

עורכי דין לקידום  
מנהל תקין



# מוניטור השקיפות 2021

בחינת אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות הערביות בישראל,  
ניהול דפים ברשתות החברתיות ופרסומי הרשויות בענייני הסביבה



”בצדק מהללים את הפומביות כמרפא  
למחלות חברתיות ותעשייתיות. אומרים  
שאור השמש הוא המחטא המשובח  
ביותר, ואור החשמל - השוטר היעיל  
ביותר”

-לואיס ברנדייס



עורכי דין לקידום  
**מנהל תקין**

**מנהל פרויקט "מוניטור השקיפות 2021":  
עו"ד מוחמד קדח**

04-6565090



04-6565089



ת.ד. 50971, נצרת 16000



Office@LawGG.org



www.LawGG.org



Lawyers for Good Governance



# תוכן עניינים

פתח דבר	04
שיירת השקיפות מתקדמת (באיטיות)	06
על השקיפות	08
הדין והשקיפות	10
מתודולוגיה	13
תמצית ממצאים	16
מסקנות	41
סיכום ומבט לעתיד	44
נספח	45
Abstract	48

# פתח דבר

עקרון השקיפות הוא ללא ספק אחד מאבני היסוד המרכזיים של הדמוקרטיה המודרנית. הנחת המוצא היא שבמשטר המכהן מכוח המנדט של הציבור, המידע המוחזק בידי הרשות הוא קניינו של הציבור. כמו כן, קיים קשר הדוק בין השקיפות לבין הלגיטימיות של השלטון. היעדר שקיפות בפעילות הרשות השלטונית מעורר ספקות ותהיות בנוגע לטעמים והמניעים מאחורי פעילותה - דבר שמערער אמון הציבור ונוגס בלגיטימיות הבסיסית של השלטון.

בנוסף לקשר המובהק בין השקיפות לרעיון הדמוקרטי, השקיפות היא אחד היסודות להבטחת מנהל תקין. נגישות למידע אודות הרשות ופועלה עשויה להמעיט הישנות פגמים בתפקוד הרשות, ניצול לרעה של כוח השררה תוך קידום אינטרסים אישיים, וגילויי שחיתות אחרים. זאת מאחר שנבחרי ועובדי הציבור ממלאים תפקידים כשהם מודעים לעובדה שהם מתפקדים תחת עינו הפקוחה של הציבור.

הרשויות המקומיות הערביות מתמודדות עם אתגרים שונים המהווים חסמים בפני השגת רשת כללי המנהל התקין. על חסמים אלה נמנות, בראש ובראשונה, השליטה החמולתית (של החמולה) והשיקולים החמולתיים בחלק ניכר מהרשויות, החל מקמפיין הבחירות ועד להחלטות הקטנות ביותר בתחום המינוריים, ההתקשרויות ועוד... ברי כי תחת נסיבות אלה מקבל עיקרון השקיפות משנה חשיבות ותוקף.

מתוך מודעות לתפקידו המרכזי של ערך השקיפות בהבטחת מנהל תקין ושלטון איכותי, מעניקה עמותת "עורכי דין מנהל תקין" חשיבות יתרה לתחום זה בכלל, ולעניין ניהול אתרי אינטרנט של הרשויות בפרט. במסגרת פעילותה, פונה העמותה לרשויות בהערות מקצועיות בנוגע להפעלת אתרי אינטרנט והזנתם במידע הנדרש, מסייעת בהכוונת עובדי רשויות שפונים אליה בעניין, ובמקרים מסוימים פונה העמותה לערכאות, לחיוב רשויות לפעול ליישום הוראות הדין בכל הקשור לפרסום המידע שעליהן לפרסם. מוניטור השקיפות שמפרסמת העמותה, זו השנה החמישית, הוא חלק מאותה פעילות בתחום. הדוח נועד לתמרץ הרשויות לקיים את המוטל עליהן בחוק, וליידע את ציבור התושבים בדבר רמת השקיפות (בכל הנוגע לפרסום באינטרנט) בה דוגלת הרשות.

לדאבון הלב, התקדמות הרשויות הערביות בתחום השקיפות הינה איטית, ורחוקה מהסטנדרט הראוי (הקבוע בחוק). אולם, השוואה פשוטה בין מוניטור השקיפות 2021 ומוניטור השקיפות 2017, מצביעה בבירור על שינוי חיובי מובהק.

כפי שאנו מציינים מדי שנה במוניטור השקיפות, יישום 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 נוסף בכיוון הנכון.

נדאל חאיק, עו"ד

מנכ"ל עמותת "עורכי דין לקידום מנהל תקין"

## שיירת השקיפות מתקדמת (באיטיות)

המהפכה הדיגיטלית אינה עוד מושג אקדמי. זו המציאות שאנו חיים כיום. השירותים הבסיסיים והפשוטים ביותר מתנהלים באמצעות אפליקציות ואתרי אינטרנט. כך למשל, הבנקים, חברות הסלולר, מערכת הבריאות, הביטוח הלאומי, כל אלה מספקים מנעד רחב של שירותים באמצעות האינטרנט והיישומונים, ומעמידים לציבור מידע רב אודות שירותיהם. עבור האזרח, אמצעים טכנולוגיים אלה מקלים בהנגשת השירותים, ומעלים את מודעותו לעיקר הזכויות והחובות. כשמדובר ברשות שלטונית, לצד אותה יעילות משמעות השירותים האלה היא גם רמה גבוהה יותר של שקיפות.

התפרצות נגיף הקורונה בשנתיים האחרונות העצימה את חשיבות האמצעים הדיגיטליים במוסדות השונים. קיומם אפשר קבלת שירותים מרחוק, ואפשר גם מעקב אחר ההנחיות וההחלטות בכל הנוגע להתפרצות הנגיף - מידע שבלעדיו לא יכול הציבור לגבש ולהביע עמדתו בנושא. מצב החירום הבריאותי שפך אור על הכשל בהתנהלות המוסדות שאינם מספקים שירותים תוך שימוש באינטרנט והאמצעים הטכנולוגיים השונים.

הגם שמוניטור השקיפות עוסק בנושא שהינו בבחינת "המובן מאליו" ועניינו בניהול אתר אינטרנט ופרסום מידע בסיסי, התוצאות מראות כי הרשויות המקומיות הערביות מתקדמות באיטיות רבה במרוץ השקיפות. האמור מקבל משנה תוקף נוכח התפתחויות שחלו ביישום ערך השקיפות והמעבר משקיפות סטטית שמאפשרת גישה למידע השלטוני למצב של שקיפות דינמית ופרסום יזום של המידע על-ידי הרשות מתוך מגמה ליידע את הציבור על המתרחש בין כתליה.

עד היום, רשויות רבות אינן מצליחות לתפעל אתר אינטרנט ולפרסם פרוטוקולי והקלטות ישיבותיהן, צווי ארנונה, חוקי עזר, תקציב הרשות וכיו"ב מסמכים שפרסומם לא מחייב כל טרחה מיוחדת. שלוש רשויות חזרו בשנה האחרונה לפעול ללא אתר אינטרנט, לאחר שתופעה תמוהה זו (תמוהה הן בהינתן קלות המשימה והן ברמה הציבורית) נעלמה בשנה שעברה.

בשנה זו, וכחלק מהפעילות של "עורכי דין לקידום מנהל תקין" בשותפות עם ארגונים הפועלים לקידום ענייני הסביבה ברמה המוניציפאלית, בחרנו לבחון שקיפות עבודת הרשויות בתחום זה. הממצאים העלו כי בניגוד לעניין הארצי והבינלאומי הגובר בסוגיות הסביבה והאקלים, הנושא כמעט לא מקבל ביטוי (למעט במקרים נדירים למדי) באתרי הרשויות.

בחנו גם את נושא הפעלת דפים ברשתות החברתיות על-ידי הרשויות (תחום שאינו מוסדר בחוק ואינו מלווה בכל חובה שמוטלת על הרשויות). התבררה מציאות שונה לחלוטין - הרוב המוחץ של הרשויות מעניקות חשיבות לפרסום מסוג זה, שמופיע על-פי רוב באופן

שיווקי ונוח לרשות, ובחלק מהמקרים אף גובל בתעמולת בחירות. העיסוק של חלק מהרשויות ברשתות החברתיות, תוך זניחת חובות בסיסיות בכל הקשור להפעלת אתרי אינטרנט, הינו הוכחה לחולשת הטיעון להיעדר משאבים ותקציבים, בו מנסות רשויות אלה להיתלות להצדקת מחדליהן.

למרבה הצער, הניסיון לתמרץ הרשויות לקיים את המוטל עליהן ולפרסם את המידע הנדרש באמצעות מוניטור השקיפות אינו תמיד מניב פרי, ולעתים תכופות השינוי מתחולל רק אחרי פנייה לערכאות או פנייה בהתראה תוך הדגשת האפשרות לעתור לבית המשפט. זה מסביר את היעדר ההתמדה מצד הרשויות ואי-הקפדתן על מידה מספקת של שקיפות, והשינויים בתוצאה אותה מקבלת הרשות במוניטור השקיפות בין שנה לאחרת. ניכר כי בעקבות אותן התראות ועתירות מצד העמותה, פועלות הרשויות להזנת המידע הנדרש באתריהן עד לאותו שלב, אך לא בהכרח מתמידות על כך בהמשך.

חרף זאת, אין חולק כי במכלול ישנה התקדמות, אם-כי בקצב איטי למדי. אתרי הרשויות עוברים שינויים חיוביים ועלו לרמה מקצועית גבוהה יותר, מתפתחים ומכילים יותר מידע מאשר בעבר. בממוצע, הציון (באחוזים) שקיבלו הרשויות במוניטור השקיפות לשנה זו הוא 33% (הווה אומר, הרשויות פרסמו שליש מהמידע שנבדק בדוח), בהשוואה ל-21% בשנת 2017, וברוב התחומים אנו עדים להקפדה גבוהה יותר על הפרסום.

כמו כן, שואבים אנו אופטימיות מכמה סממנים חיוביים, כגון פרסום רשימת בעלי התפקידים שמקבלים השכר הגבוה ביותר ברשות, הסדרי ניגוד עניינים, הסכמים קואליציוניים, ועוד...

אנו תקווה כי יוזמות 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 2021"



# 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 המנהל התקין. 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 אפקטיבי ויעיל אלא גם ניהול הוגן שיש בו כדי להעניק חותם של לגיטימיות לממשל. ניהול תקין משמעו גם ממשל ייצוגי כאשר הייצוגיות מתבטאת הן בחלוקת והן בהקצאת המשאב הציבורי. כיום, הדגש בשקיפות אינו מוגבל לרעיון של ייצוגיות ולגיטימיות הממשל אלא גם לרעיון של העצמת הפרט במובן הזה ששקיפות מאפשרת לתושב ליטול חלק יותר פעיל בתהליך הדמוקרטי.<sup>1</sup> 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 ולא-זן 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

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).

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 ציבור.

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 שלטונית תקינה ויעילה מחד גיסא, והמבטיחה את שיתוף הציבור ומעורבותו מאידך גיסא. נוכח האמור, דומה כי רשויות מנהליות (ומקומיות) שאינן מקפידות על יישום חובותיהן בתחום זה חוטאות לתפקידן העיקרי ופוגעות במישרין בלגיטימיות פעילותן.

# 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 המ־שפטית לפיה הרשות כנאמן הציבור מחויבת לדאוג לציבור ולא לעצמה במילוי תפקידיה"<sup>2</sup>.

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 המ־חייבות 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 ופריטי 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 שנ־תנה הרשות למוסדות ציבור בשנה החולפת, לרבות שם המוסד והיקף התמיכה שניתנה.

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

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.

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, תמומשנה 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.

## השקיפות ברשתות החברתיות

הרשתות החברתיות מהוות כיום אחד הערוצים החשובים ליצירת קשר וקבלת עדכונים שונים. החברות השונות, משרדי הממשלה ויתר המוסדות הציבוריים מפעילים דפים ברשתות החברתיות (ובמיוחד ברשת פייסבוק), ודפים אלה זוכים לתפוצה רחבה. בשנים האחרונות, גובר שימוש הרשויות המקומיות ברשתות אלה, ועולות קריאות לאסדרת תחום זה.

בינתיים, אין חובה בדין לנהל דף ברשתות החברתיות, ואין הגבלות ברורות לגבי התוכן של דפים אלה. אולם, כפי שצינו מקודם, כל פרסום מעבר לסף המינימלי הקבוע בדין הוא צעד מבורך. רשתות אלה עשויות לשמש כאמצעי קשר נוסף, דרכו יכול התושב לקבל עדכונים ומידע אודות פעילות הרשות ושירותיה.

אולם, בהינתן היעדר האסדרה והיעדר הוראות דין ברורות בכל הנוגע להפעלת דפים ברשתות החברתיות, כלי זה עלול להיות מנוצל לקידום אישי של הנהלת הרשות, תעמולת בחירות, או פרסום מגמתי המסתפק במידע שנוח לרשות לפרסם - כך למשל, לא מפרסמים דוחות מבקר הרשות או הממונה על תלונות הציבור, ובמקביל בוחרת הרשות להדגיש בפרסומיה אירועים שוליים בעלי אופי חגיגי.

מכל מקום, חרף החשש מפני ניצול הרשתות החברתיות לרעה, תוך שימוש בעקרון השקיפות ככסות לכך, הרשתות החברתיות הן אמצעי חשוב נוסף להגברת השקיפות. חלק מהרשויות מנצלות את טכנולוגיית השידור הישיר בדפי הפייסבוק ומשדרות ישיבות המליאה, וזאת ללא ספק עליית מדרגה חשובה וראויה לשבח.

## השקיפות בענייני הסביבה

הדין (תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), תשס"ט-2009) מחייב, כפי שצינו לעיל, פרסום מדדים וממצאי בדיקות שערכה הרשות בתחום הסביבה. פרסום זה נבדק כמדי שנה במוניטור השקיפות, כחלק מפרסומי החובה שנבדקים בדוח. אך כאמור, כל פרסום מעבר לדרישות הבסיסיות המעוגנות בחוק הוא צעד חשוב לקידום השקיפות.

נושא הסביבה והאקלים נחשב כיום לסוגיה בוערת, אשר מעסיקה את דעת הקהל ברמה הגלובלית, בצל ריבוי שינויי האקלים, הבאים לידי ביטוי בתנאי מזג אוויר קיצוניים ואסונות טבע ברחבי העולם.

לנוכח חשיבות הנושא, יזמה "עורכי דין לקידום מנהל תקין" פרויקט משותף יחד עם עמותת "אזרחים למען הסביבה" ועמותת "חיים וסביבה", ופנתה לרשויות במטרה לוודא הקמת ועדת החובה להגנת הסביבה וכינוסה (בהתאם לסעיף 149 לפקודת העיריות [נוסח חדש], החל על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]). רשויות רבות נענו לפניית אלה ופעלו להקמת הוועדות וכינוסן.

מתוך הערכה לרשויות שקיימו חובתן בדין ופרסמו מידע לציבור אודות הרכב הוועדה ועבודתה, בחרנו להעניק ניקוד נוסף (בנוסף) בגין פרסום זה.

# מתודולוגיה

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. במקביל, ערכה העמותה בדיקה כמותית בעניין ניהול דפים ברשתות החברתיות על-ידי הרשויות, בהתבסס על תשובות שקיבלה העמותה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

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

איסוף הנתונים ובדיקת קיומן של הוראות הנוגעות לשקיפות באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות, נעשה על-ידי מתנדבי ועובדי העמותה בין 03.10.2021 ועד 05.11.2021.

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 שהתייחסו 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).

אשר לניהול דפים ברשתות החברתיות, ולאור היעדר הוראות דין שמסדירות סוג זה של פרסום, התמקד הדוח אך ורק בבדיקה כמותית של ניהול דפים ברשתות הנ"ל, ללא מתן ניקוד.

פריטי המידע חולקו לשלושה חלקים עם ניקוד שונה לכל חלק. החלק הראשון מכיל פריטי מידע מרכזיים המעוגנים בדין והמונים 20 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 הרשות ב- 6 נקודות אם המידע קיים לשנת 2021 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.

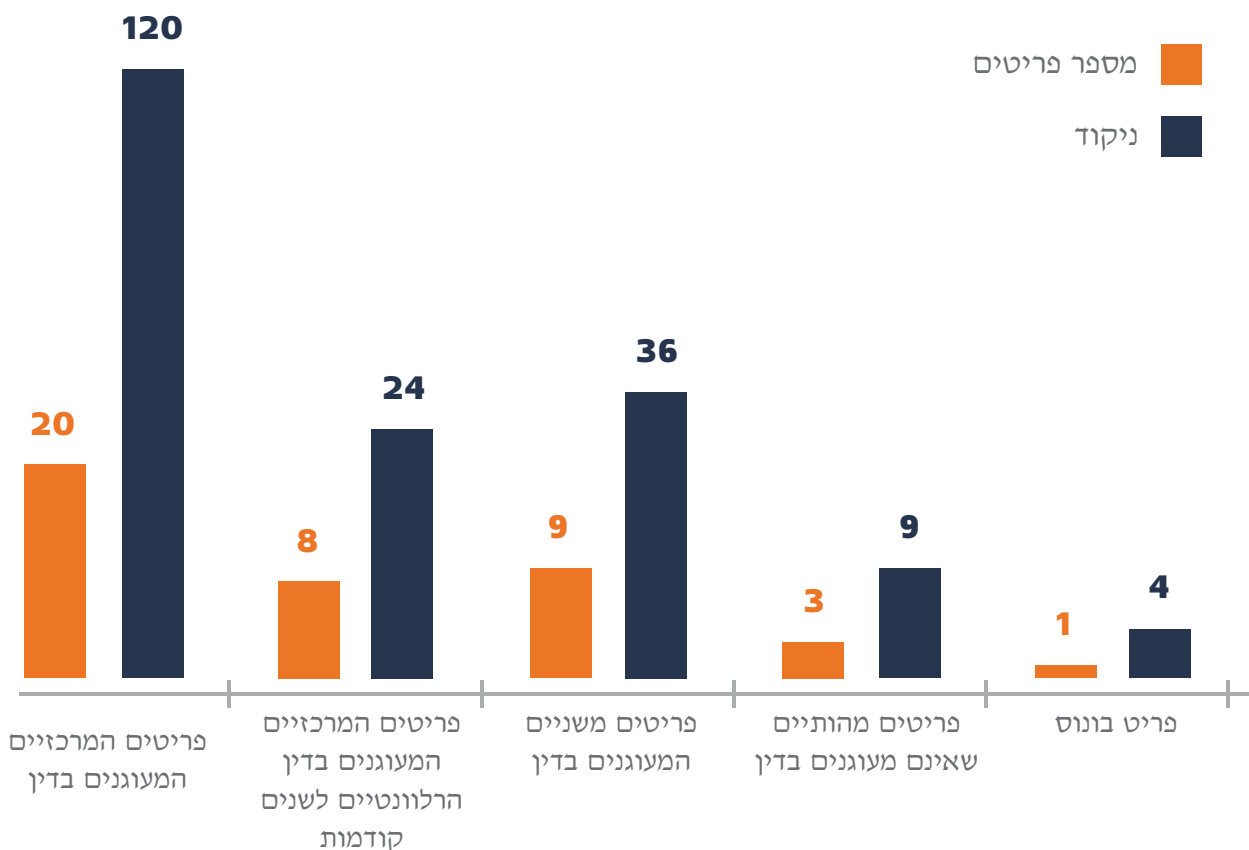
החלק השלישי מכיל פריטים מהותיים נוספים שאינם מעוגנים בדין והמונים 3 במספר. קיומו של אחד הפריטים הללו באתר האינטרנט של הרשות מזכה אותה ב-2 נקודות. ככל שהפריט קיים לשנתיים הקודמות תזכה הרשות בנקודה נוספת. לטעמנו, עצם העובדה

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 נשענת על התפיסה כי החובות הקבועות בדין אינן בגדר רף מקסימלי שמאחוריו יכולה הרשות להסתתר ולטעון כי קיימה כל חובותיה כלפי הציבור. אנו סבורים כי על הרשויות לפעול, מעצם היותן גופים שכל תכליתם לשרת את הציבור, במלוא המרץ לטובת אותו הציבור ובין היתר להתנהל בשקיפות מרבית, גם בהיעדר חובה חוקית פורמאלית.

מעבר לאמור, ניתן ניקוד נוסף (עד 4 נקודות) לרשויות שפרסמו מידע אודות ועדת איכות הסביבה ברשות ועבודתה. נבדק קיום מידע אודות הרכב הוועדה, פרוטוקולי ישיבותיה, תכניות עבודה ופעילות שקיימה (ניתנה נקודה אחת לכל אחד מסוגי המידע הנזכרים). בדיקה זו נעשתה בנוסף לבדיקת קיום פרסום החובה אודות ממצאי מדידות שערכה הרשות, לפי תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור) (במסגרת הקבוצה השנייה). נדגיש: היעדר מידע אודות הוועדה לא גרע מהציון הסופי שקיבלה הרשות, אך קיומו של מידע זה הקנה לרשות ניקוד נוסף.

### תרשים 1: חלוקת הפריטים שנבדקו והניקוד שניתן לכל חלק



סה"כ הניקוד המקסימלי שהרשות יכולה לצבור הוא 193 נקודות (189 נקודות במסגרת הסעיפים שנבדקו, ו-4 נקודות נוספות שניתן לצבור בהתקיים מידע אודות הוועדה להגנת הסביבה ברשות). לאחר הבדיקה וקידוד הממצאים ניתנו לכל רשות שני ציונים סופיים: האחד, סך הנקודות שצברה (מתוך 189 אפשריות); והשני, השיעור היחסי של הנקודות שצברה מתוך כלל הנקודות האפשריות.<sup>3</sup>

לאחר השלמת הבדיקה, חולקו הרשויות לשלוש קבוצות בהתאם לתוצאה היחסית המ- שוכללת 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.

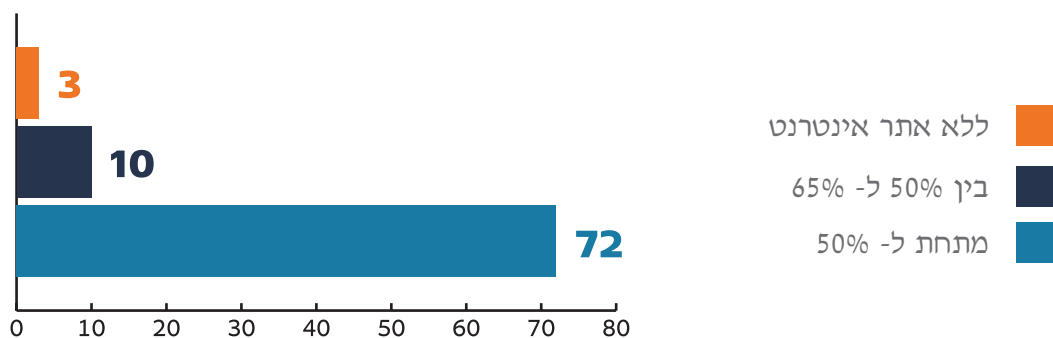


# תמצית ממצאים

## ממצאים כלליים

מכלל הרשויות המקומיות שנבדקו (85 רשויות), אין ולו רשות מקומית אחת שנמנית על הקבוצה הראשונה (ציון מעל 65%), 10 רשויות בלבד זכו לציון הנע בין 50%-65%, 72 רשויות קיבלו ציון מתחת ל-50%, ו-3 רשויות פעלו בתקופת עריכת הבדיקה ללא אתר אינטרנט.

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



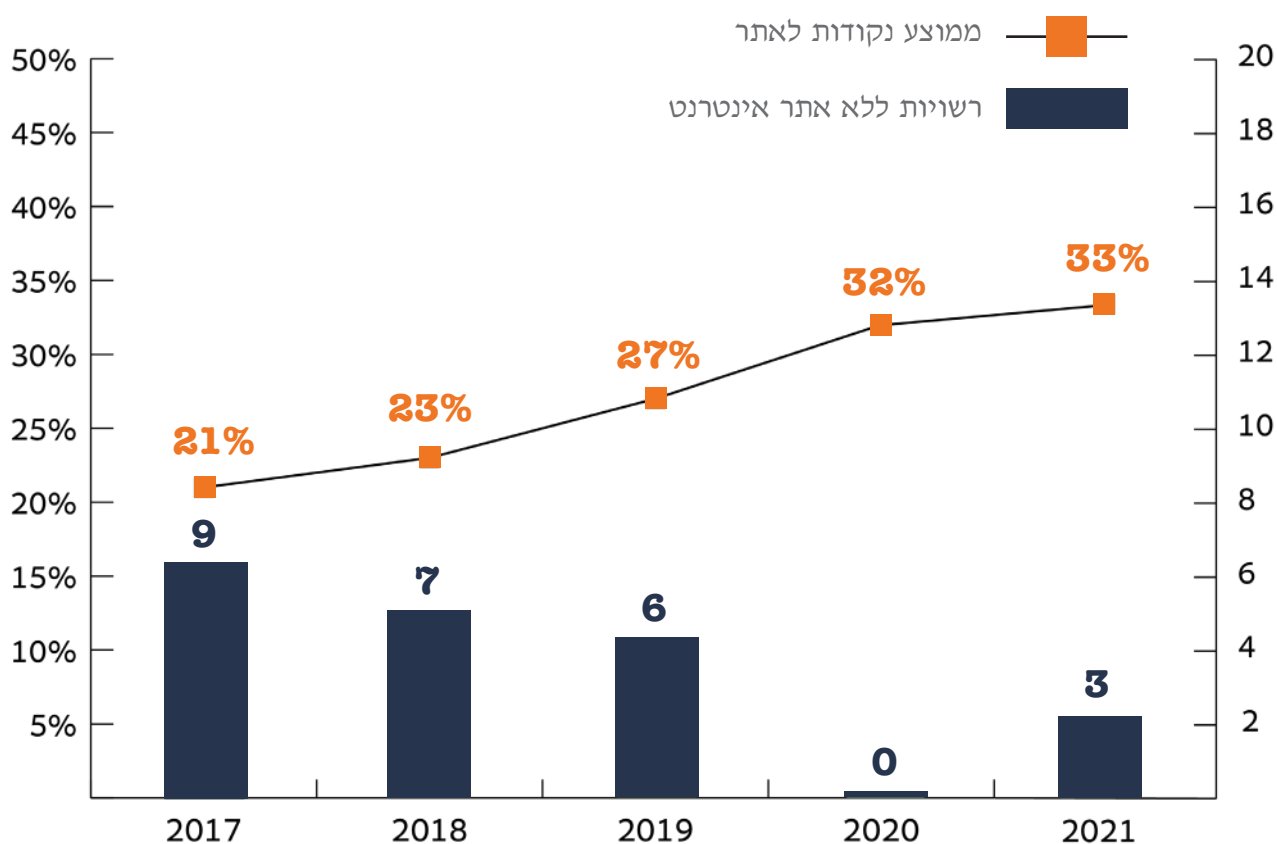
הרשויות המקומיות שנכללו בקבוצה השנייה זכו לציון הנע בין 50% ו-65% הן המועצות המקומיות כסרא-סמיע, דיר אל-אסד, אעבלין, כוכב אבו אלהיג'א, נחף, כפר קרע, והעי-ריות אום אל-פחם, רהט, טייבה ועראבה.

הבדיקה העלתה כי ישנן מספר רשויות שמחזיקות אתרים חלולים, בהם נמצא מידע מצומצם ביותר שמתמזה בתמונת ראש הרשות, מספרי טלפון וכדומה, או מידע שאינו מעודכן מזה מספר שנים.

למרבה הצער, התופעה של היעדר אתרי אינטרנט קמה לתחייה ב-3 רשויות מקומיות, לאחר שתופעה זו נעלמה כליל בשנה שעברה.

חרף האמור, במכלול, הממוצע השנתי של כל הרשויות נמצא בעלייה מתמדת, אם-כי בקצב איטי. הממוצע בשנת 2017 היה 21%, עלה ל-23% בשנת 2018, ל-27% ב-2019, ל-32% בשנת 2020, ובשנה זו הגיע ל-33%.

### תרשים 3: מספר הרשויות ללא אתר ממוצע הנקודות לאתר השנים

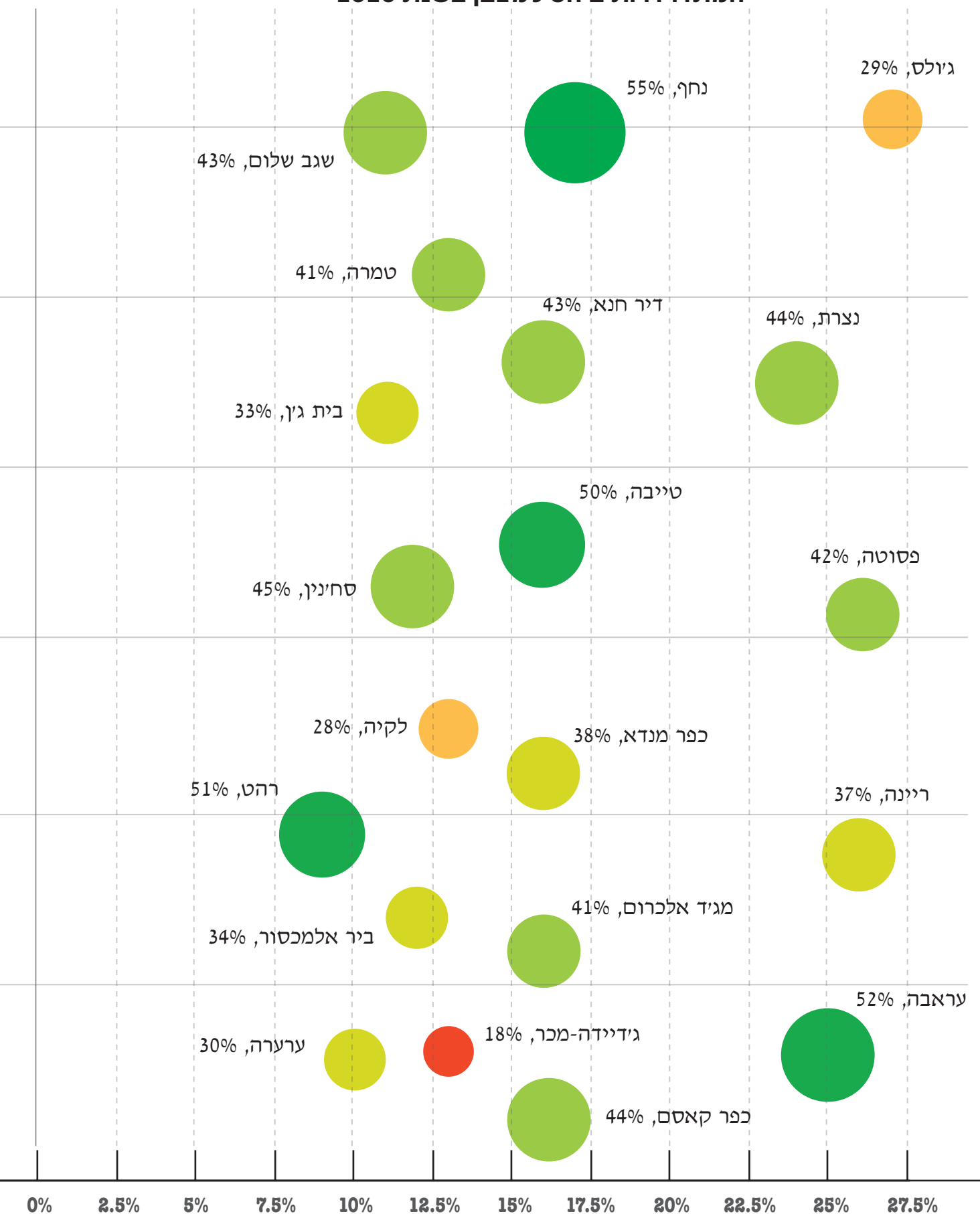


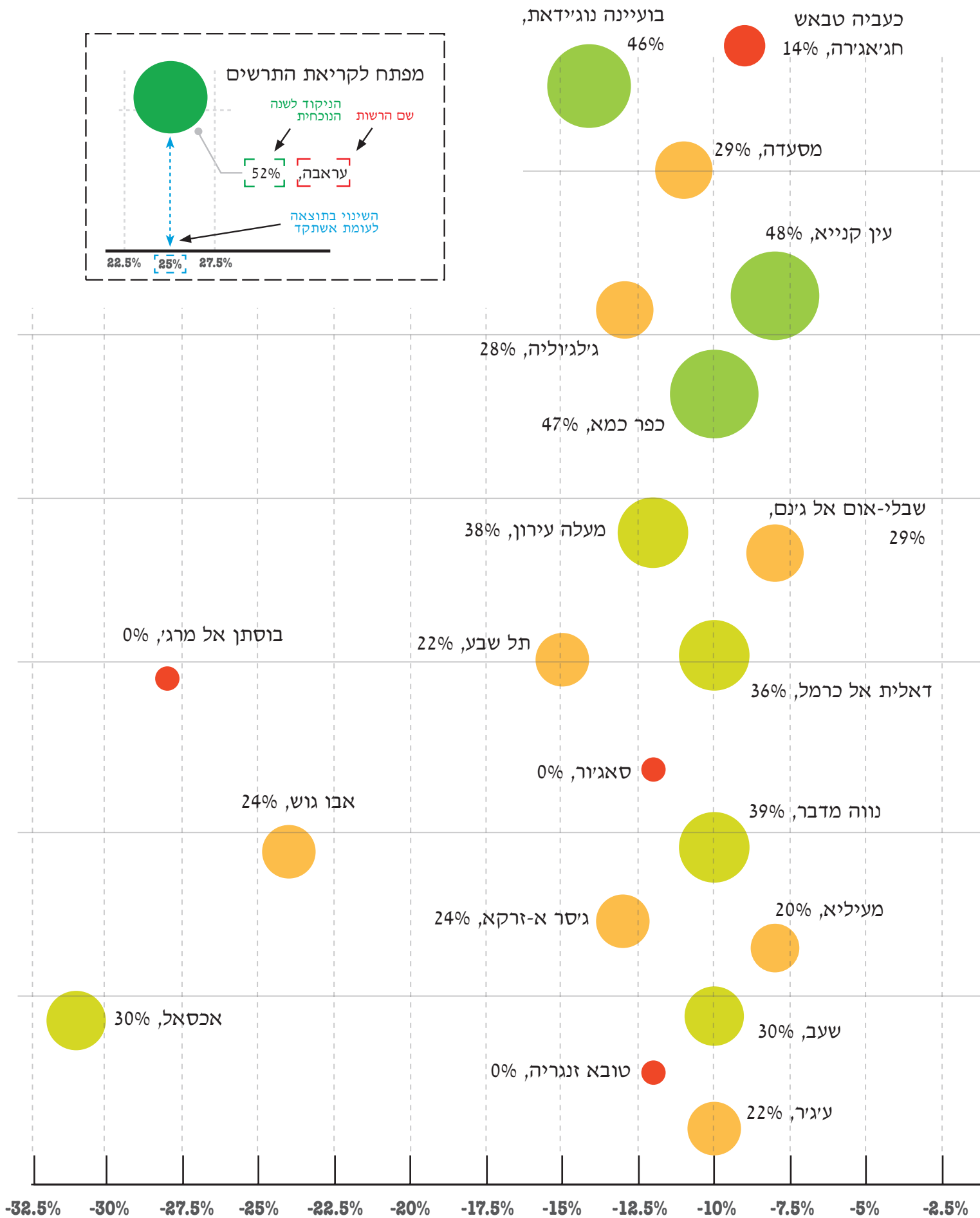
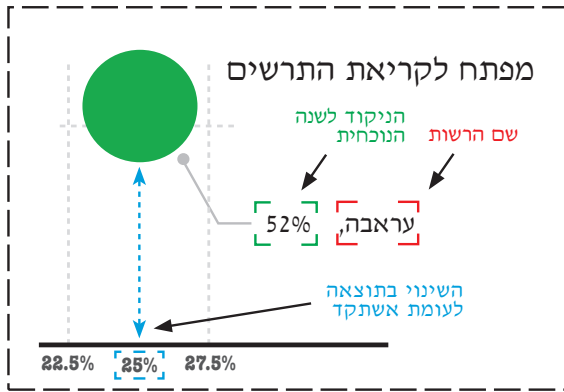
בנוסף, באמצעות השוואה בין ממצאי המוניטור לשנת 2020 לבין ממצאי המוניטור לשנה זו, ניתן להבחין בשינויים שחלו ברמת השקיפות באתר האינטרנט לכל אחת מעשרים הרשויות המשתפרות ביותר ועשרים הרשויות בהן חלה הנסיגה הגדולה ביותר בכמות התכנים באתר האינטרנט שלהן בהשוואה לשנה שעברה.

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 ג'ולס. לפי המספר ליד שם הרשות ניתן להיווכח כי השיעור היחסי של הנקודות שצבר אתר האינטרנט של המועצה המקומית ג'ולס הוא 29% מסך כל הנקודות האפשרויות, ולפי מיקום העיגול על ציר ה-X ניתן להיווכח כי לעומת שנה שעברה הניקוד הכולל של אתר האינטרנט עלה ב-27%. מכאן ניתן להסיק כי הניקוד של השנה שעברה עמד על 2% (29% פחות 27%).

תרשים 4: עשרים הרשויות המקומיות המשתפרות ועשרים הרשויות המקומיות המתדרדרות ביחס למצבן בשנת 2020





## ריכוז התוצאות הסופיות

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

השינוי לעומת השנה שעברה	ציון שנת 2021	הרשות המקומית
↓ -10%	36%	דאלית אל כרמל
3%	38%	דבוריה
6%	52%	דיר אל אסד
↑ 16%	43%	דיר חנא
-8%	16%	זמר
0%	16%	זרזיר
-5%	32%	חורה
5%	14%	חורפיש
↓ -12%	-	טובא זנגריה
3%	36%	טורעאן
↑ 16%	50%	טייבה
3%	25%	טירה
↑ 13%	41%	טמרה
5%	24%	יאנוח ג'ת
-1%	39%	יפיע
6%	11%	ירכא
-5%	43%	כאבול
-5%	51%	כאוכב אבו אל-היג'א
2%	45%	כסייפה
2%	54%	כסרא-סמייע
-9%	14%	כעביה טבאש חג'אג'רה
-2%	44%	כפר ברא

השינוי לעומת השנה שעברה	ציון שנת 2021	הרשות המקומית
↓ -24%	24%	אבו גוש
6%	28%	אבו סנאן
7%	63%	אום אל-פחם
↓ -31%	30%	אכסאל
-6%	25%	אל בטוף
8%	33%	אל קסום
-3%	52%	אעבלין
-4%	34%	באקה אל ג'רביה
↓ -28%	-	בוסתן אל מרג'י
↓ -14%	46%	בועינה נוג'ייידאת
-6%	25%	בוקעאתה
-1%	14%	ביענה
↑ 12%	34%	ביר אל מכסור
↑ 11%	33%	בית ג'ן
5%	37%	בסמ'ה
2%	22%	בסמת טבעון
↑ 13%	18%	ג'דיידה מכר
↑ 27%	29%	ג'וליס
↓ -13%	28%	ג'ולג'וליה
↓ -13%	24%	ג'סר א-זרקא
0%	44%	ג'ת
1%	29%	גוש חלב

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 2021	הרשות המקומית	השינוי לעומת השנה שעברה	ציון שנת 2021	הרשות המקומית
7%	33%	עילוט	3%	49%	כפר יאסיף
5%	36%	עין מאהל	↓ -10%	47%	כפר כמא
-8%	48%	עין קנייא	1%	30%	כפר כנא
-1%	30%	עספיא	↑ 16%	38%	כפר מנדא
↑ 25%	52%	עראבה	↑ 16%	44%	כפר קאסם
↑ 10%	30%	ערערה	5%	55%	כפר קרע
4%	47%	ערערה בנגב	↑ 13%	28%	לקיה
5%	16%	פורידיס	↑ 16%	41%	מגיד אל כרום
↑ 26%	42%	פסוטה	6%	42%	מגידל שמש
6%	30%	פקיעין (בוקייעה)	1%	40%	מגאר
8%	22%	קלנסווה	4%	19%	מזרעה
4%	21%	ראמה	↓ -11%	29%	מסעדה
9%	51%	רהט	-8%	20%	מעיליא
↑ 26%	37%	ריינה	↓ -12%	38%	מעלה עירון
-8%	29%	שבלי-אום אל ג'נם	2%	38%	משהד
↑ 11%	43%	שגב שלום	↓ -10%	39%	נווה מדבר
↓ -10%	30%	שעב	↑ 17%	55%	נחף
-3%	27%	שפרעם	↑ 24%	44%	נצרת
↓ -15%	22%	תל שבע	↓ -12%	-	סאג'ור
			↑ 12%	45%	סחי'נין
			↓ -10%	22%	ע'ג'ר
			5%	24%	עילבון

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

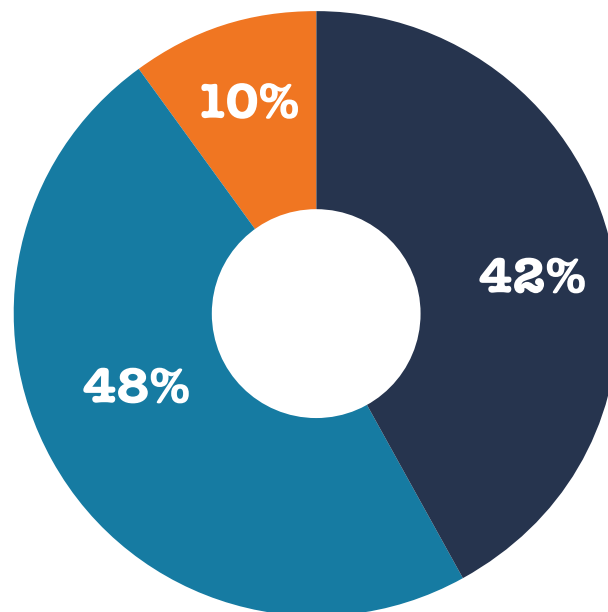
## פריטים מהותיים המעוגנים בדין

### פירוט מבנה הרשות הציבורית, אגפיה, יחידותיה ויחידות הסמך שלה

על הרשות לפרסם מידע המפרט את המבנה הארגוני שלה, לרבות האגפים השונים שמ-  
רכיבים 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.

42% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו במלואה, 48% מהרשויות קיימו  
חובה זו באופן חלקי, ו-10% מהרשויות לא קיימו חובה בסיסית זו.

### תרשים 5: יישום החובה לפרסם את מבנה הרשות ואגפיה



רשויות שקיימו את החובה באופן מלא



רשויות שקיימו את החובה באופן חלקי



רשויות שלא קיימו את החובה כלל



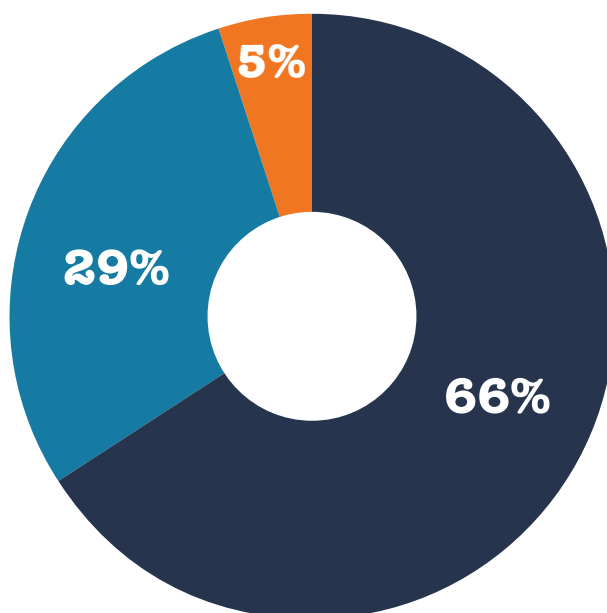
## שמות בעלי התפקידים הבכירים העומדים בראש האגפים וחברי מועצת

### 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.

66% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו במלואה, 29% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-5% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

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



רשויות שקיימו את החובה באופן מלא



רשויות שקיימו את החובה באופן חלקי



רשויות שלא קיימו את החובה כלל



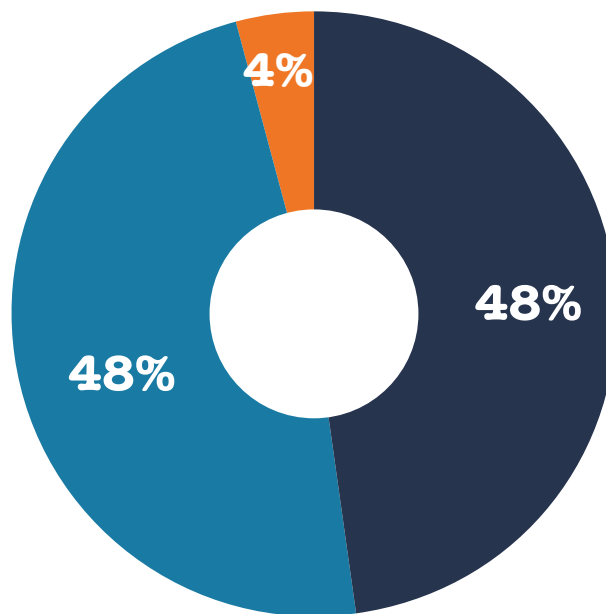


## מענה של הרשות ודרכי ההתקשרות עמה

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 התקשרות חלופיות חיונית להנגשת שירותי המועצה לתושב, מתן מענה לשאלותיו וטיפול בפניותיו.

48% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו במלואה, 48% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-4% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

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



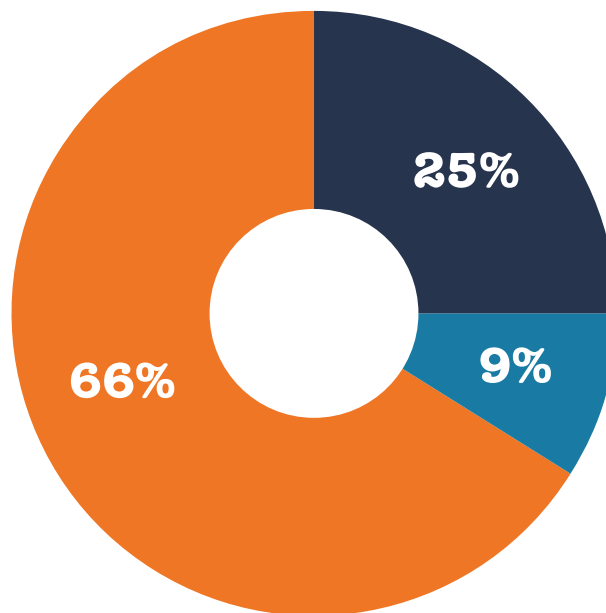
- רשויות שקיימו את החובה באופן מלא
- רשויות שקיימו את החובה באופן חלקי
- רשויות שלא קיימו את החובה כלל

## סקירת עיקרי פעילות הרשות בשנה החולפת

סקירה זו מסכמת את עיקרי פעילותה של הרשות בשנה החולפת, מהות הפרויקטים שבו-צעו 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.

25% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד קיימו חובה זו במלואה, 9% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-66% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

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



רשויות שקיימו את החובה באופן מלא



רשויות שקיימו את החובה באופן חלקי



רשויות שלא קיימו את החובה כלל

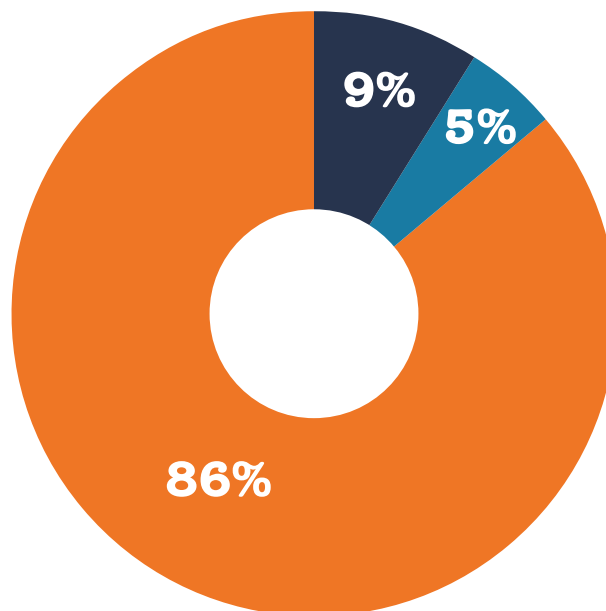


## סקירת עיקרי הפעילות המתוכננת לשנה הנוכחית

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



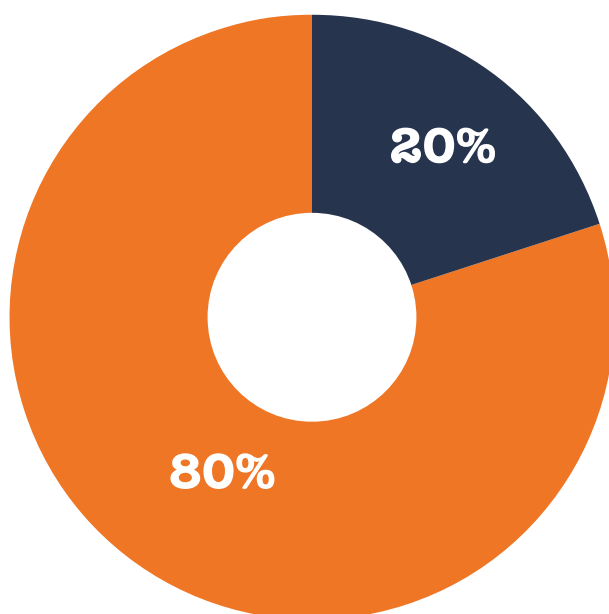
- רשויות שקיימו את החובה באופן מלא
- רשויות שקיימו את החובה באופן חלקי
- רשויות שלא קיימו את החובה כלל

## 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.

20% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד קיימו חובה זו, לעומת 80% מהרשויות שלא עשו כן.

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



רשויות שקיימו את החובה



רשויות שלא קיימו את החובה

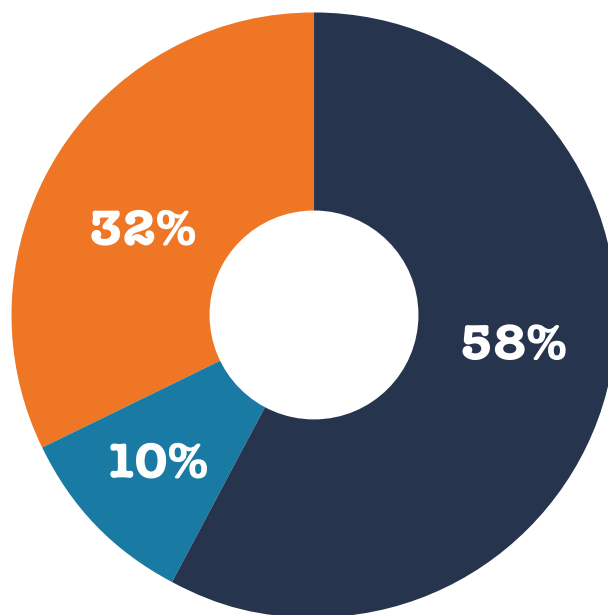


## חוקי העזר של הרשות

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.

58% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד קיימו חובה זו במלואה, 10% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-32% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

### תרשים 1: פרסום חוקי העזר של הרשות



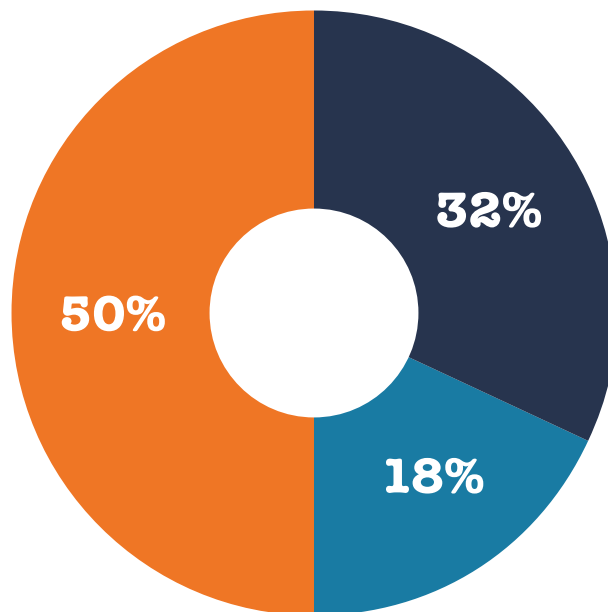
- רשויות שקיימו את החובה באופן מלא
- רשויות שקיימו את החובה באופן חלקי
- רשויות שלא קיימו את החובה כלל

## 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.

32% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו תמצית הדו"חות הכספיים עבור השנה האחרונה הרלוונטית (שנת 2020), 18% מהרשויות פרסמו תמצית הדו"חות הכספיים לאחת מהשנתיים הקודמות, ו-50% מהרשויות לא קיימו חובה זו כלל.

### תרשים 12: פרסום תמצית הדו"חות הכספיים



רשויות שקיימו חובה זו עבור השנה האחרונה הרלוונטית (2020)

רשויות שקיימו חובה זו עבור אחת מהשנתיים האחרונות בלבד (2018 ו-2019)

רשויות שלא קיימו את החובה כלל

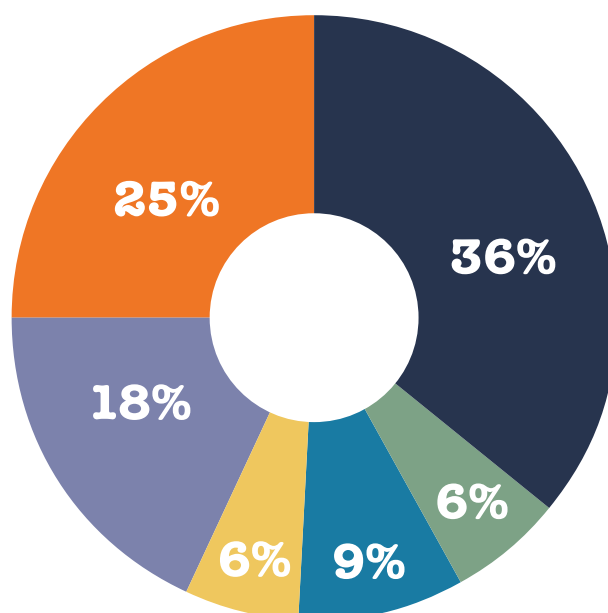


## שיעורי הארנונה ומועד תשלומה

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 המרכז את שיעורי הארנונה לכל סוגי הנכסים ולקבל פירוט מלא באשר למועדי התשלום ואפשרויות פריסת השומה לתשלומים. בנוסף לכך, חשוב שמידע על גובה הארנונה יהיה נגיש גם עבור שנים קודמות, על מנת לאפשר לציבור לערוך השוואות ולנתח את המידע.

36% מהרשויות המקומיות הערביות פרסמו את שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה עבור שנה זו והעמידו מידע זה לציבור גם עבור שנתיים קודמות. 6% מהרשויות פרסמו שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה עבור שנה זו והעמידו מידע זה לציבור גם עבור אחת מהשנתיים הקודמות. 9% מהרשויות פרסמו שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה עבור שנה זו בלבד. 6% מהרשויות העמידו מידע זה לציבור עבור השנתיים הקודמות בלבד ו-18% עבור שנה קודמת אחת בלבד. כל שאר הרשויות, המהוות 25%, לא קיימו חובה זו כלל.

### תרשים 3: פרסום שיעורי הארנונה ומועד תשלומה



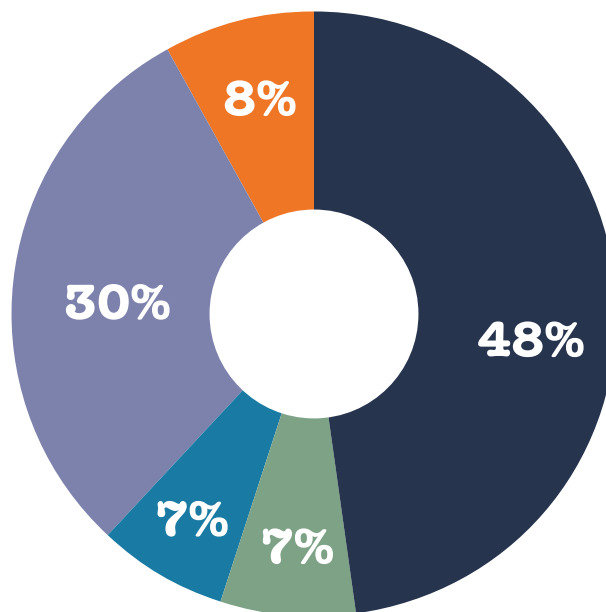
רשויות שקיימו חובה זו עבור השנה הנוכחית ושנתיים קודמות	רשויות שקיימו חובה זו עבור שנה אחת קודמת בלבד
רשויות שקיימו חובה זו עבור השנה הנוכחית ושנה קודמת בלבד	רשויות שקיימו חובה זו לשנה הנוכחית בלבד
רשויות שקיימו חובה זו עבור שנה אחת קודמת בלבד	רשויות שלא קיימו את החובה כלל

## פרוטוקולים של ישיבות מועצת 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 נבחרی הציבור ועמדותיהם מצד אחד, וכלי ממשי לעידוד מעורבות ציבורית ופיקוח אזרחי מצד שני.

48% מהרשויות פרסמו פרוטוקולים עבור שנה זו והעמידו מידע זה לציבור גם עבור השנתיים הקודמות. 7% מהרשויות פרסמו פרוטוקולים עבור שנה זו והעמידו מידע זה לציבור גם עבור השנה הקודמת. 7% מהרשויות פרסמו פרוטוקולים עבור שנה זו בלבד. 30% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי ביותר, ו-8% מהרשויות לא העמידו אף פרוטוקול לעיונו של הציבור.

### תרשים 14: פרסום פרוטוקולי ישיבות הרשות



- רשויות שקיימו חובה זו עבור השנה הנוכחית ושנתיים קודמות
- רשויות שקיימו חובה זו עבור השנה הנוכחית ושנה קודמת בלבד
- רשויות שקיימו חובה זו לשנה הנוכחית בלבד
- רשויות שקיימו חובה זו באופן חלקי ביותר
- רשויות שלא קיימו את החובה כלל

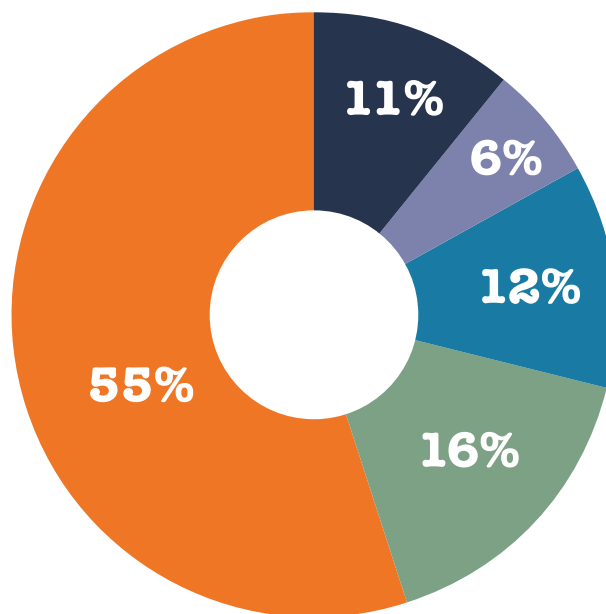


## הקלטות (או תמלילי) ישיבות מועצת הרשות בדלתיים פתוחות<sup>4</sup>

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.

11% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו הקלטות (או תמלילי) ישיבות עבור שנה זו והעמידו מידע זה לציבור גם עבור שנתיים קודמות. 6% מהרשויות פרסמו הקלטות (או תמלילי) ישיבות עבור שנה זו בלבד. 12% מהרשויות פרסמו הקלטות (או תמלילי) ישיבות עבור השנתיים הקודמות בלבד, 16% מהרשויות פרסמו הקלטות עבור שנה קודמת אחת בלבד ו-55% מהרשויות לא העמידו אף הקלטות (או תמלילי) ישיבה עבור הציבור.

### תרשים 15: פרסום הקלטות (או תמלילי) ישיבות הרשות



רשויות שקיימו חובה זו עבור השנה הנוכחית ושנתיים קודמות	11%
רשויות שקיימו חובה זו עבור שנה אחת קודמת בלבד	6%
רשויות שקיימו חובה זו עבור שנתיים קודמות בלבד	12%
רשויות שקיימו חובה זו עבור שנה אחת קודמת בלבד	16%
רשויות שלא קיימו את החובה כלל	55%

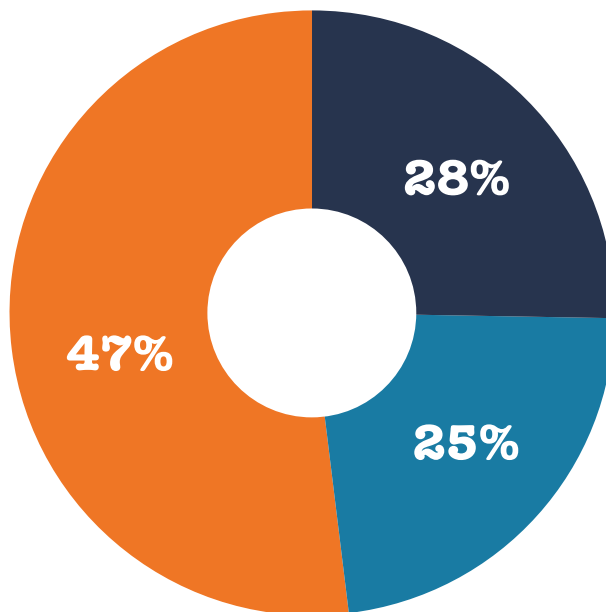
4 יצוין בהקשר זה כי חובת הקלטת ישיבות המועצות המקומיות והאזוריות (להבדיל מהעיריות) התווספה לספר החוקים בחודש מרץ 2016 (ונכנסה לתוקף באפריל 2016) בעקבות עתירה לבג"צ שהגישה העמותה כנגד שר הפנים (בג"ץ 6606/15 עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) נ' שר הפנים, ניתן ביום 21.02.2016).

## 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.

28% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו את התנאים והדרישות בעניין רישוי עסקים, 25% מהרשויות פרסמו מידע זה באופן חלקי, ו-47% לא העמידו לציבור שום מידע בנושא.

### תרשים 16: פרסום תנאים ודרישות בעניין רישוי עסקים



רשויות שקיימו את החובה באופן מלא



רשויות שקיימו את החובה באופן חלקי



רשויות שלא קיימו את החובה כלל

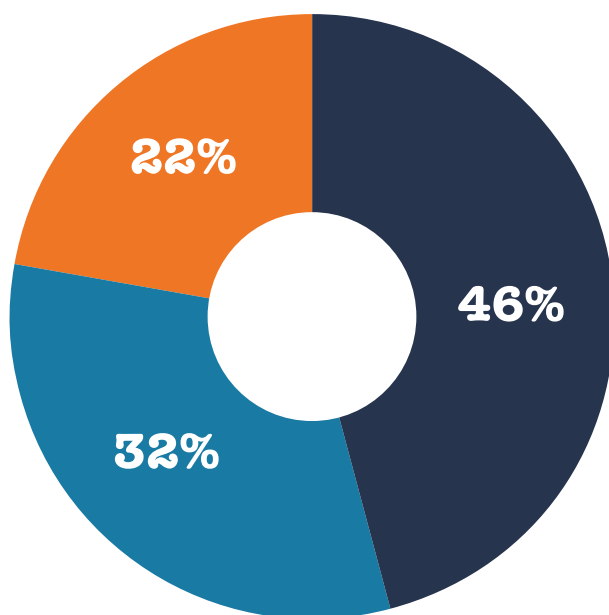


## פרסום שוטף של המכרזים לקליטת עובדים ברשויות המקומיות

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.

46% מהרשויות המקומיות הערביות פרסמו מידע זה באופן מלא, 32% מהרשויות עשו זאת באופן חלקי, ו-22% מהרשויות לא פרסמו כל מכרז באתר.

### תרשים 17: פרסום שוטף של המכרזים לקליטת עובדים



רשויות שקיימו את החובה באופן מלא



רשויות שקיימו את החובה באופן חלקי



רשויות שלא קיימו את החובה כלל



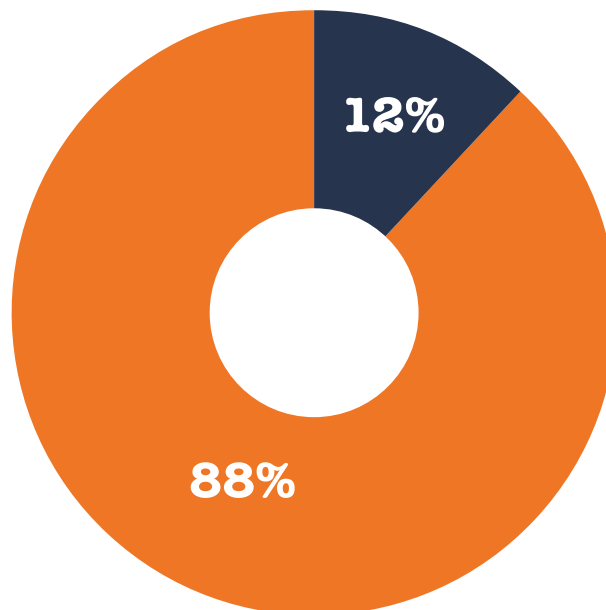
# פריטים משניים המעוגנים בדין

## רשימת חוברות ועלוני מידע לציבור שהרשות פרסמה בשנה החולפת

הוראות הדין מחייבות כל רשות לפרסם באתר האינטרנט את רשימת החברות 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.

12% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו, ו-88% מהרשויות לא קיימו חובה זו כלל.

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



רשויות שקיימו את החובה



רשויות שלא קיימו את החובה כלל

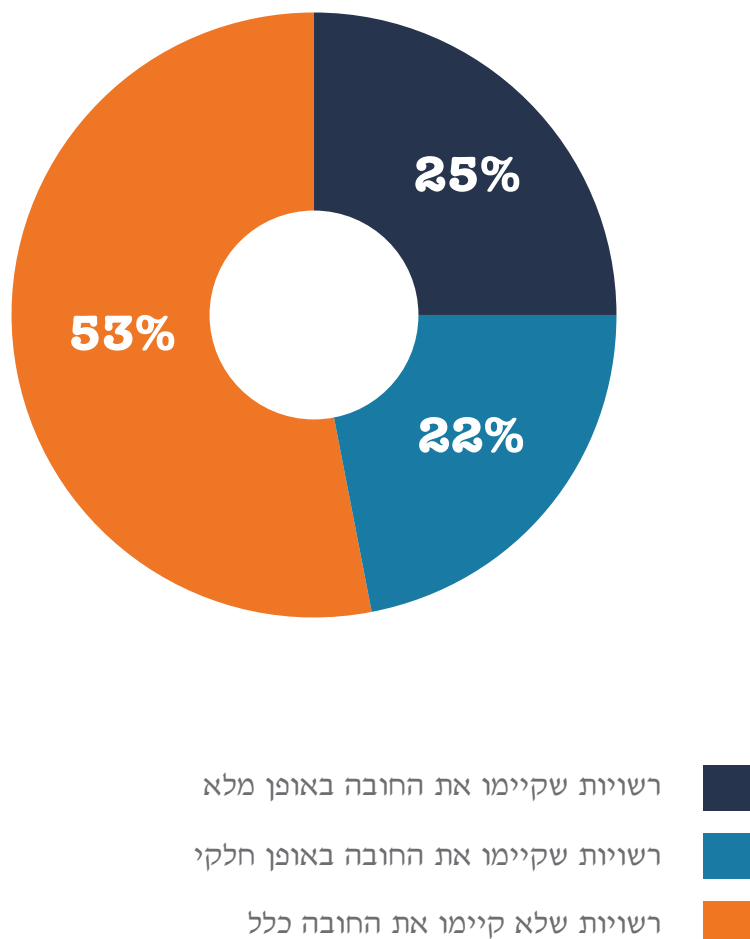


## מידע על התאמות נגישות שבוצעו ופרטי רכז הנגישות

ייעודה של הרשות המקומית הוא שירות הציבור, הציבור כולו. על הרשות לפעול במלוא המרץ למען קידום תחום הנגישות 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.

25% מהרשויות המקומיות הערביות קיימו חובה זו במלואה, 22% מהרשויות קיימו חובה זו באופן חלקי, ו-53% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

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

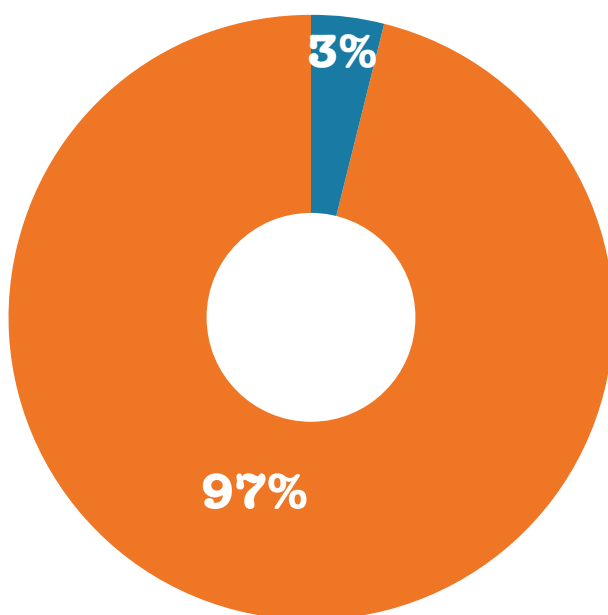


## פרסום מידע בעניין איכות הסביבה לפי תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור)

תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), תשס"ט-2009, מחייבות כל רשות מקומית לפרסם מידע וממצאי בדיקות שערכה בנוגע למפגעים סביבתיים, כגון פליטת חומרים לסביבה, רעש, ריח, או קרינה. על הרשות לפרסם שם החומר, כמותו, ריכוזו, סוג ודרגת הרעש או הקרינה וכו'... כן עליה לפרסם פרטים בנוגע למקום, עיתוי ואופן עריכת הבדיקה. פרסום כזה עשוי להגביר את המודעות לסוגיות הסביבה, ולאפשר לציבור לגבש עמדה בנושא ולפעול למניעת מפגעים סביבתיים.

3% מהרשויות קיימו חובה זו באופן מלא או חלקי, ו-97% מהרשויות לא קיימו חובה זו.

### **תרשים 20: פרסום מידע בעניין איכות הסביבה לפי תקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), תשס"ט-2009**



רשויות שקיימו את החובה באופן חלקי או מלא



רשויות שלא קיימו את החובה כלל



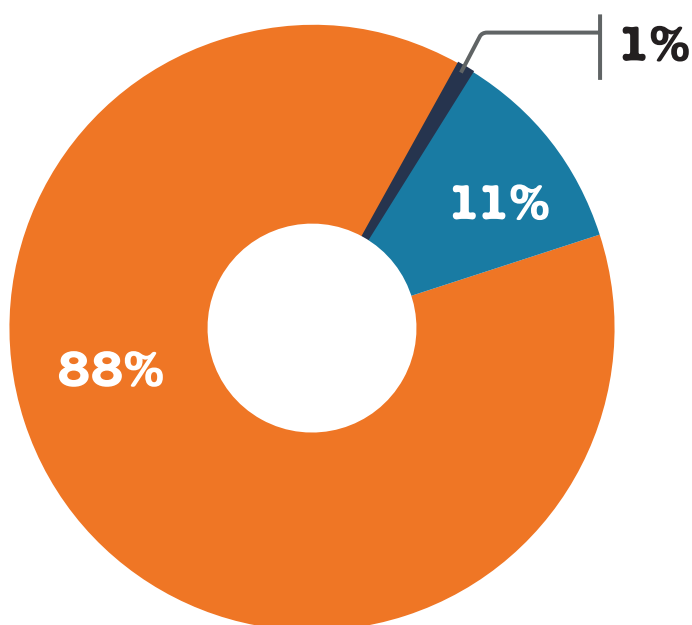
## נושאים מהותיים שאינם מעוגנים בדין

### 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"ח מבקר הפנים עבור שנת הביקורת האחרונה (2020), 11% מהרשויות פרסמו דוחות מבקר הפנים עבור אחת מהשנתיים הקודמות בלבד, ו-88% מהרשויות לא פרסמו כל דוח לעיון הציבור.

### תרשים 21: פרסום דוחות מבקר הפנים של הרשות המקומית



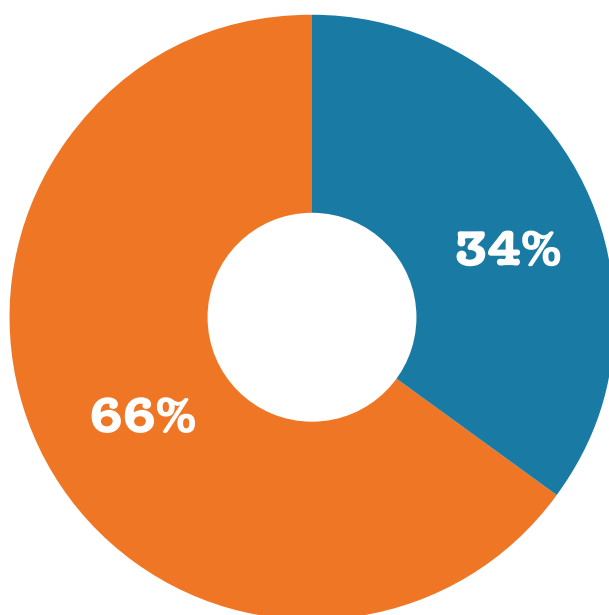
- רשויות שקיימו את החובה לשנת הביקורת האחרונה
- רשויות שקיימו את החובה עבור אחת משתי שנות הביקורת האחרונות
- רשויות שלא קיימו את החובה כלל

## פרסום מידע אודות פעילות הוועדה לאיכות הסביבה

החוק מחייב כל רשות מקומית להקים ועדה לאיכות הסביבה, אשר מורכבת מארבעה חברי מועצה, עובד בכיר שהוא האחראי לתחום איכות הסביבה ברשות, ושני נציגי ציבור. תפקיד הוועדה ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימא של הסביבה. אמנם החוק לא מחייב פרסום מידע ספציפי אודות הוועדה ופעילותה, אך קיימת חשיבות לפרסום מידע כגון הרכב הוועדה, פרוטוקולי ישיבותיה, תכניותיה ופעילותיה, במיוחד בצל החרפת בעיות הסביבה ושינויי האקלים.

34% מהרשויות המקומיות פרסמו מידע חלקי אודות עבודת הוועדה, שמתמחה בהרכבה, למעט רשות אחת שפרסמה פרוטוקול מישיבת הוועדה שהתקיימה לאחרונה. יתר הרשויות (66%), לא פרסמו כל מידע אודות הוועדה.

### תרשים 22: פרסום מידע אודות פעילות הוועדה לאיכות הסביבה



רשויות שפרסמו מידע חלקי

רשויות שלא פרסמו מידע כלל



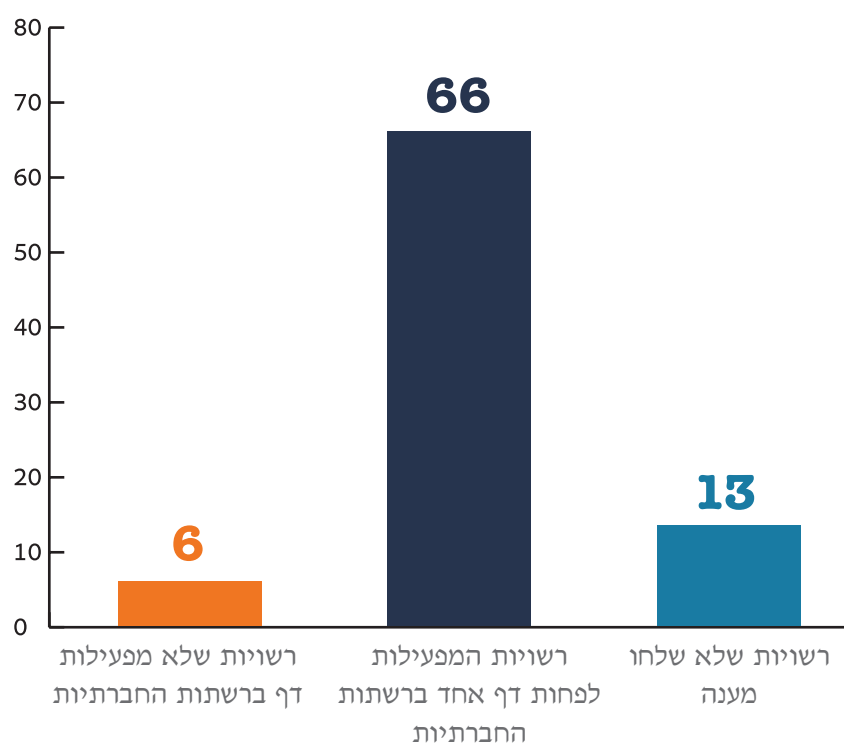
## בדיקה כמותית להפעלת דפים ברשתות החברתיות

כאמור, אין חובה בדין להפעיל דפים ברשתות החברתיות, אך לנוכח התפוצה הרחבה של רשתות אלה, ישנה חשיבות רבה לניצול ערוץ זה להגברת השקיפות. ניתן לנצל במה זו לפרסום מידע חשוב לציבור, ופרסום עיקר החדשות וההחלטות של הרשות. אך בהיעדר הסדרה בדין והיעדר הנחיות מתאימות בנוגע לתוכן הפרסום, כלי זה עלול להיות מנוצל לצרכי תעמולת בחירות וקידום אישי.

כמפורט בפרק הקודם, במקביל לבדיקת אתרי האינטרנט של הרשויות, פנתה העמותה לרשויות בבקשה לפי חוק חופש המידע לקבלת כתובות הדפים שמנהלות הרשויות ברשתות החברתיות. עד לרגע הכנת דוח זה, התקבלו תשובותיהן של 72 רשויות. רק 6 מתוך אותן רשויות אינן מנהלות דפים ברשתות החברתיות, ואילו הרוב המוחץ מהרשויות - 66 רשות (כ-92%), מנהלות לפחות דף אחד. חלק מהרשויות מנהלות מספר גדול יחסית של דפי פייסבוק, עד כדי כל אחת מהמחלקות המרכזיות באותן רשויות מפעילה דף משלה.

התוכן של אותם דפים מגוון, אך רוב הפרסום מתמקד בטקסים ואירועים חגיגיים שמארגנת הרשות, ברכות לתושבים על הישגים שונים, תמונות מפרויקטים ופגישות של ראש הרשות וסגניו וכו'. כמעט ואין בדפים אלה מידע שעל הרשות לפרסם באתר שלה, כגון תקציב, פרוטוקולים ומסמכים חשובים אחרים.

### תרשים 23: הפעלת דפים ברשתות החברתיות



# מסקנות

גם בשנה זו, עדיין משתקפת תמונת מצב עגומה מתוצאות הבדיקה המעמיקה לאת-רי האינטרנט אשר נעשית בדו"ח זה. ממצאי הדוח מראים כי רשויות רבות מתעלמות מהוראות הדין שנועדו לקדם שקיפות בעבודת הרשות, ומתייחסות לשקיפות כעניין שולי למדי.

הרשויות המקומיות היו אמורות לקיים את הוראות החוק הנוגעות לשקיפות פעילותן - להקים אתר אינטרנט ולהזינו במידע החיוני לציבור - עד שנת 2009. חרף זאת, שתיים עשרה שנים לא הספיקו לחלק מהרשויות לקיים את המוטל עליהן בחוק:

הרוב המוחלט של הרשויות המקומיות הערביות (72 רשויות) זכו לציון הנמוך מ- 50%, ושלוש רשויות שבו לפעול השנה ללא אתרי אינטרנט - לאחר שתופעה זו נעלמה כליל בשנה שעברה.

למעט רשויות בודדות, אין אנו רואים קבוצה ברורה של רשויות שמקפידות על רמה ראויה של שקיפות. כך, ניתן להבחין כי בשנה מסוימת הרשות מקבלת דירוג גבוה יותר במוניטור השקיפות, ובשנה העוקבת חלה התדרדרות ניכרת באיכות האתר שלה. בדיקת האתר מראה בבירור כי הרשות פרסמה מידע באתר בעת הקמתו, או אולי לאחר עתירה של "עורכי דין לקידום מנהל תקין", אך לא התמידה על כך, ובחלוף הזמן חלק משמעותי מהמידע נהיה לא רלוונטי. כפי שצינו בדוחות קודמים, אנו דוחים את הטענות למחסור בתקציב ובמשאבים להצדקת מחדל זה. העלאת מספר קבצים (כגון תקציב, פרוטוקולי ישיבות, צו ארנונה...) מדי חודש לאתר הרשות לא מצריכה כל טרחה מיוחדת:

הפעילות הענפה של הרשויות ברשתות החברתיות (בשיעור העולה על 90%), חרף היעדר חובה בדין לפעול באפיק זה, והפרסומים השוטפים בדפים אלה, תוך שילוב תמונות ראש הרשות והנהלתה - באופן הגובל בתעמולת בחירות בחלק מהרשויות, מוכיח כי הנושא נעוץ בראש ובראשונה בבחירה מודעת של הרשות ובמידת החשיבות שהיא מייחסת לעיקרון השקיפות.

במספר מקרים, הרשות אינה מקיימת את המוטל עליה בדין, בכל הנוגע לפרסום פרוטוקולי ישיבותיה, תקציבה, דוחות הממונה על תלונות הציבור, וכיו"ב מסמכים חיוניים שדומה כי פרסומם אינו לרוחם של גורמים ברשות, ובמקביל מתחרות הרשויות בפרסום תמונות וסיסמאות חסרות משמעות ברשתות החברתיות!

הממצאים, כמו בכל שנה, מובילים למסקנה כי מרבית הרשויות הערביות אינן מקדישות את תשומת הלב המתבקשת לעיקרון השקיפות - אשר נגזר מהרעיון הבסיסי שלפיו הרשות אחראית כלפי הציבור והיא חייבת לו דין וחשבון.

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

75% מהרשויות המקומיות הערביות פרסמו (באופן מלא או חלקי) את שיעורי האר-  
נונה ומועד תשלומה לעומת 25% שלא עשו זאת.

20% מהרשויות המקומיות הערביות בלבד פרסמו את תקציב הרשות לשנה הנוכ-  
חית לעומת 80% שלא עשו זאת.

מס הארנונה מהווה חלק נכבד מהכנסות הרשות המקומית, והסכום שגובה הרשות המ-  
קומית 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 והימ-  
נעות 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.

מעבר לאמור, 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 32% מהרשויות המקומיות הערביות לא פרסמו  
את חוקי העזר שהתקינו, 47% מהרשויות לא ראו בפרסום התנאים והדרישות בעניין  
רישוי עסקים כמידע שראוי לפרסמו לציבור, ו-50% מהרשויות לא פרסמו את תמצית  
הדו"חות הכספיים, מלמדת כי ככל הנראה, ובכל הצער, הרשויות המקומיות הערביות  
טרם הפנימו כי להיבחר על-ידי הציבור משמעו לשרת את הציבור!

בתחום הסביבה שבחרנו להרחיב את הדיון לגביו בשנה זו, התברר כי 97% מהרשויות אינן מקיימות את המוטל עליהן בדין, ולא מפרסמות מידע בסיסי אודות מפגעים סביבתיים שבתחומן. בדיקת קיומו של פרסום (אופציונלי) אודות הוועדה לאיכות הסביבה ברשות העלתה כי אין באתרי הרשויות כלום בעניין זה, למעט פרסום הרכב הוועדה (שמות חבריה) בכ-34% מהרשויות.

חרף זאת, ישנם סממנים חיוביים המעוררים אופטימיות. על אלה ניתן למנות העלייה העקבית (אם-כי איטית), בציון הכללי הסופי שקיבלו הרשויות, שעלה מ-21% ב-2017 ל-33% במוניטור השקיפות 2021, בנוסף לשינויים בתחומים מסוימים. כך למשל, בהשגחה למוניטור השקיפות 2020, ירד ב-12% מספר הרשויות שלא מפרסמות שום הקלטה של ישיבותיהן (55% בשנה זו, לעומת 67% ב-2020), עלה ב-6% מספר הרשויות שפרסמו דוחות מבקר הפנים, ובתחום הנגישות לאנשים עם מוגבלויות ישנה עליה של 9% במספר הרשויות שמפרסמות המידע שעליהן לפרסם.

# סיכום ומבט לעתיד

מוניטור השקיפות 2021 מצביע, כמו בארבעת השנים הקודמות, על המשך התעלמות רוב הרשויות המקומיות הערביות מחובת השקיפות, ודומה כי טרם הפנימו חשיבותה, ומכאן המחדלים בהפעלת אתרי אינטרנט בהתאם לסטנדרטים שנקבעו בחוק, והיעדר ההתמדה על פרסום המידע הנדרש בדין בלא מעט רשויות.

חרף פשטות יישום החובה הני"ל, שקיומה מחייב השקעה של מספר שעות בחודש לצורך פרסום התכנים הנדרשים, נכון להיום רק מספר קטן מאוד של רשויות שומר על מידה ראויה של שקיפות.

בניגוד למגמה זו, אנו רואים שהרשויות, כולל אלה שלא מקיימות את המוטל עליהן בכל הנוגע לניהול אתרי אינטרנט ופרסום המידע הנדרש, מתחרות בניהול דפים ברשתות החברתיות, ומשקיעות בפרסום נוח זה, שמתרכז בסיקור חיובי של טקסים ואירועים בעלי אופי חגיגי, חלף פרסום דוחות כספיים, דוחות ביקורת ומסמכים אחרים שיתכן כי מצביעים על ליקויים ומזמינים ביקורת מצד הציבור.

נושא הסביבה כמעט ואינו זוכה לאזכור באתרי הרשויות. היעדרו מעלה חשש להיעדר כל פעילות ברשויות בתחום, ובשל כך אין לרשויות מה לפרסם לגביו!

חרף כל האמור, ישנה התקדמות הדרגתית בתחום השקיפות בשנים האחרונות. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בפרסום מידע בסוגיות שלא זכו לכל התייחסות בעבר. המעקב אחרי חלק מאתרי הרשויות (אף אם מדובר במיעוט קטן), מעורר תקווה, הן משום שהרשות פועלת כחובתה בחוק ומעמידה מידע לעיון תושביה ומעניקה להם שירות בדרך זו, והן לנוכח המסר שפרסום זה טומן בחובו: תיקון המצב בשאר הרשויות אינו מצריך מאמץ רב מצדן ואינו משימה בלתי אפשרית.

## 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. פרסום אודות התקשרויות שנעשו ללא מכרז
10. דרכי תשלום אגרות חופש המידע
11. חוקי העזר של הרשות
12. פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה
13. תמצית הדו"חות הכספיים
14. שיעורי הארנונה ומועד תשלומה
15. פרוטוקולים של ישיבות הרשות בדלתיים פתוחות
16. הקלטות (או תמלילי) ישיבות הרשות בדלתיים פתוחות
17. דיווח של הממונה על חוק חופש המידע

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

## נושאים מהותיים שאינם מעוגנים בדין

30. דוחות מבקר הפנים של הרשות המקומית
31. דיווח שוטף על פסקי הדין והחלטות של ערכאות שיפוטיות ומוסדות מעין שיפוטיים בעניין הרשות
32. דיווח שוטף על התקשרויות הרשות עם ספקים חיצוניים (10 ההתקשרויות הגדולות ביותר לפחות)
33. פרסום אודות הוועדה לאיכות הסביבה

## Main Findings & Analysis

- Like last year, not a single Arab local municipality received a score above 65%.
- Only 10 Arab local municipalities scored between 50%-65%.
- The overwhelming majority (72 municipalities) scored under 50%.
- After reporting that all 85 Israeli-Arab municipalities have websites last year, 3 operated without a website during our analysis period in 2021.

These results reveal the gloomy reality that most Arab local municipalities have not yet internalized the importance of transparency or their legal obligation to uphold it. It appears that certain municipalities update their websites once when it is created, or only after LGG petitions the court to require an update but neglects the website afterward. There are claims of budget constraints, but we dismiss those as illegitimate since uploading files such as the municipal budget, meeting minutes, and tax information requires no additional resources on the municipality's behalf.

However, when comparing these results to previous years, the overall trend is positive:

- The average score of Arab municipalities has increased from 21% in 2017 to 33% in 2021.
- Only 55% of Arab municipalities do not publish any recordings of their meetings, a 12% decrease from 67% in 2020.
- We saw a 9% increase in the number of municipalities that publish required information on accessibility in their city.

We found very high use of social media channels, with more than 90% of municipalities operating at least one Facebook page, and some municipalities with multiple pages for different departments. Social media pages are updated constantly and mostly used to advertise events and celebrations, and post photos of senior leaders in the municipality—in a manner bordering on election propaganda. Meanwhile, legally mandated information such as municipal budgets and meeting summaries are omitted from social media pages. This proves to us that sharing information with the public—or hiding information from it—is not a question of ability and resources, but rather is an informed choice made by the municipality, and a statement on the extent to which it values transparency.

Finally, we found that 97% of Arab local municipalities do not fulfill their legal duties regarding environmental protection by publishing basic information about environmental hazards in their jurisdiction. Furthermore, only 34% of municipalities even publish the names of the EPC members on their municipal website. We are working on a multi-year project to improve these results.

**About:** "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. In this annual report, we elucidate the concept of transparency, how it has evolved over the years, and its meaning in today's Arab society. The importance of transparency and, specifically, digital public information, has only been amplified by the COVID pandemic, which shined a spotlight on public institutions that fail to effectively provide information online.

The report summarizes findings from a thorough examination of the websites of all 85 Israeli-Arab municipalities. This year, as part of LGG's partnership with organizations promoting environmental issues at the municipal level, we also examined transparency relating to those matters. In addition, this year we reviewed Arab municipalities' use of social media channels.

As a way of clarification and for the convenience of Arab local municipalities, the report outlines 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. We are pleased to share the results of the 2021 *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 even though municipalities are not legally obligated to provide it. 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%. It is noteworthy that the scores constitute a means, not an end. They are a tool that enables municipalities, government ministries, and the public to clearly see the level of transparency in Arab local municipalities. They also serve as points of comparison between municipalities and help us identify trends and cases that require special attention.

As stated above, this year we also reviewed the number of Arab municipalities that operate social media accounts. We did not score the existence of those accounts or their contents since there are no regulations in the law about social media presence. However, we did evaluate the quality and purpose of the contents in our findings.

Finally, we submitted inquiries to all 85 Arab local municipalities to gather whether they convene Environmental Protection Committees (EPC) and publish information on the municipal website about the committees' activities, as required by law. Because doing so is legally mandated, municipalities that published information about the committee's work received additional points in our scoring system.



עורכי דין לקידום  
**מנהל תקין**

טלפון: 04-6565090

פקס: 04-6565089

כתובת דואר: ת.ד. 50971, נצרת 16000

דוא"ל: [Office@LawGG.org](mailto:Office@LawGG.org)

אתר אינטרנט: [WWW.LawGG.org](http://WWW.LawGG.org)

דף פייסבוק: [Lawyers for Good Governance](http://Lawyers for Good Governance)