקה ברשויות.²⁵

בנוסף, קיימת בחלק מהרשויות, בהתבסס על תפיסה שבטית, מגמה לפיה הציבור בעיני הדרג הנבחר הוא קהל בוחריו, ורק קהל זה זכאי ליהנות מטו-בות הנאה ומשאבים כמו מינייים והעסקה.

25 ראו, אבו שרקה "חסמים בניהול הרשות המקומיות הערביות", לעיל ה"ש 2; אבו שרקה "התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על דרכי ניהולן", לעיל ה"ש 18.

כתוצאה מכך, תחום ההון האנושי סובל ממספר קשיים, המקשים על עבודת הרשות כולה: המציאות המתוארת מקשה על קליטת כוח אדם מקצועי ומיומן שיתרום בסופו של יום לשיפור ביצועי הרשות ושירותיה, ואינה מאפשרת הליכי ביקורת, הפקת לקחים, ומיצוי הדין כנגד עובדים שפועלים לא כדין ומועלים בתפקידם. קשיים אלה והעניין המוגבר במינויים מביאים להמשך העוינות בין החמולות היריבות.

במסגרת פעילותה, מטפלת העמותה בפגמים של הימנעות מאיוש משרות חיוניות (ובפרט תפקידים סטטוטוריים ושומרי סף), מינוי קרובי משפחה הנמנים עם המעגלים הקרובים של נבחרי הציבור ומנהלי המחלקות ברשות, בחירה במועמדים שאינם עומדים בתנאי הסף לתפקיד, אי-סדרים בהליכי המינוי, הימנעות עקבית מנקיטה בצעדים משמעותיים כלשהם, ועוד.

אי-איוש תפקידים מרכזיים

תפקיד מבקר הפנים ברשויות הוא דוגמא מובהקת לאי-איוש תפקידים סטטוטוריים. העמותה, שמקיימת כאמור מעקב רחב בנושא זה, מעריכה כי בכל רגע נתון פועלות כ-12 רשויות ערביות ללא מבקרי פנים, חלקן ללא מבקרים מזה כעשור. רשויות רבות לא מאיישות תפקידים חיוניים נוספים כגון מנהל מחלקת חינוך, תובע עירוני ותפקידים אחרים.

לא אחת זוכה התנהלות זו לביקורת חריפה בדוח מבקר המדינה ודוחות אחרים, המצביעים על נזקיו של מחדל זה. באחד הדוחות צוין כי ברשות מסוימת, וכתוצאה של היעדר מנהל מחלקת ספורט, לא עלה בידי הרשות לנצל תקציבים בשווי של מיליוני שקלים שהוקצו לה לצורך הקמת מתקני ספורט בתחומה.²⁶

מינוי קרובי משפחה ומועמדים שלא עומדים בתנאי הסף

כאמור, מינוי קרובי משפחה היא תופעה נפוצה ברשויות הערביות. בניגוד לרושם שמנסות חלק מהרשויות ליצור - אין המדובר במינויים של בעלי "קרבה רחוקה". לרוב עסקינן במינוי בני ביתם של נבחרי הציבור והעובדים הבכירים ברשות, או למצער מועמדים הנמנים על המעגלים המשפחתיים הקרובים אליהם.

26 מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017 (2017).

יצוין בהקשר זה כי אין החוק חוסם באופן גורף את גישתם של אלה למכרזי הרשות, אלא מציב משוכות בכדי להבטיח היעדר ניגודי עניינים בין העסקת העובד לבין כהונת קרובו, וכן לנטרל השפעת אינטרסים פוליטיים על הליכי המינוי.

בשנים האחרונות, וכתוצאה מפעילות העמותה - בין אם במישור המשפטי באמצעות עשרות הליכים ומאות פניות, ובין אם בזכות העלאת המודעות לנושא - בעיה זו זוכה ליותר תשומת לב מאשר בעבר. אך עד היום, ישנם לא מעט ניסיונות למינוי בני ביתם וקרוביהם של נבחרים ציבור לתפקידים ברשויות (אף בלי קבלת האישורים הנדרשים לכך), וחלקן של הרשויות הערביות בהפניית בקשות למשרד הפנים לאישור העסקת קרובים עולה על שיעור החברה הערבית באוכלוסייה.

במקביל, קיימת בעיה של מינוי מועמדים שלא עומדים בתנאי הסף לתפקידים שאליהם הם מבקשים להתמנות. תופעה זו נפוצה במכרזים לתפקידים המחייבים ניסיון מקצועי ספציפי בתחום המשרה (כך למשל בעניין מינוי מבקרי הפנים) או ניסיון בניהול גופים וצוותי עובדים למשך מספר שנים (כך למשל בעניין מנהלי מחלקות ומנכ"ל הרשות). דומה כי מיותר להרחיב בתיאור הפגיעה הנגמרת לאינטרס הציבורי במינוי עובד שאינו בעל הכישורים לתפקיד שאליו נבחר.

העמותה עמדה לא אחת בשנים האחרונות על הצגת מצגי שווה בפני הרשויות, הטעיית ועדות בחינה או התבססות על מסמכי מועמדות שאינם משקפים את המציאות - לדוגמה, מועמד שטוען כי עבד וצבר ניסיון מקצועי מתאים בעמותה רשומה, כשעיון במסמכי אותה עמותה באתר רשם העמותות מראה כי העמותה הנזכרת לא העסיקה עובדים בכלל. במרבית המקרים, בחינה יסודית מצד הרשות יכולה הייתה לבלום ניסיונות אלה, אך, בכל הצער, דומה כי הרצון בהעסקת אותם מועמדים גובר על כל שיקול אחר.

גם כשהם נחשפים וזוכים לטיפול, פוגעים קשות בתפקוד הרשויות ובתקינות עבודתן. כתוצאה של מינויים לא חוקיים אלה, וגרירת רגליים בפרסום מכרז חדש אחרי ביטולם, נותרות משרות בכירות וחשובות, כמו מבקר הפנים ומנהלי מחלקות, בלתי מאוישות משך זמן רב.²⁷

27 למשל, כתוצאה של הניסיונות החוזרים למנות קרובו של ראש המועצה הקודם (מ"מ ראש המועצה כעת) בכפר כנא לתפקיד מהנדס המועצה, וניהול הליכים משפטיים חוזרים (סעי' 37065-06-20; ע"ע 12384-02-21; סעי' 14615-01-22), התפקיד אינו מאויש במועצה מזה כ-3 שנים; בשל הניסיונות החוזרים למנות מועמדת שאינה עונה על תנאי הסף לתפקיד מנהלת משאבי אנוש במועצה המקומית טורעאן (בעקבותיהם פנתה העמותה לערכאות במסגרת פ"ח 34417-03-20 ופ"ח 44564-12-21), התפקיד אינו מאויש מזה כשנתיים וחצי.

הבטחות בלתי חוקיות למשרות ולמינויים אף הן חלק מהנוף. אמנם לא בכל מקרה ניתן לאמת חשדות אלה, אך ברמה המקומית יחסי הסחר-מכר ידועים לרבים, ולא מעט מקרים של הבטחות בחירות נחשפו במסגרת הליכים בבתי הדין לעבודה או בחקירות משטרה.

תת אכיפה של דיני המשמעת

כל מוסד, ענף עבודה, או גילדה מקצועית מתווים לעצמם כללי משמעת, במ־טרה לשמור על סטנדרטים מקצועיים, למנוע פגיעה בכבוד המקצוע, ולמנוע עבירות אתיות והתנהגות בלתי הולמת במסגרת התפקיד. כללי משמעת ופרו־צדורה לאכיפתם קיימים בתחום הרפואה, הבנקאות, עריכת הדין, ואף בענפי הספורט השונים. כך גם בקרב עובדי המדינה והרשויות המקומיות, אלא שכ־ללי המשמעת החלים על אלה והליכי יישוםם קבועים בחוק.²⁸

כידוע, השלטון המקומי, ובכלל זה שמונים וחמש הרשויות הערביות, מעסיק מאות אלפי עובדים, בעבודה משרדית ומנהלתית, בשירותי רווחה, בחינוך, וב־עבודה פיזית וטיפול בתשתיות. במצב זה, ובשים לב לגודלן של הרשויות (כא־מור, מאות אלפי עובדים), טעויות אנוש, עבירות משמעת, ועבירות פליליות (אם־כי לא כדבר שבשגרה) הם כמעט בלתי נמנעים, ומכאן הצורך להיערך לת־רחישים אלה ולהקים את המערך הנדרש להתמודדות עם אירועים מסוג זה.

החוק שמסדיר נושא זה ברמה המוניציפאלית מורה על הקמת בית דין למשמ־עת לעובדי הרשויות המקומיות, מנגנון להגשת קובלנה, גביית עדויות וכדומה. כן קובע החוק את המעשים הנופלים בגדר עבירת משמעת והעונש בגינם. כעולה מהחלטות בית הדין למשמעת, קיימות ברשויות השונות ברחבי הארץ תופעות של דיווחים כוזבים של שעות העבודה, יציאה לסידורים ועניינים אישיים על חשבון שעות העבודה, אי־קיום המוטל על העובד במסגרת תפקידו, ניצול משאבי הרשות, אלימות מילולית ופיזית, התנהגות בלתי הולמת ועוד.²⁹

הדוחות השנתיים שמפרסם בית הדין למשמעת, ואשר מציגים פילוח של מספר התיקים שהוגשו על־ידי הרשויות, מראים כי מוסד המשמעת כמעט ואינו מת־פקד ברשויות רבות, ובפרט ברשויות הערביות. אמנם עומד לרשות שיקול דעת אם לנקוט בהליך משמעתי או להסתפק באמצעים אחרים בהתמודדות עם

28 ראו, חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978; חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963.

<https://www.gov.il/he/Departments/General/court-discipline> 29

אירועי משמעת בתחומה, כגון סמכות ראש הרשות להתרות או לנזוף בעובד על מעשה או מחדל, אך ברי כי השבתת מערך זה כליל מעידה על כשל ניהולי.

מובן כי שיקולי קרבת משפחה והשתייכות חמולתית-פוליטית, הנוכחים במ-לוא עוזם בלא מעט רשויות, מקשים על ראש הרשות ועל יועצים משפטיים לנקוט בהליכים לפי דיני המשמעת. מציאות זו מביאה להנצחת תפקוד לקוי בעבודת הרשויות המקומיות.

2. כשלים בתחום הרכש וההתקשרויות

תחום ההתקשרויות לרכישת טובין ושירותים ידוע אף הוא כאחד המוקדים לסטייה מכללי המנהל התקין. בתחום זה גובר החשש לשיקולים זרים, להעדפת פסולות, ולפגיעה בטוהר המידות. חובת המכרזים נועדה לנטרל חששות אלה.

במרוצת השנים התפתח "פער נורמטיבי" ניכר בין עולם המכרזים בשלטון המ-רכזי שזכה להסדרה, בחינה מחדש ותיקוני חקיקה, לעומת המכרזים המוניצי-פאליים שמתנהלים לרוב על-פי חקיקה בת כחמשה עשורים ושבחלקה אינה תואמת המציאות והטכנולוגיה בת זמננו. בשונה מהמכרזים בשלטון המרכזי, החקיקה הנוגעת לרשויות המקומיות, וכחלק מתפיסה המציבה נבחרי ציבור במוקד ההתרחשויות בשלבי ההכרעה השונים, מקנה יתרון מובהק לדרג הנ-בחר בקבלת ההחלטות בתחום זה. מזה מספר שנים ממליצים גורמי המקצוע במשרדי הממשלה להכניס שינויים בתחום.³⁰

חרף הכלל של חובת המכרזים, מאפשרים דיני המכרזים סטייה מכלל זה וע-ריכת התקשרויות בשווי של מאות (ולעתים אף מיליוני שקלים) ללא מכרז. אמנם סטייה זו מתבקשת במקרים חריגים כדי לאפשר יעילות ומתן מענה לקשיים מיוחדים ובעיות דחופות, אך דומה כי בלא מעט מקרים, כפי שיורחב מיד, היטשטשו הגבולות בין הכלל לחריג, והחריגים מנוצלים לא אחת לרעה במקום למטרה שלשמה נועדו.

פעילות העמותה והמעקב שהיא מקיימת בתחום זה ברשויות הערביות מל-מדים על מספר כשלים. בחלק מהרשויות נערכים המכרזים באופן לקוי, ללא

30 דוח זילבר, לעיל הי"ש 3.

פרסום באתר הרשות או ניצול פלטפורמות דיגיטליות העומדות לרשותה, ותוך הסתפקות בחובה המינימלית של פרסום בשני עיתונים יומיים שספק אם מחולקים בתחומה של הרשות. בפועל, דבר קיומו של המכרז נפוץ מפה לאוזן, באופן המגביל גישת מציעים פוטנציאליים ומסכל את עקרונות התחרות והשוויון שנועד המכרז להגשים.

כמו כן, בלא מעט רשויות אנו עדים לשימוש בלתי מושכל באפשרויות של פטור ממכרז. כך למשל, על סמך קביעה בלתי מבוססת שההתקשרות מחייבת "מומחיות מיוחדת" נרכשים שירותים שגרתיים למדי בתחום הגינון, החשמל, המחשוב, ההנדסה וכיוצא באלה תחומים ללא מכרז.

במקרים שונים נוכחנו לגלות כי התקשרויות אלה נעשו עם מקורבים, תוך הפרטת תחומי ליבה שבאחריות הרשות וגריעה מתנאי הסף לתפקידים אלה. לדוגמה, לאחר ביטול מינוי מועמד לתפקיד מנהל מערכות מידע באחת העיריות, בעקבות תביעה שהגישה העמותה, פעלה העירייה לרכישת שירות זה באמצעות אותו מועמד בדיוק, אך הפעם בכובע של ספק חיצוני, ללא מכרז, ותוך שהיא מדלגת מעל תנאי הסף שלא אפשרו את העסקתו הישירה בעירייה.

כשל נוסף מתקיים גם בתיעוד הלוקה בחסר בפרוטוקולים של ועדות המכרזים וועדות ההתקשרות האחרות (בעניין התקשרויות זוטרות והתקשרויות בפטור ממכרז), ואי-שימוש במחשב לצורך עריכת תיעוד זה. לא אחת, הפרוטוקולים של הוועדות נערכים בכתב יד, כוללים נתונים מינימאליים ולא בהכרח משקפים את מלוא העמדות והלך הרוח בישיבות הוועדה.

נכון להיום, קיימת חובה לפרסם החלטות לגבי התקשרויות הנערכות ללא מכרז ודוח שנתי בנוגע להתקשרויות הנעשות בדרך זו.³¹ אין חובה כזו בנוגע לפרוטוקולי ועדות המכרזים, אולם כידוע ולנוכח מרכזיות עיקרון השקיפות, כל פרסום מעבר לסף המינימלי הקבוע בחוק הינו ראוי ומבורך. רשויות רבות בארץ מפרסמות כבר היום מידע רב בנוגע למכרזיהן ולהתקשרויותיהן, לרבות מידע שאין חובה קונקרטית לפרסמו. מגמה זו טרם חלחלה לרוב המוחץ של הרשויות הערביות. נתוני מוניטור השקיפות 2021 שפרסמה העמותה לאחרונה מראים כי 81% מהרשויות הערביות לא קיימו את החובה לפרסם מידע אודות התקשרויות שנעשו בפטור ממכרז.

31 סעיף 10 לחוק מנכ"ל משרד הפנים מס' 08/16 בעניין התקשרויות המחייבות ידע ומומחיות או יחסי אמון מיוחדים.

אי-סדרים בתחום הרכש וההתקשרויות קיימים גם בשלב החוזי (הפוסט-מכ-רזי). בדיקת העמותה העלתה כי רשויות רבות לא מנהלות תיעוד סדור בנוגע להתקשרויות פעילות. בחלק מהרשויות אין בנמצא ספר חוזים הכולל מיפוי של התקשרויות אלה.³² המידע על אותן התקשרויות לא זמין על-גבי מחשב וקיים קושי רב באיתורו. נסיבות אלה מגבילות את גישתם של גורמי הרשות ושל פונים מקרב הציבור למידע חיוני זה, ומביאות לעתים להיעדר מעקב אחר פרטי החוזים ולהמשך ההתקשרויות הרבה מעבר למועד המוסכם לסיומן.

לסיכום חלק זה, מערך ההתקשרויות סובל מחוסר שקיפות ויעילות, מדפוס עבודה ישנים, ומשימוש באפשרות להתקשרות בפטור ממכרז בהיקף נרחב. כשלים אלה מהווים פתח מסוכן לגילויי שחיתות, להטבה עם מקורבים ולס-טייה מכללי המנהל התקין. חששות אלה מתעצמים בהינתן הלחצים החמול-תיים והמאבק על משאבי הרשות שעליהם עמדנו לעיל.

3. תפקוד לקוי של שומרי הסף

מבקר הרשות המקומית, היועץ המשפטי לרשות והגזבר הם בעלי תפקידים סטטוטוריים, שהתנאים למינוים וכהונתם נקבעו בחוק, והם נחשבים לשלו-שת שומרי הסף המרכזיים ברשות המקומית. בדוח לשנת 2020 הטיב מבקר המדינה לתאר מרכזיות תפקידיהם של שלושת שומרי הסף במלים ממצות אלה:

"המבקר בודק אם פעולותיה של הרשות נעשו כדין ותוך שמירה על טוהר המי-דות ועקרונות היעילות והחיסכון; הגזבר אחראי על ניהול ענייניה הכספיים של הרשות ועל הכנת תקציבה; והיועץ המשפטי מעניק ליווי משפטי לפעילותה של הרשות. לצד תפקידם בקידום יעדי הרשות ומימושם, הם נדרשים לוודא כי פעילות הרשות תיעשה בכפוף לדין. הכוח השלטוני המצוי בידי הנהלת הרשות מחייב לחזק את מנגנוני הפיקוח והבקרה על החלטותיה ומעשיה"³³.

ובכן, אל מול כוח הררה המצוי בידי ראש הרשות, סגניו והדרג המקצועי המונה מאות עובדים, העמיד המחוקק את שלושת שומרי הסף כמנגנוני פי-קוח, כשאחד מהם בולם מהלכים בלתי חוקיים בזמן אמת ומסמן לרשות את

32 ראו נא, תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988.
33 מבקר המדינה דוח שנתי 71 לשנת 2020 ולחשבונות שנת הכספים 2019 (2021).

"גבולות הגזרה", השני מוודא קיום כיסוי תקציבי של הפעולות השונות ואמון על מערך הכספים כולו, והשלישי עורך דוחות ביקורת בלתי תלויים לאחר מעשה, מצביע על ליקויים ומציף את הנושאים בפני הדרג הנבחר וגורמי הביצוע לצורך הפקת הלקחים המתבקשים ותיקון המעוות.

בפועל, בלא מעט מקרים נכשלים חלק משלושת הבכירים במילוי תפקידם כשומרי סף, ובמקרים אחרים הם נתקלים בהתנכלות והתעלמות (כגון אי-עריכת כל דיון בממצאי הביקורת, כפי שנפרט מיד). בנוסף, במספר רשויות, הניסיונות למינוי קרובי משפחה של נבחרי ציבור, מועמדים שלא עומדים בתנאי הסף ומועמדים "מטעם" מגיעים גם לתפקידים מרכזיים אלה - ואם כך, לא פלא שאותם שומרי סף "נרדמים בשמירה".

בשורות הבאות, נעמוד על עיקר הכשלים בעבודת שומרי הסף, העולים מדוחות מבקר המדינה ומדוחות ממשלתיים, וכן מהמעקב השוטף שמנהלת העמותה אחר פעילותן של הרשויות השונות.

כשלים במערך הביקורת

כאמור בפרק 1 לעיל, קיימת ברשויות המקומיות תופעה של אי-איוש תפקידים סטטוטוריים למשך זמן רב. תפקיד המבקר הוא אחד הדוגמאות למחדל זה. כתוצאה לכך, פועלות כמה רשויות זה שנים (מקצתן מזה למעלה מעשור!) ללא מבקר. בנוסף, לא אחת מתמנים לתפקיד מועמדים שלא עומדים בתנאי הסף, ומינוי בלתי חוקי זה מתבטל על-פי רוב רק לאחר פנייה לבית הדין מטעם העמותה או מצד מועמדים שלא נבחרו לתפקיד. התמשכות ההליכים המשפטיים מביאה אף היא לעיכוב נוסף באיוש התפקיד.

בנוסף, אנו מזהים מגמה של חילופי גברי בתדירות גבוהה יחסית בתחום הביקורת (בהשוואה לתפקידים בכירים אחרים), אשר תורמת אף היא לחוסר היציבות ולאי-איוש התפקיד בחלק מהרשויות.

מעבר לכך, אנו עדים לשורה של פגמים בעבודת מערך הביקורת, שחלקם נוגעים להתנהלות המבקר עצמו, וחלקם האחר קשור לטיפול הרשות בממצאי הביקורת.

הפניות העתיות של העמותה לרשויות, בהן היא מבקשת קבלת העתק של דוחות מבקרי הפנים והדיונים שנערכים לאחר פרסומם, מלמדות על תופ-

עות תמוהות, כגון עיכוב למשך חודשים בהגשת הדוחות, ואי-הגשת דוחות כלל על-ידי כמה מבקרים.³⁴ במלים פשוטות: המבקר, שכל תפקידו הוא לבצע ביקורת, שתאוגד לכדי דוח שנתי מסכם, יושב בחיבוק ידיים, באופן המעלה תהיות רבות בנוגע לתפקודו ואף ביחס לעצם התייצבותו היומיומית לעבודה ברשות. שתיקת ראש הרשות וחברי המועצה במצבים אלה, במקום לעמוד על כך שיקיים המבקר את חובתו הבסיסית, או אף לנקוט נגדו בהליכים משמע-תיים במקרים המתאימים, תמוהה לא פחות. ואולם, במצב העניינים שתואר מעלה, נראה כי היא אינה מפתיעה כלל. אדרבה, הסטגנציה בעבודת הביקורת משרתת את שני הצדדים, אך לא את הציבור.

כמו כן, בחלק מהרשויות דוחות הביקורת הם מינימליים ביותר, נפרסים על-פני עמודים בודדים ולא משקפים עבודה קבועה בת שנה במשרה מלאה (או במחצית המשרה ברשויות קטנות). דוחות אלה לרוב עוסקים בסוגיות שוליות, תוך זניחת נושאי ליבה בעבודת הרשות (מינויים, התקשרויות, חינוך, גביה או רישוי עסקים).

ברשויות אחרות, דוחות הביקורת לא זוכים לדיון והליקויים הנחשפים במ-סגרתם לא מטופלים. נמצא כי בעשרות רשויות לא ניתנו הערות מצד ראש הרשות לדוח, כחובתו בחוק, לא נערכו דיונים בוועדת הביקורת ובמליאת המועצה, ולא הוקם צוות מקצועי לתיקון הליקויים.

מכלול הבעיות בתחום הביקורת אינו מאפשר ביקורת אובייקטיבית, יעילה ובונה, ומביא הלכה למעשה לביטול קיומו של מבקר הרשות כאחד משומרי הסף ולריקון מוחלט של מוסד הביקורת מתוכן. רשות שפעילותה אינה זוכה לביקורת אפקטיבית תסבול בהכרח מהנצחת כשליה ומשימוש לא מושכל במ-שאבי ציבור.

כשלים בתפקוד גזברי הרשויות

הגזבר הוא כאמור אחד משומרי הסף המופקד על כל מערך הכספים ברשות, לרבות ניהול תקציב הרשות וענייני השכר, וסיוע לראש הרשות בגיבוש המדי-ניות הכלכלית. כמו כן, אמון הגזבר בין היתר על מחלקת הגביה ברשות.

במסגרת פעילותה, נחשפת העמותה למנעד רחב של ליקויים בעבודת הרשויות

34 ראו, מבקר המדינה **דוח שנתי 71א**, עמ' 397 (2020). ע"פ הדו"ח, שבחן מערך הביקורת בשלטון המקומי בשנים 2015-2017, כמדי שנה לא מוגשים דוחות בכ-9% מהרשויות.

בתחום זה. בולט במיוחד תפקוד לקוי של הגזבר כשומר סף ברשות, כך עולה מהנתונים ביחס להוצאות השונות של הרשות וניהול כספיה, ומנתוני הגביה ומחדליה (ועל כך בפרק הבא).

אנו עדים למשל להוצאות בהיקף נרחב לרכישת שירותים משפטיים על-ידי משרדים וגופים חיצוניים ללא בחינת האפשרות להקמת מחלקות משפטיות שעשויות להביא לחיסכון ניכר בהוצאות הרשות; להתקשרויות שאינן בתוקף בתחומים שונים; ולהתקשרויות שנערכות ללא מכרז. בהקשר לתופעה האחרונה נה נזכיר כי מאחורי מוסד המכרז הציבורי והגבלת ההתקשרויות בזמן עומד האינטרס הכלכלי לניצול התחרות במשק, והשגת תוצאה אופטימלית עבור הרשות, כך שהמשך ההתקשרויות אחרי פקיעת החוזה או ללא מכרז משמעם פגיעה בקופת הרשות.

תופעה אחרת הנפוצה במספר רשויות, בלי שהיא נבלמת בזמן אמת על-ידי הגזברים, היא התופעה של עריכת מינויים ללא קבלת אישורי נחיצות המשרה הנדרשים והשגת הכיסוי התקציבי הנדרש לכך. תוצאתה של בעיה זו לא מאחרת לבוא ומתבטאת בגירעון תקציבי משמעותי.

המועצה המקומית כפר מנדא מהווה בשנים האחרונות דוגמא מצערת לפגם זה. בעקבות מינוי עשרות עובדים מעבר לנחוץ ובלו השגת הכיסוי התקציבי הנדרש לכך, נקלעה המועצה לחובות והפכה רשות גירעונית. הסוגיה עלתה לאחרונה בהליך בפני בית הדין לעבודה, שם התברר כי במועצה מועסקים מורים בבית ספר תיכון מעבר לצורך, והדבר מטיל מעמסה ממשית על קופת המועצה.³⁵

מחדל הגביה שעליו נרחיב בהמשך אף הוא נזקף בחלק מהרשויות לחובתם של הגזברים. הימנעות גזברים ממשלוח התראה לנבחר ציבור בעל חוב כלפי הרשות, ולפיה כהונתו תפקע אם לא יסדיר חובותיו (כחובת הגזבר בדין);³⁶ התיישנות חובות והיעדר אפשרות לגבותם בשל חוסר מעש למשך שנים מצד הרשות; והימנעות מוחלטת מגביית אגרות מכוח חוקי עזר (ראו פרק 6 בהמשך) (שך) מהווים לטעמנו "כתב אישום ציבורי" לגזברים באותן רשויות.

35 ראו, סעי' (אזורי חי) 56895-10-19 עסאם זידאן - מועצה מקומית כפר מנדא (21.09.2021).

36 למשל, בעקבות עתירת העמותה כנגד עיריית נצרת במסגרת עת"מ 27510-10-19, נמסר מידע המעלה כי שני חברי מועצה חייבים לעירייה כ-0.5 מיליון ₪ (!).

כשלים בתפקוד היועצים המשפטיים

כעיקרון, היועץ המשפטי לרשות המקומית מופקד על הייעוץ המשפטי השוטף לרשות, על כלל אגפיה וועדותיה, ועל ייצוג הרשות בערכאות. המציאות במרבית הרשויות שונה - כמעט ואין לשכות משפטיות ויועצים פנימיים, הייעוץ ניתן בהיקף מצומצם, והייצוג עובר הפרטה ונרכש ממשרדי עורכי דין פרטיים במיקור חוץ.

ברוב המועצות המקומיות והאזוריות הערביות (בכ-91%) היועצים המשפטיים אינם עובדי הרשות. ההתקשרות עם אותם יועצים נעשית אחת ל-6 שנים, בהתאם לנוהל מיוחד שפרסם משרד הפנים להסדרת התקשרויות מסוג זה.³⁷ היועצים, שכאמור אינם עובדי הרשות, מתייצבים במשרדה למספר שעות בשבוע. רובם עובדים במקביל בשוק הפרטי וזמינותם מטבע הדברים מוגבלת.

שירות זה עולה לקופת הרשות עשרות אלפי שקלים מדי חודש. חוסר אחידות בין הרשויות שורר בתחום זה במספר רבדים: בחלק מהרשויות ההתקשרות עם היועץ המשפטי בשכר חודשי בשיטת "ריטיינר" מגלמת את הייעוץ והייצוג בערכאות. ברשויות אחרות מבוצע תשלום נפרד ליועץ המשפטי בגין ייצוג בהליכים משפטיים בנוסף לתשלום החודשי הקבוע. חלק מהרשויות שוכרות שירותיהם של עורכי דין אחרים שאינם היועץ המשפטי הקבוע של הרשות לקבלת שירותים נוספים ולייצוג בבתי המשפט.

מצב זה יוצר תלות בין היועץ המשפטי לרשות לבין ראש הרשות והדרג הנבחר, שהמשך ההתקשרות עמו, ובעיקר חידושה, תלוי במידה רבה ברצונם.³⁸ תחת מציאות זו, כמעט ואין אנו מזהים פעולות של בלימת מהלכים בלתי-חוקיים ו-"סימון גבול" על-ידי היועץ המשפטי לרשות, שנתפס לרוב כ"עורך הדין" של הרשות (במובן הפרטי של הביטוי), המגן בכל מצב על עמדת קברניטיה, ולא כיועץ משפטי (במובן הציבורי), בעל עצמאות בשיקול דעתו, המשמש כשומר סף.

חומרת המצב משתקפת בעיקר בהליכים משפטיים בענייני מינויים והתקשרויות. לא אחת ניתן לראות כי היועץ המשפטי פועל למתן הכשר להחלטות הרשות ומגן על עמדתה בבית המשפט, גם כשברור לכל המעורבים כי הדין

37 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 02/14.

38 מבקר המדינה דוח שנתי 71א (2020).

אינו עם הנהלתה. בשונה מבשלטון המרכזי, שם הודעה של היועץ המשפטי לממשלה ולפיה לא יוכל להגן על עמדת המדינה בפני בית המשפט תביא לרוב לשינוי העמדה, מקרים דומים בשלטון המקומי הם כה נדירים עד שנדמה כי כלל אינם קיימים. במספר הליכים הטילו בתי המשפט ביקורת נוקבת על יועצים משפטיים, שהגנו על התנהלות בלתי חוקית של הרשויות תוך נגיסה בתפקידם כשומרי סף.³⁹

פגם חמור נוסף מתבטא באי-יישום פסקי דין והחלטות שיפוטיות, שמחייב עותרים פרטיים וציבוריים לפנות לבתי המשפט בבקשות לפי פקודת ביזיון בית המשפט. אמנם אין זה בהכרח מעיד על פגם בהתנהלות היועץ המשפטי עצמו, אך מניסיונה של העמותה בעשרות הליכים מסוג זה, הפרת פסקי הדין נובעת לעתים ממחדל של היועצים המשפטיים עצמם.

4. ליקויים בעבודת מערכי הגביה

המסים וההיטלים המוניציפאליים, והארנונה בפרט, מהווים מקור הכנסה משמעותי עבור הרשות המקומית. כיום, גם מענקים ממשלתיים שונים מותנים בעמידת הרשות ביעדי גבייה מסוימים - משמע, הגביה היא מקור הכנסה עצמי והיא קריטריון חשוב לצורך גיוס מקורות הכנסה ממשלתיים.

כעולה מהדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות, הנערכים על-ידי משרד הפנים, אחוזי הגביה ברשויות הערביות הם נמוכים במיוחד. כך לדוגמא, הדוחות מ-2019 מצביעים על שיעור גבייה של 57% מארנונה למגורים באום אל-פחם, כ-54% באכסאל, וכ-21% בג'דידה-מכר.⁴⁰ נתונים עגומים למדי עולים אף מדוחות מבקר המדינה על השלטון המקומי.⁴¹

אמנם חלק מהאוכלוסייה סובל ממצב כלכלי רעוע כפי שהרחבנו לעיל, אך ברי כי אין זו עילה לפטור גורף מתשלום ארנונה, או הצדקה לאי-נקיטה בה-

39 ראו למשל, עתמ (חיי) 55284-08-16 זרעיני חברה להובלות בע"מ נ' מועצה מקומית כפר קרע, ניתן ביום 30.11.16; עת"מ 30617-03-19 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' המועצה המקומית פו-רייזיס (החלטה מיום 07.06.20).

40 משרד הפנים "עיריית אום אלפחם - דוחות כספיים מבוקרים ליום 31 בדצמבר 2019" (01.02.21); משרד הפנים "מועצה מקומית אכסאל - דוחות כספיים מבוקרים ליום 31 בדצמבר 2019" (16.12.20); משרד הפנים "מועצה מקומית ג'דידה-מכר - דוחות כספיים מבוקרים ליום 31 בדצמבר 2019" (31.12.20).

41 מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015); מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2019 (2019).

ליכי גבייה מצד הרשות. להפך, תת גבייה מנציחה את הפערים הכלכליים בין הרשויות הערביות לבין יתר הרשויות ואת הפער ברמת השירותים, ובסופו של דבר אף מנציח את מצוקותיה הכלכליות והחברתיות של האוכלוסייה. בכל מקרה, אחוזי הגבייה הנמוכים במיוחד מראים בבירור כי ההשתמטות מתשלום ארנונה אינה נחלתם של מעוטי יכולת בלבד. דוחות ונתונים רשמיים מצביעים על מחדל זועק של רשויות רבות בגביית חובותיהן.

תופעת חובות נבחר הציבור כלפי הרשות בה הם מכהנים - ובכובעם זה קובע עים את צו הארנונה, וחוסר המעש מצד הרשות כלפי אלה (הגם שהיא מחויבת להוציא התראה לפיה כהונת נבחר הציבור פוקעת אם לא יסדיר חובותיו לרשות),⁴² הם ביטוי מובהק ובוטה של כשל הגבייה. בדיקת העמותה בעניין זה מתחילת הקדנציה הנוכחית (2018-2023) חשפה חובות נבחר ציבור בשווי של כ-20 מיליון ₪ ברשויות הערביות. דוח מבקר המדינה מלפני כעשור חשף כי שלושה חברי מועצה באחת הרשויות חייבים לרשות כ-500 אלף ש"ח.⁴³

דוח אחר משנת 2019 העלה כי אחת העיריות הערביות לא פעלה כמצופה לגביית חובות של 220 החייבים הגדולים, שסכום חובותיהם מגיע ל-11 מיליון ש"ח. הדוח הצביע בין היתר על חובות של 66 עובדי עירייה בסך של כ-4.4 מיליון ש"ח.⁴⁴

כתוצאה ממחדל הגבייה, במספר רשויות רשומים חובות שאינם ניתנים עוד לגבייה. חובות אלה התיישנו בחלוף 7 שנים, שבמהלכן לא ננקטו פעולות אכיפה ועיקול כלשהן מצד הרשויות.

לצד זאת, רווחות תופעות של הנחות לא חוקיות, מחיקת חובות, והיעדר נתונים עדכניים אודות הנכסים החייבים בארנונה בתחום הרשות, גודל השטח של הנכסים, ונכסים חדשים שהתווספו.⁴⁵ דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2021 מצא כי שתי עיריות ערביות התבססו בחיובי הארנונה שלהן על סקרי נכסים ישנים, שנערכו בשנים 2004-2012.⁴⁶ מיותר לציין כי כשלים אלה עולים מיליוני שקלים לקופת הרשות.

42 להרחבה בעניין זה, ראו נא סעיפים 120(10) ו-123א לפקודת העיריות, החלים על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות; ראו נא הדוגמא בעניין עיריית נצרת בה"ש 36 שלעיל; מידע ביחס לחובות משמעותיים נחשף גם במסגרת עת"מ 1609-09-20 בעניין עיריית טייבה ועת"מ 55202-07-20 בעניין המועצה המקומית גיסר א-זרקא.

43 מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (2012).

44 מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2019 (2019).

45 שם; ראו גם, מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015).

46 מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (2021).

בנוסף, בפלח לא קטן מהרשויות ועדות ההנחות לא מתפקדות, ואין הליך סדור של הגשת בקשות להנחה או השגה על גובה השומה.

5.ג. חוסר שקיפות בעבודת הרשויות

הפעלת אתר אינטרנט של הרשות

עקרון השקיפות הוא ללא ספק אחד מאבני היסוד המרכזיות של הדמוקרטיה המודרנית. שקיפות היא גם אחד הכלים היעילים לקידום מנהל תקין. זאת, מאחר שנבחרי הציבור ועובדיו ממלאים תפקידים כשהם מודעים לעובדה שהם פועלים תחת עינו הפקוחה של הציבור. בעידן הדגיטלי שבו אנו חיים, רשת האינטרנט נהייתה זירת העבודה, המסחר, ההשכלה, והפלטפורמה לקבלת אינפורמציה והבעת דעה בסוגיות אקטואליות.

מתוך הכרה במרכזיות עיקרון השקיפות וביעילות הרשת ככלי להגשמת עיקרון זה, הוטלה על הרשויות המקומיות החובה להקים אתרי אינטרנט ולפרסם מידע לציבור.⁴⁷ חובה זו הינה חלק ממגמה כללית לפרסום מידע באופן יזום, המעניקה בידי האזרח כלים להתעדכן על הנעשה בין כתלי הרשות, לפקח על פעילותה, ולקחת חלק פעיל בסוגיות ציבוריות.

במרוצת השנים הוטלה החובה על הרשויות המקומיות לפרסם מידע בשלל תחומים. בין היתר, מוטלת חובה על הרשויות לפרסם פרוטוקולים והקלטות של ישיבות המליאה, פרטי הרשות ודרכי ההתקשרות עמה, חוקי עזר, מכרזים לרכישת שירותים וטובין ולהעסקת עובדים, העתק של הצעת התקציב והדוחות הכספיים, צווי ארנונה, מידע על תמיכות, רישוי עסקים, התקשרויות שנעשו ללא מכרז, דוחות הממונים על חופש המידע ותלונות הציבור, וכיו"ב מסמכים.

מאז היווסדה, מקיימת העמותה מעקב נרחב אחר יישום הוראות הדין בהקשר זה על-ידי הרשויות המקומיות. במהלך השנים, פעילות זו כללה מאות פניות לרשויות ועשרות הליכים משפטיים לצורך הבטחת פרסום המידע הנדרש לציבור. מזה חמש שנים, מפרסמת העמותה מחקר מקיף בשם "מוניטור השקיפות" הכולל ניתוח נתונים והשוואות בין הרשויות ביחס לעמידתן בחובות השונות המוטלות עליהן בתחום זה.

47 ראו נא סעיף 248 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

תוצאות הדוח מצביעות על התקדמות הדרגתית ועקבית (אם-כי איטית) מצד הרשויות, שיפור באיכות האתרים ובהיקף המידע המפורסם בהם, וירידה במספר הרשויות שאינן מפעילות אתר אינטרנט. עם זאת, עד היום לא מצליחות רשויות רבות, ובכלל אלה עיריות גדולות יחסית, להפעיל אתר אינטרנט ראוי ולפרסם פרוטוקולי ישיבותיהן ומסמכים בסיסיים אחרים. חלק מהאתרים הם בבחינת שלד, שאין בו כלום מלבד תמונת ראש הרשות, מספרי טלפונים וכמה פריטי מידע בודדים (שייתכן גם לא עדכניים). בממוצע, נכון לסוף 2021 הרשויות הערביות מפרסמות רק כשליש (33%) מהמידע שעליהן לפרסם.

למעט רשויות בודדות, אין אנו רואים קבוצה ברורה של רשויות שמקפידות על רמה ראויה של שקיפות. על-פי התוצאות ניתן להבחין כי בשנה מסוימת הרשות מקבלת דירוג גבוה יותר במוניטור השקיפות, ובשנה העוקבת חלה הידרדרות ניכרת באיכות האתר שלה. בדיקת האתר מראה כי הרשות פרסמה מידע באתר בעת הקמתו, או אולי לאחר עתירה של העמותה, אך לא התמידה בפרסום, ובחלוף הזמן חלק משמעותי מהמידע הפך לא רלוונטי.

גם בעניין זה, טוענות חלק מהרשויות למחסור במשאבים שלא מאפשר שיפור בתחום. אולם קשה להלום טענה זו כנימוק לאי-העלאת מספר מסמכים לאתר כמדי חודש, כשמדובר ברשויות עם מאות עובדים ותקציב שנתי בשווי של עשרות ואף מאות מיליוני שקלים. כן קשה לראות בטענות אלה כהצדקה לאי-קיום חובות המוטלות בחוק, כשבמקביל הרשות משקיעה משאבים רבים בפרסום ברשתות החברתיות (הגובל בחלק מהמקרים בקידום אישי ותעמולת בחירות), חרף היעדר חובה בחוק לעריכת פרסום כזה.

מעבר לכך, במסגרת תכנית החומש 922 ניצלו חלק מהרשויות תקציבי דיגיטל ציה לצורך פיתוח אתרי האינטרנט, אך בחלוף הזמן לא הקפידו על הזנת מידע עדכני באתרים, ללמדנו כי אין זו בעיה תקציבית, אלא בעיקר כשל ניהולי ומערכתית, שנובע בין היתר מאי-הענקת החשיבות המתבקשת לערך השקיפות.

כשלים ביישום חוק חופש המידע

חוק חופש המידע הינו שער הגישה הבלעדי למידע הציבורי שאין החוק מחייב פרסומו באופן יזום על-ידי הרשות. חוק זה מהווה מסגרת נורמטיבית מקיפה למימוש זכות היסוד לקבלת מידע. החוק מחייב מינוי ממונה על העמדת מידע לציבור מקרב עובדי הרשות, מעגן את הזכות לקבלת מידע, מסדיר את מנגנון

האגרות לטיפול בבקשה, וקובע לוח זמנים ברור לטיפול בבקשות למידע.

במסגרת פעילותה, נחשפת העמותה לקשיים שונים בכל הנוגע ליישום חוק חופש המידע. אחד הכשלים המרכזיים בתחום זה הוא אי-מינוי ממונה על יישום החוק, או הטלת המלאכה על עובדים בכירים (דוגמת גזבר או מנכ"ל) שאין זמנם מאפשר מילוי משימה זו, השתתפות בהכשרות והעמקה בתחום. כשל משיק אחר בא לידי ביטוי בחילופי גברי בתדירות גבוהה.

כתוצאה לכך, ישנם עיכובים בטיפול בבקשות. פניות לרשויות לפי חוק חופש המידע לא זוכות למענה, ופונים מהציבור נאלצים לפנות לערכאות לצורך קבלת מענה לפנייותיהם. הוצאות הליכים אלה מושתות בסופו של יום על הרשויות.

כמו כן, מתקבלות מדי פעם החלטות שגויות וגורפות, כמו דחיית בקשה למידע במלואה בטענה לפגיעה בפרטיות או סייג אחר, חלף השחרת מרכיב מסוים רלוונטי באחד המסמכים המבוקשים, וכיוצא באלה טעויות המעידות על חוסר בקיאות בהוראות החוק ובתחום חופש המידע בכלל.

אי-קביעת תקצוב ותקינה לתפקיד הממונה על העמדת מידע לציבור על-ידי משרד הפנים היא אחד החסמים בפני יישום החוק והתפתחות תחום זה. חלק מהרשויות מלינות על עומס עבודה והיעדר כוח אדם לטיפול בבקשות. אולם, נתוני היחידה הממשלתית לחופש מידע מראים כי ברשויות קטנות ובינוניות אין פעילות ענפה שמצריכה העמדת כוח אדם בהיקף משמעותי.⁴⁸ על-פי הדוח האחרון של היחידה, בשנת 2020 נשלחו כ- 1,114 בקשות למועצות המקומיות בארץ עמן נמנות 84% מהרשויות הערביות, בממוצע קיבלה כל מועצה כ-9 בקשות במהלך השנה. דוחות הממונים על חופש המידע באתרי הרשויות מראים אף הם כי רוב הרשויות מטפלות בבקשות ספורות לאורך השנה. להערכת העמותה, הקצאת כ-10% משרה מספיקה לצורך הטיפול בבקשות המופנות לרשות במרבית הרשויות הערביות.

כאמור, בחלק מהרשויות הערביות חוק חופש המידע אינו מיושם כלל, ומענה לפנייות ניתן רק במסגרת עתירה לבית המשפט המחוזי. דוח היחידה הממשלתית לחופש מידע מראה כי חמש מתוך שש הרשויות שהוגש נגדן מספר העתירות הרב ביותר ב-2020 הן רשויות ערביות. למשל, כנגד כל אחת מהעי-

48 היחידה הממשלתית לחופש המידע דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות 2020 (2021).

ריות תל אביב-יפו וחיפה (המטפלות במאות בקשות בשנה) הוגשו 2 עתירות בלבד, ואילו כנגד עיריית קלנסווה הוגשו 6 עתירות וכנגד המועצה המקומית סאג'ור הוגשו 7 עתירות. הדוח מראה כי מספר העתירות שהוגשו במחוז הצפון, בו ממוקם חלק הארי של הרשויות הערביות, עולה על מספר העתירות שהוגשו במחוז ירושלים, בו שוכנים משרדי הממשלה, הכנסת, מבקר המדינה, הנהלת בתי המשפט, בנק ישראל ומוסדות ממשל אחרים.

מיותר לציין כי המציאות בה בקשות לקבלת מידע נענות במסגרת הליכים משפטיים אינה מזמינה את ציבור התושבים לממש את זכותו על-פי החוק, שכן הידע והמשאבים לניהול הליך משפטי לצורך קבלת מידע אינם נחלת הכלל. המספרים הנמוכים של הבקשות המופנות לרשויות כמדי שנה (כעולה מהדוח), לצד העובדה כי כמעט בכל העתירות המוגשות לבתי המשפט העורתיים הם עמותות וארגונים ציבוריים, מוכיחים כי הציבור הרחב אינו מנצל זכות זו, וייתכן אף כי אינו מודע לזכות ולדרכים למימושה. ממצאי מוניטור השקיפות 2021 מראים שיותר מ-45% מהרשויות לא פרסמו באתריהן פרטים בסיסיים בנוגע לדרכי יישום חוק חופש המידע.

6. היעדר אכיפה עירונית

מתוקף תפקידה, אמונה הרשות המקומית, בין היתר, על אחזקת הרחובות, המדרכות והגנים הציבוריים ותקינותם, וכן על שמירת הניקיון ומניעת מפגעי תברואה, שמירה על ביטחון הציבור ובריאותו ושמירה על הסדר הציבורי. לשם כך, מוסמכת מועצת הרשות להתקין חוקי עזר שיאפשרו לרשות מילוי משימות אלה.⁴⁹

בנוסף, מוטלות מספר חובות על כל רשות מקומית לאכיפת חיקוקים בתחום השמירה על שלום הציבור ובריאותו, שמירה על איכות הסביבה ושמירה על הסדר הציבורי ועוד. עם אלה נמנים חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, פקודת דת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג-1963, פקודת הכבלת וחיקוקים רבים נוספים.⁵⁰

49 ראו נא סעיפים 249 ו-250 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

50 ראו נא סעיף 55 והתוספת השלישית לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

הרשות המקומית משמשת כגוף אכיפה של הוראות הדין הרלוונטיות, ומתקינה ואוכפת חוקי עזר בתחומה שתואמים את אופייה של הרשות וייחודיותה (יישוב חקלאי שונה מעיר, עיר הממוקמת על שפת הים שונה מעיר אחרת וכך הלאה). כל אלה כאמור, נועדו לשפר את איכות חיי התושבים, לשמור על בריאותם ושלומם ולשמור על נראות המרחב הציבורי.

הגם ש-"האכיפה העירונית" נהיתה לשם מערך שמוקם (בעיקר) בעיריות הגדולות ועניינו בעיקר בביצוע פעולות אכיפה במרחב הציבורי, בפרק זה נעמוד על אכיפת הוראות הדין וחוקי העזר במובן הרחב, לרבות גביית אגרות והיטלים מכוח חוקי עזר. בהקשר זה יודגש כי הסמכות להתקין חוקי עזר כוללת הסמכות לגבות מכוחם היטלים ואגרות שיהוו מקור הכנסה עצמי עבור הרשות, ויאפשרו בידיה להגשים המטרות שנועדו אותם חוקי עזר לקדם.

כפי שיפורט מיד, רשויות מקומיות רבות אינן מתקינות חוקי עזר שיעניקו בידיהן הסמכות לטפל בנושאים בתחום הסדר והמרחב הציבורי והגנת הסביבה, ו/או לא אוכפות חוקי עזר, הן בהיבט פעולות האכיפה והן בכל הקשור לגביית היטלים ואגרות מכוחם. כן לא פועלות הרשויות לאכיפת הוראות דין החלות מכוח חוק רישוי העסקים וחוקים ארציים אחרים (בשורת הבאות נרחיב על מחדלי רישוי העסקים). חמור מכך, רשויות רבות לא מסמיכות פקחים ותובעים עירוניים ואין בידיהן הכלים הארגוניים הבסיסיים לאכיפת החוקים הארציים וחוקי העזר בתחומן.

אי-התקנת חוקי עזר ואכיפתם

ככלל, אין אנו רואים פעילות ענפה בתחום חוקי העזר. בשונה מהכנסת, התקנת חוקי עזר ודיון בהם אינם אירוע שגרתי במועצות הרשויות המקומיות. כפי שניתן להיווכח מעיון באתרי הרשויות הערביות, מרבית חוקי העזר נקבעו לפני שנים ארוכות, וחלקם אף אינם רלוונטיים כיום. בדרך כלל, הרשויות מאמצות נוסח אחיד של חוקי העזר שנקבע על-ידי משרד הפנים. ברשויות רבות, עדכון חוקי העזר שולי למדי והוא פרי הנחיה פרטנית ממשרד הפנים. מועצת הרשות ממעטת להכניס שינויים בחוקי העזר שיתאימו אותם לרוח התקופה, לא כל שכן להתקין חוקי עזר חדשים שיתנו בידי הרשות כלים להתמודד עם סוגיות עכשוויות שבתחומי סמכותה ואחריותה.

במישור האכיפה, כמעט ואין זכר לחוקי העזר בעבודת הרשויות הערביות, וספק רב אם הציבור הרחב מודע לקיומם.

בשנים האחרונות, וכחלק מתכנית 922 ואמצעי התמרוץ האחרים להגדלת ההכנסות העצמיות לרשויות, התקינו חלק מהרשויות חוקי עזר "מניבים" (כאלה שכוללים תשלום היטלים או אגרות), בעיקר בתחום סלילת הכבישים והשילוט. רשויות אחדות החלו בהכנות לקראת התקנת חוק עזר בתחום הח"נייה שייאכף בעיקר בצירים מרכזיים.

אולם, דומה כי אין התקדמות במישור הביצוע. כך למשל, בתחום השילוט, הוקמו בחלק מהיישובים לוחות מודעות עירוניים להשכרה, אך אין עדות בשטח לפעולות אכיפה (ואפילו לא באמצעות שליחת התראות) כנגד שלטים ללא רישוי, או שלטים פיראטיים המוצבים על מדרכות ומעגלי תנועה, ואין גביה משמעותית של אגרות שילוט (כפי שניתן להתרשם מעיון בתקציב הרשויות). לדוגמא, על-פי מידע שנמסר לעמותה מעיריית רהט (העיר הערבית השנייה בגודלה בארץ), מאז 2003 הותקן חוק עזר להסדרת השילוט, אולם מאז לא גבתה העירייה אגרות שילוט מבתי העסק. עיריית באקה אל-גירבייה התקינה חוק עזר בשנת 2007 אך זה לא יושם. עיריית קלנסווה התקינה חוק עזר ב-2021 אך טרם פעלה לפיו. המועצה המקומית טורעאן לא גבתה כל אגרה מכוח חוק העזר שהתקינה ב-2013. במחדלן זה הפסידו רשויות אלה הכנסות בשווי מיליוני שקלים!

בנוסף, טרם נעשו פעולות מיפוי ומדידת שלטים שהם שלב מקדים לביסוס התשתית העובדתית הראשונית הנדרשת לאכיפה כלשהי. כמובן, המשמעות של מחדל זה הינה המשך פגיעה במרחב הציבורי ובטיחות הולכי הרגל במדרכות (הצרות ומעטות ממילא), והפסד מקור הכנסה משמעותי כאמור.

דוגמה נוספת קיימת בתחום היטלי סלילת הכבישים והמדרכות, שאמורים להיות אף הם מקור הכנסה ממשי. חוקי העזר בתחום זה נקבעו בחלק מהמקומות עם הקמת הרשויות וכמעט ואין להם ביטוי במציאות. לאחרונה, הותקנו חוקי עזר חדשים על-ידי מספר רשויות אך יישומם מלווה בקשיים לא מעטים, וככל הנראה אין הרשויות חפצות בהם. בעיר סחינין קמה זעקה לאחר שהעירייה שלחה לתושבים דרישות לשאת בהיטלי סלילה, וחלקם ארגנו הפגנה מול בניין העירייה ופעולות מחאה נוספות, תוך שהם מכנים את חוק העזר "חוק דמי חסות". כתוצאה של לחץ ציבורי, מועצת העירייה התכנסה ואישרה את ביטול חוק העזר, אך צעד זה לא אושר על-ידי שרת הפנים.

מהאירוע בסחינין ומחוסר המעש בתחום זה ביתר הרשויות ניתן להתרשם

כי ההיגיון המנחה מאחורי חוסר האכיפה בתחומים אחרים נוכח גם כאן: הימנעות עקבית מכל פעולה שעלולה לעורר מתיחות כלשהי בין התושבים לדרג הנבחר. הדבר מביא לקיפאון במנעד רחב של תחומים, ומונע הסדרה של מצבים בלתי חוקיים או שיפור פני היישוב והגדלת הכנסות הרשות, שיאפשרו בסופו של יום שיפור בביצועי הרשות ושירותיה.

תת אכיפה בתחום רישוי העסקים

הגם שהזכות לעסוק בכל עיסוק או משלח יד נחשבת לזכות חוקתית בישראל, נקבעו הגבלות שונות על זכות זו, במטרה להסדיר את העיסוקים השונים ולשמור על אינטרסים חיוניים אחרים. לפיכך, כשם שאין אדם יכול לשמש כרופא או עורך דין ללא הכשרה מתאימה וללא קבלת רישיון, הכלל המנחה בתחום רישוי העסקים (המוסדר בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968) הוא שאין מפעילים עסק ללא רישוי שיבטיח תקינותו, הגנה על בריאות הציבור, ביטחונו ובטיחותו, ושמירה על הסדר הציבורי ואיכות הסביבה.

החוק והצו שנקבע מכוחו קובעים את סוגי העסקים הטעונים רישוי, הגופים המעורבים במתן רישוי ותקופת הרישיון. כן קובע החוק סוגים שונים של רישיונות ואת הפרוצדורה לקבלתם. לפי החוק, ככלל, הרשות המקומית היא רשות הרישוי עבור העסקים שבתחומה, והיא הגוף המתכלל בהליך הרישוי. המעוניין בהפעלת עסק אמור לפנות בבקשה מתאימה לרשות, בצירוף הטפסים הנדרשים, לשאת באגרה שתשולם לקופת הרשות, והרשות היא זו שתטפל בהליך הרישוי, תוך פניה לגופים המעורבים בו (לפי סוג העסק) - משטרה, כבאות, משרד הבריאות, ועדת התכנון והבניה ואחרים.

כרשות רישוי, מחויבת הרשות לוודא עמידת העסקים שבתחומה בתנאים שנקבעו ברישיון העסק ובסטנדרטים הבריאותיים והבטיחותיים המקובלים. לפיכך, אמורה הרשות לבצע בדיקות עתיות, לתת לעסקים התראות להסרת הליקויים שהעלתה הבדיקה, ואף להוציא צווי סגירה לעסקים שלא פועלים כדין במקרים המתאימים.

כמו כן, מוסמכת הרשות, לאחר גיבוש התשתית העובדתית הנדרשת, להעמיד את העוברים על החוק לדין ולבקש מתן צווים לסגירת עסקים והפסקת פעולות הנעשות לצורך פתיחת עסקים שיפעלו בניגוד לחוק.

יוטעם כי הפעלת עסקים ללא רישוי עלולה להיות "פצצה מתקתקת", והשל-

כותיה לעתים הרסניות. דוגמאות לכך הן תחנות דלק ומפעלים ללא אישורי הבטיחות והכבאות הנדרשים, מסעדות ועסקים למכירת מזון ללא פיקוח, עסקי גידול ושחיטת בעלי חיים שלא עומדים בתנאי התברואה הנדרשים ועוד. במקרים בהם תרחישי אימה מתממשים, הרשות המקומית ואנשיה עלולים לשאת באחריות לכך.

דוחות מבקר המדינה מהעשור האחרון שופכים אור על המחדל החמור בתחום. למשל, כעולה מהדוחות, בשנים 2011-2012 פעלו 280 מתוך 355 עסקים בעיר סחינין ללא רישוי. דוח אחר העלה נתונים דומים ביחס למצב הרישוי במועצה המקומית אבו גוש: על-פי הדוח מ-2013, 76 מתוך 87 עסקים פעלו בתחום המועצה ללא רישוי.⁵¹

ממצאים עגומים עלו אף מבדיקות שיזמה העמותה, אשר העלו כי בחלק מהרשויות פועלים עסקים רבים ללא רישוי. למשל, נכון לשנת 2017 כ-60% מהעסקים בעיר טמרה, כ-59% מהעסקים באום אלפחם, כ-35% מהעסקים ביפיע, כ-52% מהעסקים בדאלית אל-כרמל, וכ-30% מהעסקים בנצרת פעלו ללא רישוי. עוד עלה מתשובות שקיבלה העמותה ממספר רשויות כי אין בנמצא רישום בנוגע לרישוי עסקים מסוכנים בתחום הדלק והאנרגיה, ובחלק מהרשויות פעלו בשנים האחרונות תחנות דלק ומזנונים בתוך בתי הספר ללא רישוי ופיקוח מתאים.⁵²

בתחום זה, עולה תכופות הטענה כי המחדל נובע מבעיות ארציות בתחום התכנון והבניה, ובפרט הבעיה של מחסור באזורי תעשייה ביישובים ערביים. אולם, הנתונים שלעיל מראים כי הבעיה מורכבת בהרבה, וחלק ניכר מהאחריות מוטל על שכמן של הרשויות המקומיות. הטענה להיעדר אזור תעשייה יכולה לספק הסבר (אך לא הכשר) להיעדר רישוי של מפעל כזה או אחר, אך ברי כי אין זו הסיבה להפעלת מאות עסקים וחנויות ללא רישיון עסק.

51 מבקר המדינה **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (2014); מבקר המדינה **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015).

52 עת"מ 64929-12-17 בעניין מועצה מקומית בועיינה נוגידאת; עת"מ 41044-12-20 בעניין עיריית עראבה; עת"מ 61344-01-18 בעניין מועצה מקומית כפר מנדא; עת"מ 64863-02-18 בעניין עיריית טמרה; עת"מ 66526-12-18 בעניין עיריית באקה אל-גרבייה; עת"מ 72632-01-18 בעניין מועצה מקומית שעב.

היעדר פקחים ותובעים עירוניים

כידוע, המדינה היא המאשימה בהליכים פליליים והתובע מטעמה הוא היועץ המשפטי לממשלה, על נציגיו. לצד זאת, נקבע בחוק כי בידי היועץ המשפטי לממשלה האפשרות להסמיך תובעים נוספים מטעמו.⁵³

לשם ביאור מתווה ההסמכה האמור, בפרט לעניין הרשויות המקומיות, פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחייה מפורטת בדבר הסמכת תובעים ברשויות, השיקולים הרלוונטיים לעניין, והגורמים הקשורים להליך.⁵⁴ ההנחיה מתווה את המסלול לקבלת הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה בכל הנוגע לשלל התחומים המחייבים תביעה ברמת השלטון המקומי, שאינם המשפט הפלילי הקלאסי - חוקי עזר מוניציפאליים וחוקים ארציים המסדירים סוגיות מוניציפליות, כגון חוק רישוי עסקים. כן מקימה ההנחיה ועדה מיוחדת להמלצה בפני היועץ המשפטי לממשלה על מתן הסמכה לתובעים, ואשר מתפקידה אף לפקח על פעילות התובעים באמצעות דיווחים תקופתיים.

יובהר כי בפועל, בהיעדר תובע עירוני, אין דרך לאכיפת חוקי עזר, חוק רישוי העסקים וחיקוקים מוניציפאליים אחרים, והעמדת העבריינים לדין מכוח חיקוקים אלה. לצורך העמידה על מהות תפקידה של התביעה העירונית נביא מדבריו הקולעים של מבקר המדינה, שבחן את תפקוד התביעה במספר רשויות במסגרת הדוח האחרון שפרסם:⁵⁵

”מערך התביעה ברשות המקומית (להלן - התביעה העירונית) הוא חלק מרכזי במערך האכיפה של הרשות. התובעים מטעם הרשויות המקומיות שותפים בגיבוש מדיניות האכיפה של הרשות, קובעים את מדיניות התביעה העירונית ומיישמים אותה. בתפקידם כתובעים פליליים, התובעים העירוניים משמשים נציגי היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ”ש לממשלה) ומנהלים את ההליכים המשפטיים כפוף להנחיותיו, תוך כדי שמירה על עצמאות התביעה. תובעי הרשות המקומית מנהלים בשמה את כל ההליכים המשפטיים שעניינם אכיפה של חוקים בתחומים שהאחריות לאכיפתם היא בסמכות הרשות המקומית.”

53 סעיף 12(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ”ב-1982.

54 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס’ 8.1100 בדבר הסמכת תובעים ברשויות המקומיות.

55 מבקר המדינה דוח שנתי 71 לשנת 2020 ולחשבונות שנת הכספים 2019 (2021).

חרף מרכזיות תפקידו של התובע העירוני ברשות, התמונה בשטח עגומה למדי. באחד מפרקי דוח זילבר הנזכר, ניתנה התייחסות מפורטת לתמונת המצב אשר למערך התביעה ברמת השלטון המקומי, תוך שהצוות מצביע על העובדה כי רשויות מקומיות רבות (112 רשויות מקומיות עד 2013!), לא פעלו להסמכת תובע בתחומן. תשובה שהתקבלה במשרדי העמותה בחודשים האחרונים, במענה לפנייתה למשרד המשפטים בבקשה לקבלת מידע, העלתה כי מאז שפורסם דוח זילבר לא התחולל שינוי מהותי. על-פי תשובת משרד המשפטים, מתוך שמונים וחמש הרשויות הערביות, רק כמעט רשויות פועלים תובעים בעלי הסמכה מתאימה או למצער הוגשה בקשה מטעם הרשות לקבלת ההסמכה הנדרשת.

לעמותה נודע כי בקשות מספר רשויות להסמכת תובע עירוני נדחו בשל היעדר מערך אכיפה, הכולל התקנת חוקי עזר עדכניים והסמכת פקחים עירוניים על-ידי הרשויות. כפי שהורחב לעיל, חוקי העזר הם הבסיס המשפטי לעבודת מערך התביעה. הפיקוח העירוני הוא זה שבוחן את יישום הוראות החוק בשטח ומניח בפני התובע העירוני את המסד העובדתי הנדרש למילוי תפקידו ונקיטה בהליכים משפטיים. ברי כי בהיעדר פיקוח כזה, לא יהא לתביעה לאן להתקדם. כאמור בדוח זילבר, הפיקוח הינו "החוליה הראשונה בשרשרת האכיפה".

הסמכות להסמכת פקחים עירוניים קיימת בחוק רישוי עסקים, בחוק למניעת עישון במקומות ציבוריים, בחוק למניעת מפגעים ובמספר חיקוקים נוספים. אולם ניכר כי אין הרשויות מפעילות פיקוח משמעותי, והוא נעשה בהיקף מצומצם למדי, וכאמור, מחדל זה שומט את הקרקע מתחת למערך התביעה העירונית.

למרבה הצער, כשל זה אינו מתמצה בבעיה של היעדר תובעים ופקחים. נתונים שהגיעו לאחרונה לידי העמותה מהעיריות רהט ונצרת (כאמור), שתי הערים הערביות הגדולות) מעידים על תת אכיפה. על-פי דוח מסכם של התביעה העירונית בנצרת ננקטו ברחבי העיר כ-30 הליכים משפטיים בשנה האחרונה; אותן דוח מרהט מראה כי האכיפה מתמקדת בתכנון ובניה, ואין בנמצא עדות לאכיפה מכוח חוקי העזר העירוניים, חוק רישוי עסקים, החוק למניעת מפגעים, ויתר החוקים שאכיפתם באחריות הרשות המקומית.

כעולה מדוח מבקר המדינה ודוח זילבר, מחדל התביעה העירונית (שבא לידי ביטוי, בין היתר, בהיעדר תובעים ופקחים), אינו נחלתן של הרשויות הערביות בלבד, אולם הוא מקבל משנה חומרה בהיעדר חוקי עזר ובהינתן מדיניותן (הלא מוצהרת) של הרשויות הערביות בהימנעות עקבית מכל "עיונות" או שימוש במנגנוני אכיפה, בהתאם לחובתן לפי הדין, במערכת היחסים שבין הרשות לפרט.

ג7. קשיים בתפקוד נבחרי ציבור

הנחת המוצא שבבסיס דיני השלטון המקומי, בדומה לתפיסה הרווחת בנוגע לחברי הכנסת, גורסת כי חבר מועצת הרשות הינו אחד מגורמי הפיקוח בה וצד למשוואת האיזונים והבלמים, שמתוקף תפקידו מצביע על כשלים, מפעיל ביקורת - בין אם באמצעות הבעת דעה בציבור או נקיטה בכלים העומדים לרשותו (ועל כך בהמשך), מזהה נקודות חולשה, מעלה נושאים לדיון, ומנסה להשפיע על מדיניות הרשות ודרך טיפולה בנושאים השונים, תוך הצעת דרכים חלופיות או הצעות אחרות לשיפור.⁵⁶

בהתבסס על הנחת מוצא זו, מעניק הדין מספר כלים העומדים לרשותו של חבר המועצה, ואשר עשויים לסייע בידו למלא תפקידו ולשמש כשומר סף. בין היתר, קיים בחוק "מסלול מזורז" המאפשר לחבר המועצה לעיין במסמכי הרשות ולקבל העתק (למעט במקרים חריגים, כמו למשל אלה שבהם המידע חסוי), פניה לראש הרשות בשאלות סביב נושאים פרטניים, העלאת נושאים על סדר היום של מועצת הרשות, וכינוס המליאה על-ידי שליח מחברי המועצה לצורך דיון בנושא מסוים. ליד מועצת הרשות פועלות מספר ועדות משנה (חינוך, מאבק באלימות, כספים, מכרזים וכו'), וכהונת חבר המועצה בוועדות אמורה לאפשר לו לעקוב מקרוב אחרי סוגיות ספציפיות, לדון בהן, לקבל מידע, וליזום הצעות שיובאו למליאה באותם נושאים. עיריות מחויבות להעמיד חדר עבודה לחברי המועצה שבו יוצבו טלפון, פקס ומחשב.⁵⁷

56 ראו והשוו, עת"מ 15-04-44389-04 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' עיריית טירה ואח' (08.11.2015); עת"מ 20-06-64225-06 אורי אהד נ' עיריית פתח תקווה (29.07.2020); עע"מ 1207/15 חיים מנחם רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק (18.08.2016); ה"פ (ח"י) 13/01 נאיף חג'ו נ' סמיר חוסיין, ראש המועצה המקומית דיר חנא (13.1.02).

57 סעיף 125ג, 140א, 147-160, והסעיפים 5-10, 27-28, 36-38 לתוספת השניה, לפקודת העיריות [נוסח חדש]. הוראות דומות חלות על המועצות המקומיות והאזוריות מכוח צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשמ"ח-1958.

חרף הכלים שנסקרו מעלה ותרומתם החשובה למילוי תפקידו של חבר המועצה, קיים פער ניכר בין המצב הראוי, כפי שהוא משתקף מדברי החקיקה המעגניים זכויות שונות של חבר המועצה, לבין המצב המצוי בשטח.⁵⁸ העוקב אחרי ישיבות המליאה באתרי הרשויות באינטרנט, ובמיוחד המאזין להקלטות הישיבות, יבחין בנקל בהבדל זה.

בפועל - כך עולה משטף הפניות התדיר של חברי מועצות הפונים למשרדי העמותה ומבקשים ייעוץ משפטי בנוגע לתנאי כהונתם וזכויותיהם, רבים מחברי המועצות אינם מודעים לזכויותיהם, ומתקשים לממש זכויות אלה. כשל זה מביא למצב שחבר המועצה מביע בדרכים שונות מורת רוחו מהתנהלות מסוימת, מבלי שהוא מצליח לעיין במידע הרלוונטי, או להעלות את הנושא על סדר היום ולהשמיע את הביקורת שבפיו בישיבות המועצה.

מאותן פניות חברי מועצות, ומתשובות שמקבלת העמותה מעשרות רשויות, עולה אף כי ועדות החובה ברשויות אינן מתפקדות. בחלק מהרשויות לא הוקמו ועדות ובחלק אחר הוועדות אינן מתכנסות. כך, גם התפקיד שייעד המחוקק לנבחרי הציבור כמנועי הפעילות של הוועדות אינו ממומש.

בנוסף לאמור, מתקשים חברי מועצות להיעזר בגורמי בקרה פנימיים וחי-צוניים, שיכולים לסייע בידיהם לממש זכויותיהם השונות. **במישור הפנימי** - מי, מנגנון הפנייה ליועץ המשפטי לרשות וההיוועצות בו אינו יעיל,⁵⁹ מרבית היועצים המשפטיים אינם עובדי הרשות וזמינותם מוגבלת, ושורר חוסר אמון בין חברי מועצות (ובפרט חברי אופוזיציה) לבין היועצים המשפטיים. סמכות ועדת הביקורת לבקש **ממבקר הרשות** להכין דוח בסוגיה פרטנית כמעט ולא מנוצלת.⁶⁰

במישור החיצוני, יכולת חברי המועצה לפנות ל**בתי המשפט** מוגבלת לאור ההוצאות הכרוכות בכך; **משרד הפנים** - מתוך תפיסה שהוא רגולטור ולא "שמרטף" - אינו נעתר לכל פניה של חברי מועצות, ואינו ממהר לפעול גם מקום שהוא מוסמך לעשות כן; **מבקר המדינה** אינו מתערב בסוגיות בהתהוות או בהליכים התלויים ועומדים בפני בתי המשפט ואינו יכול להושיט סעד

58 ראו, מיכל לרר "סוגיות הקשורות לשחיתות בשלטון המקומי" (הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 29.12.20); דוח זילבר, לעיל הי"ש 3; אביטל פרידמן ואסף שפירא "חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוקטובר 2020).

59 ראו, סעיף 5א לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975; מבקר המדינה **דוח שנתי 71א** (2020).

60 סעיף 170ג(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש].

מידי; כמעט ואין כלי **תקשורת** מקומיים עצמאיים, התקשורת הארצית אינה מגלה עניין בסוגיות מוניציפליות, ובוודאי פריפריאליות או מגזריות, ובכל מקרה ספק אם יש לחברי המועצות גישה אליה. יובהר כאן כי הממונה על המחוז במשרד הפנים ומבקר המדינה מוסמכים לפעול ולסייע בידי חברי המועצות בסוגיות מסוימות, אך ההיעזרות באלה מחייבת ידע ומשאבים שלרוב אינם נחלתם של חברי המועצות.

היריבות הקשה השוררת בין האופוזיציה לקואליציה ברוב היישובים, שחוסמת כל אפשרות להידברות ושיתוף פעולה, ואי-שליטת חלק מחברי המועצות בשפה העברית, רק מחריפות בעיות אלה.

בתחילת 2020, יזמה העמותה השתלמות בת 10 מפגשים, שנערכה בשלושה מוקדים (נצרת, טייבה ובאר שבע), בהשתתפות כ-100 נבכרי ציבור, אשר כללה שורה של הרצאות בנושאים משפטיים וציבוריים. משרד הפנים יוזם יום עיון בתחילת הקדנציה. אך ברי שיוזמות אלה, חשובות ככל שיהיו, אינן מספקות מענה לכלל הבעיות ואינן מקיפות כלל הנושאים הנוגעים לנבכרי הציבור ותפקידם, ובשל כך נדרשת בחינה יסודית של מכלול האתגרים שחווים חברי המועצות וגיבוש פתרונות בהתאם.

לסיכום האמור, ככלל, תפקוד נבכרי הציבור לקוי ורובם נתקלים בחסמים המונעים מהם למלא את המשימה לשמה נבחרו. לשון אחרת, קיים קושי ממשי למנף את הזכויות והכלים שהדין מעניק לנבחר הציבור ליכולת השפעה ממשית בחיי המעשה.

ד. הצעות והמלצות להתנעת שינוי בעבודת הרשויות הערביות

17. רקע

מהמקובץ לעיל ניתן להסיק כי הרשויות הערביות חוות אתגרים וסובלות ממספר כשלים, שמן הראוי כי יטופלו באופן מעמיק ויזכו למעקב הדוק מצד הגורמים הרלוונטיים. בתמצית, הרשויות הערביות מתמודדות עם איכות ירודה וחוסר יעילות בשירותים לתושב, שניזונה, בין היתר, מהרמה הסוציו-כלכלית הנמוכה של היישובים ולא תורמת לשיפור ומגל אלימות אכזרי. ברמה הפנימית-ניהולית, אנו עדים לכשלים בתחום המינוריים, הרכש, ובעבודת מערכי הגביה והביקורת. ישנה תת אכיפה בתחום המשמעת, עבודת מרבית הרשויות מתאפיינת בחוסר שקיפות, ומערך התביעה העירונית מושבת ברוב הרשויות. נוכחות חברי המועצות כחלק ממנגנון מובנה של איזונים ובלמים אינה מוגשת דיה, ודומה כי אין בידיהם הידע והכלים הנדרשים למילוי תפקיד זה.

העמותה בדעה כי חילוץ הרשויות הערביות ממצוקותיהן, מיגור דפוסי שחיתות וקידום מנהל תקין מחייבים פעולה במספר מישורים. ברמה הפוליטית, האחראיות מוטלת על המפלגות הארציות ועל הרשימות הדמוקרטיות המקומיות הנטולות שיוך חمولתי, כשם שהיא מוטלת על התושבים ברמת הפרט. ברמה החינוכית - תודעתית האחראיות מוטלת על מערכת החינוך, התקשורת והחברה האזרחית עמה נמנית העמותה. ברמה הניהולית-פנימית, מוטלת האחראיות על הרשויות עצמן.

יובהר כי אין אנו מתעלמים מקשיי תקציב הנובעים מאפליה ממשלתית ארוכת שנים בחלוקת המשאבים ופיתוח התשתיות (ותכניות החומש שנועדה לצמצם פערים הינה בבחינת הודאה רשמית בכך), אך כאמור, הצגת קשייהן השונים של הרשויות כבעיה תקציבית גרידא מעוותת את התמונה ואינה תורמת לשינוי.

מכל מקום, תכניות החומש מעמידות תקציב משמעותי לטובת הרשויות, שראוי כי יושקע בבניית תהליכים ומנגנונים לפיתוח כלכלי ברשויות וכן לפיתוח ארגוני ומקצועי שיביא אף הוא לחיסכון במשאבי הרשויות והגדלת הכנסותיהן.

**עמדת העמותה בשורות אלה וההצעות בהמשך לניצול תכניות החומש כמ-
נוף לקידום מנהל תקין ושינוי דפוסי ניהול ברשויות, יתמקדו בשינויים
המיוחלים ברמה הניהולית-פנימית, שהאחריות לה מוטלת על הרשויות
עצמן (כמוסדות) ועל משרד הפנים בכובעו כרגולטור.**

כידוע, הרשויות המקומיות לוקחות חלק פעיל בתוכנית החומש, הן בחלקי
התכנית הנוגעים למשרדי ממשלה שונים שיקצו תקציבים לשיפור שירותם
תוך שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות - כגון מוסדות התכנון ומשרד
הרווחה שסייעו בתגבור מחלקות ההנדסה והרווחה, משרד התחבורה שיקדם
תכניות תמרור מקומיות, ומשרדי ממשלה וגופים נוספים שיתקצבו הקמת
מתקני ספורט, ספריות, אזורי תעשייה ועוד; והן בחלק הנמצא בהובלת משרד
הפנים, בו מעורבות הרשויות באופן ישיר.

בסעיף 23 לתכנית נקבע, בין היתר, כי יתוגבר התקציב השוטף של הרשויות
לאורך שנות התכנית בכ-200 מיליון ₪ מדי שנה. בנוסף, נקבע כי "מטרת
העל של תוכנית העבודה בתחום השלטון המקומי היא שיפור רמת השירותים
ורמת החיים של התושבים ברשויות התוכנית" (סעיף 23). להשגת מטרת על
זו, הוחלט על שורה של פעולות להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות, ועל
פעולות לשיפור התשתית הארגונית והניהולית בהן והגדלת יכולות הביצוע.

אשר לפיתוח הכלכלי, הוחלט כי התכנית תכלול קידום נושאי חובה ברשות
(כגון סקרי נכסים), מענקי פיתוח בתחום התשתיות, קידום פרויקטים כל-
כליים מניבים, ומתן תמריצים על סמך ביצוע בפועל של פרויקטים. לצורך
יישום תכליות אלה הוחלט על מתן מענה דיפרנציאלי בהתאם לאופי הרשות
וקביעת אבני דרך תוך סימון תחומי ליבה מחייבים.

אשר לחיזוק ההון האנושי ופיתוח התשתית הארגונית הוחלט כי התכנית
תכלול השלמת תהליכי פיתוח ארגוני, פעולות לשיפור תהליכי עבודה באמצע-
עים דיגיטליים, הגדלת השתתפות עובדי הרשויות בהכשרות של משרד הפנים,
וביצוע הכשרות ייעודיות לבעלי התפקידים השונים. גם במישור זה נקבע כי
ינתן מענה דיפרנציאלי בהתאם לתנאי הרשות, וכי יקבעו תנאי סף לכניסה
לתכנית ויסומנו יעדים שעל הרשות לעמוד בהן.

להשלמת התמונה יצוין כי היעדים בדבר פיתוח כלכלי וחיזוק ההון האנושי
ופיתוח התשתית הארגונית עוגנו אף ביתר תכניות החומש, שעליהן עמדנו
לעיל. גם שם נשמרה החלוקה בין פרויקטים ברמה המוניציפאלית בהובלת

משרד הפנים, לבין פרויקטים ומשימות שבאחריות משרדי ממשלה אחרים.

לדעתנו, יישום מטרת העל של תכניות החומש וניצול ראוי של התקציבים שהוקצו לשם כך טומנים בחובם פוטנציאל ממשי להתנעת רפורמות כלכליות וארגוניות ברשויות, ולשינוי דפוסי עבודה תוך חיזוק מנגנוני הבקרה ברשות וביסוס התשתית הארגונית לקידום מנהל תקין ויעיל. אולם הדבר כרוך באימוץ רפורמות אלה מצד הרשויות ובמעקב הדוק אחר יישום התכניות מצד משרד הפנים.

על-כן, לרפורמות אלה אמורות להידרש הרשויות עצמן תחילה, לבצע בדק בית, ולזהות כשלים ודרכים לפתרונם. משימה זו אינו קלה כלל, ואינה בהכרח נוחה או משתלמת מבחינה פוליטית-אלקטוראלית. בצמתים רבים שינוי גישה זה יהיה מלווה במתחים, אכזבות מצד גורמים הנהנים מהמצב הנוכחי, ויחייב קבלת החלטות קשות. למשל, בפעולות אכיפה מכוח חוקי העזר, בגביית היטלים ופעולות אכיפה כנגד משתמטים מתשלום מיסים מוניציפאליים, בהעמדת עובדים המועלים בתפקידם לדין משמעת, בטיפול בעסקים ללא רישוי ואף בסגירתם, בטיפול בשילוט פיראטי ועוד. אולם, אין דרך אחרת להתגבר על הכשלים, המביאים לרמת שירותים ורמת חיים ירודה. פעולות אלה יטיבו בסופו של יום עם כלל התושבים ושיפור יורגש באיכות חייהם. מכאן שהסברה, שיתוף הציבור ועדכונו בהחלטות השונות והתכלית מאחוריהן יגבירו את אמון הציבור ואת תמיכתו בשינויים מערכתיים אלה, ואף את היענותו לקריאות הרשות במידת הצורך.

כמו כן, גם משרד הפנים כרגולטור אמור להירתם למשימה, כשהכוונה אינה אך למתן "דגים" (תגבור תקציב שוטף ומענקי איזון), אלא בעיקר למתן "חכות". כלומר, לתת בידי הרשויות הכלים המקצועיים וההכוונה הנדרשת כדי להתייעל ולהתגבר על הכשלים.

חרף חומרת המצב וריבוי האתגרים, העמותה בדעה כי השינוי אפשרי, ונקיטה במספר פעולות וצעדים עשויה לתרום לתחילת שינויים רב מערכתיים ברשויות. לשם כך נדרשות פעולות **לשיפור מתן השירותים**, בדגש על קידום **דיגיטציה** בעבודת המחלקות השונות; פעולות להגברת המודעות בתחום **המאבק באלימות**, טיפול בבעיות עומק, כגון נשירה מבתי הספר והיעדר מסגרות לנוער, והקמת הוועדות למאבק באלימות ובנגע הסמים; שיפור מערך **ההון האנושי**, תוך הבטחת איוש התפקידים הסטטוטוריים על-ידי אנשים מוכשרים, חידוד

נהלים להבטחת תקינות וחוקיות המינויים והקמת התשתית הנדרשת לאכיפת דיני המשמעת; טיוב הליכי **הרכש וההתקשרות**, חידוד נהלים וכללים והגברת השקיפות בכל שלבי הליכים אלה; חיזוק מערך **הביקורת** ומתן ההכשרה והתמיכה הנדרשות למבקרים; פיתוח מערך **הגביה**, לרבות הנגשה דיגיטלית והגברת האכיפה; החייאת **האכיפה העירונית** לרבות התקנת חוקי עזר ואכיפתם והסמכת פקחים ותובעים; **הגברת השקיפות**, הן באמצעות פרסום יזום באתר הרשות והן דרך הכשרת ממונה על חופש המידע; וחיזוק מעמדם של **נבחרי הציבור** כגורם בקרה משמעותי. **כפי שנפרט בהמשך.**

מוצע כי תחומים אלה יקבעו כאבני דרך ויעדים לצורך קבלת תוספת לתקציב השוטף של הרשויות, או כאבני דרך לקידום רפורמות כלכליות וארגוניות וכחלק מהתכניות הדיפרנציאליות שיקבעו לרשויות. אמנם נדרשת מידה של גמישות בהצבת היעדים ואבני הדרך, בהתחשב באילוצים המשתנים מרשות לאחרת, אך מוטב כי הבעיות מתחום המנהל התקין יוצבו לנגד עיני משרד הפנים כתחומי ליבה (לשון התכנית) בעת קביעת התוכניות הפרטניות לרשויות.

כבר ראינו במסגרת התכנית הקודמת 922 שרשויות העדיפו השקעה בנכסים מניבים והרחבת כבישי מסחר (בתקווה כי הדבר יגדיל הכנסות מארנונה) על-פני טיפול בבעיות עומק כגון העלאת הגביה מארנונה וגבייה מכוח חוקי עזר. אם לכך נשוב במסגרת התכניות החדשות לא יבוא השינוי המיוחל, לא בתחום הכלכלי ולא בתחום הארגוני.

יצוין כי במהלך יישום תכנית החומש 922 (וגם כיום) עלו תכופות טענות ל-"חסמים" ביישום התכנית. יעדים שהתבקשו הרשויות לעמוד בהם לצורך קבלת התקציבים נתפסו בעיני חלק מהרשויות כנטל. ברם, אין להשלים עם ניסיון להכתמת כל תנאי לקבלת תקציב כחסם, ובפרט כשמדובר בתנאים חיוניים להגשמת יעדי תכניות החומש עצמם. לשם קידום רפורמות ארגוניות וכלכליות אין מנוס מקביעת תנאים ויעדים שיביאו לכך. הדרישה המשתמעת מהטענות, להעברת תקציבים ללא מתן דין וחשבון על הנעשה בפועל - לחיזוק ההון האנושי, לשיפור השירות לתושב, ולפיתוח כלכלי - חוטאת בעליל למטרות אלה.

לאור האמור, קידום מהלכים להשרשת מנהל תקין בתחומי עבודתה השונים של הרשות המקומית חיוניים ואין בלתם לפיתוח כלכלי וארגוני ולצמיחתה של הרשות. מעקב אחר תפקוד הרשויות שסומנו כרשויות "מצטיינות" בתכנית

922, אשר זכו לתקציבים לפיתוח כלכלי וארגוני ממחיש זאת. לדוגמה, ברי כי רשות המתפקדת ללא מנכ"ל, ללא מבקר פנים, ללא תקציב וללא תובע עירוני, אינה "מצטיינת" והיא תכשל בתפקודה, ושום תוספת תקציב או תמיכה ממשלתית לא תסייע לה להתגבר על כשליה הפנימיים, המהווים בעצמם חסם בפני צמיחה, שגשוג כלכלי ושיפור השירותים לתושב.

בשורות הבאות תוצג הצעת העמותה לטיפול בכשלים שפורטו לעיל. כאמור, העמותה בדעה כי השרשת מנהל תקין ומתן מענה לכשלים פנימיים אלה הם הערובה המרכזית וההכרחית לפיתוח כלכלי וארגוני לרשויות. לפיכך, מוטב אם הטיפול בבעיות אלה יהיה חלק בלתי נפרד מאבני הדרך ומהתכניות הדי-פרנציאליות שיקבעו עבור הרשויות השונות.

ההצעות שיוצגו מיד מחייבות שיתוף פעולה צמוד, בין משרד הפנים והרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים לבין הרשויות המקומיות. בחלקים מסוימים, ובפרט אלה הנוגעים להכשרה והקניית מיומנות בתחומים השונים, מוצע לבחון האפשרות להיעזר בגורמי מקצוע מהאקדמיה ומהחברה האזרחית.

2.2. צעדים לשיפור השירותים

מכלול הבעיות שעליהן עמדנו לעיל מוביל כאמור לכשלים באספקת השירותים ולאיכות ירודה של השירותים המקומיים. כשל זה מתחדד בהינתן הפער בין איכות ונגישות השירותים המוצעים על-ידי משרדי ממשלה ומוסדות שונים, המאפשרים גישה מרחוק לשירותיהם ומאגריהם האלקטרוניים, לבין איכות השירותים המוניציפאליים שמגמה זו לא חלחלה אליהם. משבר הקורונה שפקד את העולם בשנתיים האחרונות המחיש את הצורך בשיפור שירותי הרשות המקומית והצורך במתן שירותים מרחוק במגוון תחומים, תוך ניצול רשת האינטרנט והאמצעים הטכנולוגיים השונים.

דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 נדרש לסוגיה זו,⁶¹ ועמד על כשלים בתפקוד הרשויות מושא הביקורת בכל הקשור להנגשת שירותים באופן דיגיטלי. נקבע שם כי "על משרד הפנים להמשיך במאמציו למיפוי הפערים בין הרשויות המקומיות בתחום הדיגיטלי, ובקידום תוכנית לצמצום פערים אלה לשם שיפור התחום הדיגיטלי ברשויות המקומיות,

61 מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (2021).

לרבות תחום השירותים המקוונים". כמו כן, הומלץ "כי הרשויות המקומיות ירחיבו את היצע השירותים המקוונים ויגונו את המענים הדיגיטליים והתאמתם לצרכני השירותים למיניהם, ויפעלו לכך שהשירותים המקוונים יהיו אחידים, נגישים וזמינים ללקוחות בצורה קלה ופשוטה, ושיכללו היזונים חוזרים לעדכון המשתמש".

לנוכח האמור, יש לפעול להגברת נגישות התושב למחלקות וליחידות הסמך ברשות, תוך הקמת שירותים דיגיטליים תומכים שיסייעו בכך, ויאפשרו, בין היתר, קבלת מידע והסבר (באופן יזום) על השירותים והסמכויות של אותן מחלקות, שמות בעלי התפקידים הרלוונטיים, קביעת שעות קבלה או מענה טלפוני, ואפשרות לתיאום פגישות.

מוצע, מקום שהנסיבות מאפשרות זאת, להפיץ שאלון בקרב תושבים (אפשר באמצעים אלקטרוניים), משוב שביעות רצון או סקר מסוג אחר, במטרה לזהות כשלים במתן השירות ובקשר עם התושב, ולהציע פתרונות מתאימים. למשל, לסמן מחלקות המתמודדות עם עומס מיוחד, ימי ושעות עומס, פעולות שיכולות להתבצע מרחוק ודרך אתר הרשות ועוד.

פעולות אופרטיביות מוצעות:

- זיהוי כשלים בקשר עם התושב
- סימון מחלקות המתמודדות עם עומס עבודה בשירות לתושב וסימון שעות עומס
- פרסום שעות קבלת קהל ומידע יזום על שירותי המחלקות השונות
- בחינת האפשרות לתיאום פגישות בשעות קבלת קהל
- סימון שירותים שניתן לספק מרחוק ובאמצעים דיגיטליים
- ניצול אתר הרשות למתן שירותים מרחוק ועדכון הציבור על כך
- בחינת המלצות מבקר המדינה בנוגע לשיפור השירותים הדיגיטליים ברשויות המקומיות שעלו בדוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת

2021

3D. פעולות בתחום המאבק באלימות

מוצע לגבש תכניות עבודה בשיתוף המחלקות השונות, ובפרט מחלקות החינוך, הנוער והרווחה, לשם מתן מענה לבעיות אלימות בטווח הקרוב ולהציע צעדים למניעת הידרדרות למעגל הפשיעה. כן מוצע לוודא כינון הוועדות למאבק באלימות ומיגור נגע הסמים המסוכנים שיפעלו כגוף מתכלל, ירכזו את הנתונים ויגבשו חזון רשותי ומטרות על בתחום. זאת במקביל למעקב אחר יישום החלטת הממשלה 549 בחלקים הרלוונטיים.

בנוסף, רצוי כי ייבחנו המלצות ועדת המעקב העליונה והוועד הארצי של ראשי הרשויות, אשר עלו בתכנית האסטרטגית למאבק באלימות ופשיעה מ-2019. בכלל זה, בחינת דרכים ופתרונות הנדסיים לפיתוח ולטיפול מרחב ציבורי נגיש ובטוח, שיפור התשתיות, הגברת האכיפה והפיקוח העירוני, השקעה בהסברה ובחינה מחודשת של תכנית עיר ללא אלימות.

פעולות אופרטיביות מוצעות:

- כינון הוועדות למאבק באלימות ונגע הסמים וכינוסן
- ריכוז נתונים בוועדות
- סימון אתגרים בטווח המיידי
- מיפוי בעיות עומק
- בחינת האפשרות לגיבוש תכנית עבודה רשותית למאבק באלימות
- יישום תכנית 549 בחלקים הרלוונטיים
- בחינה מחודשת של תכנית עיר ללא אלימות
- בחינת המלצות ועדת המעקב העליונה והוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות במסגרת התכנית האסטרטגית למאבק באלימות ופשיעה משנת 2019, ובפרט ההמלצות לפיתוח המרחב הציבורי והגברת האכיפה העירונית בו

4. שיפור מערך ההון האנושי ושיפור התשתית הארגונית ברשות

חיזוק ההון האנושי ברשות ושיפור ביצועיו מותנה תחילה במינוי בעלי התפקידים המתאימים שיבצעו את המלאכה בצורה ראויה ויעניקו את השירות לתושב ברמה המיטבית. לפיכך, יש לוודא תחילה איוש התפקידים המרכזיים ברשות, ובכלל אלה תפקיד מנכ"ל הרשות, הגזבר, היועץ המשפטי, המהנדס, התובע העירוני, מבקר הפנים והממונה על תלונות הציבור, היועצת לקידום מעמד האישה, הממונה על חוק חופש המידע ותפקידים חשובים אחרים.

כמו כן, יש לוודא כי בידי גורמי הרשות ההכשרה והמיומנות הנדרשת לקיום הליכי מינוי תקינים, תוך עריכת פרסום בצורה המיטבית שיגביר את התחרות ויסייע בבחירת מועמדים מתאימים, נטרול השפעה חיצונית, ומניעת הישנות הפגמים של אי-עמידה בתנאי הסף ומינוי בני משפחה או מקורבים של בכירי הרשות והדרג הנבחר. במקרים המתאימים רצוי לגבש נהלים והנחיות פנימיות ברמת הרשות.

בנוסף, יש לבחון את המבנה הארגוני של הרשות והתאמתו להנחיות משרד הפנים, ולהקים מחלקות חסרות במידת הצורך.

לצד האמור יש לפעול להקמת התשתית הנדרשת לאכיפת דיני המשמעת, ובכלל זה לתת ההסמכה הנדרשת בידי תובע מטעם הרשות, לבחון האפשרות למתן ההכשרה וההכוונה הנדרשים לגורמים המעורבים, ולקדם הסברה בקרב עובדי הרשויות בנוגע לחשיבות דיני המשמעת.

פעולות אופרטיביות מוצעות:

- איוש תפקידים מרכזיים ברשות
- הכשרה מתאימה לגורמים הרלוונטיים בנוגע לעריכת הליכי מינוי
- השתלמויות והכשרות ייעודיות לעובדי מחלקות משאבי אנוש
- קביעת הנחיות פנימיות ומסמכי עזר להבטחת תקינות המינויים
- בחינת המבנה הארגוני של הרשות ופרסומו ברבים

- הוספת מחלקות ותקנים חיוניים
- מתן הכשרה לגורמים הרלוונטיים בתחום דיני המשמעת ואכיפתם
- הסמכת תובע מטעם הרשות לאכיפת דיני המשמעת
- בחינה מחודשת של תנאי הסף לתפקידים הבכירים באוגדן תיאור התפקידים
- קידום הסברה בקרב עובדי הרשויות בתחום המשמעת

5D. פעולות לייעול הליכי הרכש וההתקשרויות

לייעול הליכי הרכש וההתקשרויות והבטחת תקינותם יש לנקוט במספר פעולות להגברת השקיפות בהתקשרויות, לרבות פרסום המכרזים באתר הרשות באינטרנט ובפלטפורמות דיגיטליות אחרות שבאחריותה, פרסום ספר הספקים להתקשרות במכרזי זוטא, פרסום קולות קוראים להצטרפות למאגרי הספקים והמציעים של הרשות, ופרסום אודות התקשרויות בפטור ממכרז לפי הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 08/2016.

במישור הפנימי-ארגוני יש לוודא עריכת פרוטוקולי ועדות המכרזים וההתקשרויות על-גבי מחשב, ושמירת מסמכי ההתקשרויות במאגריה האלקטרוניים של הרשות. כן יש לוודא עריכת פנקס חוזים שיאפשר מיפוי כל ההתקשרויות של הרשות וסקירתן.

בנוסף, יש לבחון האפשרות לגיבוש הנחיות פנימיות ומסמכי עזר, ומתן ההכשרות הנדרשות לעוסקים במלאכה.

פעולות אופרטיביות מוצעות:

- פרסום מכרזי הרשות באמצעות אתר האינטרנט ופלטפורמות אחרות שבעלותה
- פרסום ספר הספקים של הרשות
- פרסום שוטף של קולות קוראים להצטרפות למאגרי הספקים ורשימת המציעים ברשות

- פרסום אודות התקשרויות בפטור ממכרז לפי חוזר מנכ"ל 08/2016 ופ-רסומים אחרים דומים אודות התקשרויות הרשות
- קביעת הנחיות פנימיות ומסמכי עזר להבטחת תקינות הליכי ההתקשרות
- עריכת פרוטוקולי ועדות המכרזים וההתקשרויות באמצעות מחשב וכתיבת פרוטוקולים באופן שישקף את העמדות והלך הרוח בוועדה
- עריכת פנקס חוזים למיפוי התקשרויות הרשות באופן שמאפשר מעקב אחר המשך ההתקשרויות ונקיטה בפעולות המתאימות לחידושן
- בחינה מחודשת של הרכב ועדת המכרזים בהתאם להמלצות דוח זילבר

6ד. צעדים לחיזוק מערך הביקורת

לחיזוק מערך הביקורת יש לוודא איוש תפקיד מבקר הרשות. בעיריות, יש לוודא אף מינוי עובדי ביקורת נוספים בלשכת המבקר, והעמדת התקציב הנדרש לפי תקנות העיריות (תקינה ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018. בנוסף, יש לקיים מעקב ולהעניק במידת הצורך את ההכשרה וההכוונה הנדרשים לגיבוש תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות, ועידוד גיוון תחומי הביקורת הנבדקים מדי שנה ומיקוד בנושאי הליבה.

בנוסף, יש לנקוט בפעולות ולקיים ההכשרה הנדרשת לגורמים השונים ברשות בנוגע לאופן הטיפול בדוחות המבקר, לרבות הדיון בוועדת הביקורת ובמליאת הרשות, והקמת צוות לתיקון הליקויים.

פעולות אופרטיביות מוצעות:

- איוש תפקיד מבקר הפנים ברשות
- בעיריות - מינוי עובדי ביקורת נוספים בלשכת המבקר והעמדת תקציב לפי תקנות העיריות (תקינה ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018
- סיוע והכוונה בהכנת תכניות עבודה שנתיות של המבקרים

- מעקב והכשרה לנבחרי הציבור ובכירי הרשות בנוגע לאופן הטיפול בממצאי הביקורת ותיקון הליקויים
- קידום ביקורת מקיפה על נושאי הליבה
- עמידה בלוחות הזמנים הקבועים בחוק להגשת דוחות מבקרים ודיון בהם
- הפעלת צוות לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת

דד. ייעול עבודת מערך הגביה

לייעול עבודת מערך הגביה יש לפעול לקידום דיגיטציה.⁶² רצוי כי השירותים יכללו האפשרות לביצוע תשלום דרך האינטרנט, הגשת השגות ועררים על השומה וההיטלים השונים, וכן אפשרות למתן מענה לשאלות התושבים. בהקשר האחרון רצוי להיעזר באתרי הרשויות ודפיהן ברשתות החברתיות לקידום הסברה בנוגע לחשיבות תשלום הארנונה.

מוצע גם לבחון את המבנה הארגוני של מחלקות הגביה, ולבחון האפשרות למתן הכשרה ועריכת השתלמויות ייעודיות למחלקות אלה. בפרט, מוצע לקבוע מנגנוני בקרה ומעקב שיבטיחו פעולות אכיפה הולמות למניעת מצב של התיישנות חובות והגדרתם כחובות אבודים.⁶³

כמו כן, יש לפעול להשלמת סקרי נכסים והטמעת ממצאיהם במחשבי הרשויות, ולהעמקת הגביה ונקיטה בהליכי אכיפה מנהלית ומשפטית כנגד חייבים. כן יש לנהל מעקב שנתי בעניין חובות נבחרי הציבור ברשות ועובדיה, נוכח חומרת התופעה והמסר השלילי שהיא משדרת, ונוכח הוראות הדין המורות על הפסקת כהונת חברי מועצה חייבים.

בנוסף לגביית הארנונה, יש להתניע תהליכי גביה מכוח חוקי העזר (כגון שי-לוט, היטלי סלילת כבישים ומדרכות, חנייה ועוד), לאחר התקנת החוקים הרלוונטיים, עדכון הציבור על כך ונקיטה בפעולות ההסברה הנדרשות.

62 שם.

63 מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2019 (2019).

פעולות אופרטיביות מוצעות:

- שיפור שירותי מחלקות הגביה וקידום דיגיטציה בעבודתן
- הסברה תוך שימוש באתרי האינטרנט ורשתות חברתיות
- בחינת המבנה הארגוני של מחלקות הגביה
- עריכת השתלמות ייעודית למחלקות הגביה
- השלמת סקרי נכסים והטמעת ממצאים
- העמקת הגביה ומניעת הישנות פגמים של הנחות לא חוקיות והתיישנות חובות ללא נקיטה בהליכים מצד הרשות
- מעקב מיוחד בעניין חובות נבחרי ציבור ועובדי רשות
- גבייה מכוח חוקי עזר והסברה לציבור

8. צעדים להבטחת שקיפות בעבודת הרשות

לקידום שקיפות בעבודת הרשויות, ובשים לב לחשיבות האינטרנט בעידננו זה, יש לוודא הפעלת אתר אינטרנט נגיש והולם לרשות, תוך פרסום כל המידע הנדרש בדין. רצוי לקבוע (ברמת הרשות) מסמכי עזר מתאימים ומנגנון להבטחת עדכון המידע באתר באופן שוטף. לצורך זאת, מוצע לבחון האפשרות לתת הכשרה מתאימה לאחראים על כך ברשויות.

כן יש לפעול להשלמת המעבר לעבודה באמצעות מחשב בכלל מחלקות הרשות, לרבות תיעוד ראוי של פרוטוקולי ישיבות מועצת הרשות וועדותיה, ישיבות צוותים מקצועיים, והחלטות הרשות בתחומי עבודתה השונים. זאת, תוך נקיטה באמצעים הנדרשים לאבטחת מאגרי המידע, בדגש על מידע רגיש במחלקות הגבייה והרווחה.

לשם ביצוע משימות אלה, יש לבחון את המבנה הארגוני של היחידות האחראיות על מערך המחשוב ומערכות המידע, ומינוי בעלי תפקידים מתאימים - מנהל מערכות מידע (מנמ"ר), מנהל שירותים דיגיטליים, מנהל רשת וכיוצא

באלה תפקידים,⁶⁴ בהתאם לצרכי הרשות וגודלה.

בנוסף, יש למנות ממונה על-פי חוק חופש המידע ברשות, תוך קביעת שיעור המשרה, הגדרת שעות עבודה, ומתן ההכשרה הנדרשת לכך, בין אם במסגרת השתלמויות היחידה הממשלתית לחופש מידע או במסגרת אחרת. כן יש לה-בטיח פרסום דוח שנתי הסוקר את עבודת הרשות ופעילותה, בהתאם לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999.

פעולות אופרטיביות מוצעות:

- גיבוש תכנית רשותית לקידום השקיפות בכל המחלקות
- הפעלת אתר אינטרנט ופרסום המידע הנדרש בדף
- מעקב פרסום ועדכון האתרים באופן שוטף
- מתן הכשרה בעניין הפעלת אתרי אינטרנט עירוניים
- מתן הכשרה לעובדי הרשות בתחום המחשוב
- מינוי מנמ"ר, מנהל שירותים דיגיטאליים וכיו"ב
- מינוי ממונה על חוק חופש המידע
- השתתפות בקורסים והכשרות ייעודיים לממונים על חופש מידע
- פרסום דוח שנתי לרשות בהתאם לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999

9ד. הגברת/הקמת האכיפה העירונית

בתחום זה יש להקים תחילה את התשתית המשפטית והארגונית הנדרשת להפעלת אכיפה עירונית. בין היתר, יש להתקין את חוקי העזר ברשות, או לע-ככנס במידת הצורך, למנות תובעים עירוניים ולהסמיכם באמצעות היועץ המ-שפטי לממשלה. כן יש לוודא כי הפקחים והתובעים יקבלו הכשרה מתאימה למילוי תפקידיהם.

64 ראו הגדרות תפקידים אלה בקובץ תיאור התפקידים של משרד הפנים https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/role-descriptions:skip=0&role_2=role_2_11

בתחום רישוי העסקים יש לפעול לעדכון רישומי הרשות, לגיבוש רשימות עדכניות לפי הקטגוריות שבצו הרישוי ובחינת סטטוס הרישוי של כל עסק, לערוך בדיקות עתיות, לתת הוראות מתאימות לעסקים ולנקוט בפעולות אכיפה. בנוסף, רצוי לגבש מסמך מדיניות אכיפה תוך קביעת סדרי עדיפויות, ולתת לעוסקים במלאכה את ההכשרה הנדרשת.

כמו כן, יש להתניע תהליכי אכיפה מכוח חוקי העזר, ובכלל זה טיפול בהחניית רכבים והעמדתם שלא כחוק, השתלטות על מדרכות, שילוט פיראטי וכדומה. בתחומים אלה מוצע לקדם פעולות הסברה, תוך פרסום הסברים בנוגע לתחום רישוי העסקים, ובנוגע להסדרים חדשים ואכיפתם.

פעולות אופרטיביות מוצעות:

- עדכון והתקנת חוקי עזר
- הסמכת תובעים ופקחים עירוניים
- הכשרות לתובעים ופקחים
- עדכון רישומי מחלקות רישוי עסקים ובחינת סטטוס הרישוי לבתי העסק
- גיבוש מדיניות אכיפה כללית לרשות, לרבות בתחום רישוי עסקים, דיני הסביבה וחוקי העזר
- בדיקות עתיות בעסקים, התראות ופעולות אכיפה
- אכיפה מכוח חקיקה ארצית ומכוח חוקי העזר (שילוט פיראטי, החניית רכבים לא כחוק, השתלטות על מדרכות, חוקי סביבה, חוק רישוי עסקים ועוד)
- הידברות עם התושבים, הסברה ושיתוף הציבור בפרטי ההסדרים החדשים ופעולות האכיפה

10. חיזוק מעמד נבחרי הציבור

להבטחת מילוי תפקיד חברי המועצות באופן יעיל, תוך ניצול הזכויות והכלים המוענקים לחברי המועצות בדין, רצוי קודם לנקוט בפעולות שונות במטרה להבטיח כי חברי המועצות מודעים לזכויות אלה, באמצעות הכשרות, השתלמויות והפצת מידע באופן יזום.

בנוסף, יש לבחון האפשרות לקיום פגישות עתיות בין חברי מועצות לבין הממונים על המחוזות במשרד הפנים או מי מטעמם, וכן את האפשרות להקמת מחלקה ייעודית ברמת המחוזות למתן מענה לפניות ולשאלות מטעם חברי מועצות.

פעולות אופרטיביות מוצעות:

- עריכת הכשרות והשתלמויות ייעודיות לחברי מועצות
- ייעוץ ארגוני ומשפטי שוטף
- ליווי, תמיכה מקצועית וסיוע לחברי מועצות במימוש זכויותיהם
- בחינת דרכים לחיזוק הקשר בין חברי מועצות לבין משרד הפנים, בין אם באמצעות קיום מפגשים עתיים, הקמת מחלקה ייעודית לטיפול בפניותיהם וכיוצא בזה

ה. סיכום

השלטון המקומי הערבי מתמודד עם אתגרים ייחודיים שונים, ועם כשלים ניהוליים פנימיים ובעיות מתחום טוהר המידות המקשות על תפקוד הרשויות ומונעות פיתוח ארגוני וכלכלי. בעיות אלה משתקפות בסופו של יום ברמת שירותים ירודה.

תכנית החומש 550 - וכמוה גם תכניות החומש 1279, 716 ו-717 - שמה בראש מעייניה את שיפור השירותים ושיפור רמת חיי התושבים. להבטחת מטרה זו מורה התכנית על מספר אמצעים, ובהם תגבור התקציב השוטף של הרשויות, פעולות לפיתוח ארגוני ופיתוח ההון האנושי ושיפור ביצועיו, ופרויקטים ופעולות לפיתוח כלכלי. הוחלט כי ייקבעו תכניות דיפרנציאליות לרשויות וייקבעו יעדים ואבני דרך למתן תקציבים תחת סעיפים אלה.

העמותה בדעה כי בהיעדר מהלכים להבניית מנגנוני בקרה והשרשת מנהל תקין, לא יבואו בעיות השלטון המקומי הערבי על פתרון, שכן תוספות תקציב ללא הבטחת שימוש מושכל, יעיל ומקצועי במשאבים אלה לא יביא לשינוי יסודי ובר-קיימא.

על-כן, מוצע לשקול את ההשלכות הפוטנציאליות של הכשלים עליהם עמדנו לעיל, ולאמץ פתרונות ביחס לאותם כשלים כאבני דרך וכתנאי לקבלת תקציבים.

בהיעדר פעולות לשינוי דפוסי עבודה ודרכי ניהול לא יתממש הפוטנציאל לשינוי הגלום בתכנית, ולא יושגו היעדים שזו נועדה לקדם.

השינוי המיוחל אינו קל, ולא יושג בלחיצת כפתור, אך תחילתו מותנית ברצון, בתכנון ראוי ובעבודה יסודית. הציבור הכמה לשיפור תנאי מחייתו ראוי לכך.

הרשויות המקומיות בישראל, והרשויות הערביות בפרט, מתמודדות עם אתגרים שונים, ובכללם בעיות מתחום טוהר המידות, חוסר יעילות ותפקוד לקוי. לצד בעיות כלל ארציות אלה, מתמודדות הרשויות הערביות עם אפליה ממשלתית ארוכת שנים, שליטת ראשי החמולות והרשימות מטעמם ברוב הרשויות, וגל אלימות אכזרי שפוקד את החברה הערבית בשנים האחרונות. חלק מבעיות אלה מקבל ביטוי בכשלים תקציביים וניהוליים, הפוגעים בטיב השירותים המוענקים לתושב.

במסמך זה, עומדת עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) על האתגרים המרכזיים שעמם מתמודדות הרשויות הערביות, על עיקר הכשלים שהיא מזהה במסגרת פעילותה, ועל השלכותיהם השליליות של הכשלים ותרומתם להנצחת הפער בין הרשויות הערביות לבין יתר הרשויות. בנוסף מציעה העמותה דרכי פעולה אפשריות שעשויות להביא לשינוי, לרבות האפשרות להיעזר בתכנית החומש 550 להשגת יעד זה.

השינוי המיוחל אינו קל, ולא יושג בלחיצת כפתור, אך תחילתו מותנית ברצון, בתכנון ראוי ובעבודה יסודית. הציבור המשווע לשיפור תנאי מחייתו ראוי לכך.

ת.ד. 50971, נצרת 16000



04-6565089



04-6565090



עורכי דין לקידום מנהל תקין



www.LawGG.org



Office@LawGG.org

