



שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר)

Transparency International Israel - Shvil



מדד שקיפות האתרים ברשויות המקומיות

ישראל, 2019

נותח ונכתב על ידי:

ד"ר גלית אבידר

חברי הועדה המייעצת:

ד"ר גלית אבידר - מנהלת הפרויקט של המדד לרשויות המקומיות וחברת סגל, המרכז האקדמי פרס, רחובות

ד"ר איתי בארי - ראש התוכנית למנהל השלטון המקומי, המחלקה למנהל השלטון המקומי, בי"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה

מר גיל זילברמן - יועץ מערכות מידע במגזר המוניציפאלי

ד"ר פני יובל - המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת בן גוריון

אדרי חיים יזרעאלי - חבר הוועד המנהל עמותת שבי"ל

שר הפנים לשעבר אופיר פז - פינס - ראש המכון לחקר השלטון המקומי, החוג למדיניות ציבורית, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל אביב

ד"ר עדי קפליוק - לשעבר יו"ר פורום מנהלי מערכות מידע בשלטון המקומי וחבר הוועד המנהל עמותת שבי"ל

צוות הפרויקט:

השופטת (בדימוס) נילי ארד, יושבת ראש עמותת שבי"ל

ד"ר גלית אבידר, מנהלת מדד שקיפות האתרים ברשויות המקומיות

עו"ד חלי עולמי, מנכ"לית עמותת שבי"ל

עו"ד טל שולזינגר בק, מנהלת פרויקטים בעמותת שבי"ל

גבי גלית אושפיץ, עיצוב גרפי

עריכה ובקרה של המדידות:

מר מתן איסמן - בוגר תואר בכלכלה וחשבונאות

איסוף מידע:

עבודה רבה הושקעה בפיתוח תשתית אמינה ואחראית לאיסוף התצפיות על אודות מידת השקיפות ברשויות המקומיות שנבדקו. השנה נאספו התצפיות למדד על ידי

סטודנטים מאוניברסיטת תל אביב ומהמכללה האקדמית תל אביב יפו:

גבי ליטל צמח, מר מקסים דבורס ומר יונתן דרור.



מדד שקיפות האתרים ברשויות המקומיות

ישראל, 2019

תוכן העניינים

4	דבר יושבת הראש של עמותת שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל
6	מבוא
10	עיקרי הממצאים
12	מתודולוגיה
17	ממצאים לפי נושאים
34	ממצאים לפי ערים
43	סיכום
46	מסקנות
51	המלצות
55	מאמרי דיעה
61	נספחים

1. האמור בלשון זכר - אף לשון נקבה במשמע

2. להלן המונח רשויות משמעותו גם ערים הכלולות בדו"ח

נילי ארד, נשיאת בית הדין הארצי לעבודה לשעבר

ימים לא קלים עוברים על אזרחי מדינת ישראל ותושביה. שלא בטובתנו נקלענו לתקופה ממושכת של אי יציבות וחוסר ודאות שלטונית, מתוך שעברנו שתי מערכות בחירות והשלישית בפתח, וכל זאת על רקע כתבי אישום התלויים ועומדים נגד בכירי הממשל. רוחות רעות של פלגנות והקצנה נושבות בחברה הישראלית. אחדות השורה שעמדה בלב החזון של הקמת המדינה ובנייתה, המחויבות ההדדית שידענו לערכי היסוד כפי ביטויים במגילת העצמאות ובחוקי היסוד, נמצאת בסכנת התפוררות, אם לא נשכיל לדעת כי בסופו של יום על כל אחת ואחד מאיתנו חלה החובה לשמור על ערכי הדמוקרטיה ולפעול לביסוסם ולהגנה מפני פגיעה בהם.

ערכים אלה עומדים ביסוד פעילותה של עמותת שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל, בהיותה אחת מבין 100 הסניפים במדינות העולם כחלק מארגון TRANSPARENCY INTERNATIONAL אשר המוטו שלו הוא A WORLD WITHOUT CORRUPTION. בפעילותה של עמותת שבי"ל שמנו לנגד עינינו את קידום ערכי הדמוקרטיה, טוהר המידות והנחלת השקיפות והמידע, כאמצעי מונע תופעות של שחיתות, ככל הניתן, וככלי המקדם לשיתוף הציבור בהתנהלות הרשויות והמינהל. במסגרת זו אנו מקיימים מזה תשע שנים את מדד השקיפות באתרי הרשויות המקומיות. **בשנה זו בה מלאו שני עשורים לפעילותנו, אנו מתכבדים להביא בפניכם את מדד 2019 הכולל 39 ערים בישראל אשר עמדו בבחינה מורחבת של 90 קריטריונים באתרי האינטרנט שהן מפרסמות.**

מתוך שהרשות השלטונית והמנהלית היא בבחינת "נאמן הציבור" חלות עליה, במישרין ובעקיפין, חובות הנאמנות, האחריות והאחריותיות (accountability) בכל תחומי הפעילות עליהם היא מופקדת. במסגרת זו חלה על הרשות חובת השקיפות וכפועל יוצא ממנה חובת הגילוי, הדיווח לציבור ופתיחת דלת לשיתופו, כמו גם אפשרות לקבלת מידע על פעילות הרשות הנוגע לענייניו של הפרט ושל הציבור.

בכל הנוגע לפעילות השלטון המקומי, שקיפות היא בראש ובראשונה הכרה של ראש הרשות, נבחריה, עובדיה והפועלים מטעמה, בחשיבות שיתוף הציבור במידע אודות פעילותה של הרשות והמחויבות של העומדים בראשה

להביא מידע זה במלוא היקפו ובאורח שוטף לידיעת הציבור. משקל מיוחד יש לייחס למעורבותו של ראש הרשות והכרתו בחשיבות השקיפות ושיתוף המידע והצבתם כיעד לפיתוח ולשיפור מתמיד, ולגיבוי הראוי של הפועלים מטעמו על שיקוף המידע בדבר פעילות הרשות בכלל ובמיוחד באתר הייעודי של הרשות במרחב הווירטואלי. במדד 2019 הובררה המודעות שגילו הרשויות לחשיבות המדד והשלכותיו ושיתוף הציבור בתוצאותיו.

במיוחד נציין את מהלכי הרשויות ופעולתן בשיתוף עם עמותת שבי"ל ובסיוע הדדי שקיימו בינן לבין עצמן, בתחומי השקיפות והידע והנגשתם לציבור, שתוצאתם העלאת רמת השקיפות וקידום פעילותן של הרשויות בקרב הציבור ולמענו.

כל הרשויות הכלולות במדד 2019 ראויות לשבח על הכרתן בחשיבות השקיפות והמידע, על ההתמדה בפרסום המידע באתר הווירטואלי, על הלמידה והפתיחות ועל האחריות והמחויבות לציבור בכללותו ולתושביהן בפרט. ברוח זו פעלו הרשויות להעלאת רמת הדיווח והשקיפות באתרי האינטרנט שלהן, תוך שיפור ניכר של תוצאות המדד לגביהן, וחלקן הגיעו לרף הגבוה של 100%.

רשויות אלה הן בבחינת הקטר המושך קדימה את כל שאר הרשויות ואת השלטון המקומי לפתיחות ולשיתופיות לפרסום מידע ולהקפדה על שקיפות בהתנהלותן, כאמצעי מקדם טוהר מידות והימנעות מתופעות של שחיתות.

מתוך המודעות הגבוהה של ראשי הערים המשתתפות במדד בחשיבות השקיפות באתרי האינטרנט ומתוך הנחה כי חשיבות זו מיוחסת למהלכי שקיפות בעבודת הרשות בכללותה, **אבקש להעמיד על סדר היום הצעה לביסוס פעולות אלה בדרך של מינוי ממונה שקיפות ברשות** אשר במסגרת פעילותו, ירכז את חובת חופש המידע והמצאתו לציבור ואת שיכלול האתר הווירטואלי והמידע שבו דרך קבע, באופן שהציבור ימצא בו כלי נוסף לקשר עם הרשות ועם השירותים עליהם היא מופקדת.

בסיכום הדברים נחזור ונטעים יסוד מוסד אותו נשים לנגד עינינו והוא ההכרה במחויבותם של נבחרי הציבור ומנהיגיו, לפעול כנאמני הציבור, להקפיד על טוהר המידות, לשמור על שקיפות ולקיימה באופן שיהיו ראויים לשרת את הציבור ביושר, באחריות, בנקיון כפיים ובהגינות.

מדד השקיפות באתרי הרשויות המקומיות לשנת 2019 - תשע שנות פעילות

בשנת 2019 מלאו 20 שנה לפעילותה של עמותת שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל. במהלך פעילותנו ומזה כתשע שנים מקיימת העמותה את מדד השקיפות באתרי הרשויות המקומיות. לאורך כל השנים מלווה את המדד מנהלת המדד ד"ר גלית אבידר, המתמחה באתיקה והתנהגות ארגונית ולצידה מסייעת הועדה המייעצת אשר חבריה הינם מומחים בתחומי השלטון המקומי והאתיקה כמפורט להלן: השר וח"כ לשעבר מר אופיר פינס - ראש המכון לחקר השלטון המקומי, החוג למדיניות ציבורית, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל אביב, ד"ר איתי בארי - ראש התוכנית למנהל השלטון המקומי, המחלקה למנהל השלטון המקומי, בי"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה, ד"ר פני יובל - המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת בן גוריון, מר גיל זילברמן - יועץ מערכות מידע במגזר המוניציפאלי, ד"ר עדי קפליוק - יו"ר (לשעבר) פורום מנהלי מערכות מידע של הרשויות המקומיות בישראל וחבר הוועד המנהל בעמותה, אדר' חיים יזרעאלי - חבר הוועד המנהל של העמותה, יושבת ראש העמותה, השופטת (בדימוס) נילי ארד ומנכ"לית העמותה עו"ד חלי עולמי שותפות לפעילות הוועדה המייעצת לניהול המדד והתנהלותו.

בשנים הראשונות לגיבוש המדד לוותה הפעלתו והשקתו בלמידה מעמיקה ומגוונת במגמה לדייק אותו ולהתאימו למציאות המוניציפלית בישראל. משנת 2016 ואילך התגבש המדד לכדי אמצעי מהימן ותקף דיו, בתחולתם של 57 קריטריונים על 75 הערים בישראל. בשנת 2017 קיימנו מדד זהה לקודמו - הן ברשויות שנכללו בו והן בקריטריונים עליהם נדרשו לענות. בהתאם לתוצאותיו ניתן היה להשוות במגמות השינוי וההתפתחויות שחלו בשנים אלה ברמת השקיפות באתרי הערים שנמדדו. במסגרת זו הוברר, כי היקף ההשפעה הנובע מן המדד והשפעתו משמעותיים ביותר, וכי הלכה ולמעשה המדד הינו אמת מידה כוללת ומנחה לבחינת השקיפות באתרי הרשויות, רלוונטיות המידע המועבר באתר, השלכותיו והשפעתו על הציבור בכללותו ועל תושבי המקום, ובה במידה על פעילות הרשויות בכללותה, עובדיה ונבחריה. למעלה מזאת, אשר הוברר הוא, כי בזכות הדיאלוג האינטנסיבי ושיתוף הפעולה בנוגע

לצינוני המדד, המידע, ודרכי ניהולו והתנהלותו ההדדית בינינו לבין הרשויות הנמדדות, חל שיפור ניכר בניהול האתרים עצמם ושקיפות המידע שהוצג בהם ובהתאם הצינונים שהתקבלו היו גבוהים במיוחד. לאור כל אלה, מן הראוי לציין כי מרבית הרשויות אימצו את מדד השקיפות המנוהל על ידי עמותת שבי"ל כמקור העיקרי והמנחה לבחינת האתר שלהן ורואות במדד אמצעי ראשון במעלה לשקיפות הקשר בין גורמי הרשות, עובדיה ונבחריה לבין תושבי המקום והציבור בכללותו.

בשנת 2018 לא קיימנו את המדד נוכח הבחירות לראשי רשויות מקומיות שהתקיימו במהלכה והשלכותיהן על התנהלות הרשויות, וזאת במגמה לשוב ולבחון את שקיפות האתרים, לאחר התייצבות גורמי הרשות ונבחריה בשנה שלאחר מכן. משהגענו עד הלום, הוחלט, כי נכון הוא לנקוט בצעד נוסף לבדיקת השקיפות באמצעות המדד ולכן מדד השקיפות באתרי הרשויות לשנה זו הוא בעל ייחוד של הרחבה וצמצום, כמבואר בהמשך.

הרחבת המדד נדרשת בראש ובראשונה לקידום העלאת רמת השקיפות ברשויות והמידע המונגש לציבור באמצעות האתרים שהן מנהלות. מגמה זו באה לידי ביטוי במדד 2019 בדרישה להרחבה מהותית ומשמעותית של הקטגוריות והקריטריונים הנבחרים באתרי הרשויות הנמדדות.

בהתאם, עלה ל - 90 מספר הקריטריונים הנבדקים במדד 2019, לעומת 57 קריטריונים במדד 2017. זאת, במסגרת הרחבת הקטגוריות שנמצאו להיות בעלות השלכות רחב משמעותיות בדרישה לשקיפות ולטוהר המידות ובהן: **תכנון ובניה, רישוי עסקים, חברות עירוניות, רכש - חוזים ומכרזים.**

הגדלנו והוספנו שתי קטגוריות אשר להן השלכות חברתיות חשובות: האחת, **ממשק ידידותי למשתמש** הכולל שלושה קריטריונים: בחינת נגישות האתר באופן ידידותי לבעלי מוגבלויות, לדוברי שפות שונות, ונגישות ממכשירים סלולאריים. הקטגוריה השנייה מתייחסת **להון האנושי ברשות** ובה שני קריטריונים הדורשים: דיווח ייצוג הולם ודיווח מספר בכירים ברשות על פי מגדר. הרחבת הקטגוריות והקריטריונים משמעותית ביותר הן מבחינת תכולת המדד והן מבחינת השלכותיו ותוצאותיו ובמיוחד מתוך שהגענו לכלל מסקנה כי נדרשת העלאת רף הדיווח והשקיפות באתרי הרשויות, וכי אותן רשויות המשתתפות במדד בשלות להכיל את הבדיקה הנדרשת ולעמוד בדרישות המורחבות של המדד.

יוטעם, כי חלק ניכר מהקריטריונים מעוגן בהוראות הדין בנוגע לפרסום מידע, לרבות דרישות משרד הפנים החלות על הרשויות המקומיות באשר לחובת הפרסום באתרי האינטרנט שלהן*. מכאן, חשיבותו היתירה, משמעותו והשלכותיו של מדד 2019 בכל הנוגע לקידום השקיפות, יישומה ועמידה בחובת מסירת המידע לציבור.

בשים לב להרחבת המשמעותית של המדד, כאמור, החלטנו כי בשלב ראשון נפעיל את מדד 2019 באופן מצומצם, ונחיל אותו על 39 רשויות בלבד, אלה הן הערים אשר מילאו את דרישות מדד 2017 בציון גבוה שבין 80%-ל-100%. להערכתנו, בידי ערים אלה לענות על הדרישות המורחבות בקטגוריות ובקריטריונים בהתאם וכנדרש. במאמר מוסגר יצויין, כי מכיוון שהיעד המרכזי של קיום המדד הוא ליצור כלי למידה ועידוד לשיפור השקיפות באתרים ויישומה, נעשו הבדיקות במקרים מסוימים מתוך תפיסת בית הילל והקריטריונים נוקדו לקולא (על כך ניתן ללמוד מן ההסברים בפרק המתודולוגיה ובנספח המפרט את ניקוד הקריטריונים).

ההחלטה בדבר הרחבת דרישות המדד והחלתו על מספר מצומצם של רשויות, הוכיחה עצמה כנכונה. לפי שנמצא, מבין 39 הערים שנבדקו 35 ערים הגיבו לדרישות המדד ועשו מהלכים ראויים לשבח במטרה לשפר את השקיפות ואת המידע הנדרש באתרים שהן מנהלות, כמו גם את הציון שיתקבל בהתאם. כל זאת נעשה בדרך של הידברות שוטפת עם האחראית על המדד ברשות והצוות מטעמה, לשם קבלת הבהרות והשלמות ככל הנדרש. ראויה לציון עיריית **מגדל העמק** אשר במהלך חודשי הבדיקה עשתה מעל ומעבר כדי לענות באופן המיטבי על דרישות המדד, לרבות רכישת שירותים לבניית אתר ייחודי לנושא תכנון ובניה ועדכנו עד לרגע סגירת המדד. זוהי אך דוגמא אחת מיני רבות המלמדת על ההתגייסות המלאה של מרבית הרשויות לעדכון האתר בהתאם לדרישות הקריטריונים במדד החדש. במיוחד נציין, כי נוכחנו בשיתופי פעולה בין רשויות תוך שהסתייעו אחת בשנייה במקרים בהם נזקקו ללמידה ולהבנה כיצד לפעול כדי למלא אחר הדרישות של קריטריון זה או אחר.

אכן, התוצאות לא איחרו לבוא. בשנה זו, למרות הרחבת המדד ל-90 קריטריונים, ממוצע כלל הרשויות שנבדקו הגיע לציון של 91% ושמונה רשויות הגיעו לציון הגבוה ביותר האפשרי של 100%. שני ערכים אלה כשלעצמם ובמצטבר, הם הגבוהים ביותר בכל שנות המדד. עם זאת, מן הראוי להטעים, כי מדד 2019 אינו בר השוואה למדדים

[*https://www.gov.il/he/departments/general/publishing_municipality](https://www.gov.il/he/departments/general/publishing_municipality)

בשנים קודמות. הן בשל תחולתו המצומצמת על הערים בעלות הציונים הגבוהים במדד 2017, והן נוכח ההרחבה המשמעותית של הקריטריונים ומהותם. למרות זאת, מעודדת ביותר פעילותן של הרשויות שנכללו בשנה זו במדד להגברת השקיפות באתריהן ולהנגשת המידע והרחבתו לציבור.

נדגיש, כי הגברת השקיפות כפי שזו באה לידי ביטוי בציונים הגבוהים שקיבלו הרשויות התאפשרה בזכות הפעילות הענפה של הרשויות המקומיות השנה כתגובה למדד. בין הרשויות לעמותה התקיים שיח הדדי על שקיפות, שהשפיע ומשפיע על עומק השקיפות ברשויות. מספר האינטראקציות, ההנגשות, ההזדמנויות והקריאות שהענקנו לרשויות, אפשרו להן להתכונן, להגיב, לשפר תהליכים ואף להשפיע ישירות ולשפר את הציון. התנהלות זו מלמדת על אימוץ מדד השקיפות באתרים שמקיימת העמותה ועל קבלתו הגורפת של המדד ככלי מרכזי בהטמעת חשיבותם של השקיפות ושל העמדת המידע לציבור.

לאור כל אלה אנו נוכחים לדעת, כי מדד השקיפות באתרי הרשויות המקומיות מהווה כיום אמצעי מקיף ויישומי לפיתוח תהליכי למידה, שיפור, קידום מתמיד ויסודי בקרב הרשות המקומית, נבחריה, עובדיה והפועלים מטעמה, בעשייתם להנחלת הנורמות של שקיפות, טוהר מידות והעמדת הידע והמידע לרשות הציבור ולמעורבותו בעשיית הרשות וקידומה.

בשנים הבאות בכוונתנו להרחיב את המדד על מספר גדול יותר של רשויות ולעשות כל הנדרש לשם הגברת השקיפות באתרים ובפעילותן הכוללת, ובכך אף להתקדם ולהגיע לציונים גבוהים ככל הניתן. כזאת נעשה בסיוע ישיר שלנו, ובעידוד ובהכוונה של יצירת שיתופי פעולה והפריה הדדית בין הרשויות עצמן.

על רקע כלל האמור לעיל, אנו מתכבדים להגיש את מדד השקיפות באתרי הרשויות המקומיות לשנת 2019 במגמה להפוך מדד זה לאמצעי גמיש ומתעדכן של למידה והטמעה איכותית בכל רמות הארגון ובקרב כל בעלי העניין, בפעולה משותפת, עניינית ומתמשכת להגברת השקיפות והעמדת המידע לרשות הציבור ורווחתו.

בברכה ובהוקרה לכל העושים במלאכה כיום ולעתיד לבוא.

השופטת (בדימוס) נילי ארד **ד"ר גלית אבידר** **עו"ד חלי עולמי**
יו"ר העמותה מנהלת המדד מנכ"לית העמותה

<p>ממוצע כלל העיריות עומד על כ- 91%</p>	<p>ממוצע</p>
<p>8 ערים קיבלו ציון מלא של 100%. ראשון לציון, רעננה, עכו ועפולה שיפרו ציון לעומת מדד 2017, חולון, כפר סבא, קריית ביאליק ומגדל העמק שמרו על ציון 100 בדומה למדד 2017.</p>	
<p>ראוי לשבח הממצא שאף עירייה אינה מקבלת ציון נמוך מ-55% למרות הרחבתו הניכרת של המדד.</p>	<p>ציון טעון שיפור</p>
<p>מעל 50% מן הערים (20 רשויות) נמצאות ברמה +A עם ציון של 95% ומעלה.</p>	
<p>כל הערים הגדולות (המונות מעל 200,000 תושבים) הנכללות במדד 2019 זוכות לציון ברמות +A או A.</p>	<p>ערים גדולות</p>
<p>כל ערי הפורום נמצאות במדד וכולן זוכות לציונים ברמות +A ו-A, למעט עיר אחת רמת גן, הנמצאת ברמה B.</p>	<p>פורום ה-15</p>
<p>הערים הקטנות (המונות עד 50,000 תושבים) הנכללות במדד 2019 זוכות לציון ברמות +A, A ו-B. רק 3 מהן מקבלות ציון ברמה C - כמעט טוב.</p>	<p>ערים קטנות</p>

<p>באיזור הצפון 3 ערים קיבלו ציון 100%: עכו, עפולה ומגדל העמק. באיזור הדרום - מובילה העיר אשדוד עם ציון של 99%.</p>	<p>צפון דרום</p>
<p>הציון הממוצע עבור 39 הרשויות ובהתאם ל-57 הקריטריונים שהיו במדד 2017 עלה ב-2% ב-2019 מ-91% ב-2017 ל-93% ב-2019.</p>	<p>עליה בממוצע 2019 בהשוואה לממוצע 2017</p>
<p>ראוי לשבח הממצא שאף עירייה אינה מקבלת ציון נמוך מ-55% למרות הרחבתו הניכרת של המדד.</p>	<p>ממשק ידידותי למשתמש</p>
<p>הממוצע בקטגוריה זו עומד על כ-92% למרות ההרחבה המשמעותית בקטגוריה זו מ-2 קריטריונים ל-17 קריטריונים.</p>	<p>תכנון ובניה</p>
<p>קטגוריה מורחבת זו זוכה לממוצע של 86%, למעלה ממחצית הערים מקבלות ציון של 100% בקטגוריה זו.</p>	<p>חברות ועמותות עירוניות</p>
<p>36% ערים בלבד מפרסמות מידע על ייצוג הולם של אוכלוסיות שונות. מעט למעלה מ-50% מן הערים מפרסמות מידע לגבי מספר הבכירים ברשות לפי חלוקה מגדרית.</p>	<p>הון אנושי ברשות</p>
<p>זוכה לציון הממוצע הנמוך ביותר של 75% מבין כל הקטגוריות שנבחנו.</p>	<p>שקיפות שלא נדרשת על-פי חוק</p>

מדד השקיפות ברשויות המקומיות פותח במטרה לקדם את מידת השיקוף והבהירות של מידע ותהליכים פנים - ארגוניים ואת העמקת ההנגשה של מידע זה לציבור ברשויות המקומיות. השנה כלל המדד 90 קריטריונים בחלוקה ל-16 קטגוריות לבדיקת שקיפות ונגישות המידע באתרי האינטרנט של 39 ערים בישראל שקיבלו ציון של 80% ומעלה במדד 2017.

כל אחד מ-16 אשכולות המדד ריכז קריטריונים בנושאים הבאים:
(אין הסדר מצביע על סדר חשיבות)

1. פרטי התקשרות עם הרשות המקומית וראש הרשות (נוסף קריטריון אחד חדש)
2. ממשק ידידותי למשתמש (קטגוריה חדשה)
3. מבקר העירייה / המועצה
4. שקיפות כנדרש בחוק חופש המידע
5. מענקים ותמיכות
6. שקיפות כללי
7. ישיבות מועצה
8. כספים - תקציב
9. כספים - ארנונה
10. רכש - חוזים ומכרזים (קטגוריה שהורחבה)
11. כוח אדם - חוזים ומכרזים
12. רישוי עסקים (קטגוריה שהורחבה)
13. תכנון ובנייה (קטגוריה שהורחבה)
14. מידע סביבתי
15. חברות עירוניות (קטגוריה שהורחבה)
16. הון אנושי ברשות (קטגוריה חדשה)

הנושאים לבדיקה גובשו במהלך 2011 בתהליך שיתוף נציגים ומומחים בתחומי אתיקה ושלטון מקומי ובליווי ועדת היגוי. מידי שנה אנו נערכים מחדש, בודקים ובוחנים,

לאור ממצאי השנה החולפת ולאור תגובות המבוקרים ברשויות המקומיות, את מידת ההתאמה של הנושאים ושל האופן בו הם נבדקים ונאספים ומידי פעם מצאנו טעם להדק את המדידה באופן שמשקף בצורה מהימנה יותר את רמת השקיפות באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות בישראל. למידה מעמיקה של הנושאים ובדיקתם נערכה בעקבות תוצאות המדדים 2013 עד 2015. גם בשנת 2016 הוטמע המשוב שקיבלנו בדרך המדידה, כך שצומצם מספר הקריטריונים והנותרים חודדו. ב-2017, היה המדד זהה לזה של 2016. השנה, 2019, הורחבה תכולתו של המדד בעוד 33 קריטריונים, כך שלמספר קטגוריות נוספו קריטריונים חדשים וכן נוספו שתי קטגוריות חדשות.

שיטת הניקוד

סולם הניקוד של הקריטריונים נע בין אפס לאחד כדלקמן:

0	המידע אינו זמין באתר
1	המידע זמין במלואו ו/או בפורמט מתאים
0.5	ניתן במקרים בהם המידע זמין אך באופן חלקי ו/או בפורמט מוגבל
NR	(לא רלוונטי) ניתן במקרים בהם הקריטריון עצמו אינו רלוונטי לרשות עצמה (חלק מהקריטריונים נוקדו בציון בינארי של 0 או 1 וחלק מהקריטריונים נוקדו על בסיס שלוש האפשרויות של 0, 1, 0.5)

המקרים שאינם נוגעים לכלל הרשויות ובהם ניתן ניקוד **NR** עבור הרשויות הרלוונטיות הם:

- פרוטוקולים של ועדת תמיכות (מאחר ומדובר השנה רק ב- 39 רשויות אזי לא היו רשויות שנדרשו לציון NR)
 - בדיקת איכות מי הרחצה בחופים – בערים בהן אין חופי רחצה
 - הקריטריונים בקטגוריה של חברות ועמותות עירוניות – במקרים בהם אין חברות/עמותות כאלה (זה קרה רק ברשות אחת)
 - היו מקרים נוספים בהם ניתן לרשות אחת בקריטריון מסוים NR מסיבות שונות, כפי שמדווח בגוף הממצאים בהמשך
- שלוש רשויות קיבלו ניקוד NR במרבית הקריטריונים של תכנון ובניה מאחר ואין להן ועדת תכנון ובניה עירונית אלא איזורית: קריית ביאליק, קריית מוצקין וקריית-ים.

בסיום תהליך הבדיקה, שוקלל הניקוד שקיבלה כל רשות לאחוזים בהתאם לכמות הקריטריונים שנמצאו באתר באופן מלא (נקודה שלמה) או חלקי (חצי נקודה). הנתונים קובצו בקובץ אקסל. הסבר לאופן הניקוד וקבלת ההחלטה על הציון ניתן למצוא בקובץ אקסל בו ניתן לעיין באתר העמותה.

במדד קיימים קריטריונים אשר קיבלו ציון בסולם של יש/אין מסיבות שונות (כמו קריטריונים שלא בהכרח רלוונטיים לכל רשות). בין הקריטריונים הללו ניתן למצוא את הבאים:

- תמיכה רב לשונית
- בדיקת איכות מי הרחצה בחופים
- פרוטוקול של ישיבת הדירקטוריון האחרונה של החברות/העמותות העירוניות
- שני הקריטריונים בקטגוריה החדשה של הון אנושי ברשות

השנה בדומה לשנת 2017, חילקנו את הרשויות למספר רמות:

A+, A, B, C ו-D כדלקמן:

- **רמה (+A) - מצוין:** כוללת את הרשויות שקיבלו את רף הציונים העליון הנע בין 95% לבין 100%
- **רמה (A) - טוב מאד:** כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 85% לבין 94%
- **רמה (B) - טוב:** כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 70% לבין 84%
- **רמה (C) - כמעט טוב:** כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 55% לבין 69%
- **רמה (D) - טעון שיפור:** כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 0% לבין 54%

הרשויות הכלולות במדד

ב-2019 נמדדו כל 39 הערים שקיבלו ציון של 80% ומעלה במדד 2017.

הליך הבדיקה

במדד 2019 התקיימה המדידה בשיתוף ובסיוע מלגאים של העמותה וצוות עובדיה. תהליך הבדיקה היה מקיף וקפדני ודרש חיפוש הן באתר הרשות בעמודים הרלוונטיים לקריטריון, הן במנוע החיפוש שבאתר ובמידת הצורך אף במנוע החיפוש של גוגל. אתרי הרשויות נבדקו במהלך החודשים יוני - יולי 2019. בשלב ראשון נשלחו תוצאות

הבדיקה לרשויות לעיון חוזר ולתגובה. לאחר שהתקבלו הערות לרשויות, והתייחסותן לתוצאות, נעשתה בדיקה מחודשת כאשר תוך כדי הדו - שיח בין העמותה לרשויות ניתנה לרשויות אפשרות לתקן ולשנות כל מידע שיש בו כדי לתת מענה לדרישות המדד. במסגרת זו, במהלך חודש אוגוסט ניתנה לרשויות האפשרות לבחון את ממצאי המדד הנוגעים להן, להעיר הערות, הארות, ולהעלות השגות. במהלך החודשים ספטמבר - אוקטובר בהתאם לבחינה החוזרת כאמור נעשו שינויים בתוצאות הבדיקה היכן שנמצא לנכון בבדיקה חוזרת. מטעם זה המועד הקובע של הממצאים אינו אחיד.

בנוסף על האמור, ולאור ניסיון השנים הקודמות, חשוב לציין מספר דגשים כמפורט להלן: הבדיקה והניקוד לקחו בחשבון את הליך החיפוש ונגישות המידע. אם קריטריון לא נמצא בהליך בחיפוש סביר ע"י הבודקים של המדד - שהם כאמור מלגאים שקיבלו הדרכה והנחיות, ובעלי השכלה ומיומנויות בחיפוש מידע באינטרנט, הנחנו, כי המידע הנדרש אינו זמין ועל כן לא ניתן ניקוד לאותו קריטריון. לפיכך, זו יכולה להיות הסיבה לפער בין ניקוד נמוך בקריטריון מסוים, לבין טענת הרשות כי המידע מצוי באתר. כאן המקום להדגיש כי **שקיפות דורשת בראש וראשונה נגישות וזמינות של המידע ולא די בהימצאות המידע באתר**. לכן, גם אם המידע הנדרש נמצא באתר האינטרנט של הרשות, אך אינו זמין ו/או נגיש על פי הקריטריונים המפורטים במתודולוגיה, קיומו נסתר מן העין וקשה להשגה, לתפישתנו ייחשב כמידע חסר ובלתי זמין משאינו עונה על הנדרש במונחי הקריטריונים והעקרונות המנחים את המדד.

מנגד, חשוב לציין כי בשל הרצון לעודד רשויות לשפר את השקיפות באתריהן, נקטנו בגישה מקלה ככל הניתן במקרים המצדיקים זאת. כך למשל בקריטריון השואל על פרסום טופס ניגוד עניינים ניתן ניקוד לרשויות שפרסמו את עצם קיומו של טופס ניגוד עניינים. דוגמא נוספת מתחום איכות הסביבה עניינה ברשות שלא פרסמה כל מידע לגבי מפגעי רעש, אך במשוב שהעבירה הרשות לממצאינו הובא קישור למידע רלוונטי, ולכן בהתאם, זיכנו את אותה רשות בניקוד מתאים.

בהתייחס לקריטריונים הנוגעים במידע סביבתי, הדרישה מהרשויות לגבי חלק מהמידע הסביבתי היא פרסום נתונים המגיעים אליהן מגורמים שונים שאינם תלויים בהן, וכאשר

מידע זה אינו זמין לרשויות אין הן נדרשות לפרסמו. עם זאת, בהיות המידע הסביבתי חיוני לכל אזרח, דעתנו היא כי על הרשויות לעשות מאמצים פרואקטיביים כדי לאתר את המידע בעצמן ולהנגיש אותו לאזרח. הציפיה היא כי בעתיד הרשויות יעשו מאמצים לאיתור המידע מיוזמתן. נציין, כי קיום או היעדר מידע סביבתי לפי המדד אינו מצביע על המידה בה הרשות "ירוקה", אלא מלמד על מידת השקיפות בדיווח על המידע בתחום בלבד.

בסיכום, ולאור כלל האמור לעיל נטעים, כי פרסום ציוני השקיפות של אתרי הרשויות, במדד 2019, נעשה לאחר ביסוס ואישוש תוצאות המדד, בהליך בחינה ובדיקה קפדני ומדוקדק, רציני, אחראי ומקצועי ומתוך שנלקחו בחשבון השיקולים הרלבנטיים הצריכים לעניין. עם זאת, תמיד קיימת אפשרות שנפלה טעות בבדיקה (טל"ח).

תוצאות המדד מוצגות במלואן בצורה נגישה בקובץ אקסל באתר העמותה:
www.ti-israel.org

© כל הזכויות על מדדי השקיפות ברשויות המקומיות בישראל לאורך השנים (כולל: מתודולוגיה, קטגוריזציה, תוצאות המחקר ומסקנותיו) שמורות לעמותת שקיפות בינלאומית ישראל – שבי"ל.

ככלל, חשוב לזכור כי מדד 2019 כולל 39 רשויות בלבד. אלה הן הרשויות אשר נמצאו ברף הגבוה של הציונים מבין 75 הרשויות במדד 2017. לאור זאת, אין זה מפתיע כי ברשויות הכלולות במדד הנוכחי יהיו מרבית הציונים גבוהים למרות הרחבת המדד והגידול המשמעותי במספר הקריטריונים שנמדדו בו. במיוחד חשוב להדגיש, כי ציונים גבוהים אלה הם תוצר של עבודה אינטנסיבית של הרשויות והמחויבות שגילו לעדכון המידע מרגע היוודע להן הקריטריונים החדשים, וכל זאת תוך גילוי רצון טוב ושיתוף פעולה פורה בינן לבין העמותה, ובינן לבין עצמן.

1. דרכי התקשרות

" מבין 12 הקריטריונים נמצא, כי בארבעה קריטריונים בלבד חלק מועט מהרשויות אינו מעדכן את המידע הנדרש"

קטגוריית דרכי ההתקשרות, גדלה השנה מ-11 קריטריונים ל-12 קריטריונים בכך שנוסף קריטריון של פרסום רשימה או אפליקציה להנגשה של שירותים ומוסדות לבעלי מוגבלויות. למרות תוספת זו, **עומדת קטגוריה זו על ממוצע גבוה ביותר של 98%**. מתוך 39 רשויות, 32 רשויות זוכות לציון מלא של 100%. 5 רשויות נוספות עומדות על ציון של 92%. השתיים הנותרות זוכות לציון של 88% האחת ו-83% השנייה.

במרבית הקריטריונים כל הרשויות קיבלו את מלוא הניקוד. הדבר נכון לקריטריונים הבאים:

הכתובת הפיזית של משרדי הרשות; מספרי טלפון של מרכזיית הרשות; אימייל כללי לרשות/ טופס פניה מקוון/ מייל לפניית הציבור; שם ראש הרשות; דרכי התקשרות עם ראש הרשות: טלפון; מייל; טופס מקוון; טלפון/טופס מקוון/כתובת דוא"ל/צור קשר עם האגף/מחלקה/בעלי תפקידים באגף/מחלקה; שעות קבלת קהל באגף/מחלקה; העיריה ברשת: פייסבוק/טוויטר/אינסטגרם.

בארבעה קריטריונים בלבד מתוך ה-12 מצאנו, כי חלק מועט מהרשויות אינו מעדכן את המידע הנדרש:

בקריטריון של שם מנהל/ת המחלקה/האגף – כל הרשויות קיבלו נקודה למעט רשות אחת שקיבלה חצי נקודה, כלומר לחלק מהאגפים/מחלקות לא צוין שם מנהל/ת המחלקה/אגף.

בדומה לכך, גם בקריטריונים המתייחסים לחברי המועצה ודרכי התקשורת עימם נמצאו נתונים גבוהים ורק ברשות אחת – לא נמצא המידע הנדרש בשני קריטריונים אלו. **כלומר - בשלושת הקריטריונים הללו הממוצע היה של 97%.**

מעניין לראות, כי **הקריטריון החדש של פרסום רשימה או אפליקציה להנגשה של שירותים ומוסדות לבעלי מוגבלויות הגיע לממוצע הנמוך ביותר בקטגוריה זו - 85%.** ב-6 רשויות נמצא, כי אין פרסום רשימה או אפליקציה המציגה הנגשה של שירותים ומוסדות לבעלי מוגבלויות. חשוב לציין, כי **הפרסום הנדרש בקריטריון זה הינו חובה על פי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח - 1998.**

2. ממשק ידידותי למשתמש

"מרביתן המכריע של הרשויות במדד זה מקנות ממשק ידידותי לכניסה לאתר עבור התושבים, דבר הבא לידי ביטוי בממוצע של 97%."

אחת משתי הקטגוריות החדשות במדד 2019 מתייחסת לקריטריונים המקלים על התושב את הגישה לאתר העיריה. בקטגוריה זו התייחסנו לשלושה קריטריונים. **הקריטריון הראשון עניינו בתמיכה רב לשונית** ובו אנו בוחנים אם באתר יש אייקון לשפות נוספות. קריטריון זה נוקד בציון מילולי בלבד של יש/אין ולא בציון נומרי מספרי. זאת, מכיוון שקריטריון זה מכוון לאותן רשויות בהן אחוז משמעותי של דוברי שפה נוספת ועל כן נדרשות לתרגום האתר. בנוסף, במקרים רבים היה קיים אייקון של תמיכה רב לשונית אשר הוביל לדף אחד בשפה החדשה מבלי שנעשה תרגום של האתר כולו. ככלל לכ-56% מן הרשויות הנכללות במדד יש אייקון של שפות בעוד שכל-44% מהן אין אייקון כזה.

הקריטריון השני בקטגוריה זו בוחן אם יש באתר תפריט נגישות (בדרך כלל בדמות ציור של עגלת נכים). כאשר אייקון זה קיים, אנשים בעלי מוגבלויות יכולים

להיעזר בפונקציות שונות באתר, כמו הגדלת הפונט וכדומה. בכ-95% מהרשויות הנכללות במדד נמצא אייקון כזה ורק כ-5% מהרשויות (2 רשויות בלבד) חסרות אותו. **הקריטריון האחרון בקטגוריה זו בוחן את האפשרות לכניסה לאתר המותאמת לסלולאר או קיומה של אפליקציה של הרשות.**

נראה כי 100% מהרשויות במדד מאפשרות לתושביהן ליהנות מן האתר באמצעים נוספים מלבד המחשב, כגון סלולאר. ממצאים אלה מראים, כי מרביתן המכריע של הרשויות במדד מקנות לתושבים ממשק ידידותי של כניסה לאתר. הדבר בא לידי ביטוי בממוצע של 97% כאשר 2 רשויות בלבד קיבלו ציון של 50%, בעוד היתר קיבלו ציון של 100% בקטגוריה זו.

3. מבקר הרשותים ודו"חות

"קטגוריה זו זכתה לממוצע של 94%, כך ש-34 רשויות מתוך 39 קיבלו את מלוא הניקוד"

בקטגוריה זו הכוללת שלושה קריטריונים לא נעשו שינויים מן המדדים בשנים 2016 ו-2017: **פרסום הדו"ח האחרון של מבקר הרשות, פרסום דו"חות המבקר לשנתיים האחרונות (לפני הדו"ח האחרון) ופרסום פרטי הקשר עם המבקר ודרכי הפנייה אליו.** בסעיף המתייחס לפרסום דו"חות של השנתיים הקודמות של המבקר ניתנו חצאי נקודות לרשויות שפרסמו שנה אחת בלבד מבין השנתיים הנדרשות.

קטגוריה זו זכתה לממוצע של 94%, כך ש-34 רשויות מתוך 39 קיבלו את מלוא הניקוד בשלושת הקריטריונים. שתי רשויות קיבלו ציון של 33% ושתיים ציון של 67%. עיריית גבעתיים קיבלה ציון של 50% מאחר ובקריטריון של דו"חות מבקר העיריה לשנתיים הקודמות קיבלה NR, מאחר ולא היה לה מבקר.

ב-35 רשויות מתוך ה-39 שנבדקו (כ-90%), פורסם "דו"ח שנתי אחרון של מבקר הרשות". לעומת זאת ב-36 רשויות (כ-92%) פורסמו "דו"חות השנתיים הקודמות של מבקר הרשות". בדומה ל-2017, אין זה מפתיע, שהקריטריון שזכה לאחוזים הגבוהים ביותר בקטגוריה זו הוא "פרטי הקשר של מבקר הרשות ודרכי הפניה אליו", עם ניקוד מלא עבור 98% מהרשויות, כך שרק רשות אחת לא פרסמה מידע זה.

"... לעומתם "פרסום מאגרי המידע" נמצא רק בכ-77% (30) מהרשויות".

קטגוריה זו בחנה תשעה קריטריונים המתייחסים למידע אותו נדרש לפרסם לפי חוק חופש המידע; לממונה על חופש המידע והדו"חות שהוא מפרסם; ולמבנה הארגוני ומאגרי המידע של הרשות.

בקריטריון המתייחס לפרסום הדו"ח האחרון (2016) של הממונה על חופש המידע, מעניק המדד חצי נקודה, לרשויות שהסתפקו בפרסום תמצית הדו"ח בלבד הכוללת את פרסום כמות הפניות שהתקבלו/נענו על-ידי הממונה. בדומה לקטגוריית מבקר המועצה, בקריטריון המתייחס לפרסום דו"חות השנתיים האחרונות של הממונה, הוענקה חצי נקודה עבור פרסום דו"ח שנתי אחד מבין השנתיים הנדרשים באתר. בסעיף המתייחס לפרסום המבנה הארגוני של המועצה ניתנה מחצית הנקודה להצגת מבנה ארגוני חלקי (רק לחלק מהאגפים/מחלקות ולא לכלל הרשות). רשויות בהן הממונה על חוק חופש המידע נושא בתפקידים נוספים ושמו אינו מתפרסם בעמוד הייעודי לחופש המידע אלא בעמוד אחר, זכו הרשויות במחצית מהניקוד (למשל, רשות שבה הממונה על חופש המידע הוא גם המנכ"ל ושמו מופיע רק בעמוד לשכת המנכ"ל ולא בעמוד המיועד לחופש המידע).

ממוצע קטגוריה זו עומד על כ-94%. אמנם ממוצע זה הוא גבוה לכשעצמו, עם זאת, כשני שלישי בלבד מהרשויות (27) קיבלו ציון מלא בכל הקריטריונים בעוד אשר שלישי מהן קיבלו ציונים הנעים מ-67% עד 94%. ממצאים אלה מצביעים על בעיה בכל הכרוך בפרסום המידע והדו"חות של הממונה על חופש המידע, המבנה הארגוני ומאגרי המידע של הרשות, וזאת במיוחד לנוכח העובדה שמדובר בקריטריונים הנדרשים בהוראות החוק.

הקריטריונים בקטגוריה זו נחלקים לשלושה מקבצים: פרסום דו"חות שנתיים, קריטריונים המציגים שמות ופרטי התקשרות של אנשי קשר, ולבסוף נתונים שהינם קבועים למדי ואינם משתנים בתדירות גבוהה משנה לשנה (אם בכלל).

הקריטריון "פרסום הדו"ח השנתי האחרון של הממונה על חופש המידע" קיבל ניקוד מלא בכל הרשויות למעט באחת ואילו בקריטריון של "דו"חות של השנתיים הקודמות" רק רשות אחת לא פירסמה את המידע הנדרש.

הציון הנמוך ביותר במקבץ הקריטריונים המתייחס לפרסום דו"חות הוא בקריטריון של "סקירת עיקרי פעולות הרשות המתוכננות לשנה הנוכחית": כ- 85% מהרשויות בלבד (33) עונות על קריטריון זה כדרוש, כך שב-6 רשויות מידע זה לא נמצא.

בקריטריונים הדנים בשמות אנשי קשר ודרכי התקשרות עימם, המצב טוב יותר ביחס לקריטריונים האחרים בקטגוריה זו - "שם הממונה על חופש המידע" פורסם באופן ראוי ב- 37 רשויות מתוך 39. ברשות אחת לא פורסם כלל וברשות שנייה פורסם השם באופן לא ברור דיו ומובחן. "שם הממונה על פניות הציבור ופרטי התקשרות" עימו פורסמו ב-36 מהרשויות כנדרש. ברשות אחת לא פורסם כלל ובשתיים אחרות פורסם שלא במקום הייעודי לכך ולכן קיבל ציון חלקי.

לבסוף, בקריטריונים המציגים מידע קבוע למדי ושאינו מתחלף תדירות מסתמנים נתונים גבוהים יחסית למעט בקריטריון אחד. כך פרסום "המבנה הארגוני" נמצא בכ- 92% מהרשויות, "חוק חופש המידע" פורסם ב- 100% מהרשויות, כמו גם "פרסום חוקי עזר עירוניים". לעומתם **הקריטריון של "פרסום מאגרי המידע"** נמצא בכ- 82% (32) בלבד מן הרשויות. חשוב לציין כי קריטריון זה מקבל ציונים נמוכים לאורך כל שנות המדד, למרות שעצם הרשימה אינה משתנה תדירות וכל הנדרש הוא לפרסמה פעם אחת. **נדגיש כי פרסום מאגרי מידע נדרש בחוק חופש המידע ועל הרשויות למלא אחר דרישה זו.**

5. מענקים ותמיכות

"הממוצע הכולל של הרשויות בקטגוריה זו הוא כ-93%, 34 רשויות קיבלו את מלוא הניקוד בקטגוריה"

קטגוריה זו זהה לשנים הקודמות של המדד ובוחנת שני קריטריונים בלבד. הראשון בוחן **"פרסום קיומה של ועדת תמיכות"**, כאשר ברשויות שבהן אין ועדה כזו, על הרשות מוטלת אחריות לפרסם את דבר העדר קיומה של הוועדה. הקריטריון השני

מתייחס לפרסום "פרוטוקולים של ועדת תמיכות". במידה ובקריטריון הקודם צוין כי אין ועדת תמיכות, קריטריון זה סומן כלא רלוונטי (NR).

הממוצע הכולל של הרשויות בקטגוריה זו הוא כ-93%, 34 רשויות קיבלו את מלוא הניקוד בקטגוריה. ב-38 רשויות (כ-97%) פורסם המידע על ועדת תמיכות באופן הנדרש. ב-34 רשויות מבין ה-39 (כ-87% בלבד) פורסמו הפרוטוקולים של הוועדה. רשות אחת קיבלה ציון של 0.5 בקריטריון הפרוטוקולים מאחר והפרוטוקולים שפורסמו הם של תוצאות ההחלטות בלבד ולא של כל הישיבה, כנדרש.

6. שקיפות כללי (לא נדרש על פי חוק)

"ניכר כי בפרסום של מידע התורם רבות לשקיפות אך אינו נדרש בחוק באופן מפורש, כושלות חלק גדול מהרשויות באופן יחסי לשאר הקטגוריות שנבדקו."

פרק זה בדק את פרסומם של שלושה קריטריונים הבוחנים את רמת השקיפות ברשות. למרות שקריטריונים אלה אינם נדרשים בחוק חופש המידע, אנו רואים בהם התנהלות נורמטיבית ראויה הגם שהיא מעבר לנדרש בחוק: **פרסומו של קוד אתי, פרסום טופס ניגוד עניינים, פרסום הסכמים קואליציוניים**. הציון בכל שלושת הקריטריונים היה דיכטומי וקיבל נקודה על קיומו של המידע ו-0 על היעדרו. חשוב לציין, כי בקטגוריה זו הבדיקה הייתה לקולה בשני קריטריונים: בקריטריון "פרסום הקוד האתי" קיבלנו גם רשימת ערכים כמספקת ובקריטריון של "טפסי ניגוד עניינים" הסתפקנו בטופס גנרי ללא הוכחת שימוש בטופס.

יחסית לקטגוריות הקודמות, הממוצע בקטגוריה זו נמוך יחסית ועומד על כ-75% בלבד. פחות מ-50% מהרשויות (רק 19) קיבלו את מלוא הניקוד בקטגוריה זו. 9 רשויות קיבלו ניקוד רק בקריטריון אחד מבין השלושה ו-11 רשויות קיבלו ניקוד בשני קריטריונים מתוך השלושה.

מכלל 39 הרשויות, 34 (87%) רשויות בלבד פרסמו קוד אתי (בפורמט זה או אחר). המצב חמור בהרבה בהתייחס לקריטריון "פרסום טפסים לגבי ניגוד עניינים של נבחרי

ציבור ובכירים", אותו פרסמו 27 רשויות מתוך 39 הנבדקות (כ-69%), זאת למרות שניתן ניקוד גם אם פורסם רק טופס גנרי. ממצאים זהים (27 רשויות פרסמו) היו לגבי הקריטריון של "פרסום הסכמים קואליציוניים". זאת למרות שיש להניח שבכלל הערים שנבדקו קיימים הסכמים קואליציוניים שראוי היה לפרסמם, בייחוד כי בנובמבר 2018 היו בחירות ברשויות המקומיות. ניכר, כי בפרסום של מידע התורם רבות לשקיפות אך אינו נדרש בחוק באופן מפורש, כושלות חלק גדול מהרשויות באופן יחסי לשאר הקטגוריות שנבדקו.

7. ישיבות מועצה

"ממצא ראוי הוא שכל הרשויות ללא יוצא מהכלל מפרסמות פרוטוקולים של הישיבות ומרביתן המכריע מפרסמות זאת בפורמט וידאו או אודיו."

בקטגוריית ישיבות המועצה נבחנו שני קריטריונים בדומה לשנת 2017 – פרסום מועדי הישיבות (או לכל הפחות קיומו של דף ייעודי לשם כך) ופרסום הפרוטוקולים של הישיבות. הניקוד בקריטריון השני, פרסום הפרוטוקולים של ישיבות המועצה, תרם בין נקודה מלאה עבור פרסום הקלטות וידאו או אודיו של ישיבות המועצה ובין חצי נקודה על פרסום הפרוטוקולים בכתב או 0 אם אין כל פרסום כזה. ל-37 רשויות (כ-95%) יש דף ייעודי ו/או פרסום של מועדי ישיבות המועצה. ממצא ראוי הוא שכל הרשויות ללא יוצא מהכלל מפרסמות פרוטוקולים שלהישיבות ומרביתן המכריע מפרסמות זאת בפורמט וידאו או אודיו. רק 6 רשויות מפרסמות פרוטוקולים בכתב בלבד.

הממוצע הכולל של קטגוריה זו עומד על כ-94%. אנו מוצאים כי 33 רשויות קיבלו את מלוא הניקוד, בעוד רשות אחת קיבלה רבע מהניקוד האפשרי ואחת נוספת קיבלה מחצית מהניקוד. 4 נוספות קיבלו 75% מניקוד. לא מצאנו רשות שקיבלה 0 בקטגוריה זו.

8. כספים: תקציב

"הממוצע הכולל בקטגוריה זו מסתכם בכ-83%. מאחר ומדובר ברשויות שקיבלו ציונים גבוהים ב-2017, ממוצע זה מצביע לטעמנו על רמת שקיפות לא מספקת."

בפרק זה ישנם שישה קריטריונים הבוחנים את רמת השקיפות בדיווחים הכספיים של הרשות, בכלל זה: **פרסום התקציב של השנה הנוכחית, פרסום תקציב השנתיים הקודמות, פרסום תכנון לעומת ביצוע, פרסום חמשת מקבלי השכר הגבוהים ביותר, פרסום דו"חות כספיים, פרסום פרוטוקולים של דיוני התקציב בוועדת הכספים.** עד 2017 במרבית הקריטריונים ניתן ניקוד של 1 או 0, מלבד שני קריטריונים: בקריטריון של פרסום הדו"חות הכספיים ניתנה חצי נקודה כאשר הרשות פרסמה תמצית דו"ח ולא דו"ח שלם ובפרסום הדו"חות שנתיים אחורה ניתנה חצי נקודה אם מצאנו תקציב של שנה אחת מבין השנתיים. השנה הוחלט כי בקריטריון של פרסום התקציב תינתן חצי נקודה על פרסום התקציב ב-PDF ונקודה על פרסום התקציב בקובץ אקסל, וכך גם לגבי פרסום התקציב של השנתיים הקודמות.

הממוצע הכולל בקטגוריה זו מסתכם בכ-84%. מאחר ומדובר ברשויות שקיבלו ציונים גבוהים ב-2017 ממוצע זה מצביע על רמת שקיפות לא מספקת. מחד, אמנם 22 רשויות קיבלו את מלוא הניקוד בקטגוריה, אולם מאידך קיים מספר לא מבוטל של רשויות (5) שציוןן בקטגוריה זו נמוך מ-50% ועוד 12 רשויות עם ציון שנע מ-52% עד 83%.

25 רשויות (כ-64%) פרסמו את "התקציב לשנה הנוכחית" בפורמט של אקסל, ו-13 נוספות (כ-33%) בפורמט של PDF. ארבע רשויות (10%) כלל לא פרסמו את התקציב. לעומת זאת כל הרשויות פרסמו את תקציב השנתיים הקודמות, אך 10 (26%) מתוכן קיבלו חצי נקודה על פרסום חלקי (רק שנה אחת מהשנתיים ו/או בפורמט PDF).

35 רשויות - כ-90%, עמדו בקריטריון "פרסום תכנון לעומת ביצוע" במלואו. 33 רשויות בלבד (כ-85%) מפרסמות את "חמשת מקבלי השכר הגבוהים ביותר". את "פרסום הדו"חות הכספיים של הרשות לשנת 2018 או 2017" פרסמו 38 רשויות (כ-97%), מתוכן 2 פרסמו רק תמצית (כ-5%). את הקריטריון האחרון בקטגוריה זו "פרסום הפרוטוקולים של דיוני התקציב בוועדת הכספים" פרסמו רק 30 רשויות (כ-77%).

"הממוצע בכל אחד משני הקריטריונים וממוצע הקטגוריה כולה עומד על 100% מושלם."

בקטגוריה זו קיימים שני קריטריונים: פרסום תעריפי ארנונה לשנה הנוכחית ופרסום הקריטריונים הנדרשים לקבלת הנחה או פטור מתשלום הארנונה. בשניהם ניתן למצוא מענה מלא באתר לכל הרשויות שנמדדו. כך, הממוצע בכל אחד משני הקריטריונים וממוצע הקטגוריה כולה עומד על 100% מושלם.

10. חוזים ומכרזים: תשתית ורכש

"הממצאים בפרק זה הציגו מגמה חיובית אך לא באופן המספק אותו היינו רוצים למצוא ברשויות אותן אנו מחשיבים כמובילות בשקיפות האתר..."

קטגוריה זו הורחבה במדד 2019 בשלושה קריטריונים נוספים וכוללת כיום שבעה קריטריונים בציון הכולל ומקבלים ניקוד של 0 או 1. הניקוד בקריטריון הראשון הדן בפרסום מכרזי התשתית והרכש ניתן גם כאשר לא פורסמו המכרזים בפועל, אלא כנגד קיומו של עמוד אינטרנט באתר הרשות המיועד לנושא המכרזים.

הרציונל העומד מאחורי הניקוד בקריטריון זה נובע מהעובדה שבאופן טבעי רבות מהרשויות מסירות את המכרזים מהאתר מרגע שהפכו ללא רלוונטיים. הקריטריון השני הינו פרסום הקריטריונים במכרז שמקבל השנה ניקוד של 0/1 בניגוד לשנים קודמות (אם היה מקרה בו לא היה מכרז כלל, קריטריון זה היה מקבל NR). הקריטריון השלישי בוחן את פרסום הפרוטוקולים, ולאחריו בוחן הקריטריון הבא את פרסום תוצאות המכרזים בנפרד. שלושת הקריטריונים החדשים מעמיקים את בחינת נושא המכרזים ומתייחסים לפרסום שמות חברי וועדת המכרזים, רשימת נותני שירותים (אלו, בתנאים מסוימים יכולים לקבל עבודה מהרשות ללא מכרז) וכן ביקשנו לבחון פרטי קשר לאחראי על מתן מידע בנוגע להחלטות, תוצאות מכרזים וערר.

רוצים למצוא ברשויות אותן אנו מחשיבים כמובילות בשקיפות האתר. הממוצע הכולל עומד על כ-88%, ו-21 (כ-54%) רשויות מקבלות את מלוא הניקוד בקטגוריה זו ו-18 (כ-46%) מקבלות ציון הנע בין 43%-7-86%.

בקריטריון "פרסום מכרזי תשתית ורכש" קיבלו כל הרשויות נקודה, ובקריטריון של "פרסום הקריטריונים במכרז" רשות אחת בלבד לא פרסמה קריטריונים. כך שכמעט בכל הרשויות שנבדקו, מוצגים המכרזים באתר או קיים לפחות דף ייעודי לכך וכן את הקריטריונים הנדרשים לעמידה במכרז.

בעוד אשר הקריטריונים העוסקים בפרסום המכרזים מקבלים התייחסות רצינית יותר, אנו מוצאים כי הדיווח שלאחר קיום המכרזים, בדמות פרוטוקולים של ועדת מכרזים ובפרסום תוצאותיהם באופן ספציפי טעון שיפור. את הקריטריון "פרסום פרוטוקולים של ועדת המכרזים" מצאנו ב-33 רשויות בלבד (כ-85%). המצב פחות טוב בקריטריון של "פרסום תוצאות המכרזים באתר" אותו מצאנו ב-29 רשויות בלבד (כ-74%).

מצער להיווכח כי בשלושת הקריטריונים החדשים המצב דומה יותר לשני הקריטריונים האחרונים שהצגנו מאשר לאלו הראשונים.

פרסום "שמות חברי ועדת המכרזים" נמצא ב-33 רשויות בלבד (כ-82%) ורשימת נותני השירותים נמצאה ב-34 רשויות (כ-87%). ממצא דומה (35 רשויות – כ-90%) עלה בבדיקת הקריטריון האחרון המבקש פרטי קשר לאחראי על מתן מידע בנושא.

11. חוזים ומכרזים: כוח אדם

"מרבית הרשויות נתנו מענה מלא לקריטריונים בפרק זה."

בקטגוריה זו קיימים שני קריטריונים. בניגוד למדד בשנים קודמות, שני הקריטריונים נכללו בציון הסופי של המדד. זאת באופן שהקריטריון האחד המתמקד בפרסום המכרזים באתר נכלל בציון הסופי של הרשות, והקריטריון השני – פרסום תנאי הסף במכרז קיבל כעת ציון של 0/1. יוער, כי קריטריון זה לא נכלל עד כה במדד וקיבל ציון בינארי בן שני ערכים "יש/אין".

מרביתן המכריע של הרשויות נתנו מענה מלא לקריטריונים בפרק זה (כ- 97%) **והממוצע בקטגוריה הוא של כ-99%**. רשות אחת בלבד קיבלה חצי מהנקודות. בקריטריון של פרסום המכרזים הציון הממוצע הוא 1 (דהיינו 100% מהרשויות מפרסמות מכרזים) ואילו בפרסום קריטריונים למכרזי כח אדם רשות אחת בלבד לא פירסמה קריטריונים וברשות נוספת ניתן הציון NR מאחר ובזמן הבדיקה לא היו מכרזים ספציפיים שניתנים לבדיקה.

12. רישוי עסקים

"בקריטריון הראשון הקיים משנים קודמות קיבלו כל הרשויות ציון של 1, אולם בשאר הקריטריונים הציונים פחות מעודדים."

קטגוריית רישוי עסקים הורחבה משמעותית במדד 2019 לעומת מדד 2017. בקטגוריה זו נבדק קריטריון אחד בלבד עד עתה - "פרסום מידע על התנאים למתן רישיון עסק ותהליך הרישוי למבקשי הרישיון". בשל חשיבותו הגדולה של נושא זה בכל הקשור לשקיפות, הוספנו במדד 2019 ארבעה קריטריונים חדשים: "רשימת כל העסקים בעלי רישיון עסק בתוקף", "מסמכים וטפסים להורדה", "תעריפים ותשלומים" ו-"אפשרות מעקב אחר מצב הבקשה למתן רישוי לפי מ"ז או מס' עסק".

הממוצע הכללי של קטגוריה זו נמוך יחסית לשאר הקטגוריות שנבדקו ועומד על כ-77%. בעוד אשר 16 רשויות (כ-41%) קיבלו ציון של 100% בקטגוריה זו, 13 רשויות (כ-33%) קיבלו ציון של 60% ומטה והשאר (10 רשויות, כ-26%) עם ציון של 80%. בקריטריון הראשון הקיים משנים קודמות קיבלו כל הרשויות ציון של 1, אולם ביתר הקריטריונים הציונים פחות מעודדים. בקריטריון של מסמכים וטפסים להורדה ובקריטריון של תעריפים ותשלומים קיבלו 35 רשויות (כ-90%) את מלוא הניקוד. בשני הקריטריונים הנוספים המצב אינו מעודד: בקריטריון הבוחן "פרסום העסקים בעלי רישיון עסק" - 24 רשויות (כ-62%) בלבד קיבלו את מלוא הניקוד. בקריטריון "אפשרות מעקב אחר מצב הבקשה", קיבלו את מלוא הניקוד 19 רשויות בלבד, שהן פחות מ-50% מכלל הרשויות שנבדקו.

"במסגרת הרחבת המדד והגדלת מספר הקריטריונים מהווה קטגוריית תכנון ובניה את הקטגוריה המורחבת ביותר, המתגרת ביותר והמפתיעה ביותר בתוצאותיה."

במסגרת הרחבת המדד והגדלת מספר הקריטריונים מהווה קטגוריית תכנון ובניה את הקטגוריה המורחבת ביותר, המתגרת ביותר והמפתיעה ביותר בתוצאותיה. הצורך בהרחבת הקטגוריה של תכנון ובניה מעוגן בחשיבותם של מוסדות התכנון והבניה ברשויות המקומיות וההשלכות של אופן קבלת ההחלטות ויישומן הן על התנהלות נבחרי הרשות ועובדיה כשלעצמם והן כלפי תושבי הרשות. ביטוי מובהק לחשיבות השקיפות בכל הנוגע להתנהלות מוסדות התכנון והבניה והפרסום לציבור נמצא בהוראות חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 והן ששימשו לנו אמת מידה בהרחבת הקריטריונים והדרישה לעמידה בהם.

אי לכך, קטגוריה זו שכללה במדדים הקודמים שני קריטריונים בלבד, הורחבה ל-17 קריטריונים והפכה להיות הקטגוריה הגדולה ביותר במדד וכתוצאה מכך, בעלת ההשפעה הניכרת ביותר על הציון הכולל לרשות במדד 2019.

אשר הוברר הוא, כי **למרות ההרחבה המשמעותית בדרישות הפרסום בתכנון והבניה, מרבית הרשויות עמדו בדרישות המדד בצורה הראויה ביותר. הדבר בא לידי ביטוי בממוצע הכולל בקטגוריה זו העומד על כ- 92%. 18 רשויות (כ- 46%) קיבלו ניקוד מלא בקטגוריה זו, 2 רשויות קיבלו ציון של 59% וכל השאר קיבלו ציון הגבוה מ-70%.**

יש להדגיש, כי במרבית הקריטריונים נדרש הפרסום על פי חוק ולאור דרישות המחוקק נמצא אתר ייעודי לתכנון והבניה אצל מרבית הרשויות. ראויה לציון עיריית מגדל העמק אשר לנוכח דרישת המדד עשתה מאמצים ניכרים בזמן קצר ביותר לבניית אתר כזה ועדכנו במידע הנדרש.

טרם סיום חשוב להדגיש, כי ב- 3 ערים באזור חיפה - קריית ביאליק, קריית מוצקין וקריית ים, אין ועדת תכנון ובניה מקומית כי אם ועדת תכנון אזורית בלבד ולכן במרבית הקריטריונים בקטגוריה זו קיבלו ציון NR (לא רלבנטי).

להלן פירוט הממצאים בכל אחד מן הקריטריונים במדד השקיפות באתרי הרשויות המקומיות 2019:

- (הסברים ותיאור כל אחד מהקריטריונים נמצאים לעיון בנספח א' בחוברת זו):
 - **מידע קונקרטי לתושב בנושאי רישוי ופיקוח והיתרי בנייה:** 100% מהרשויות פרסמו מידע זה.
 - **פרסום סדר יום מתוכנן של ישיבות ועדת משנה לתכנון ובנייה:** כ-94% פרסמו את סדר היום המתוכנן של ישיבות הוועדה.
 - **פרסום פרוטוקולים של ועדת תכנון ובניה בשנת 2019:** כ-95% מפרסמים את הפרוטוקולים הנדרשים.
 - **חובת פרסום החלטות הוועדה:** החובה היא לפרסום ההחלטות בנפרד מהפרוטוקולים, ונראה כי גם כאן המידע זהה לזה שנמצא בסעיף הפרוטוקולים שפורט לעיל, כלומר כ-95%.
 - **פרסום בקשות להקלה בשימוש חורג במדור מיוחד שיישא את הכותרת "הודעות בענייני תכנון ובניה":** ב-89% מהרשויות נמצא המידע הדרוש לקריטריון זה.
 - **הודעה בדבר הכנת תוכנית ותנאים להוצאת היתרי בניה (איתור על ידי שאילתות מובנות (גוש וחלקה, כתובת)):** גם כאן המידע נמצא באתריהן של 89% מהרשויות.
 - **פרסום כל המסמכים של תכנית שהוגשה לוועדה ועמדה בתנאי סף לרבות מסמכים בתכנית (תשריט, הוראות):** מידע זה נמצא ב-86% מהרשויות בלבד.
 - **פרסום הודעה על הפקדת תכנית (בדיקת קיומם של פרסומים על הפקדות תכנית ב-12 חודשים אחרונים):** מידע זה נמצא בכל הרשויות ללא יוצא מהכלל.
 - **תוכניות בתוקף - פירוט תשריט והוראות:** מצאנו מידע זה ב-94% מהרשויות.
 - **הצגת שכבת ייעוד הקרקע במערכת GIS (מפת מידע גיאוגרפי) ללא צורך בתוספים:** הממצאים בקריטריון זה זהים לממצאים של תוכניות בתוקף.
 - **פרסום בקשות להיתרי בניה חדשים:** בקריטריון זה הנתונים פחות ממחמיאים ורק ב-83% מהרשויות נמצא מידע זה.
 - **פרסום היתרי בניה היסטוריים:** בדומה לקריטריון הקודם רק לכ-81% מהרשויות היה מידע זה.
 - **פרסום הנחיות מרחביות:** הנחיות מרחביות מפורסמות בכ-92% מהרשויות.

- **פרסום אודות הֶסְדֵר בתיק חריגת בניה:** אחד הקריטריונים בהם מידע קריטי ביותר להערכת השקיפות ברשות מציג נתונים נמוכים ביותר, בוודאי באופן יחסי ליתר הקריטריונים שנסקרו בקטגוריה זו. כך נמצא כי בכ- 69% בלבד מהרשויות מפורטים הסדרים אשר אושרו לתושבים שחרגו בבניה.
- **דו"ח שנתי לפעילות הוועדה:** בכ-92% מהרשויות קיים דיווח שנתי המציג את פעילות הוועדה.
- **טפסים נדרשים לבעלי מקצוע (כגון אדריכלים, מהנדסים, שמאי, מודד וכיו"ב):** מידע זה נמצא בכל הרשויות.
- **פרטי קשר / אמצעי ליצירת קשר של בעלי תפקיד / מחלקה של הוועדה (כגון פיקוח בנייה, בקשות להיתר, השבחה, ערר, מידע תכנוני וכיוצ"ב):** בקריטריון הסוגר קטגוריה זו, הנתונים מראים על פרסום המידע ב-100% מהרשויות.

14. סביבה

"ממוצע הקטגוריה בשונה משנים שעברו הוא גבוה למדי ועומד על כ-92%."

קטגוריה זו בוחנת את פרסומו של המידע הסביבתי ברשות. חלק מהמידע נדרש בתקנות חוק חופש המידע וחלקו פרסום מעבר לדרישות החוק. חשוב לציין כי בקריטריונים מסוימים אין מדובר במידע שאספה הרשות אלא במידע שהרשות מקבלת מגורמים חיצוניים (למשל, איגודי ערים לאיכות המים). כנגד זאת, לשיטתנו תפקידן של הרשויות ואחריותן כנציגות הקהילות המקומיות לדרוש ולפרסם את המידע מהגורמים שאוספים אותו באופן יזום ולא להמתין לקבלתו מהם.

בקטגוריה זו נבחנו שבעה קריטריונים: "דו"חות איכות מי השתייה", "תוצאות מדידות רעש", "רשימת אנטנות סלולריות", "תוצאות מדידות קרינה מייננת ובלתי מייננת", "בדיקת איכות מי הרחצה בחופים" (בקריטריון זה לא ניתן ניקוד אלא הסולם היה של יש/אין/NR); "פרסום פרוטוקולים של ועדת איכות הסביבה"; ו"פרסום לגבי מיקום מתקני אגירה למיחזור".

"בדיקת איכות מי הרחצה בחופים" (בקריטריון זה לא ניתן ניקוד אלא הסולם היה

של יש/אין/NR), "פרסום פרוטוקולים של ועדת איכות הסביבה", ו"פרסום לגבי מיקום מתקני אגירה למיחזור".

ממוצע הקטגוריה בשונה משנים שעברו הוא גבוה למדי ועומד על כ-92%. 28 רשויות (כ-71%) קיבלו את מלוא הנקודות האפשריות. שאר הרשויות קיבלו ציון של 67% או 83% - כלומר רשויות אלו נתנו מענה לפחות ל-4 קריטריונים מתוך ה-6. למעט רשות אחת שנתנה מענה לשני קריטריונים בלבד מתוך ה-6.

בקריטריון של "דו"חות איכות מי השתייה" קיבלו כל הרשויות ניקוד. בדומה למדד 2017 התוצאות בקריטריון זה טובות יותר מאשר בשאר הקריטריונים. "תוצאות מדידות רעש" פורסמו ב-33 רשויות בלבד (כ-85%). "רשימת אנטנות סלולריות" פורסמו ב-37 רשויות (כ-95%). "תוצאות מדידות קרינה מייננת ולא מייננת" נמצאו ב-34 רשויות (כ-87%).

מתוך 13 רשויות להן יש חופים, אחת בלבד אינה מפרסמת "בדיקת איכות מי הרחצה בחופים".

"פרוטוקולים של ועדת איכות הסביבה" מפורסמים ב-35 רשויות (כ-90%), ופרסום לגבי "מיקום מתקני אגירה למיחזור" נמצאו ב-37 רשויות (כ-95%).

15. חברות ועמותות עירוניות

"הקריטריון הנוסף בקטגוריה זו הודן בפרוטוקולים של ישיבת הדירקטוריון ... בקריטריון זה ההתפלגות היתה כך שכ- 50% מהרשויות פירסמו מידע זה ובכ- 50% לא מצאנו מידע זה."

קטגוריה נוספת שהורחבה משמעותית היא הקטגוריה של חברות ועמותות עירוניות (בשמה עד מדד 2017 - חברות עירוניות). חשיבות הפרסום בקטגוריה זו היא בשקיפות המידע הנוגע לפעילות העירייה במישרין ובעקיפין באמצעות חברות מטעמה, על כל הכרוך בכך. במדד 2019 כוללת קטגוריה זו שמונה קריטריונים (לעומת שלושה

קריטריונים בלבד ב-2017) והם אלה: פרסום רשימת החברות העירוניות, פרטי מנכ"ל ומנהל הכספים, קישור לאתר החברות שבבעלות העירייה, פרסום תקציב החברות העירוניות, פרסום הדו"חות הכספיים השנתיים של החברות העירוניות, פרסום רשימת חברי הדירקטוריון ופרסום רשימה של המכרזים. הניקוד הוא כלהלן: בהעדר מידע - כלל הניקוד הוא 0; הניקוד 0.5 ניתן במקרים בהם המידע המפורסם הוא רק בחלק מהחברות העירוניות; אם קיים מידע בכל החברות, הניקוד הוא 1. קריטריון נוסף הוא הפרוטוקול של ישיבת הדירקטוריון האחרונה, לו ניתן ציון מילולי של יש/אין.

הממוצע הכולל בקטגוריה זו עומד על כ-86%. 20 רשויות בלבד (כ-51%) קיבלו ציון של 100%. ביתר 19 הרשויות התקבלו ציונים אשר נעו בין 29% ועד 86%.

בקריטריון הראשון, "פרסום רשימת החברות העירוניות", מצאנו כי 38 מבין 39 הרשויות מפרסמות מידע זה. גם **בקריטריון של פרטי המנכ"ל וסמנכ"ל הכספים,** הנתונים מעודדים ולמעט רשות אחת כולן קיבלו ניקוד בקטגוריה זו. עם זאת, מבין אלה שקיבלו ניקוד, 5 רשויות קיבלו רק חצי נקודה ולא נקודה מלאה. מרביתן המכריע של הרשויות (כ-95%) מציג קישור לאתרי החברות למעט 2 רשויות, אך בשתיים מאלו הקישור הוא לחלק בלבד מהחברות העירוניות. **בקריטריון "תקציב החברה העירונית" הנתונים אינם מעודדים.** בחלק גדול מהרשויות לא מוצג תקציב (ב-17 מתוך 39 רשויות לא מוצג התקציב - 44%). ברשות אחת מבין אלה בהן מוצג תקציב, המידע המוצג הוא רק לחלק מהחברות העירוניות של אותה רשות. הדו"חות הכספיים מפורטים במספר גדול יותר של רשויות, כך ב-35 רשויות מוצגים דו"חות כספיים של החברות העירוניות (כ-90%). מתוכן ב-9 רשויות נמצאו דו"חות כספיים רק בחלק מהחברות שנבדקו. ב-37 מבין 39 הרשויות נמצאה בחברות העירוניות רשימה של חברי הדירקטוריון (בשתיים מהן רשימה כזו נמצאה רק לחלק מהחברות העירוניות של אותה רשות). ברשות אחת, גבעת שמואל, קריטריון זה קיבל NR משנמצא כי לחברה היחידה לגביה נדרש דיווח אין דירקטוריון, ועל כן קריטריון זה אינו רלבנטי. ממצא דומה נמצא בפרסום רשימת מכרזים. כך אנו רואים שב-37 מתוך 39 הרשויות יש מידע על מכרזים. הקריטריון הנוסף בקטגוריה זו הדרן **בפרוטוקולים של ישיבת הדירקטוריון** נוקד בציון מילולי של יש/אין. בקריטריון זה ההתפלגות הייתה באופן שכ - 50% מהרשויות פירסמו מידע זה ובכ-50% מהרשויות לא מצאנו מידע זה.

"בקריטריון הדן בדיווח ייצוג הולם, רק כ-36% מהרשויות מפרסמות את המידע הנדרש בעוד שכ-64% חסרות אותו"

בפרק החדש שהוספנו למדד ואשר חותם אותו קיימים שני קריטריונים: האחד, בוחן אם הרשות מציגה **דיווח לייצוג הולם** והשני בוחן את **מספר הבכירים ברשות לפי חלוקה מגדרית**. בשל החידוש בקטגוריה זו בחרנו השנה לנקד קריטריונים אלה באופן מילולי - יש/אין, באופן שאין בו כדי להוסיף או לגרוע מציון המדד של כל רשות. חשוב להדגיש, כי ניקוד מילולי זה נכון למדד הנוכחי אולם סביר, כי במדד הבא אחריו קריטריון זה יורחב ויהפוך לחלק מהציון. **בקריטריון הדן בדיווח ייצוג הולם** כ-36% מן הרשויות מפרסמות את המידע הנדרש ואילו כ-64% מהרשויות חסרות אותו. בקריטריון השני **מספר הבכירים ברשות לפי חלוקה מגדרית** המצב מעט יותר מעודד אולם אינו מספיק. מעט יותר מ-50% (21) מהרשויות פרסמו את המידע ואילו מעט פחות מ-50% (18) מהרשויות נמנעו מפרסומו.

סיכום ממצאי נושאים

להלן מוצגים הממוצעים של כלל הנושאים שנבדקו במדד 2019, בסדר יורד על פי ממוצע הציונים שצברו בהם הרשויות השונות (בסוגריים מופיע הממוצע במדד 2017):

- כספים - ארנונה** - 100% (92%); **חוזים ומכרזים - כח אדם** 99% (95%); **דרכי התקשרות** (נוסף קריטריון) - 98% (94%); **ממשק ידידותי למשתמש** (קטגוריה חדשה) - 97%; **מבקר הרשות** - 94% (76%), **ישיבות מועצה** - 94% (70%); **שקיפות על פי חוק חופש המידע** - 94% (77%); **מענקים ותמיכות** - 93% (75%); **תכנון ובניה** (קטגוריה מורחבת) - 92% (82%); **סביבה** - 92% (60%); **חוזים ומכרזים - תשתית ורכש** (קטגוריה מורחבת) - 88% (61%), **חברות עירוניות** (קטגוריה מורחבת) - 86% (68%); **כספים - תקציב** - 84% (65%), **רישוי עסקים** (קטגוריה מורחבת) - 77% (85%); **שקיפות כללי** - 75% (32%). **הון אנושי ברשות** (קטגוריה חדשה) - כוללת שני קריטריונים ללא ציון מספרי.

רמה	שם הרשות	מיקום הרשות	אחוזים סיכום כולל
+A	חולון	1	100 %
	כפר סבא	1	100 %
	קריית ביאליק	1	100 %
	מגדל העמק	1	100 %
	ראשון לציון	1	100 %
	רעננה	1	100 %
	עכו	1	100 %
	עפולה	1	100 %
	אשדוד	2	99 %
	באר - שבע	3	97 %
	קריית אונו	3	97 %
	מודיעין-מכבים-רעות	4	96 %
	הרצליה	4	96 %
	קריית גת	4	96 %
	אור יהודה	4	96 %
	תל אביב-יפו	5	95 %
	נס ציונה	5	95 %
רחובות	5	95 %	
חיפה	5	95 %	
יבנה	5	95 %	
A	אילת	6	94 %
	חדרה	6	94 %
	ירושלים	7	93 %
	גבעתיים	8	92 %
	יוקנעם	8	92 %
פתח תקווה	9	91 %	

רמה	שם הרשות	מיקום הרשות	אחוזים סיכום כולל
A	נתניה	10	89 %
	ערד	11	88 %
	רמלה	12	87 %
	טייבה	13	86 %
	קריית מוצקין	13	86 %
B	רמת גן	14	84 %
	גבעת שמואל	15	79 %
	בת ים	16	78 %
	ראש העין	17	77 %
	דימונה	18	74 %
C	טבריה	19	68 %
	מעלות תרשיחא	19	68 %
	קריית ים	20	64 %

ממוצע כלל העיריות עומד על כ- **91%**. ממוצע זה מלמד כי העיריות שנבחרו לבחינה במדד 2019 מעניקות חשיבות רבה לשקיפות האתר ולדרישות המדד. השקעה זו ניכרה לאורך כל זמן הבדיקה ובדיאלוג שהתקיים בחודשים שלפני פרסום המדד, במהלכו הוברר כי מרבית הרשויות עשו מאמצים לשפר כל קריטריון שהיה בידן לשפר, תוך שיח פורה ומפרה עם העמותה ובמקרים מסוימים בינן לבין עצמן.

להלן הנתונים הנגזרים מדירוג כלל הרשויות שנבדקו, המקיפות את 39 הערים אשר קיבלו בשנת 2017 ציון של 80% ומעלה.

בחישוב סך כל הקריטריונים שנבדקו, ומבין 39 הערים שנבדקו, נמצא כדלקמן:

- **רמה (+A) - מצוין:** כוללת את הרשויות שקיבלו את רף הציונים העליון הנע בין 95% לבין 100%. ברמה זו אנו מוצאים יותר מ- 50% מהרשויות - **20 רשויות**, בכלל זה 8 רשויות שקיבלו ציון של 100%.
- **רמה (A) - טוב מאד:** כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 85% לבין 94%. **11 רשויות** נכללות בקטגוריה זו.
- **רמה (B) - טוב:** כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 70% לבין 84%. בקטגוריה זו **5 רשויות** בלבד.
- **רמה (C) - כמעט טוב:** כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 55% לבין 69% וכאן נכללות רק **3 רשויות**.
- **רמה (D) - טעון שיפור:** כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 0% לבין 54%. לשמחתנו ולמרות הרחבת המדד על פני 90 קריטריונים, **אף רשות** אינה נמצאת בקטגוריה זו.

פירוט לפי גודל ערים

החלוקה של הערים לפי גודל נעשתה לפי החלוקה שעורכת חברת "דן אנד ברדסטריט" במסגרת דירוגי DUN'S 100, כפי שמוסבר להלן:

ערים גדולות

ערים המונות למעלה מ-200,000 תושבים: תל-אביב-יפו, ראשון לציון, חולון, נתניה, פתח תקווה, באר שבע, חיפה, אשדוד וירושלים. כל הרשויות בקטגוריה זו נכללות ברמות **A+ ו-A**.

בצמרת דירוג הערים הגדולות נמצאות חולון (100%) וראשון לציון (100%) הנמצאות ברמה **A+** עם ציון של 100%. יחד איתן נמצאות רשויות גדולות נוספות ברמה זו, בכלל זה: תל אביב-יפו (95%), אשדוד (99%), באר שבע (97%) ו- חיפה (95%). שלוש ערים נוספות תופסות מקומות ראויים ונכללות ברמה **A**, ירושלים (93%), פתח תקווה (91%) ונתניה (89%). אין ערים גדולות הנמצאות ברמה **B, C או D**.

ערים בינוניות

מונות בין 50,000 ל-200,000 תושבים: הרצליה, כפר סבא, רעננה, רמת גן, גבעתיים, אילת, מודיעין-מכבים-רעות, לוד, בת ים, חדרה, רחובות, רמלה, קריית גת ועכו.

מרבית הערים בקטגוריה זו נמצאות בצמרת המדד, בשתי הרמות הגבוהות ביותר ואף עירייה אינה נמצאת ברמות **C** או **D**. ברמה **A+** נמצאות הערים: כפר סבא (100%), רעננה (100%), עכו (100%), הרצליה (96%), מודיעין-מכבים-רעות (96%), קריית גת (96%), רחובות (95%).

ברמה **A** נמצאות הערים: אילת (94%), גבעתיים (92%), חדרה (94%), רמלה (87%). ברמה **B** נמצאות הערים: רמת גן (84%), בת ים (78%).

ערים קטנות

מונות מתחת ל-50,000 תושבים: קריית ביאליק (100%), עפולה (100%), מגדל העמק (100%), קריית אונו (97%), אור יהודה (95%), נס ציונה (95%), יבנה (95%), יוקנעם עילית (92%), ערד (88%), טייבה (86%), קריית מוצקין (86%), גבעת שמואל (79%), ראש העין (77%), טבריה (68%), מעלות תרשיחא (68%), קריית ים (64%), דימונה (74%).

ערים הנמצאות ברמה **A+**: קריית ביאליק (100%), עפולה (100%), מגדל העמק (100%), קריית אונו (97%), אור יהודה (96%), נס ציונה (95%), יבנה (95%). ערים הנמצאות ברמה **A**: יוקנעם עילית (92%), ערד (88%), טייבה (86%), קריית מוצקין (86%). ערים הנמצאות ברמה **B**: גבעת שמואל (79%), ראש העין (77%), דימונה (74%). ברמה **C** ממוקמות הערים: טבריה (68%), מעלות תרשיחא (68%), קריית ים (64%). כאמור אף עיר אינה נמנית על רמה **D**.

פורום ה-15 - הערים העצמאיות

הפורום הוא ארגון המאגד 15 ערים בישראל שהן ערים עצמאיות, כלומר, שאינן מקבלות מענקים מהממשלה, כגון "מענקי איזון" או "מענקי פיתוח". 15 הערים הן: אשדוד, באר שבע, גבעתיים, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, נתניה, פתח

תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רעננה ותל אביב-יפו. כל הערים מפורום ה-15 נמצאות ברמות A+ ו-A למעט עיר אחת: רמת גן הנמצאת ברמה B. ברמה A+ נמצאות הערים: חולון (100%), כפר סבא (100%), רעננה (100%). ראשון לציון (100%), אשדוד (99%), באר שבע (97%), הרצליה (96%), חיפה (95%), רחובות (95%), תל אביב-יפו (95%). ברמה A נמצאות הערים הבאות מהפורום: חדרה (94%), גבעתיים, (92%) פתח תקווה (91%), נתניה (89%). ברמה B נמצאת העיר רמת גן (84%). באופן טבעי יש לצפות שערים חזקות ועצמאיות יגלו מידה רבה של שקיפות בפעולותיהן וינהיגו נורמות של אחריותיות ודיווחיות כלפי קהילות התושבים בתחומן, ואכן מדד זה בדומה ל-2017, ובמידה מסוימת באופן ניכר יותר, מראה כי ערים אלו לוקחות על עצמן את האחריות ומציגות אתר שקוף למדי במונחי המדד שלנו, כאשר יש להדגיש שמדובר במדד נרחב למדי.

פירוט לפי אזור גיאוגרפי

דרום: הממוצע הכולל של 6 הערים שנבדקו בדרום הוא כ-91%, אם כי 5 מתוך רשויות אלו קיבלו ציון גבוה מ-90% ורק אחת בעלת ציון של 74%. הערים הכלולות במדד זה מאזור זה הן: אשדוד (99%), באר שבע (97%), קריית גת (96%), אילת (94%), ערד (88%), דימונה (74%).

חיפה והסביבה: הממוצע הכולל של 5 הערים מאזור חיפה והסביבה הוא כ-92%. 4 מתוכן ברמות A ו-A+. הערים הכלולות באזור זה הן: קריית ביאליק (100%), חיפה (95%), חדרה (94%), קריית מוצקין (86%), קריית ים (64%).

צפון והגליל: הממוצע הכולל של 6 הערים מאזור הצפון והסביבה זה הוא כ-88%. כאשר 4 ברמות A ו-A+, ו-3 מהן עם ציון של 100%. הערים הכלולות באזור זה הן: עכו (100%), עפולה (100%), מגדל העמק (100%), יוקנעם (92%), טבריה (68%), מעלות תרשיחא (68%).

תל אביב והמרכז: הממוצע הכולל של ציון המדד של 21 הערים באיזור המרכז ותל אביב הוא כ-92%. מרביתן המכריע ממוקמות ברמות **A** ו-**A+**. מתוכן 4 עם ציון של 100%.

רשימת ערי האיזור: ראשון לציון (100%), חולון (100%), רעננה (100%), כפר סבא (100%), קריית אונו (97%), הרצליה (96%), מודיעין-מכבים-רעות (96%), תל אביב-יפו (95%), אור יהודה (96%), רחובות (95%), נס ציונה (95%), יבנה (95%), גבעתיים (92%), פתח תקווה (91%), נתניה (89%), רמלה (87%), טייבה (86%), רמת גן (84%), גבעת שמואל (79%), בת ים (78%), ראש העין (77%).

ירושלים והאיזור: במדד המצומצם השנה מבחינת מספר הערים המשתתפות, רק ירושלים נכללת באיזור זה ולה ציון משוקלל של 93%.

מאחר ומדובר בערים שנבחרו מראש בשל שקיפותן הגבוהה באתר הרשות, לא ניתן להצביע על הבדלים משמעותיים בין האיזורים וניכר כי בכל האיזורים, הציונים גבוהים למדי.

השוואת הניקוד בין מדד 2017 למדד 2019

מדד 2019 הינו מדד מורחב ושונה באופן משמעותי ממדד 2017, ומנגד מספר הרשויות שנבחנו בו מצומצם ממספרן במדד 2017. על כן, מדדים אלו אינם בני השוואה. עם זאת, בניסיון לאתר מגמה כלשהי בהשוואה בין המדדים סיכמנו את הניקוד בכל עיר שהתקבל בשנת 2019 על 57 הקריטריונים המקוריים וביצענו השוואה אל מול ציוני מדד 2017.

חשוב לציין שבשל שינויים קלים בארבעה קריטריונים שנעשו ממדד 2017 למדד 2019, עידכנו את ציוני 2019 לאלו שהיו ב-2017 כמפורט להלן:

בכל אחת משתי הקטגוריות: המכרזים – **תשתיות ומכרזים - כח אדם**, קיים קריטריון האם פורסמו דרישות המכרז. ב-2017 הציון שניתן לשני קריטריונים אלו היה ציון מילולי ולכן לא נכלל בממוצע הרשות, ולכן גם במדד 2019 ולצורך השוואה זו בלבד הפכנו קריטריונים אלו שהשנה קיבלו ציון מספרי לציון מילולי שלא נחשב בממוצע הרשות.

כמו כן, **בקטגוריה של כספים - תקציב**, ערכנו שינויים לצורך השוואה זו בשני קריטריונים הבוחנים **אם תקציב השנה הנוכחית פורסם וכן אם תקציב השנתיים הקודמות פורסם** - במדד 2017 קריטריונים אלה קיבלו ציון של 0 או 1, ללא אבחנה בין פורמטים של פרסום. כך שכל פורמט שפורסם קיבל נקודה. במדד 2019 נעשה שינוי בניקוד שני קריטריונים אלה, באופן שפורסם בפורמט PDF קיבל חצי נקודה ופרסום בפורמט של אקסל קיבל נקודה שלמה. לצורך השוואה זו שינינו בהתאמה את הניקוד במדד 2019 וכל רשות שקיבלה חצי נקודה במדד 2019 בקריטריון זה קיבלה נקודה לצורך ההשוואה לשנת 2017.

בעמוד הבא מוצגת טבלת ההשוואה. הממצאים מראים כי חל שיפור בממוצע הציונים משנת 2017 לשנת 2019, ובמרביתן המכריע של הרשויות לא חלה ירידה וכלל הציון הממוצע עלה ב-2%. בהתחשב בכך שמלכתחילה הציונים של רשויות אלו היו גבוהים והממוצע עבר את ה-90% ולא חלה בו נסיגה, הרי שעלייה של 2% מהווה הבדל משמעותי. ממצא זה מחזק את המגמה לה אנו עדים לאורך כל הדו"ח, המראה כי התגייסות מודעת של הרשויות ומחויבותן לשיפור מתמיד ולאורך זמן של שקיפות המידע, מניבים תוצאות ראויות ורצויות לטובת הציבור בכללותו.

טבלת השוואה *2017 לעומת 2019



2019		2017		שם העיר
סכום כולל	אחוזים סיכום כולל	סכום כולל	אחוזים סיכום כולל	
54	100 %	54	100 %	חולון
54	100 %	54	100 %	כפר סבא
54	100 %	54	100 %	קריית ביאליק
54	100 %	54	100 %	מגדל העמק
54	100 %	53	98 %	ראשון לציון
54	100 %	49.5	97 %	רעננה
54	100 %	51.5	95 %	עכו
54	100 %	47	87 %	עפולה
53	98 %	48.5	90 %	אשדוד
51.5	95 %	48.5	90 %	באר - שבע
52.5	97 %	52	96 %	קריית אונו
54	100 %	52	96 %	מודיעין-מכבים-רעות
53	98 %	49	91 %	הרצליה
51	94 %	47.5	88 %	קריית גת
53.5	99 %	49	91 %	אור יהודה
53	98 %	51	94 %	תל אביב-יפו
51	94 %	47	87 %	נס ציונה
52	96 %	47	87 %	רחובות
53	98 %	44.5	82 %	חיפה
52.5	97 %	50	98 %	יבנה
53	98 %	53	98 %	אילת
51.5	95 %	53	98 %	חדרה
51	94 %	50	93 %	ירושלים
50.5	94 %	47.5	88 %	גבעתיים

טבלת השוואה* 2017 לעומת 2019

2019		2017		שם העיר
סכום כולל	אחוזים סיכום כולל	סכום כולל	אחוזים סיכום כולל	
52.5	97 %	52.5	97 %	יוקנעם
51	94 %	46	85 %	פתח תקווה
49	91 %	49	91 %	נתניה
50.5	94 %	47.5	88 %	ערד
50	93 %	48	89 %	רמלה
48	89 %	44	81 %	טייבה
50	93 %	49	91 %	קריית מוצקין
47	87 %	45	83 %	רמת גן
44.5**	82 %	43**	84 %	גבעת שמואל
44	81 %	48.5	90 %	בת ים
44.5	82 %	45.5	84 %	ראש העין
44	81 %	43.5	81 %	דימונה
40	74 %	46.5	86 %	טבריה
44	81 %	49.5	92 %	מעלות תרשיחא
39.5	73 %	46.5	86 %	קריית ים
50.42	93 %	48.99	91 %	ממוצע

* ההשוואה היא על 57 הקריטריונים שהיו במדד 2017, והטבלה של מדד 2019 הותאמה לאופן הניקוד שהיה ב-2017 באופן הבא: בקריטריונים 36, 37 הדנים בקיומו של התקציב האחרון ותקציב השנתיים הקודמות, ציון 0.5 שונה ל-1 מאחר וב-2017 לא הייתה אבחנה בין סוגי הקבצים הנדרשים (PDF לעומת אקסל). בקריטריונים 44 ו-51 הדנים בקריטריונים לדרישות המכרז שונה ציון 0/1 לציון יש/אין ולכן לא נחשב בניקוד הסופי.

** ההבדל בניקוד ובאחוזים הנגזרים מהניקוד נובע מחישוב שונה מ-2017 עבור גבעת שמואל.

סיכום ממצאים בהשוואה בין כלל העיריות שנבדקו

ציוני הרשויות חולקו גם במדד 2019 ל-5 רמות:

- רמה (+A) – מצוין: כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 95% לבין 100%
- רמה (A) – טוב מאד: כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 85% לבין 94%
- רמה (B) – טוב: כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 70% לבין 84%
- רמה (C) – כמעט טוב: כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 55% לבין 69%
- רמה (D) – טעון שיפור: כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 0% לבין 54%

ממוצע כלל העיריות הוא 91%, הגבוה משמעותית מזה שהיה במדד 2017.

ב- 8 המקומות הראשונים ועם ציון מלא של 100% ממוקמות הערים:

- חולון
- כפר-סבא
- קריית ביאליק
- מגדל העמק

4 ערים אלה ממשיכות עם ציון זה משנת 2017 למרות הגידול המשמעותי במספר הקריטריונים, ואליהן מצטרפות 4 ערים נוספות:

- ראשון לציון
- רעננה
- עכו
- עפולה

ב- 3 המקומות האחרונים במדד להן ציון של מתחת ל-70% אנו מוצאים את הערים:

- קריית ים (64%)
- מעלות תרשיחא (68%)
- טבריה (68%)

יוטעם כי בערים גבעת שמואל, טבריה, טייבה וקריית ים לפי שהוברר במהלך המגעים עם נציגייהן, האתר נמצא בשידרוג ולכן ישנם קריטריונים שגם אם המידע לגביהם לא נמצא כיום, המידע הנדרש יפורסם בהמשך.

סיכום ממצאים על פי הקריטריונים שנבדקו

כספים - ארנונה	100% (92%)
חוזים ומכרזים - כח אדם	99% (95%)
דרכי התקשרות (נוסף קריטריון)	98% (94%)
ממשק ידידותי למשתמש (קטגוריה חדשה)	97%
מבקר הרשות	94% (76%)
ישיבות מועצה	94% (70%)
שקיפות על פי חוק חופש המידע	94% (77%)
מענקים ותמיכות	93% (75%)
תכנון ובניה (קטגוריה מורחבת)	92% (82%)
סביבה	92% (60%)
חוזים ומכרזים - תשתית ורכש (קטגוריה מורחבת)	88% (61%)
חברות עירוניות (קטגוריה מורחבת)	86% (68%)
כספים תקציב	84% (65%)
רישוי עסקים (קטגוריה מורחבת)	77% (85%)
שקיפות כללי	75% (32%)
הון אנושי ברשות (קטגוריה חדשה)	- כוללת שני קריטריונים ללא ציון מספרי

בהתאמה לחלוקה לרמות נמצא כי:

ברמה A+ (מצוין) נכללים ארבעה נושאים:

- כספים - ארנונה: 100%
- חוזים ומכרזים - כח אדם: 99%
- דרכי התקשרות (נוסף קריטריון): 98%
- ממשק ידידותי למשתמש (קטגוריה חדשה): 97%

ברמה A (טוב מאד) נכללים שמונה נושאים:

- מבקר הרשות: 94%
- ישיבות מועצה: 94%
- חוק חופש המידע: 94%

- מענקים ותמיכות: 93%
- תכנון ובניה: (קטגוריה מורחבת): 92%
- סביבה: 92%
- חוזים ומכרזים - תשתית ורכש: 88%
- חברות עירוניות (קטגוריה מורחבת): 86%

ברמה B (טוב) נכללים 3 נושאים, בעוד שב-2017 כל הנושאים הללו היו ברמות נמוכות יותר:

- כספים תקציבי: 84%
- רישוי עסקים (קטגוריה מורחבת): 77%
- שקיפות כללי: 75%

המעניין בממצאים אלה הוא שלא ניתן להצביע על מגמה מיוחדת. מרבית הקטגוריות מקבלות ציון גבוה למדי למרות הרחבת מספר הקטגוריות והקריטריונים, לרבות בנושאים שבעבר היו בעלי ממוצע נמוך, כמו חברות עירוניות, מכרזים ותכנון ובניה. המסקנות הנגזרות מחוסר מגמתיות זו תפורטנה להלן בפרק הבא. עם זאת, חשוב לזכור כי מדובר ב-39 רשויות בלבד שנבחרו בשל השקיפות הגבוהה באתריהן מלכתחילה.

נקדים ונאמר כי עמותת שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל פועלת להנחלת הנורמות של שקיפות והעמדת הידע המצוי אצל הרשות הציבורית לשימוש הציבור כנדרש בהוראות הדין ואף למעלה מהן. נורמות אלה הן התשתית לביסוס טוהר המידות בכלל וברשויות השלטון המקומי בפרט. פתיחת הידע והמידע בפני הציבור ושיתופו בתהליכי ההתנהלות של הרשות, נמנים על עקרונות היסוד של הדמוקרטיה, ובבחינת תנאים מוקדמים למניעת התהוותן של תופעות שחיתות.

שקיפות נמדדת בראש וראשונה במידת החשיפה והנגישות של המידע ובמידת זמינותו לציבור. משמעות השקיפות ומהותה נובעות מתוכן המידע המונגש לציבור, הרלבנטיות, האקטואליות, מאיכות המידע, היות המידע מובן ועשיר, וכן קל ופשוט להשגה ולהבנה. דרישות בסיסיות אלה חלות על הנגשת המידע לציבור בכלים הנוהגים כיום במסגרת האתר הייעודי של הרשות במרחב הווירטואלי.

לפי שהוברר מממצאי מדד 2016 ו-2017, מספר ניכר של ערים בישראל ראו במדד השקיפות באתר הרשויות המקומיות שמקיימת עמותת שבי"ל, סרגל מקצועי, הולם ומבוסס נכונה להנגשת המידע לציבור ושקיפותו במסגרת האתר. ברוח זו פעלו הרשויות להעלאת רמת הדיווח והשקיפות באתרים. ביטוי לחשיבות שייחסו למידע באתר ולפעילותן בשיפור הנגשתו נמצא במדד 2017 במסגרתו חלקן שיפרו באופן ניכר את עמדתן במדד, ואף הגיעו לרף הגבוה של 100%. נוכח שיתוף הפעולה האקטיבי של הרשויות והכרה בחשיבות השקיפות והעמדת המידע לרשות הציבור, הגענו לכלל מסקנה כי הגיעה העת להרחיב במדד 2019 את דרישות השקיפות והדיווח. בהתאם נקבעו במדד זה **90 קריטריונים הכוללים 33 קריטריונים חדשים בנוסף ל-57 הקריטריונים במדד 2017.**

ככלל, מדדים מאפשרים לקבל תמונה על מגמות כלליות בקרב הגופים הנמדדים ו/או הנושאים הנמדדים. שונה המצב במדד הנוכחי 2019. סקירת הממצאים הן מבחינת הנושאים השונים והן מבחינת התפלגות הרשויות, אינה מצביעה על מגמה מסוימת מבחינת הנתונים הסטטיסטיים לכשעצמם. איננו יכולים להצביע על אבחנה בין סוגי

קריטריונים או בין קטגוריות שונות וגם לא בין סוגי רשויות שונות. עם זאת ניכר, כי בשנה זו המגמה נמצאת בעיקרה בעבודה והמאמצים שהושקעו 'מאחורי הקלעים' של התהוות המדד. הממוצע של כלל הרשויות עליהן חל המדד גבוה למדי ועומד על לא פחות מ-91% ו-8 רשויות אף הגיעו לצמרת הציון של 100%.

במהלך ההיערכות לניהול המדד והתנהלותו פנינו לרשויות בחודש יוני והצגנו להן את המדד המורחב והמחודש בכנס הסברה והנחייה בראשית יולי. בד בבד התחלנו לבצע את המדידות באתרי הרשויות. למרות הזמן הקצר שניתן לרשויות, רבות מהן התגייסו במלוא המרץ והחלו לעמול על עדכון האתר בהתאם לקריטריונים שהוצגו במדד. לאחר מדידה ראשונה שערכנו נשלחו הממצאים לכל רשות. מרבית הרשויות בחנו בקפידה את ממצאי המדידה ועשו מאמצים ניכרים לשיפור כמה שיותר קריטריונים ובמקביל קיימו איתנו שיח שוטף בבקשת הבהרות והנחייה, ובתכתובת מייל המציאו לנו מידע נוסף, קישורים ועדכונים. התהליך לווה בשיתוף פעולה פורה בין כל אחת מהרשויות לבין העמותה ולעיתים גם בין הרשויות לבין עצמן שנעזרו האחת בשנייה כדי להבין את הציפיות הנדרשות מהן. כתוצאה מפעילות זו, נמצא כי לקראת מועד היעד הסופי שניתן לרשויות, הרוב המכריע שיפר באופן ניכר את ציון המדד.

לא למותר לציין, כי לפי שהוברר בחלק גדול מן הרשויות לא נעשו עדכונים רבים מאז מדד 2017 עד אשר פנינו אליהן עם מדד 2019. ממצא זה מדגיש אף הוא את חשיבות המדד ועריכתו, אשר יש בהם כדי למלא את הצורך ב'יד על הדופק' של גורם חיצוני לרשות.

התהליך האפקטיבי של קיום המדד ותוצאותיו יש בו כדי לבסס את המסקנה העיקרית הנגזרת מממצאי מדד זה: **שקיפות היא ראשית לכל הכרה של ראשי השלטון המקומי ושל נבחרי הרשות ועובדיה, בחשיבות שיתוף הציבור במידע אודות פעילותה של הרשות והמחויבות של ראשי הרשויות להביא מידע זה במלוא היקפו ובאורח שוטף לידיעת הציבור. בהתאם, השקיפות היא תוצר של רצון טוב מצד כל המעורבים ברשות המקומית ושל שיתוף פעולה ביניהם. חשיבות מיוחדת יש לייחס למעורבותם של ראש הרשות והפועלים מטעמו בהצבת השקיפות ושיתוף המידע כיעד לפיתוח ולשיפור מתמיד, ולגיבוי**

הראוי לאחראים ברשות על שיקוף המידע בכלל ובאתר בפרט. יצוין כי במדד 2019 נוכחנו במעורבות האמורה, על מגוון פניה, נוכח העלייה במודעות לקיום המדד ולשיתוף הציבור בתוצאות המדד והשלכותיהן.

כך, מתוך הכרה בחשיבות השקיפות לציבור של פעולות הרשות בכלל התחומים עליהם היא מופקדת, ובהשקעה מובנית ומתמשכת שאינם כרוכים, להבנתנו, בהקצאת משאבים ניכרים, יכולות הרשויות להציג לציבור אתר שקוף, נגיש וידידותי לתושביהן.

חשיבות יתירה נודעת לשיתוף הפעולה בין הרשויות בתחומי השקיפות והידע והנגשתם לציבור כאשר הסיוע וההידברות ההדדית, כשלעצמם, תורמים רבות לרשויות ומקדמים את פעילותן בקרב הציבור ולמענו.

חשוב להדגיש, כי מטרתו של המדד היא לעודד את כלל הרשויות להגביר את השקיפות באתריהן ולא להעמידן בתחרות האחת מול השנייה, וכי הדירוג בין הרשויות אינו מטרה כשלעצמה, אלא אמצעי לקידום הפעילות בתחומי השקיפות ופתיחות הידע לציבור. התהליך שהתקיים השנה וביטויו במדד 2019 מוכיח כי שיתוף פעולה פורה והדדי מקדם את הרשויות כולן בשירות שהן מעניקות לציבור בפתיחות ובשקיפות להן הם מחויבות.

רשויות אלה ראויות לשבח על הכרתן בחשיבות השקיפות והמידע, על ההתמדה בפרסום המידע באתר, על הלמידה והפתיחות ועל האחריות והמחויבות לציבור בכללותו ולתושביהן בפרט. רוחב היריעה בשקיפות האתרים של הרשויות כפי שהוברר במדד 2019 מעיד על הישג רב משמעות בהצבת השקיפות ופרסום המידע בחזית עשייתה של הרשות בפתיחות ומתוך הכרה בחשיבות שיתוף הציבור. רשויות אלה הן בבחינת הקטר המושך קדימה את כל שאר הרשויות ואת השלטון המקומי לפתיחות ולשיתופיות לפרסום מידע ולהקפדה על שקיפות בהתנהלותן, כאמצעי מקדם טוהר מידות והימנעות מתופעות של שחיתות.

אנו בעמותת שקיפות בינלאומית ישראל – שבי"ל נמשיך בפעילותנו לקידום ערכים של שקיפות וטוהר מידות, שמירה על ערכי הדמוקרטיה והגנה על שומרי הסף ובתוך כך נמשיך בקיום המדד גם בשנים הבאות ותחולתו על כלל הערים בישראל, וככל

הניתן על כל הרשויות כולן.

עם זאת, ולאחר בחינה ממוקדת של הממצאים במדד 2019 נבקש לעמוד על מספר נושאים עליהם יש לתת את הדעת ועיקרם באלה:

ממוצעי 3 מהקטגוריות הנכללים ברמה B:

- **כספים ותקציב:** 84%
- **רישוי עסקים** (קטגוריה מורחבת): 77%
- **שקיפות כללי:** 75%

לשמחתנו 3 הקטגוריות הללו הן החריג בעוד אשר ממוצעי יתר הקטגוריות נמצאים ברמות A ו-A+. אמנם, הציון לכשעצמו אינו נמוך, אך בהתחשב בכך שהרשויות שנבחרו הן בעלות הממוצע הגבוה במדד 2017 נדרשת הסתכלות מיוחדת. בניסיון להבין את המשותף לשלוש הקטגוריות הללו, אנו רואים כי לא ניתן להצביע על דרישת החוק וחובת הפרסום כפרמטר מסנן, מכיוון שחלק מהקריטריונים בקטגוריות אלה נדרש על פי חוק וחלקם מעבר לנדרש. אף אין בידינו להצביע על כלל הקריטריונים ככאלה הקשורים לכספי הציבור באופן ישיר, או אף על סוגיות של עדכון מתחדש הדורש תשומת לב מיוחדת מפעם לפעם, כפרמטרים המבחינים קטגוריות אלו מקטגוריות אחרות, או בינן לבין עצמן. מצב זה מוביל למסקנה לפיה קטגוריות אלה אינן מובחנות מהאחרות בשל סוגיות טכניות, כי אם בשל סוגיות מהותיות יותר, היורדות לעומקה של משמעות הנורמה של שקיפות ולתפקידה של השקיפות בחינוך לאתיקה וטוהר מידות.

יש לתת את הדעת לכך, כי בקטגוריה בעלת הממוצע הנמוך ביותר אנו מוצאים שלרבות מהרשויות אין קוד אתי, אין טופס ניגוד עניינים ואף אין פירוט הסכמים קואליציוניים. שלושה קריטריונים אלה הם בבסיס הנורמטיבי של אתיקה וטוהר המידות – אלה הערכים על פיהם על הרשות לפעול. מניעת ניגוד עניינים, והסכמים המצביעים על יישום הערכים הללו חשובים מאין כמותם במימוש כוונותיה האמיתיות של הרשות, של העומדים בראשה, נבחריה, של הפועלים מטעמם, מקבלי ההחלטות ומורי הדרך לעובדי הרשות ולציבור בכללותו.

חיזוק למסקנה זו נמצא בשתי הקטגוריות הנוספות: **כספי התקציב ורישוי עסקים.** העיסוק בכספי הרשות וניהולם דורש שקיפות מירבית וכמוהו רישוי העסקים. בשקיפות

הנושאים הללו ופרסומם באתר, ניתנת לתושבים אפשרות ממשית לבחון את התקציב ואת העסקים להם ניתן רישוי לפעול ואת פרטיהם ולחוות דעתם האם התקציבים מופנים למטרות ההולמות את הערכים הרצויים. שקיפות ממין זו ובהיקפים אלה יש בה כדי לבטא את הערכים, דרכי הפעולה והמגמות עליהם מצהירה הרשות ושבהם היא משתפת את תושביה.

נוסיף ונציין, כי הצהרה על ערכי שקיפות, התנהלות בטוהר מידות, פרסום מידע לתושבים ושיתופם בהתנהלות הרשות, כמו גם הטמעתם בקרב מקבלי ההחלטות ועובדי הרשות, יש בהם כדי להוות אמת מידה מנחה לאורה יפעלו בעלי האחריות והסמכות והנוגעים בדבר.

זאת ועוד, התהליכים המתקיימים בניהול הרשות והתנהלותה, מורכבים ארגונית ופעמים רבות מפוצלים בין מחלקות שונות ובין בעלי תפקידים מגוונים. לאור זאת, מן הראוי הוא להניח את דעת הציבור כי תהליכי קבלת החלטות וביצוען נעשים בשיקול דעת, בטוהר מידות, מתוך אחריות ואחריותיות כלפי הציבור ולמענו, תוך שמירה על האינטרס הציבורי ובדאגה לשלום הציבור.

שקיפות התהליכים לרבות פרסום המידע, קיום קוד אתי והתנהלות לאורו, והטמעת ערכים בכל הדרגים והמחלקות ברשות, כל אלה נמנים על הדרכים המקובלות והנכונות להבטחת ביצוע בניקיון כפיים ומתוך שיקולים עניינים הראויים לאמון הציבור.

המלצות לרשויות המקומיות

בעידן הדיגיטלי, בו החשיפה במדיה האלקטרונית הפכה להיות נחלת הכלל, קיימת חשיבות רבה לשיתוף הציבור במידע המצוי אצל הרשות בכלים הרלבנטיים העומדים לרשותה ובכלל זה האתר האמור להוות מורה דרך לתושבים ולציבור בכללותו. כפי שנאמר זה מכבר, הרשות היא בבחינת "נאמן הציבור" וככזו חלות עליה, במישרין ובעקיפין, חובות הנאמנות, האחריות והאחריותיות בכל תחומי הפעילות עליהם היא מופקדת. במסגרת זו חלה על הרשות חובת השקיפות וכפועל יוצא ממנה חובת הגילוי, הדיווח לציבור ופתיחת דלת לשיתופו, כמו גם אפשרות לקבלת מידע על פעילות הרשות הנוגע לענייניו של הפרט ושל הציבור.

חובות אלה על הרשות למלא ביעילות וברצון טוב ובהכרה המוטמעת אצל נבחריה ועובדיה, כי הרשות והסמכות שבידם, באה להם מן הציבור והן פיקדון בידיה לעשות בהן שימוש לטובת הציבור ולמענו, בטוהר מידות ובניקיון כפיים. התנהלות זו יש בה כדי לבסס את אמון הציבור במי שבחר בהם להיות שלוחיו ולפעול יחדיו לקידום האינטרסים של הרשות ושל תושביה.

השלטון המקומי הוא גורם בעל חשיבות מכרעת במארג השלטוני בישראל, ולעתים קרובות הוא הגורם הראשון אליו פונה האזרח לצורך קבלת שירותים חיוניים. בעשורים הקרובים, אתגר המעבר מניהול מסורתי-אנכי לניהול רוחבי ורשתי יחייב את הרשויות המקומיות, העומדים בראשן ועובדיהן, לסגל יכולות וכישורים אשר לא נדרשו מהם עד כה. במסגרת זו, נדרשת מראשי רשויות ומנהלים מקומיים היכולת לתכלל ארגונים, קבוצות ותושבים מעבר לגבולות הרשות המקומית ולנהל גופים שאינם כפופים להם. דפוס ניהול זה מחייב רמות חדשות וחדשניות של שיתוף, שותפות, פתיחות ושקיפות לצד שמירה על איזונים ובלמים של אחריותיות ומנהל תקין.

אתגר בעל חשיבות יתירה עבור הרשות הוא הכרזה מחייבת על היותה רשות שקופה בהתנהלותה ובדיווח על מהלכיה עבור הציבור ולמענו. בתוך כך, מן הראוי לייחס משקל מיוחד לחשיבות השקיפות, הלכה ולמעשה, להנחלתה ולניהולה בהנהגת

ראש הרשות ובכירה כמדיניות בעלת תוקף מתמשך, תוך אימוץ כלי ניהול והאמצעים המתאימים לפיתוח דרכי השקיפות ופתיחות המידע לציבור. יוטעם, כי בד בבד עם חובת השקיפות כלפי הציבור, מהווה הנחלתה של השקיפות ויישומה אמצעי ארגוני מועיל, מקדם ורב תכליתי בעבודת הרשות פנימה, בקרב ההנהלה ועובדיה. בהתאם, מומלץ לקיים תהליך מובנה ובר קיימא של פיתוח עבודת צוות בקרב הנהלת העירייה, אשר בכוחו להעביר את המסר של תמיכה במהלכי השקיפות, במטרה לעצב ולמסד דרכי עבודה אפקטיביות ושקופות, לרבות תהליכים משותפים בקבלת החלטות, שקיפות בזרימת מידע וסנכרון יישום ההחלטות, ותהליכי עדכון וידוע על שינויים בהחלטות ובביצוען וכל כיוצ"ב.

לאור כלל האמור בדו"ח המדד לשנת 2019 נבקש להציג תובנות והמלצות אלה:

- קיימת חשיבות רבה בעצם קיומו השוטף של מדד השקיפות באתרי הרשויות מדי שנה בשנה, במיוחד לנוכח המומחיות שקנינו בניהולו ובתוצאות החיוביות שנלמדו מממצאיו ומהשלכותיו. במהלך קיום המדד, נוכחנו בהשפעתו על שיכלול מערכות הדיווח והגברת התובנה אצל הרשויות לחשיבות השקיפות והמידע אותם יש להעמיד לרשות הציבור, באורח שוטף ומחייב, אשר תוצאתו פתיחת הדלתות לשיתוף הציבור והגברת האמון ברשות, בנבחריה ובעובדיה.
- מדד השקיפות באתרי הרשויות לשנת 2019 הוכיח כי אתר שקוף המכיל מידע רלבנטי בתחומי פעילותה של הרשות הוא בר יישום. לשם ניהול אתר שקוף ובעל ערך מהותי, נדרשת בראש וראשונה מחויבות של העומדים בראש הרשות, נבחריה ובעלי סמכות הביצוע לקיום מהלכי שקיפות ופרסום מידע וידע ברשות, מטעמה ועל ידה. במסגרת זו, נדרשת העמדת אמצעים הולמים לעושים במלאכה ברשות לרבות השקעה סבירה של משאבים הנדרשים לעניין.
- בנוסף, אנו ממליצים על מינוי אחראי על נושא השקיפות ברשות - ממונה שקיפות, או אתיקה. במידת הצורך ניתן לפעול במסגרת הממונה על חופש מידע הפועל לפי חוק חופש המידע. מינוי כזה ישקף את הכרת הרשות בחובת השקיפות ובצורך בה, ואת תמיכת ההנהלה בפעילותם. בנוסף, ממונה אתיקה ושקיפות

יהיה אחראי על הדיווח האקטואלי בשקיפות המידע באתר וכמו כן ישמש כאיש הקשר בין הרשות לבין הגורמים היכולים לסייע בנושא ברשות פנימה ובגורמים חיצוניים כגון משרד הפנים ומשרדי ממשלה רלבנטיים, כמו גם הסתייעות בעמותות שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל.

- שקיפות גבוהה בקרב הרשויות תתאפשר אם יתקיים שיתוף פעולה בין כל הגורמים הרלבנטיים שיש בידם לסייע בעניין ובהם, משרד הפנים, המשרד לשיווין חברתי ומטה ישראל דיגיטלית.

- בה במידה אנו ממליצים לקיום מהלכים של תמיכה והסתייעות בין הרשויות לבין עצמן, לרבות שיתוף פעולה והנחיה בין הרשויות החזקות לבין אלה החזקות פחות במודעות הצורך בקיום השקיפות באמצעות האתר ובידע בניהולו. שיתוף פעולה מעין זה יש בו כדי לקדם את שקיפות האתרים. לשם קידום מהלכים אלה ויישומם, אנו ממליצים להקים מנגנון משותף בהמשך שיאפשר PEER LEARNING (למידת עמיתים) בין כל הרשויות לבין עצמן. במסגרת זו, הרשויות אשר נמצאות ברף הגבוה של שקיפות האתר תחלוקנה את ההישגים שלהן עם רשויות חלשות יותר תוך סיוע ידידותי, מקצועי והדרכה תכליתית בשים לב לאופי הרשות המודרכת וצרכיה, וישיטו יד וולונטרית לחיזוק האחוה הבין עירונית.

- מומלץ לאמץ כלים למניעת שחיתות כגון טופס הצהרה על ניגוד עניינים, להגביר את השקיפות בכל האמצעים האפשריים למען הבטחת מנהל תקין בין מחלקות הרשות וכלפי התושבים.

- כלי מומלץ נוסף הוא אימוצו של קוד אתי לרשות והטמעתו בקרב מקבלי ההחלטות, הנציגים הנבחרים ועובדי הרשות.

- בנוסף, אנו ממליצים להקים אתר דמו שיכיל את כל הנושאים בהתאם למדד הנדון בדו"ח זה, כך שרשויות המעוניינות להבין לאשורו מה דורש כל קריטריון תוכלנה לפנות לאתר זה.

- לבסוף, אנו מבינים שתהליכים אורכים זמן להטמעתם כחלק מהשגרה. לכן, נדרשת פעולה מתמשכת של פיתוח אתרי השקיפות ברשויות ובקרה עליהם, תוך שימוש במדידה ממין זו של המדד המתקיים על ידי עמותת שבי"ל.
 - אנו מוצאים שהרחבת מדד השקיפות באתרי הרשויות בהוספת קריטריונים וקטגוריות לבדיקה והחלתו על רשויות נוספות תסייע רבות לרשויות להישאר מעודכנות בנדרש מהם. לשם כך נדרשים המשאבים ההולמים אותם ניתן להשיג בשיתופי פעולה בין משרדי הממשלה לבין העמותה שלנו, אשר קנתה לה מומחיות וניסיון רב שנים במדידות אלה.
 - בסיום נציין כי המלצותינו במדדי השקיפות שקיימנו בשנים קודמות רלבנטיות אף היום. אנו רואים לנכון להפנות את כל המעוניין להמלצות אלו בדו"חות המפורסמים באתר העמותה.
- בסיכום הדברים נשים לנגד עינינו את מחויבותם של נבחרי הציבור לפעול כנאמני הציבור, להקפיד על טוהר המידות, לשמור על שקיפות בפעילות הרשות, כל זאת על מנת לשרת את הציבור ביושר, באחריות ובהגינות.

אנחנו מתמודדים כבר למעלה מ-5 שנים כדי להגביר את השקיפות בעבודת הרשויות המקומיות בישראל. אנחנו מאמינים כי שקיפות היא לא רק ערך, אלא גם כלי עבודה נחוץ כדי לשפר עירוניות.

בעיניי עירוניות זה השלב שבו הרשות המקומית מפסיקה לעבוד עבור עצמה ומתחילה לעבוד עבור תושביה והבאים בשעריה: בעלי עסקים, עובדים, תיירים ומבקרים. במילים אחרות, כשהרשות שמה את האדם במרכז העשייה שלה.

בחרנו את אתר האינטרנט של הרשות המקומית כמקום שבאמצעותו אנחנו מקדמים שקיפות. האתר (והאמצעים האחרים אותם מספקות הרשות החברתיות) הוא במידה רבה "הפנים" של הרשות החוצה. הכלים האלה צריכים להיות שקופים.

כשאנחנו מדברים על שקיפות אנחנו מדברים על אספקת מידע אמין, עדכני, זמין ונגיש למשתמש. המידע צריך להיות בכל תחומי העשייה של הרשות המקומית. מידע עובדתי, אובייקטיבי, שהרשות מעוניינת לפרסם לציבור וגם מידע שהרשות פחות גאה בו ופחות מעוניינת לשתף בו את הציבור הרחב.

לפרסם הישגים זה תמיד נחמד. אבל עוצמתה של רשות חסונה ואיתנה נמדד דווקא במקום בו היא מסוגלת לא למצמצם ולתת ביטוי למידע פחות מחמיא ...

לשמחתנו, אנחנו רואים שיפור מתמשך בשקיפות הבאה לידי ביטוי באתרים של הרשויות. לא מעט רשויות רואות בכך אתגר חשוב והן פועלות במרץ כדי להציג לציבור אתרים מודרניים ושקופים. רשויות אחרות עדיין בתהליך למידה ויישום.

הרבה תלוי ברמת השימוש והדרישה של הציבור לקבל את השירות החשוב הזה כחלק מהשירותים המוניציפליים להם הם זכאים.

1- הכותב הינו ראש המכון לשלטון מקומי באוניברסיטת ת"א וחבר הוועדה המייעצת לרשויות המקומיות של עמותת שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל

יחד עם כך יש לזכור: ראשית, השקיפות היא אמצעי ולא המטרה. המטרה היא שלטון מקומי יעיל, מודרני מצליח, שמשרת את הציבור באופן מיטבי.

שנית, צריך לזכור שהאתרים והרשתות החברתיות אינן חזות הכל. נתקלנו לא אחת ברשות מקומית שטיפלה ושידרגה את אתר האינטרנט שלה, והפכה אותו לנגיש וזמין, אך מערכות עירוניות אחרות שלה עדיין מתנהלות ללא שקיפות ובצורה לא נאותה.

כדי להעצים ולזרז את התהליך אנחנו זקוקים לסיוע חיצוני, מצידו של הרגולטור, במקרה זה משרד הפנים. כולי תקווה, ששיתוף הפעולה עם משרד הפנים יקרום עור וגידים ויצא לדרך בקרוב. או אז נוכל באמת "לגעת" בכל הרשויות המקומיות בישראל ולא רק בחלקן.

שקיפות בממשל אזורי עתידי: אתגרים והזדמנויות / ד"ר איתי בארי^{3,2}

ממשל אזורי עתידי

לאחרונה התבשרנו כי משרד הפנים בוחן את האפשרות לקדם רפורמה שתבסס ממשל אזורי בישראל⁴. בקצרה, הרפורמה תעגן רובד שלטוני אזורי הכולל כ-20 אזורים תפקודיים בשטחה של כל מדינת ישראל. בדומה למדינות מערביות מפותחות ודמוקרטיות רבות, הכוונה היא כי השלטון המרכזי ישיל מעצמו מאסה גדולה של אגו, סמכויות וריכוז משאבים ויאציל סמכויות ומשאבים לגורמים תת-לאומיים. לגורמים אלו יש פוטנציאל תפקודי ומשילותי גדול יותר מאשר לממשלה (שהיא גדולה מדי) ולרשויות מקומיות (שהן קטנות מדי) בכדי להתמודד עם אתגרים אזוריים מורכבים. במדינות OECD רבות ממשל אזורי מתמודד בהצלחה לא מעטה כבר למעלה משני עשורים עם שירותים ואתגרים המאפיינים את המנהל הציבורי המודרני, לרבות תכנון וניהול המרחב, פיתוח חברתי-כלכלי, צמצום פערים חברתיים, יצירת שותפויות ורשתות בין מגזריות, קידום סולידריות חברתית-קהילתית ויישום של דמוקרטיה מקומית.

⁴ <https://www.themarker.com/news/politics/.premium-1.7531299>
<https://www.themarker.com/news/politics/.premium-1.7535487>

בניגוד למה שניתן היה לחשוב, לא מדובר בשכפול או כפילות של המנהל הציבורי הקיים. ממשל אזורי מהווה גוף ממשלי חדש, מנהלי ופוליטי, המותאם לאתגרים מרחביים שאינם מטופלים כיום כראוי, בלשון המעטה. כיום, בכל הקשור לניהול המרחב, מבנה השלטון בישראל חוטא פעמיים: ריכוזיות יתר – סמכויות, אחריות ומשאבים רבים מדי נמצאים בשלטון המרכזי, ופיזוריות יתר (לא בִּיזוריות, פִּיזוריות) – תחומי עשייה רבים מפוזרים בין גורמים ממשליים רבים ובהם משרדי ממשלה ושלוחותיהם. ממשל אזורי ישאב את סמכויותיו בעיקר מתוקף האצלת סמכויות מלמעלה-למטה, ממשרדי ממשלה, לצד האצלת סמכויות מתונה יותר מלמטה-למעלה, מרשויות מקומיות. במילים אחרות, ממשל אזורי הוא הזרוע הארוכה של השלטון המקומי, לא הזרוע הארוכה של השלטון המרכזי. בכך, ממשל אזורי עשוי ליצור לראשונה גוף ממשלי תת-לאומי שיש בו מתאם ראוי והלימה בין שלושה יסודות מהותיים: סך הסמכויות הנתונות בידי הגוף הממשלי, סך האחריות המוטלת על כתפיו וסך המשאבים המוקצים לו למימוש האחריות המוטלת עליו. בנוסף, חלוקת האחריות בין גורמי הממשל היא אתגר מובחן: בהכללה, משרדי הממשלה יתוו מדיניות, יאפשרו דרכי מימון ויפקחו, בעוד שהממשל האזורי יתכנן מדיניות אסטרטגית לאזור, יוציאו לפועל מדיניות פיתוח כלכלי-חברתי ברמת האזור ויתכלל שירותים אזוריים. רשויות מקומיות תמשכנה לספק שירותים עירוניים וקהילתיים. למען הסר ספק, כינון ממשל אזורי הוא אינו שלב או חלק מתכנית רב-שלבית שבסופה איחוד רשויות מקומיות.

הרפורמה המסתמנת עדיין בראשית דרכה, בשלבי ההגיה, ועדיין רחוקה הדרך עד שלבי התכנון, וכמובן היישום. היא עדיין דורשת שיח ציבורי ומקצועי רחב כמו גם תכנון ממשלתי ואסדרה משפטית בשאלות רבות כגון יחסי הגומלין בין המקומי, האזורי והמרכזי; המעמד המשפטי של הממשל האזורי; חלוקת סמכויות ותחומי אחריות; מקורות ההכנסה והמדיניות הפיסקאלית אזורית; מספר האזורים וגבולותיהם; מעמדם העתידי של המחוזות; האשכולות, התאגידים; רשויות ממשלתיות והחברות העירוניות; ומקומה של החברה האזרחית; המגזר העסקי; המגזר השלישי והאקדמיה במרחב האזורי.

2- דר' איתי בארי | מנהל אקדמי לימודי BA | המחלקה למנהל ומדינות ציבוריות | בייס למדעי המדינה | אוניברסיטת חיפה | itaibeeri@poli.haifa.ac.il | <https://sites.google.com/edu.haifa.ac.il/itaibeeri/home>

3- הכותב הוא חבר בצוות לקידום אזוריות בישראל, משרד הפנים וחבר הוועדה המייעצת לרשויות המקומיות של עמותת שקיפות בינלאומית ישראל – שבי"ל.

שקיפות בממשל אזורי עתידי: אתגרים והזדמנויות

לצד אלו, ומבלי לגרוע מהשאלות שהועלו כאן, מתחדדים האתגרים וההזדמנויות הנקשרים בשקיפות בעידן של ממשל אזורי – אם אכן תיושם רפורמה ברוח זו. שכן, שקיפות, כאבן יסוד בדמוקרטיה, משפיעה על עוצמה, תפקודיות, לגיטימציה, יושרה, ייצוג ואמון הנתפסים על ידי גוף שלטוני והניתנים לו על ידי התושבים. בהינתן המציאות המורכבת של שקיפות בשלטון המקומי, ניתן למנות מספר אתגרים הנקשרים בשקיפות בממשל אזורי עתידי:

- המרחק בין ממשל אזורי והעין הציבורית גדול יותר מאשר בין הרשות המקומית והציבור ולכן קיים חשש שהציבור יתקשה לפקח על הדרג הפוליטי והמנהלי בממשל האזורי ויתקשה לתפקד כ'צרכן-דרשן', אף יותר מכפי שהוא מתקשה בכך אל מול הרשות המקומית.
- יישום שגוי של רעיון הממשל האזורי עלול ליצור מנגנון בירוקראטי מסורבל ומעורפל בו מתהווה אחריותיות כפולה וכן 'נפילה בין הכיסאות' – שתי תופעות ארגוניות שאינן מיטיבות עם אידאל השקיפות.
- כפיפות לא בהירה של הממשל האזורי עלולה להסיג לאחור את חובת הדיווחיות. למי מדווח הממשל האזורי? לכנסת ולוועדותיה, לממשלה ולמשרדיה, למשרד הפנים, למחוזות, לרשויות המקומיות, לציבור או לכולם גם יחד?
- מן הידועות הן שהרשות המקומית 'קרובה לתושבים'. האם קבלת החלטות בממשל האזורי תאפשר פתיחות, מעורבות, שיתוף ומתוך אלו, שקיפות, במידה ובאיכות דומות?
- ניסיון של מדינות מערביות ודמוקרטיות שאימצו את רעיון האזוריות מלמד שנדרשו לכך כעשר שנים ושתיים - שלוש רפורמות. מהו המחיר, במיוחד בשלבי הביניים, של לקונה משפטית, וואקום חקיקתי ואסדרה ללא פרקטיקה?
- עדיין לא ברור כיצד תבוא לידי ביטוי הייצוגיות של תושבים, קהילות, רשויות מקומיות

ומגזרים נוספים (כגון המגזר השלישי, הפרטי, החברה האזרחית, האקדמיה ומשרדי הממשלה) בממשל האזורי. ומכאן, שעדיין לא ברור כלפי אלו גורמים על הממשל האזורי להיות שקוף.

● ככלל, שותפות בין-ארגונית מהווה אתגר ניהולי מודרני ומאוחר שהכלים להתמודד עמו עדיין מצויים בראשיתם. האיום על רמת המשילות בעידן של ממשל אזורי עלול להסיג לאחור נורמות של שקיפות שכבר התקבעו בציבור, במשרדי ממשלה ובחלק מן הרשויות המקומיות. לצד האתגרים שמנינו לעיל ועל אף שבשורת האזרחיות עדיין נמצאת בשלבים מוקדמים של הגיה ותכנון, ניתן למנות מספר הזדמנויות פוטנציאליות הנקשרות בשקיפות בעידן של ממשל אזורי.

● בשל גודלו ועוצמתו הרבה של הממשל האזורי (באופן יחסי לרשות המקומית), הציבור, מוסדות ביקורת והעיתונות החוקרת עשויים למצוא עניין רב יותר בפועלו ולפקח עליו באופן קפדני יותר.

● ממשל אזורי עשוי, בהסתברות גבוהה, לעסוק לא רק בביצוע מדיניות אלא גם בעיצוב ותכנון אסטרטגי של מדיניות אזורית. במצב הקיים, אלמנטים אלו מתרחשים במקרה הטוב מאחורי דלתות סגורות בשלטון המרכזי או במקרה הפחות טוב, לא מתרחשים כלל. תכנון אסטרטגי אזורי במערכות ממשל אזוריות עשוי להיות שקוף יותר לציבור, לעיתונות ולנבחרי ציבור מקומיים מאשר במצב הנוכחי.

● לממשל האזורי צפויים להיות משאבים וכלים מקצועיים רבים יותר באופן יחסי לאלו המצויים בידיה של הרשות המקומית. תנאים אלו עשויים לאפשר לממשל האזורי להקצות משאבים רבים יותר להבטחת מנגנוני שקיפות, לרבות אתר אינטרנט.

● ממשל אזורי עשוי להביא לראשונה בישראל, למערכת שלטון שיש בה הלימה בין סך האחריות מחד-גיסא, וסך הסמכות והמשאבים מאידך-גיסא, הנתונים בידי גופי שלטון תת-לאומיים. מצב בריא של הלימה עשוי להפחית תופעות שליליות כגון מנהל לא תקין ושחיתות.

- רשויות מקומיות קטנות ופריפריאליות לא זוכות לעיתים רבות לתשומת הלב הפיקוחית הראויה. היתרון לגודל, עשוי להביא גם ליתר עניין ופיקוח מלמטה – תושבים, מבפנים – ראשי רשויות, עמותות, עיתונות וחברה אזרחית, ומלמעלה – משרדי ממשלה, משרד מבקר המדינה.
- שומרי הסף העתידיים בממשל אזורי עשויים לזכות בעצמאות מחשבתית, מקצועית ותעסוקתית רבות יותר בהשוואה לשומרי הסף ברשויות מקומיות כיום. לפיכך, הם עשויים לממש באופן נחוש יותר את משימתם בהתאם לעקרונות הדמוקרטי-בירוקרטי של הפרדה בין מנהל ופוליטיקה.
- סל שירותים מוניציפאלי, מינימאלי, מחייב ומתוקצב טרם הוחל בשלטון המקומי בישראל. ייתכן ובמסגרת אזורית, סל שירותים שכזה יאפשר יתר שקיפות לגבי משאבים, סדרי עדיפויות, תקצוב וביצועים עירוניים.

נספח א' - פירוט קטגוריות וקריטריונים במדד 2019

להלן דברי הסבר בהתייחס למשמעות ולמהות של 90 הקריטריונים הכלולים בדוח לפי חלוקתם ל-16 הקטגוריות. 16 הקטגוריות כוללות את 14 הקטגוריות משנת 2017 וכן שתי קטגוריות חדשות. 90 הקריטריונים המפורטים להלן כוללים גם הם את 57 הקריטריונים שהיו ב-2017 ו-33 קריטריונים נוספים. חשוב לציין כי במרבית המקרים לא ציינו בנספח זה את משמעויות הניקוד וכי הניקוד נע בין 0 המבטא חוסר מידע, ל-1 המבטא מידע מלא ובאמצע 0.5 המבטא מידע חלקי. עם זאת, במקומות מסוימים אותם מצאנו לנכון, ציינו ניקוד במסגרת נספח זה אם היה בו מן הייחודיות.

*הן הקטגוריות החדשות והן הקריטריונים החדשים מסומנים בכוכבית.

1. דרכי התקשרות עם הרשות המקומית וראש הרשות

פתח דבר: שקיפות במגזר הציבורי נמדדת, בין היתר, בנגישות ההדדית - הפיזית והווירטואלית כאחד - בין הרשות, נבחריה ועובדיה לבין התושבים. במסגרת זו, על הרשות להיות מחויבת לקידום ערוצי תקשורת פתוחים עם הציבור. יכולתו של התושב ליצור קשר ישיר עם הרשות בכלל ועם בעלי תפקידים מרכזיים בפרט, חיונית לשקיפות המידע, לזרימה חופשית של המידע בין הרשות לבין התושב וכפועל יוצא מכך, אפשרות לייעול התנהלות התקשורת בין התושבים לרשות, למעורבות התושבים בפעילות הרשות והביקורת עליה במידת הנדרש.

1. **הכתובת הפיזית של משרדי הרשות:** על הכתובת הפיזית להיות מוצגת בצורה ברורה ומובנת. במסגרת אמצעי הקשר והשירות בין הרשות לתושבים, קיימת חשיבות לפרסום כתובתה הפיזית של הרשות ובשים לב להקלת הנגישות וההתמצאות של תושבים חדשים שאינם מכירים את האזור.

2. מספרי טלפון (מרכזיית הרשות/ שלוחות): יש לפרסם את מספר הטלפון המרכזי של העירייה באמצעותו ניתן ליצור קשר טלפוני עם הגורמים השונים ברשות. יש חשיבות לפרסום מספר טלפון מרכזי אחד לפחות, ממנו ניתן ליצור קשר ישיר עם הגורם הרצוי ברשות. פרסום מספר הטלפון של מרכזיית הרשות מייעל את התקשורת הישירה עם נותני השירות ברשות ומקל עליה.

3. כתובת דוא"ל - אי-מייל כללי של הרשות/ טופס פניה מקוון/ כתובת אי-מייל לפניות הציבור: בדומה לקריטריון הקודם של יצירת קשר טלפוני, פרסום אי-מייל כללי של הרשות מייעל אף הוא ומקל על התקשורת הישירה עם נותני השירות ברשות ובהפניה לגורם הספציפי עימו מתבקשת יצירת הקשר הישיר. פניה לרשות בכתובת מייל מרכזית של הרשות, מקלה על התושבים את ההתנהלות בסבך המבנה הארגוני ברשות, במיוחד במקרים בהם התושב אינו מכיר את פרטי הפניה של הגורם המטפל, או שאינו יודע לאיזה גורם ברשות עליו לפנות, או שאינו יכול להגיע פיזית לרשות.

4. שם ראש הרשות: פרסום שמו של ראש הרשות, הינו דרישה ראשונית ויסודית, בהיותו הנבחר בעל הסמכות ומתווה המדיניות ברשות.

5. דרכי התקשורת עם ראש הרשות (טלפון/ אימייל/ טופס מקוון): יש לאפשר קיום שיח ישיר בבחינת "דלת פתוחה" בין התושבים לבין ראש הרשות המקומית. זאת, לשם קידום המטרה של מימוש הערכים של נגישות ושקיפות. פניה אישית אחידה של כל אחד ואחת מן התושבים לראש הרשות, ולא רק ליחיד סגולה בעלי קשר אישי. אפשרות לפניה אישית של כל אחד ואחת מן התושבים לראש הרשות, ולא רק ליחיד סגולה בעלי קשר אישי, הינה בעלת חשיבות מיוחדת במניעת הסדרים העלולים להצמיח תופעות של שחיתות.

דרכי התקשורת עם האגף והמחלקה

6. שם מנהל/ת האגף, מחלקה: על הרשות לפרסם את שמות בעלי התפקידים הבכירים, העומדים בראש אגפים, יחידות ויחידות סמך של הרשות. זאת, בהתאם

לדרישת סעיף 6 (1) לתקנות חופש המידע, תשנ"ט - 1999 (להלן: "**תקנות חופש המידע**") פרסום המידע נדרש לשם ייעול הקשר של התושב עם הרשות, באופן שידע למי הוא צריך לפנות ומול מי הוא אמור להתנהל; וכן לשם הגברת האחריות האישית והאחריות של גורמי הרשות כלפי האזרח במסגרת פעילותם.

7. מספר טלפון/אימייל/טופס מקוון/צור קשר עם האגף/מחלקה או עם בעלי תפקידים: הדרישה היא לפרסום מספר טלפון כללי ברמת האגף. פרסום מספר הטלפון בעמוד המפרט את פעילות האגף מקל על התושב בפנייתו לרשות. דרישת שקיפות ונגישות המידע מייעלת את אפשרות יצירת הקשר בדרך הפשוטה והקלה עם הגורמים הרלוונטיים ברשות המקומית. הנחת המוצא היא כי התושב הסביר אינו מכיר את נבכי הרשות. במרבית המקרים התושב אינו יודע ואינן חייב לדעת מי מבין גורמי הרשות הוא בעל דברו בנושא פנייתו הספציפית.

8. שעות קבלת קהל באגף/מחלקה: פירוט שעות קבלת הקהל הן חלק מהקפדה על ערוצי תקשורת פתוחים וישירים בין התושבים לבין הרשות, באופן המאפשר מידע לתושב כיצד ומתי ניתן לקבל מעובדי האגף שירות בקלות, במהירות וביעילות.

דרכי התקשרות עם חברי מועצה

9. רשימה של חברי מועצה: חברי המועצה הם נבחרים הציבור ברשות. פרסום שמו של חבר המועצה לצד פרסום פרטי ההתקשרות שלו מאפשר לכל תושב לפנות באופן ישיר לחבר המועצה המייצג אותו. מנגד, אי פרסום שמות נבחרים הציבור פוגע בעקרונות הדמוקרטיה ויש בו כדי לגרום לכרסום באמון הציבור ברשות.

10. לכל חברת מועצה מצוין אימייל/טופס מקוון/טלפון: חברי מועצת העיר הם ערוץ תקשורת חיוני לצרכי התושבים. פרסום שמו של חבר המועצה לצד פרסום פרטי ההתקשרות שלו מאפשר לכל תושב לפנות באופן ישיר לחבר המועצה אותו הוא רואה כנציגו. ערוץ תקשורת עם חברי המועצה חשוב לקיום קשר עם הציבור בפתרון בעיות, בהתייחסות לביקורת, ללקיחת אחריות ואחריותית כלפי הציבור ודיווח לתושבים על מעשי הרשות ופעילותה.

הרשות ברשתות החברתיות

11. נוכחות בפייסבוק/ טוויטר/ יוטיוב/ אפליקציה/ אינסטגרם: הרשתות החברתיות מהוות גורם בעל חשיבות רבה בקרב בני הציבור, מאפשרות לרשות לנהל תקשורת פתוחה, ישירה, קלה ומהירה עם התושבים ולייצר פורום רחב הכולל שיח הדדי בין התושב לרשות.

*נגישות פיזית לבעלי מוגבלויות

12.* פרסום רשימה או אפליקציה להנגשה של שירותים ומוסדות לבעלי מוגבלויות: חובת פרסום רשימת ההנגשה נדרשת בסעיף 34 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013 וכן בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 (**להלן: "חוק שוויון זכויות"**). מטרת החוק להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו. במסגרת זו, פרסום הרשימה כנדרש, מקל על בעל המוגבלות להתעדכן במקומות הנגישים **ברחבי העיר**.

2.* ממשק ידידותי למשתמש

13.* תמיכה רב לשונית: ברשויות בהן התושבים הם דוברי שפות שונות מלבד עברית, על הרשויות לאפשר לתושבים אלה תקשורת עם העירייה וקבלת מידע בשפתם.

14.* תפריט נגישות: התאמות הנגישות מאפשרות לאנשים עם מוגבלויות לעשות שימוש אפקטיבי בשירותים ובמידע המוצעים באתר. ובהם: אנשים הלוקים בעיוורון, ומוגבלות ראייה, אנשים עם מוגבלות פיזית המתקשים להפעיל את ידיהם, אנשים עם מוגבלויות קוגניטיביות כגון דיסלקסיה והפרעות קשב וריכוז. פרסום תפריט נגישות נדרש בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), תשע"ג-2013 ובתקן ישראלי 5568 הכולל אימוץ הנחיות נגישות בינלאומיות לתכני אינטרנט Web Content Accessibility Guidelines של ארגון ה-W3C הבינלאומי.

15. יכולת כניסה לאתר הרשות מטלפון סלולארי או מאפליקציה של הרשות: בקריטריון זה נדרשת בחינת קיום ממשק משתמש קריא ונגיש לתושב באמצעות הטלפון הסלולארי, שהוא מכשיר קשר ותקשורת שמיש ונפוץ ביותר.

3. מבקר העירייה

16. פרסום הדו"ח השנתי האחרון (2018 או 2019) של מבקר הרשות: מבקר הרשות נמנה על שומרי הסף למניעת מקרי שחיתות, ובהתאם אף נקבע מעמדו המיוחד בחוק. בהתאם, החוק מייחס חשיבות מיוחדת למעמדו של מבקר הרשות ולדו"ח הביקורת, עריכתו והגשתו מדי שנה, ובמקרים מיוחדים אף דיווח למבקר המדינה. מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי להתיר את פרסומו של דו"ח הביקורת (סעיף 170ב, פקודת העיריות). אין ספק בחשיבותו הרבה של דו"ח המבקר והשלכותיו בכל הנוגע לבחינת התנהלות הרשות, בפירוט הליקויים בפעילותה והדרישה לשיפורם.

17. פרסום דו"חות השנתיים הקודמות (בהתאמה לעיל) של מבקר הרשות: נדרש לשם השוואה ומידת השינוי והשיפור לעומת דו"חות השנים הקודמות ובחינתם.

18. פרסום פרטי קשר של מבקר הרשות, ודרכי הפנייה אליו: חשיבות רבה נודעת לקיום נגישות מלאה לפרטי התקשורת של התושבים עם המבקר. פרסום מספר הטלפון ו/או כתובת הדוא"ל של המבקר מהווה אמצעי חשוב בקשר ישיר ובתקשורת של התושב עם המבקר.

4. שקיפות לפי הנדרש בחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998

פתח דבר

חוק חופש המידע שנכנס לתוקף במאי 1999 קובע כי "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית". בהתאם, על הרשות המקומית למנות ממונה על חופש המידע וחובתו לפרסם דו"ח שנתי. **חובת פרסום המידע חלה על הגופים המנויים בחוק ובהם הרשויות המקומיות. נטעים, כי חובת מסירת מידע לציבור ופרסומו היא מסמני הדמוקרטיה של המידע אודות פעילות הרשות וככזה**

הוא נכס של הציבור על פי דין. שכן, זכות הציבור לדעת את פרטי השימוש שעושה הרשות בכספי הציבור ולדרוש את המצאתם, על פי דין ובמסגרתו. בהתאם לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999 על דו"ח הממונה על חופש המידע לכלול פירוט מבנה הרשות, שמות בעלי תפקידים בכירים, מען ממונה חופש המידע, סקירת עיקרי הפעילות של הרשות, מען ממונה פניות הציבור, תקציב הרשות לשנה הנוכחית, תמיכות שנתנה הרשות, מאגרי מידע שברשותה וכיוצ"ב. לאור האמור, בדקנו במסגרת המדד השנה, האם באתר הרשות פורסמו הדו"חות השנתיים של הממונה על חוק חופש המידע, בהיותם בעלי חשיבות רבה כשלעצמם ועבור התושב במידע ספציפי לו הוא נדרש. מכאן, הדרישה, לעריכת המידע כנדרש בחוק, לפרסומו ולהנגשתו באופן עצמאי באתר הרשות.

19. פרסום הדו"ח השנתי האחרון של הממונה על חופש המידע (2018): שקיפות המידע כנדרש בחוק ובתקנות, והכולל מידע על פעילותו של הממונה כגון: כמות הפניות באותה השנה, מס' הפניות שנענו וטופלו ומידע על פעילות הרשות בשנה החולפת וכיוצ"ב.

20. פרסום דו"חות השנתיים הקודמות (בהתאמה לעיל): פרסום דו"חות קודמים חיוניים לשם ההשוואה עם הדו"ח האחרון שפורסם.

21. המבנה הארגוני (תרשים זרימה - עץ): רשות היא גוף גדול ולעיתים מסועף; פרסום המבנה הארגוני באתר העירייה מקל על התמצאות התושבים בארגון ומסייע לתושב לפנות לגורם/מחלקה/אגף ספציפיים.

22. פרסום חוק חופש המידע באתר הרשות: מספק לתושבים מידע על אופן ודרך הגשת בקשת חופש מידע, ועל חובות הדיווח של הרשות על פי חוק.

23. פרסום שם הממונה על חופש המידע ופרטיו: ממונה חופש המידע הוא הגורם המוסמך ברשות אליו פונים התושבים בבקשה למידע. פרסום שמו ופרטי הקשר מעבירים את המסר כי הרשות מזמינה את הציבור לקבל מידע. אי פרסום שמו של הממונה ופרטיו מעיד על העדר קיומו של הממונה בין גורמי הרשות המקומית.

24. פרסום שם הממונה על פניות/תלונות הציבור ופרטי התקשרות: ממונה פניות הציבור הוא הגורם המוסמך לתקשורת ולקבלת תלונות וטענות מציבור התושבים ובכלל. ככזה יש חשיבות רבה לפרסום פרטיו ושמו כדי שהתושב ידע את פרטי האדם הממלא תפקיד חשוב זה.

25. רשימת מאגרי מידע: על פי תקנה 6(12) לתקנות חוק חופש המידע יש לפרסם: "תיאור ומטרות של מאגרי המידע של הרשות הציבורית, הרשומים לפי חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981". ברשות המקומית מוחזק מידע רב שנאסף על ידה. בהתאם להוראות סעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 כל אדם זכאי לעיין במידע המת"חס אליו והמוחזק במאגר מידע (למעט מאגרי מידע של מערכת הביטחון), ובעל המאגר חייב לאפשר לו לעיין במידע של רשם מאגרי המידע או מנהל פנקס מאגרי מידע, המכיל רשימה של כל מאגרי המידע המאושרים ופרטים לגביהם. פנקס זה אמור להיות פתוח לעיונו של הציבור הרחב (סעיף 12 לחוק הגנת הפרטיות).

26. סקירת עיקרי פעולות הרשות המתוכננות לשנה הנוכחית: הצגה של המיזמים, הפעילויות והתכניות שהרשות מתכננת להוציא אל הפועל בשנה הקרובה. לרוב, הסקירה תופיע תחת שכבת המידע "חופש המידע". או ב"העיר והעירייה".

27. פרסום חוקי עזר עירוניים: פרסום חוקי העזר העירוניים מאפשר לתושבים לקבל מידע בכל הנוגע להנחיות הרשות ובהן: מידע על פתיחת וסגירת עסקים, מידע על החזקת כלבים וכיוצ"ב. חוקי העזר נמצאים לרוב במסגרת שכבת המידע "שירות ומידע לתושב" או תחת "חופש המידע". (ניתן ניקוד גם על קישור ישיר).

5. מענקים ותמיכות

על פי תקנות חוק חופש המידע, יש לפרט: "תמיכות שנתנה הרשות הציבורית למוסדות ציבור בשנה החולפת" לרבות פירוט שמותיהם של המוסדות והיקף התמיכה שניתן לכל אחד מהם" (תקנה 6(14)). **בקטגוריה זו בחנו שני פרמטרים:**

28. קיומה של ועדת תמיכות: ועדה הממליצה בפני מועצת הרשות, על בקשות לתמיכה כספית בגופים שאינם ממלכתיים או גופי הרשות ושאינם למטרות רווח, כי אם

לטובת הציבור. ועדת תמיכות אינה ועדה סטטוטורית, אך בלא המלצתה אין הרשות רשאית להקצות כספי תמיכה בכל גוף שהוא, במישרין או בעקיפין. לפי שהוברר לא בכל רשות קיימת ועדת תמיכות.

29. פרסום פרוטוקולים של דיוני ועדת מענקים ותמיכות: דרישת המדד לפרסום בנפרד של פרוטוקולים של דיוני ועדת מענקים ותמיכות, שלא במסגרת פרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות. בפרסום הפרוטוקולים בנפרד כאמור, יש כדי להקל על נגישות המידע באופן שחיפוש אודות החלטה מסוימת הנוגעת לתמיכות העירייה יהיה פשוט וקל. כאשר נמצא פרוטוקול של ישיבה אחת או שתיים בלבד, ניתנה רק חצי נקודה.

6. שקיפות כללי

30. פרסום קוד אתי: ככלל, מטרת הקוד האתי לקבוע ולהגדיר את מערכת הערכים, העקרונות וכללי ההתנהגות שלאורם יפעלו הארגון ועובדיו. קוד אתי הוא כלי מוכח מחקרית, להגברת היושרה וההתנהלות התקינה בארגונים. יש להבהיר כי הקוד מבוסס על ערכי הארגון ואין הכוונה לאמנת שירות. כיום קיימות רשויות מקומיות אשר פועלות לאימוץ קוד אתיקה והטמעתו. דרישת הקריטריון הוא לפרסם את הקוד באתר האינטרנט כחלק מהצהרת הרשות המקומית על מחויבותיה ופומביות ההליכים בפעילותה.

31. טופס ניגוד עניינים: הינו מן הרעות החולות ומוקדי חולשות של התנהגות בלתי ראויה בשלטון ובכלל זה אף בשלטון המקומי. עם היכנסו של נשיא ארה"ב ברק אובמה לבית הלבן, נדרשו העובדים עימו לחתום על טופס ניגוד עניינים ולפרסם טופס זה. במסגרת רשויות השלטון בכלל ובמסגרת הרשויות המקומיות בפרט יש לייחס משקל ניכר לפרסום ניגודי האינטרסים של נבחרי הציבור כדי שפעילותם תניב תוצאות ההולמות את האינטרסים של הציבור. על מנת לצמצם את סיכוני ניגודי העניינים מבעוד מועד, על הרשות לאמץ ולפרסם טופס ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ובכירים. בהם, ראש הרשות וסגניו, חברי מועצה, מנכ"ל והנהלה בכירה. בטופס ניגוד עניינים על עובד הרשות להצהיר כי תפקידו והמשרה בה הוא מחזיק ברשות אינם נמצאים בניגוד עניינים עם עיסוק/ארגון/מוסד/אדם אחר. (דוגמא לטופס ניגוד עניינים מצויה בנספח ב').

32. פרסום הסכמים קואליציוניים: ההסכמים הקואליציוניים מבססים את ההתקשרות השלטונית ברשות. שקיפות ההסכמים ופרסומם נדרשים לשם בחינת הציבור את חוקיותם והשלכותיהם על מטרות פעילותה של הרשות וההתקשרויות במסגרתם ומכוחם.

7. ישיבות מועצה

33. פרסום מועדי הישיבות ומיקומן: אחד האמצעים להגברת השקיפות השלטונית הוא שילובו של התושב ושיתופו בתהליכי קבלת ההחלטות ברשות. זאת, בין היתר, בפתיחת ישיבות מועצת הרשות בפני קהל התושבים. מכאן, החשיבות בפרסום מועד ישיבות המועצה ומיקומן.

34. פרסום הפרוטוקולים של ישיבות המועצה: נדרש בפקודת העיריות ולפיה נדרש אישור הפרוטוקול של כל חברי המועצה שהשתתפו בישיבה. פרסום הפרוטוקול נחוץ על מנת לאפשר לתושב גישה קלה לנעשה ברשות ולדיוניה. הקריטריון בחן גם את אופן **פרסום הפרוטוקולים: בווידאו או באודיו בלבד.** בפרסום הפרוטוקולים בפורמט כתוב, ניתן לערוך אותם לפני העלאת הקובץ לעיון התושבים. לא כן בפרסום הפרוטוקולים בקבצי אודיו ווידאו, עליהם קשה יותר לבצע מניפולציית עריכה. פרוטוקולים מסוג זה מאפשרים עדכון התושבים ומעורבותם בתהליכי קבלת ההחלטות ברשות. חצי נקודה ניתנה לפרוטוקולים מתומללים.

8. כספים - תקציב

פתח דבר:

תקציב הרשות: בהתאם לתקנות חופש המידע, רשות מקומית חייבת להעמיד לרשות הרבים דיווח שנתי על פעילותה הכלכלית הכולל את התקציב של השנה החולפת והנוכחית ופירוט הוצאות על פי סעיפי התקציב. זאת מן הטעם שמשאבי הרשות מגיעים ברובם מהתושבים וחלוקת המשאבים ברשות משפיעה באופן ישיר על רווחת כל אחד ואחת מהם. בהתאם, על פעילותן הפיננסיות של הרשויות נדרשת להיות פתוחה וגלויה לעיני הציבור לבחינתו ולביקורתו. התקציב מראה את סדר העדיפות של

הרשות והתושב זכאי לדעת מידע חשוב זה ולנתח אותו. בנוסף, לפרמטרים הנדרשים מתוקף החוק, בדקנו בקריטריון זה, פרסום תכנון לעומת ביצוע, פרסום חמשת מקבלי השכר הגבוה ברשות (לא שמי), פרסום דו"חות כספיים מלאים, פרסום הפרוטוקולים של דיוני ועדת התקציב.

35. פרסום התקציב לשנה הנוכחית: בהתאם לתקנות חופש המידע, הרשות חייבת לפרסם אחת לשנה דיווח על פעילותה הכלכלית, לרבות תקציב השנה החולפת והנוכחית ופירוט ההוצאות לפי סעיפי התקציב. הכלל הוא כי על הפעילות הפיננסית של הרשות להיות גלויה לעיני כל, שהרי משאבי הרשות מגיעים ברובם מהתושבים וחלוקתם משפיעה באופן ישיר על התושב. פרסום התקציב כנדרש, מאפשר שיתוף התושבים בקבלת התקציב ובעשיית שימוש בו, בבחינת תקינותו וביקורת אם ככל הנדרש. בקריטריון זה, **נדרש פרסום תקציב נגיש המאפשר ניתוח וחיתוכים שונים, בקובץ אקסל ולא בפורמט תמונה סטטית.** חצי נקודה ניתנה לקובץ בפורמט לא נגיש וסטטי.

36. פרסום תקציב השנתיים הקודמות: בנוסף לדרישת החוק לפרסום התקציב לשנה החולפת בלבד. פרסום תקציב השנתיים הקודמות חשוב לשם ההשוואה והשוני בין התקציבים השנתיים וניצולם. חצי נקודה ניתנה אם המידע לא פורסם בקובץ אקסל או שנמצא פרסום של שנה אחת.

37. פרסום תכנון לעומת ביצוע (מקורות כספיים ושימושים לכל מחלקה): פירוט כמות הכסף שהרשות תכננה להוציא בהצעת התקציב לעומת ההוצאה בפועל תוך ציון המטרה לשמה נועדה. בחינת הוצאות ממשיות מול התכנון בתקציב מאפשרת לתושב בקרה ופיקוח על ניצול משאבי הרשות ויעילותה. לשם הדוגמא: הוצאה תקציבית לבניית בית ספר ציבורי. הבחינה תהייה שיעור הסכום שהוקצה לעומת הסכום שהרשות הוציאה בפועל על הפרויקט.

38. פרסום חמשת מקבלי השכר הגבוה ברשות לפי תפקידים בלבד (ללא שמות): רשימת בעלי התפקידים בעלי השכר הגבוה בעירייה. שקיפות נתוני השכר מאפיינים גופים ציבוריים אשר רוב כספם מגיע מהציבור. תושבי הרשות כמוהם כבעלי

עניין בחברות הציבוריות, ונדרשת ידיעתם מהו שכר 5 הבכירים ברשות.

39. פרסום הדו"חות הכספיים של הרשות לשנה הנחקרת (מאזן + דו"ח רווח והפסד): בעוד שהתקציב משמש ככלי לתכנון הוצאות והכנסות הרשות, הדו"ח הכספי מתאר את מצבה הפיננסי של הרשות ומופק בסוף כל תקופה חשבונאית. הדו"ח הכספי מורכב מדו"ח רווח והפסד ודו"ח מאזן.

40. פרסום הפרוטוקולים של דיוני התקציב בוועדת הכספים של התקציב: בדומה להסבר שניתן בקריטריון המתייחס לפרוטוקולים של מענקים ותמיכות, פרסום הפרוטוקולים באתר האינטרנט של הרשות מאפשר לתושבים גישה לתהליך קבלת ההחלטות ברשות. הדרישה היא לפרסום נפרד של הפרוטוקולים שלא כחלק מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה.

9. כספים - ארנונה

41. תעריפי ארנונה (פרטית, עסקית, ציבורית): מדי שנה כל רשות מפרסמת חוברת ארנונה הכוללת את התעריפים לשנה הקרובה ואת הקריטריונים המקנים לתושבים הנחה/פטור בתעריפי הארנונה. בפרסום התעריפים ניתנת אפשרות לתושב לדעת את זכויותיו וחובותיו בכל הקשור לארנונה.

42. קריטריונים להנחות ופטורים בארנונה: בדומה לקריטריון הקודם, קריטריון זה מספק לאזרח מידע באשר לזכויותיו בנוגע להנחות ופטורים בתשלום הארנונה.

10. רכש, תשתית וכוח אדם - חוזים ומכרזים

פתח דבר: נושא המכרזים נתפס כאחת הרעות החולות ברשויות מקומיות וכפתח לתופעות של שחיתות. מדיניות הרכש של הרשות חייבת להיות שקופה וגלויה באופן שהמידע על עצם ביצוע המכרזים והתנאים לביצועם יהיו בידיעת הציבור. בפרסום המכרזים תתאפשר מעורבות הציבור בפעילות הכלכלית של הרשות ועד כמה הולמת את צרכיו, הגשת הצעות למכרז, קיום תחרות הוגנת בין המציעים ועד כמה עונים

הזוכים על תנאי המכרז. בקטגוריה זו הורחבו הקריטריונים ב-3 קריטריונים מעבר לאלה שחלו במדד 2017.

43. פרסום מכרזי תשתית ורכש באתר: הדרישה לפרסום המכרזים באתר הרשות נובעת ממהותם של מכרזי רכש הכלולים בפעילות הכלכלית של הרשות, ובתחרות הוגנת בין המציעים. ניתנה נקודה גם על קיומו של עמוד המוקדש לפרסום מכרזים גם אם עמוד זה ריק מפרסומים חדשים.

44. פרסום קריטריונים במכרז: התבחינים הנדרשים על מנת להשתתף במכרז מאפשרים למתמודדים במכרז ללמוד על מידת התאמתם להגיש הצעה למכרז.

45. פרסום פרוטוקולים של ועדת מכרזים: פרסום הפרוטוקולים של ועדת המכרזים חיוני לבחינה ולביקורת של כשרות המכרזים ותקפות הליכי המכרז והזוכים בו.

46. פרסום תוצאות המכרזים באתר העירייה (בנפרד מפרוטוקול הוועדה): פרסום תוצאות המכרז מאפשר לציבור בכלל ולמגישי ההצעות בפרט, לעמוד על כשרות הליכי המכרז לרבות התאמת הזוכים לדרישות המכרז.

47*. פרסום שמות חברי ועדת המכרזים: ועדת המכרזים פועלת על פי דין ומכוח מתמנים חבריה. מיהותם של חברי ועדת המכרזים היא בעלת עניין לציבור ואחראים על קיום המכרז וניהולו בהגינות, בתום לב וללא ניגוד עניינים.

48*. רשימת נותני השירותים: בהתקיים תנאים שבדין, הרשות פטורה מעריכת מכרז ורשאית להתקשר עם ספק ללא מכרז מקדים. בהתאם, על הרשות לנהל מאגר נותני שירותים, הרשאים להשתתף במכרז זוטא או במכרז סגור, כהגדרתו בצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950.

במסגרת זו, לכל רשות רשימת ספקים נותני שירות לצורכי אספקה וביצוע עבודות באמצעות מכרזי זוטא והצעות מחיר, המתפרסמים מעת לעת על ידי הרשות. בנסיבות אלה, קיימת חשיבות רבה לפרסום רשימת נותני השירותים, באופן שתינתן אפשרות לכל ספק להיכלל ברשימה זו בהתאם לתנאים הנדרשים בחוק, ולהשתתף בהליכי תימחור

נוספים שהרשות מקיימת ושאינם כפופים לחובת קיום מכרז. במדד נדרשת הרשות לצרף למאגר את רשימת נותני שירותים העומדים בתנאי הסף להצטרפות למאגר.

49* פרטי קשר לאחראי על מתן מידע בנוגע להחלטות, תוצאות מכרזים והגשת ערר: לאור חשיבות קיום מכרזי רכש ובחירת הזוכים ומתוקף חובת פרסום המכרזים ותוצאותיהם, על הרשות לפרסם פרטי קשר של האחראי לשם בירורים והגשת בקשות, שאילתות ועררים.

11. חוזים ומכרזים - כוח אדם

50. פרסום המכרזים באתר: מכרזי כוח אדם ברשות הם בעלי חשיבות רבה ביותר, היות ומכוחם נבחרים ומתמנים עובדי הרשות. בדומה לחשיבות פרסום מכרזי התשתית ביצירת תחרות הוגנת, גם כאן, נדרשת שקיפות מירבית בפרסום רשימת הדרושים של הרשות.

51. פרסום תנאי סף במכרז: רשימת הדרישות של התפקיד היא ממרכיביו העיקריים של המכרז לשם הגשת מועמדות מלכתחילה ובחינת תוצאות המכרז עד כמה הן הולמות את דרישות המכרז בדיעבד.

12. רישוי עסקים

52. פרסום מידע על התנאים למתן רישיון עסק ותהליך הרישוי למבקשי הרישיון: כל המידע הנוגע לדרך שבו יכול התושב להוציא רישיון עסק, החל מהיבטים ביורוקרטיים ועד לתקנות לעסקים ספציפיים וטפסים שיש למלא ולשלוח, מידע שיש בו כדי להקל על כל תושב בתהליכים הביורוקרטיים הנדרשים.

53* רשימת כל העסקים בעלי רישיון עסק בתוקף: פרסום הרשימה חיוני לציבור לשם בחינה מראש אם ברשות העסק לשירותיו הוא נדרש באירוע פרטני או ציבורי, כגון חתונה או כנס, יש רישיון עסק בתוקף. בה במידה, איתור עסקים בעלי רישיון או היתר מהווה חלק מתמיכתה של הרשות בבעלי העסקים הלגיטימיים.

54* מסמכים וטפסים להורדה: פרסום המסמכים נדרש למימוש זכותם של אדם או חברה המעוניינים לפתוח עסק ברשות, באופן שהמסמכים אותם הם נדרשים להגיש לרשות יהיו נגישים להם באתר הרשות. בכך יש כדי להקל על התהליך הבירוקרטי ולעודד יוזמות לפתיחת עסקים ברשות.

55* תעריפים ותשלומים: קריטריון זה מספק לתושב מידע חיוני בטרם יחל בתהליך לפתיחת עסק וכך יוכל לאמוד את העלויות הנלוות לתהליך במגמה לקחת בו חלק.

56* אפשרות מעקב אחר מצב הבקשה לפי ת"ז או מס' עסק: תהליך פתיחת עסק הוא הליך בירוקרטי, ככזה הוא אורך זמן. ראוי הוא שאדם המגיש את כל הנדרש יוכל לעקוב בקלות אחר מצב הבקשה שלו ולהתארגן בהתאם.

13. תכנון ובניה - חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה")

פתח דבר: קטגוריה זו הורחבה משמעותית ונוספו לה 15 קריטריונים חדשים. ניהול תהליכי התכנון והבניה מחייבים יצירת ערוצי שקיפות בין ועדות התכנון לבין התושבים. בשנים האחרונות עודכן חוק תכנון ובניה וגבר הצורך להציג לתושב מידע תכנוני ומידע בתחום רישוי ופיקוח בניה. החוק, מגדיר דרישות מחייבות להצגת מידע אודות ניהול ישיבות הוועדה לתכנון ובניה, שקיפות בנושא תוכניות בנין עיר, ניהול היתרי הבניה ועוד. בשל הצורך להתאים את אתרי האינטרנט לדרישות החוק, רשויות החלו בפיתוח שירותים שיאפשרו לתושב לקבל מידע על תהליכי העבודה בוועדה ומידע אודות בקשות להיתר בניה שהתקבלו בוועדות מאז ועד היום. מרבית מהקריטריונים שנבחרו לבדיקה במסגרת המדד מבוססים על דרישות חוק תכנון ובניה. קיימת חשיבות שהמידע המתפרסם באינטרנט יהיה בהיר וקריא גם למי שאינו בקיא בחוק תכנון ובניה.

57. מידע קונקרטי לתושב בנושאי רישוי ופיקוח והיתרי בניה: הדרישה היא להסבר מעמיק על הנהלים ותהליכי בנייה (למשל התהליך לאישור סגירת מרפסת/הוספת מחסן). פרסום המידע מקל על נגישות התושבים למידע קונקרטי. חצי נקודה

ניתנה אם היה קיים מידע אך הוא היה כללי למדי.

58* פרסום סדר יום של ישיבות ועדת משנה לתכנון ובניה: כחלק משקיפות שלטונית נדרש שיפורסם סדר יום מתוכנן של הוועדה כך שכל אזרח שנושא מסוים מעניין אותו יוכל להתעדכן ואולי אף לבחון אפשרות בקשה להיות בישיבה או להציג בצורה זו או אחרת את האינטרסים שלו במהלך הישיבה. בסעיף 44 (ב) וסעיף 44 (ד) לחוק התכנון והבניה, נקבעה חובת פרסום **סדרי היום** באתר האינטרנט "זמן סביר לפני הדיון". בכל פעם שמתוכננת ישיבה של הוועדה, יש להודיע לחברים ולפרסם באינטרנט את סדר היום (רשימת הנושאים שבהם הוועדה תדון באותה ישיבה).

59. פרסום פרוטוקולים של ועדת תכנון ובניה: חשיבות הפרוטוקולים, כאמור היא ביכולת של התושב לעקוב אחר תהליכי קבלת החלטות בוועדה לתכנון ובניה. בסעיף 48(ה)(2) לחוק התכנון והבניה נקבעה חובת פרסום **פרוטוקול הדיון** באתר האינטרנט. את תמצית מהלך הדברים שנאמרו בדיון של ישיבת ועדה מומלץ להציג באתר האינטרנט כקובץ רציף, שיאפשר לצופים באתר להבין את אירועי הישיבה בסדר שבו הם התרחשו.

60* חובת פרסום החלטות הוועדה: בהמשך לקריטריון הקודם, יש חשיבות לפרסום ההחלטות הסופיות בנפרד מהפרוטוקול. בסעיף 48 ה (ב) לחוק התכנון והבניה נקבעה חובת פרסום **החלטות הוועדה** באתר האינטרנט. במהלך הישיבה, הוועדה תקבל החלטות בסוגיות שעומדות בפניה. את ההחלטות והנימוקים לקבלתן, יש לפרסם באתר האינטרנט תוך 3 ימים (קלנדריים) ממועד קבלת ההחלטות.

61* פרסום בקשות להקלות בשימוש חורג במדור מיוחד שיישא את הכותרת "הודעות בענייני תכנון ובניה": פרסום בקשות לשימוש חורג הינו חובה סטטוטורית של הוועדה ופרסומו צריך להתבצע בנוסף לפרסום בעיתונות מקומית וארצית. דרישת החוק הינה לרכז את כל פרסומי הוועדה במקום אחד שיהיה נגיש לגולש באתר, זאת בהתאם ל- סעיף 1ב לחוק התכנון והבניה.

62* הודעה בדבר הכנת תוכנית ותנאים להוצאת היתרי בניה (איתור על ידי

שאלות מובנות): בסעיפים 77 ו- 78 לחוק התכנון והבניה נקבע, כי יש לפרסם באינטרנט הודעה **בדבר הכנתה של תכנית, ואת התנאים** להוצאת היתרי בניה, היתרים לשימוש בקרקע או אישור תשריט של חלוקת קרקע בתחום התכנית המוצעת (לתקופה עד הפקדת התכנית שבהכנה).

63. פרסום כל המסמכים של תכנית שהוגשה לוועדה ועמדה בתנאי סף לרבות מסמכים בתכנית: בסעיפים 96 א ו- ב לחוק התכנון והבניה נקבע כי יש לפרסם באינטרנט את **כל המסמכים של תכנית שהוגשה לוועדה** (ועמדה בתנאי הסף) לרבות מסמכי התכניות עצמן (תשריט, הוראות ונספחים).

64* פרסום הודעה על הפקדת תכנית: בדיקת קיומם של פרסומים על הפקדות **תכניות ב-12 החודשים האחרונים.** בסעיף 89 לחוק התכנון ובניה נקבע כי יש לפרסם באינטרנט הודעה **על הפקדת תכנית מחוזית, מקומית או מפורטת,** החלה במרחב התכנון של הוועדה.

65* תוכניות בתוקף: הצגת מידע על תוכניות בניין עיר בתוקף ובכלל זה הצגת תשריט והוראות התוכנית בהתאם לסעיף 118 (ב) (1) לחוק התכנון והבניה.

66* הצגת שכבת ייעוד הקרקע במערכת GIS (מפת מידע גאוגרפי): הצגה לציבור של כלל החלקות במרחב התכנון ובכל חלקה את ייעוד הקרקע כפי שנובע מתוכניות בניין העיר, שבתוקף (מגורים, תעשייה, מבני ציבור, דרך וכד').

67* פרסום בקשות להיתרי בניה חדשים: פרסום מידע על בקשות להיתר בניה שקיבלו אישור, יכלול הצגת היתר בניה וגרמושקה סרוקה (גרמושקה הינה תוכנית הגשה של מכלול תוכניות וטפסים המוגשים עבור קבלת היתר בנייה לוועדה המקומית לתכנון ובנייה). על מנת לבדוק היתרי בניה חדשים נבדקו היתרי בניה שהופקו בשנה האחרונה. בהתאם לסעיפים 61 (ב), 62, 63, 64 לחוק התכנון והבניה.

68* פרסום היתרי בניה היסטוריים: פרסום מידע על בקשות להיתר בניה שקיבלו היתר בניה לפני כ-5 שנים ויותר. פרסום המידע על בקשות יכלול הצגת היתר בניה

וגרמושקה סרוקה. על מנת לבדוק היתרי בניה חדשים, נבדקו היתרי בניה שקיבלו תוקף מעל 5 שנים, זאת בהתאם לסעיפים 62 ו-122 (ד) לחוק התכנון והבניה.

***69. פרסום הנחיות מרחביות:** סעיף 145 (ד) לחוק התכנון והבניה (תיקון 222) מתיר לוועדה מקומית לקבוע הנחיות מרחביות בתחומה. במסגרת הבדיקה נבחן פרסום הנחיות מרחביות על ידי ועדת התכנון. ההנחיות המרחביות נקבעות בהחלטות הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, ובהתאם לדרישת החוק הן מפורסמות באתר האינטרנט ובעיתונות ונכנסות לתוקף 30 יום לאחר פרסומן. ההנחיות המרחביות הרלוונטיות מהוות חלק מהמידע התכנוני הנמסר, בעת קבלת מידע תכנוני לצורך הגשת בקשה להיתר. חשיבותן של ההנחיות המרחביות הינה באפשרות לגבש שפה עיצובית כוללת באופן שקוף וברור לנוחות המתכננים ומגישי הבקשות להיתר.

***70. פרסום אודות הסדר בתיק חריגת בניה:** בסעיף 67 (ח) לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), תשמ"ב-1982 נקבע כי יש לפרסם באתר האינטרנט הודעה בדבר **סגירת תיק בהסדר**. התובע המקומי רשאי להגיע להסדר עם נתבעים בגין עבירות תכנון ובנייה, ולסגור את תיקיהם לפני הכרעת הדין. החוק דורש כי במקרה כזה יש לפרסם באתר האינטרנט של הוועדה המקומית את ההסדר מבלי לזהות את עובר העבירה. החוק גם מפרט כי הפרסום באינטרנט, אשר יבוצע בתום ההליך (עם סגירת התיק) ידווח על סגירת התיק, על מהות העבירה ונסיבותיה, ועל תנאי ההסדר. במסגרת המדד נבדק פרסום מידע בדבר סגירת תיק בהסדר.

***71. דו"ח שנתי לפעילות הוועדה:** בסעיף 48 (ו) לחוק התכנון והבניה נקבעה חובת פרסום דו"ח פעילות של הוועדה לתכנון ובניה. הדו"ח יפורסם לא יאוחר מ-6 חודשים מתום השנה והוא מופץ על פי מבנה דו"ח שהוגדר על ידי מינהל התכנון. הדו"ח מכיל מידע על ישיבות בוועדה ומועדן, פרוט על תוכניות בנין עיר, היקפי פעילות של הוועדה ועוד. במסגרת סרגל השקיפות נבדק קיומו של דו"ח שנתי עבור שנת 2017 לפחות.

***72. טפסים נדרשים לבעלי מקצוע (כגון אדריכלים, מהנדסים, שמאים, מודדים וכדומה):** על מנת להקל על התושב ובעלי המקצוע מטעמו הוועדה נדרשת

להנגיש טפסים, תצהירים ומידע אחר. הצגת המידע נועדה לאפשר נגישות למידע ולמנוע מגורמי מקצוע את הצורך להגיע למשרדי הוועדה למילוי טפסים.

***73. פרטי קשר/אמצעי ליצירת קשר/בעלי תפקיד/מחלקה של הוועדה:** מן הראוי שלכל אדם המעוניין במידע בכל הקשור לדיוני הוועדה וסמכויותיה תהיה כתובת ברורה בדמות אחראי/מחלקה אליו ניתן להפנות בקשות ושאלות.

14. מידע סביבתי

פתח דבר: בשנים האחרונות אימצו רבות מהרשויות המקומיות מדיניות ירוקה המתבטאת במספר מישורים. הרשויות החלו לעודד בנייה ופיתוח ירוקים, חינוך לקיימות מגיל צעיר, הטמעת חשיבות המיחזור בקרב התושבים בדרך של הצבתם של פחי מיחזור ברחבי העיר, מכירת קומפוסטים, חלוקת פחים מיוחדים להפרדת פסולת ועוד. לצד הפעולות בשטח, הרשויות מחויבות לפעול, בהתאם לתקנות חוק חופש המידע. למרות שהחוק אינו מחייב את הרשות באיסוף מידע בתחום זה, מן הראוי הוא כי הרשויות המקומיות יעשו את הנדרש לריכוז המידע ופרסומו. זאת, בהיות המידע חיוני הן לרשות והן לתושב, בקבלת החלטות בעלות השלכות סביבתיות ובריאותיות; באופן שהמידע יהיה שקוף ונגיש לתושבים בדרך של פרסומו באתר הרשות בה הוא מתגורר, או למצער בפרסום בדרך של הפניה ישירה מהאתר אל המידע.

בהתאם לנדרש בתקנות חופש המידע, בדקנו פרסום באתרי הרשויות בנוגע לתוצאות מדידות של: איכות מי שתיה ומי הרחצה בחופים, רעש, קרינה מייננת ובלתי מייננת. בנוסף, בדקנו האם מתקיים פרסום פרוטוקולים של ועדת איכות הסביבה ואם נמסר לתושבים מידע בנוגע למיקום מתקני אגירה למיחזור. מבין הקריטריונים הניתנים לבדיקה, בחרנו באלה שבעיקרם הם מעניינים ורלוונטיים ביותר לתושב.

74. דו"חות איכות מי שתיה: המתקבלים לעיתים מאיגוד המים.

75. תוצאות מדידות רעש: מאולמות שמחות, מפעלים, אתרי בנייה.

76. רשימת אנטנות סלולריות: מיקום, סוג מתקן, מספר, מפעיל.

77. תוצאות מדידות קרינה מייננת ובלתי מייננת.

78. בדיקת איכות מי הרחצה בחופים: הניקוד שניתן לקריטריון זה הוא יש/ אין.

79. פרסום פרוטוקולים של ועדת איכות הסביבה.

80. פרסום לגבי מיקום מתקני אנגירה למיחזור (אלקטרוניקה, בגדים וכו').

15. חברות עירוניות

פתח דבר: החברות העירוניות נמצאות בבעלות הרשות המקומית ומוקמות לצרכי פיתוח שונים וטיפול בפרויקטים ספציפיים. מן ההכרח הוא שמידע על פעילותן יהיה שקוף, גלוי ופתוח לציבור. בדקנו האם הרשויות מפרסמות מידע על התאגידים שבבעלותן, כנדרש על פי סעיף 4 (ב) לחוק חופש המידע, (בין אם בעלות מלאה או חלקית) באתר העירייה, האם קיים קישור באתר הרשות לחברות שבבעלותה והאם מפורסמים דו"חות שנתיים של החברות העירוניות.

81. פרסום רשימת החברות העירוניות: למרבית הרשויות יש חברות בת האחריות לביצוע פרויקטים שונים של העירייה. למשל, בניה של אזור תעשייה. בהתאם לדרישת השקיפות שלנו מהרשות, אנו רואים לנכון לדרוש את אותה שקיפות גם מהחברות שנמצאות בבעלות העירייה.

***82. פרטי מנכ"ל ומנהל הכספים:** ממשל תאגידי ראוי מטיל את האחריות לפועלה של כל חברה ציבורית בידי הבכירים ובראשם בידי המנכ"ל ומנהל הכספים. ככאלה מן הראוי שכל תושב יוכל לדעת מי הם העומדים בראש החברה.

83. קישור לאתר החברה או תת אתר באתר הרשות עבור החברות שבבעלות העירייה, או בבעלות חלקית: קישור ישיר לאתר החברה, לרוב יימצא בעמוד הבית או תחת עמוד חופש המידע. חצי נקודה ניתנה אם היה פרסום רק לחלק מהחברות.

***84. תקציב חברות עירוניות לשנה האחרונה:** התקציב מלמד האם נעשה שימוש ראוי בכספים ציבוריים. עיקרון השקיפות מחייב דיווח של כל התכניות התקציביות שיש להנהלת החברה העירונית.

***85. דו"ח כספי של החברות העירוניות:** הכוונה לדיווח הכספי של החברות. חצי נקודה ניתנה אם היה פרסום רק לחלק מהחברות.

86* פרסום רשימת חברי הדירקטוריון של החברות העירוניות: לצד המנכ"ל ומנהל הכספים נמצא הדירקטוריון המתווה את מדיניות החברה.

87* פרוטוקול של ישיבת הדירקטוריון האחרונה של כל חברה עירונית: פרסום הפרוטוקול נדרש לשקיפות המידע והנגשתו לתושב לשם שיתופו בפעילות החברה העירונית, בחינתה וביקורת במידת הנדרש.

88* פרסום רשימה של מכרזים של החברות העירוניות: בדומה לדרישת הפרסום מן הרשות, ומאותם טעמים, נדרש פרסום רשימת המכרזים גם בחברות העירוניות בין היתר כבסיס לשיתוף התושבים, לתחרות הוגנת ולביקורת על פעילות החברה העירונית, ככל הנדרש.

16* הון אנושי ברשות

פתח דבר: בהתאם להוראות חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 על הממשלה להבטיח ייצוג הולם לנשים ולאוכלוסיות נוספות בכל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך. יש לפעול להשגת יעד זה באמצעים שונים לרבות יישום עקרונות העדפה מתקנת. בהוראת סעיף 15 (א) לחוק נקבע עוד, כי הוראות הסעיף יחולו על כל דרכי הקבלה לעבודה והקידום בעבודה, לרבות מינוי בדרך מכרז, העסקה שלא במכרז ומינוי בפועל. קטגוריה זו על 2 הקריטריונים שלה נוספה במדד 2019.

89* **דיווח ייצוג הולם:** לפי הנחיות שירות המדינה סעיף 15(א) לחוק שירות המדינה (מינויים) קובע כי בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות ובכל משרד ויחידת סמך, יינתן ייצוג הולם לעובדים המשתייכים לקבוצות מסוימות. מי זכאי? עובדים ומועמדים לעבודה בשירות המדינה שהם: נשים, אנשים עם מוגבלויות, ערבים, חרדים, יוצאי אתיופיה ועולים חדשים.

***90. מספר בכירים (מדרג מנהל/ת מחלקה ומעלה) ברשות בחלוקה מגדרית:**
האגף לשוויון מגדרי וקידום נשים בנציבות מרכז את כל הפעולות הנוגעות לקידום ולשילוב נשים בשירות המדינה. אגף זה אחראי, בין היתר, לגבש את עבודת המטה ותכנית העבודה לגבי ייצוג הולם של נשים בתפקידי ניהול. הרשויות המקומיות נדרשות גם הן להתייחס לסוגיה זו.



Name		
<p>Date on which initial statement lodged תאריך הגשת ההצהרה הראשוני</p>		
<p>Remunerated affiliation מקורות הכנסה</p>		
<p>Non-remunerated affiliation פעילויות ללא שכר</p>		
<p>Significant (5%) ownership or controlling position מעל 5% בעלות</p>		
<p>Any companies, organizations or governments in which the member has more than 5% of their total assets חברות, ארגונים או תאגידים ממשלתיים שהחבר מחזיק נכסים בשווי של מעל 5% מערך הנכס.</p>		
<p>Public Office שירות ציבורי</p>		
<p>Other אחר (נושאים אשר יכולים ליצור ניגוד אינטרסים, כגון: תפקיד בן/בת הזוג, הילדים, וכו')</p>		



שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר)
Transparency International Israel - Shvil



מדד שקיפות האתרים ברשויות המקומיות

ישראל, 2019



www.TI-israel.org



TransparncylL



shvil@TI-israel.org



03-6409176