



# דבר יושבת הראש, השופטת (בדימוס) נילי ארז

## שקיפות בינ"ל - Transparency International (TI)

ארגון Transparency International הוא ארגון חברתי גלובאלי, המוביל את המאבק העולמי נגד שחיתות הן בעולם השלטוני והן בעולם המסחרי. הארגון פועל באמצעות קואליציה כלל עולמית בה חברות מעל 100 מדינות ובראש מעייניו המאבק בשחיתות באמצעות נורמות של אתיקה ושקיפות. לארגון TI הבינלאומי נסיון רב ביישום פרויקטים לחיזוק השקיפות, הרחבתה והטמעתה, הגברת היושרה וקידום אחריותיות ברמה המקומית. במסגרת פעילותו זו מפרסם הארגון הבינלאומי את מדד השחיתות העולמי במדינות העולם בסקר המדרג מדינות על פי רמת השחיתות, כפי שבאה לידי ביטוי בחייהם של תושבי כל מדינה.

## עמותת שקיפות (בינלאומית) ישראל הינה הסניף הישראלי של הארגון הבינלאומי

TI - Transparency International ופועלת כעמותה ללא מטרות רווח מאז היווסדה בשנת 1998 על ידי פרופ' דב יזרעאלי, במסגרת הפקולטה לניהול באוניברסיטת תל אביב, ומאז ועד היום מוקדשת פעילותה לקידום נורמות של שקיפות ואתיקה, להנחלת היושרה והאחריותיות, להטמעתן ולביסוסן בקרב גורמי הממשל והשלטון המקומי, המערכות הציבוריות והעסקיות על מגוון זרועותיהן, במגמה לקדם את שיתופו הפעיל של הציבור בישראל בחלוקה צודקת של המשאבים ולשוויון הזדמנויות בחברה.

הגשמת תכליתה ומטרותיה להנחלת הערכים והנורמות של שקיפות, יושרה ואחריותיות, והמחויבות לנהוג ולהנהיג לאורם, יש בה כדי להניע מהלכים אפקטיביים במניעת שחיתות בחברה בישראל, והגנה על צביונה כמדינה דמוקרטית, הפועלת ללא דופי בקרב כל אזרחיה ותושביה איתם ולמענם.

ברוח זו, פועלת העמותה להגברת המודעות הציבורית לנושאי שקיפות ויושרה במספר מישורים מרכזיים. החל משנת 2015 מקיימת העמותה את **תכנית שיי"א - שקיפות, יושרה ואחריותיות** (LIS - Local Integrity System). תכנית זו עוסקת ברבדי השקיפות השונים בשלטון המקומי כפלטפורמה מוסדרת עבור הרשויות המקומיות. במסגרת זו פועלת העמותה בשיתוף עם הרשות המקומית בזיהוי החולשות של מוסדות העיריה וזרימת המידע ביניהם, בהבניית דרכים לשיפור תוך עידוד אנשי מפתח ובעלי עניין מקומיים, והנעתם לפעולה ולהטמעת יישום השינוי, ככל שהתגבש.

אנו מקווים כי **עמידה במדד שקיפות האתרים ברשויות המקומיות** המתפרסם בחוברת זו, תתרום להמשך פעולה מהותית של הרשויות המקומיות כאמצעי לשירות הציבור, תוך מחויבות להתנהלות בשקיפות, ביושרה בהגינות ובאחריותיות.

להתנהלות העמותה שותפים פעילים חברי הוועד המנהל וכלל החברים הנמנים על שורותיה, כאשר לנגד עינינו עומדים דבריו האלמותיים של השופט ברנדייס בהם התווה את **עקרון השקיפות לפיו "אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר, ואור המנורה הוא השוטר היעיל ביותר"**.





שקיפות בינ"ל-ישראל (ע"ר)  
TRANSPARENCY INTERNATIONAL-ISRAEL

---

מדד שקיפות האתרים

# ברשויות המקומיות

---

ישראל 2017

.....

### נותח ונכתב על ידי:

ד"ר גלית אבידר, גבי יפעת זמיר

.....

### 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 כחלק מחובות הקורסים שלהם, בהנחיה ופיקוח צמודים של המרצים בקורסים לפי הפירוט הבא:

סטודנטים בקורס "סוגיות מתקדמות בדמוקרטיה מקומית" באוניברסיטת חיפה בהנחיית ד"ר איתי בארי; אביב לוקס, אדוה ליפמן, אוסייד חלכי, אור מורדו, אורית אבירן, אחלאם סויטאת, אלי חביב, אלמוג תירם, אמורהאי טפרה, אסף בר, אריגי נסרה, בהאא קבלאן, גולן שמש, גל שחר, דוד גלזר, הודא אבו עואד, זהבה אנניה, חנה גרגל, חנוך גדז, טארק מולא, טטיאנה פרי, טל מיבלט, לובנה חלאג, מוחמד בכריה, מירב לוגר, נשאת דמלחי, סאלח אבו גדעאן, סאלח חיר, סוכיינה עלי, סיון הולצמן, סלימאן בשיר, סמר פאעור סרחאן, עבדאללה גנאדי, ענכל מקלדה, צחי נוה, ראוי חנדקלו, רונן הילף, רונן רוזנטל, רז שלמון, רקפת גלעין, שגיא קפלן, שמעון אברהם, תאיר קלימן, תבור להט.

סטודנטים בקורס "ניהול ומדיניות בשלטון המקומי" באוניברסיטת בן גוריון בהנחיית שאול הרטל; אביב שאול, אהרון שקולניק, אור ללוש, איתי דרייר, אליהן אוהיון, אסתר שימשילשוילי, אפרת לוי, גדי בנטלי, גיא דנצינגר, גיל קינן, גלעד שי, זאב זפט, יוחאי מנטל, יניר יגל, יעל שוקרון, יעקב זינגר, מרינה קיסילוב, נגה שטריט, נטע מירון, נעם קלייטמן, נתנאל סימקין, עידן שרעבי, ציון חי חלילי, רז פישר, רעות אביזדריס.

### עריכה ובקרה של המדידות:

מילגאי העמותה, הסטודנטים: זיאנה לזארב, ליאור מילוא, מחמוד מדלגי.

.....

#### צוות הפרויקט:

גבי יפעת זמיר, מנכ"לית העמותה  
ד"ר גלית אבידר, מנהלת הפרויקט  
מיכל סיביאר כהן, רכזת הפרויקטים  
שני פלד, עיצוב גרפי

#### חברי ועדת ההיגוי:

פרופי אסף מידני, יו"ר  
די"ר פני יובל  
די"ר איתי בארי  
די"ר עדי קפליוק  
מר אופיר פז-פינט

.....



## תוכן העניינים

4	מבוא
6	עיקרי הממצאים
8	מתודולוגיה
11	ממצאים לפי נושאים:
	1. דרכי התקשרות
	2. מבקר הרשות - פרטים ודוחות
	3. שקיפות לפי חוק חופש המידע
	4. מענקים ותמיכות
	5. שקיפות כללי
	6. ישיבות מועצה
	7. כספים: תקציב
	8. כספים: ארנונה
	9. חוזים ומכרזים: תשתית ורכש
	10. חוזים ומכרזים: כח אדם
	11. רישוי עסקים
	12. תכנון ובניה
	13. סביבה
	14. חברות עירוניות
19	סיכום ממצאי נושאים
20	טבלת ממצאים מסכמת
22	ממצאים לפי ערים
26	סיכום
28	מסקנות
30	המלצות
34	מאמר דעה
35	נספח: פירוט הקריטריונים

## מדד השקיפות באתרי הרשויות המקומיות לשנת 2017 – שמונה שנות פעילות

שמונה שנים חלפו מאז שהושק מדד השקיפות באתרי הרשויות לראשונה. מטבע הדברים, בשנים הראשונות לגיבוש המדד לוותה השקתו בפעילות למידה ענפה ומגוונת על מנת לדייק ולהתאים אותו למציאות המוניציפלית בישראל. מידי שנה פעלנו לקרב את ראשי הרשויות והעוסקים במלאכה בתחום השקיפות ברשויות השונות עד שחלקם אף הפכו לשותפים אמיצים. כתוצאה מהדיאלוג הפורה עם הרשויות לצד פתיחות קשובה ומכילה מצדנו לניסיונם המוניציפלי, להערותיהם והארותיהם באשר לקריטריונים השונים, עודכן מעת לעת המדד ויש להניח שהתהליך גם אם לא נשלם, הגיע לרמה מרשימה של התאמה קפדנית ומתחילה להסתמן יציבות בו לשביעות רצון כל השותפים. סייעו בידינו מומחים בתחומי השלטון המקומי, חברי הוועדה המייעצת למדד, בראשותו של פרופ' אסף מידיני, וחבריה: ד"ר פני יובל, ד"ר איתי בארי, ד"ר עדי קפליוק, השר וח"כ לשעבר מר אופיר פינס, וד"ר גלית אביר, שניהלה את המדד מראשית התנהלותו במקצועיות במומחיות ובמסירות.

בשנת 2016 התגבש המדד לכדי כלי שזוהה על ידי חברי הוועדה כהוגן וכתקף בהתחשב באילוצים. לכן, השנה, 2017, לראשונה הועבר מדד זה למדד הקודם לו. גילינו שההיקף, ההשפעה והתהודה שמייצר המדד משמעותי ביותר, וניכר כי הוא הפך לסרגל שלאורו בוחנים כל הגורמים הרלבנטיים את אתרי הרשויות המקומיות ובראשם הרשויות עצמן. ניכר, לכן, כי שנה זו מהווה שנת מפנה עבור המדד מסיבות רבות המפורטות להלן:

ראשית, העובדה שהמדד לא עבר כל שינוי ביחס לשנה הקודמת, אפשרה לנו לראשונה להשוות בין תוצאות המדידה של שנת 2016 לשנה הנוכחית בצורה מלאה. זו גם הפעם הראשונה שהדיאלוג ושיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות הנמדדות באשר לציוני המדד ובאשר למידע המצוי באתריהן היה אינטנסיבי, עוצמתי ומשמעותי. ניכר כי מרבית הרשויות מאמצות את המדד כמקור העיקרי לבחינת האתר שלהן ורואות בו מורה נבוכים המסייע בניווט דרכן ומקרב אותן לתושבים ברשות. מתוך 75 הערים שנבדקו, כ-50 ערים הגיבו לממצאי המדד וניסו לשפר את ציוניהן, דרך תהליך של שיג ושיח פורה עם העמותה, במטרה לשפר את הנראות והשקיפות של אתריהן. התוצאות לא איחרו לבוא. כך בשנה זו, לראשונה בחיי המדד, זכו ארבע רשויות בציון הגבוה ביותר האפשרי, וממוצע כלל הרשויות עלה לציון של 74%.

שנית אנו מוצאים כי למדד השקיפות ברשויות המקומיות שנערך מטעם עמותת שקיפות בינ"ל-ישראל נודעה השפעה חשובה על תהליך עיצוב מדיניות ציבורית בממשל בישראל. כך למשל בדיון וחשבון הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי (ינואר 2016) של משרד המשפטים צוטט הדו"ח בהרחבה. דוגמא לכך אנו מוצאים בעמוד 93 בדו"ח: "ואולם, נראה כי בכל הנוגע לעמידתן של הרשויות השונות בחובות הפרסום החלות עליהן בנושא זה המצב אינו משביע רצון... כך, בשני מדדי השקיפות האחרונים שפרסמה עמותת שקיפות בינ"ל-ישראל בנוגע לשנים 2013 ו-2014 - נמצא כי אחוז ניכר מהרשויות המקומיות אינן מפרסמות מידע מלא על הקצאת קרקעות ומבנים לצרכי ציבור ממצאים אלה מעידים כי יש מקום להגברה ומתן דגש לקיום חובות הפרסום הקבועות בנוהל, והצוות ממליץ כי משרד הפנים יחדד בפני הרשויות המקומיות עניין זה...". כך גם בעמוד 94 לדו"ח זה נאמר: "מנתונים שנאספו במסגרת דו"חות מבקר המדינה ודו"חות ביקורת של עמותת שבי"ל, עולה כי קיימים פערים משמעותיים בין רשויות מקומיות שונות בכל הנוגע ליישום הוראות חוק חופש המידע". מנהל התכנון במשרד האוצר בחר אף הוא להציג את מדד השקיפות ברשויות המקומיות באתרו ואף בדו"ח השנתי

לשר האוצר של אגף בקרת ועדות מקומיות מינהל התכנון 2016 (מאי 2017) בעמ' 13 ו-94 צוטט המדד בהרחבה ועל בסיסו מוצעות בדו"ח המלצות עבור הרשויות המקומיות ואופי הפרסום שהן נדרשות לו באתרים. עוד הופיע המדד בתכנית העבודה לשנים 8-2017 של משרד הפנים, כמדד התוצאה הרלוונטי עבור יעדה הראשון של תכנית העבודה - שיפור השירות לתושב.

יתרה מכך, השפעת המדד ניכרת גם בחדירה אל בין כותלי האוניברסיטה ובקורסים שונים בחרו ללמד את המדד ולעמוד על טיבו. דוגמא לכך מהווה הקורס "ממשל פתוח" מספר 01-238-63 שמועבר על ידי ד"ר שרון חלבה עמיר בביה"ס לתקשורת באוניברסיטת בר אילן. ניתן למצוא את המדד גם בקורס "סוגיות מתקדמות בדמוקרטיה מקומית" לתואר ראשון ותואר שני לתלמידים מהתכנית 'צוערים לשלטון המקומי' אותו מוביל ד"ר איתי בארי מאוניברסיטת חיפה, בו מלמד על המדד ומלווה את תהליך איסוף הנתונים. איסוף הנתונים למדד 2017 נעשה גם בעזרת סטודנטים באוניברסיטת בן גוריון המשתתפים בתכנית 'צוערים לשלטון המקומי' במסגרת הקורס "ניהול ומדיניות בשלטון המקומי" בהובלת שאול הרטל. בשנים קודמות, סטודנטים בקורסים של "שקיפות ומנהל תקין בשלטון המקומי" באוניברסיטת תל אביב אותו העביר אופיר פז-פינס, שר הפנים לשעבר, ראש המכון לשלטון מקומי באוניברסיטת ת"א וחבר הוועדה המייעצת.

לא בכדי זכה המדד השנה לגושפנקא גורפת להיותו כלי המדידה המרכזי לבחינת השקיפות באתרי הרשויות המקומיות, הן בקרב אנשי הפרקטיקה בתחום, הן בקרב שומרי הסף ומבקרי הרשויות והן בקרב אנשי האקדמיה. על כך גאוותנו.

פעילות הרשויות המקומיות השנה כתגובה למדד משקפת התבססות של 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, מלמדים על קבלה גורפת של המדד ככלי מרכזי להבנת חשיבותה של השקיפות ותרומתה לניהול תקין. כל אלה מביאים אותנו לאמונה שמדד זה פרץ מעבר לגבולות ההגדרה המגבילה של מדד המייצג השוואה בין רמות שונות של מאפיין מסוים, אלא ככלי מקיף המסייע לפיתוח תהליך ללמידה יסודית לפני הכל. חשוב לציון, שמאחר והיעד המרכזי היה ליצור כלי למידה ועידוד ליישום השקיפות באתרים נעשו הבדיקות פעמים רבות מתוך תפיסת בית הילל והקריטריונים נוקדו לקולא (להסבר מפורט יותר ניתן לפנות לפרק המתודולוגיה וכן לנספח המפרט את ניקוד הקריטריונים).

לאור האמור לעיל, מתוך הבנה אופטימית וכדי לשחזר ולהעצים השפעה זו - אנו מכוונים את המשך פעילותנו לעתיד. לפנינו שנת בחירות ברשויות המקומיות ועל כן אנו מוצאים לנכון להשהות לשנה זו את מדידת השקיפות ברשויות המקומיות. את הזמן והמשאבים שיתפנו לנו בכוונתנו לנצל לפיתוח רעיונות חדשים וכיוונים אפשריים נוספים שייצעו בקידום רעיון השקיפות ברשויות המקומיות ובאתריהן.

על רקע אמונה ערכית עמוקה ביעדי המדד וביכולתו להשפיע על מקבלי ההחלטות וכן מתוך אמונה אמיתית כי השקיפות מהווה כלי עבודה ניהולי מתקדם וראוי הנושא עמו תרומה משמעותית לציבור, מוגש לכם דו"ח זה. אנו מקווים שתשתמשו בו ללמידה והטמעה איכותית בכל רמות הארגון ובקרב כל בעלי העניין העירוניים, ובכך תהפכו אותו לכלי עבודה, גמיש ומתעדכן לשירות ציבור ורווחתו.

בברכת קריאה מהנה ועשייה משמעותית,  
יפעת זמיר, מנכ"לית עמותת שקיפות בינ"ל-ישראל  
ד"ר גלית אבידר, מנהלת המדד

## עיקרי הממצאים

בארבעת המקומות הראשונים ועם ציון מלא של 100% בפעם הראשונה מאז צאת המדד, ממוקמות הערים: **חולון, כפר סבא, מגדל העמק, קרית ביאליק**

**ציון 100**

13 ערים (כ-17%) ברמה +A עם ציון של: **95% ומעלה**

**רמה +A**

40 ערים (53%) שיפרו את הציון שלהן ב-10% ויותר בהשוואה ל-2016 **טייבה** - משפרת הציון הגדולה ביותר (ב-68%)

**שיפור  
בציון**

ל-12 רשויות בלבד (כ-16%) ירד הציון לעומת 2016

**הרעה  
בציון**

13 ערים (כ-87%) ממוקמות ברמה +A ו-A-2 ערים (כ-13%) חיפה ורמת גן, ממוקמות ברמה B

**פורום  
ה-15**

למעט **טייבה** (81%) ו-**סחנין** (70%) הממוקמות ברמה B כל שאר הערים הערביות ממוקמות ברמה D עם ציון טעון שיפור שפרעם היא העיר היחידה מבין כל הערים בישראל שבזמן הבדיקה לא היה לה אתר פעיל

**רשויות  
ערביות**

**אלעד** היא העיר החרדית היחידה שמקבלת ציון טעון שיפור (50%)

**רשויות  
חרדיות**



מדד שקיפות האתרים ברשויות המקומיות

**מגדל העמק וקריית ביאליק** עם ציון 100% -  
מובילות בין ערי הצפון, חיפה והקריות  
**אילת** - מובילה בין ערי הדרום עם ציון 98%

## צפון ודרום

**75%** - הממוצע הכולל של הרשויות בקטגוריה זו  
עלייה של יותר מ-25% ביחס לשנת 2016

## מענקים ותמיכות

קטגוריה זו קיבלה ציון ממוצע של **32%** -  
הקטגוריה היחידה שקיבלה ציון טעון שיפור

## שקיפות

שלא נדרשת על פי חוק

מתוך **75** ערים שנבדקו:  
רק 28 (כ-37%) ערים פרסמו קוד אתי מסוג כלשהו  
רק 28 (כ-38%) ערים פרסמו הסכמים קואליציוניים

## קוד אתי והסכמים קואליציוניים

רק **30** רשויות (כ-40%) פרסמו את חמשת  
מקבלי השכר הגבוהים ביותר

## מקבלי השכר הגבוהים

רק **34** רשויות (כ-45%) פרסמו את תוצאות  
המכרזים באתר

## פרסום תוצאות מכרזי תשתית

תוצאות מדידות רעש פורסמו רק ב-36 ערים (כ-48%)  
אנטנות סלולריות פורסמו רק ב-35 ערים (כ-47%)  
פרוטוקולים של ועדת איכות סביבה פורסמו רק  
ב-40 רשויות (כ-53%)

## סביבה

רק **31** מתוך 70 (כ-44%) רשויות שלהן חברות  
עירוניות מפרסמות דוחות שנתיים של  
החברות העירוניות

## חברות עירוניות

## נושאי המדד והקריטריונים

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 57 קריטריונים בחלוקה ל-14 אשכולות לבדיקת שקיפות ונגישות המידע באתרי האינטרנט של 76 הערים בישראל שנבחרו לבדיקה.

כל אחד מ-14 אשכולות המדד ריכז קריטריונים בנושאים הבאים (אין הסדר מצביע על סדר חשיבות):

1. פרטי התקשרות עם הרשות המקומית וראש הרשות

2. מבקר העירייה/המועצה

3. שקיפות כנדרש בחוק חופש המידע

4. מענקים ותמיכות

5. שקיפות כללי

6. ישיבות מועצה

7. כספים - תקציב

8. כספים - ארנונה

9. רכש - חוזים ומכרזים

10. כוח אדם - חוזים ומכרזים

11. רישוי עסקים

12. תכנון ובנייה

13. מידע סביבתי

14. חברות עירוניות

הנושאים לבדיקה גובשו במהלך 2011-2012 בהליך 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. השנה, 2017, הייתה הראשונה בה לא נעשו שינויים במדד והציונים בני השוואה לשנת 2016.

## 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.

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

- ◀ פרוטוקולים של ועדת תמיכות
- ◀ בדיקת איכות מי הרחצה בחופים
- ◀ פרסום רשימת חברות עירוניות
- ◀ קישור לאתר החברות העירוניות
- ◀ דוחות שנתיים של החברות העירוניות

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 זה, הנמצא 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:

- ◀ פרסום קריטריונים (במכרזי תשתית)
- ◀ פרסום תנאי סף (במכרזי כח אדם)
- ◀ בדיקת איכות מי הרחצה בחופים

השנה בדומה לשנתיים הקודמות, חילקנו את הרשויות למספר רמות: A, B, C, ו-D, אולם בשל שינויים משמעותיים בציונים של חלק מהרשויות ומאחר ואחדות מהרשויות עברו את רף ה-95% והיו אף שקיבלו את מלוא הניקוד האפשרי, פיצלנו את רמה A לשתיים כדלקמן:

<b>רמה +A</b>	<b>מצוין</b> (נוספה השנה): כוללת את הרשויות שקיבלו רף ציונים עליון הנע בין 95% לבין 100%
<b>רמה A</b>	<b>טוב מאד</b> : כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 85% לבין 94%
<b>רמה B</b>	<b>טוב</b> : כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 70% לבין 84%
<b>רמה C</b>	<b>כמעט טוב</b> : כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 55% לבין 69%
<b>רמה D</b>	<b>טעון שיפור</b> : כוללת את הרשויות שקיבלו ציון הנע בין 0% לבין 54%

## הרשויות שנבדקו

ב-2017 נמדדו כל 76 הערים בישראל. במדד הסופי נכללות כפועל 75 מהן בלבד מאחר ולשפרעם לא נמצא אתר לעירייה בנקודת הזמן בה נערכה הבדיקה. במדד הנוכחי נכללו גם כל הערים הערביות תודות לשיתוף הפעולה של סטודנטים דוברי השפה הערבית ומלגאי של העמותה, גם הוא דובר ערבית, אשר פעל כמבקר איכות.

## הליך הבדיקה

בדומה לשנים הקודמות נבחן המדד בשיתוף ובסיוע סטודנטים. השנה השתתפו שתי קבוצות של סטודנטים משתי אוניברסיטאות: מאוניברסיטת חיפה, בהנחייתו של ד"ר איתי בארי; ומאוניברסיטת בן-גוריון בנגב, בהנחיית שאל הרטל. תהליך הבדיקה היה עמוק וקפדני ודרש חיפוש הן באתר הרשות בעמודים הרלוונטיים לקריטריון, הן במנוע החיפוש שבאתר ובמידת הנדרש אף במנוע החיפוש של גוגל. תוצאות הבדיקה נשלחו לרשויות לתגובה ועיון חוזר.

בנוסף לכך, מאחר וכוח האדם שעמד לרשותנו גם הפעם היה מספק, במרבית המקרים נערכה בדיקה כפולה: כל עיר נבדקה ע"י שני סטודנטים וממצאי בדיקות אלו הועברו למבקרי האיכות בעמותה. אלו האחרונים הצליבו את המידע משתי הבדיקות של כל רשות ובמקומות בהם הייתה אי הלימה נערכה בדיקה נוספת לשם הכרעה. תהליך זה תרם באופן ברור להרחבה של מהימנות התוצאות ותיקופן.

אתרי הרשויות נבדקו במהלך החודשים מרץ-יוני 2016. במהלך יולי אוגוסט ניתנה לרשויות האפשרות לבחון את ממצאי המדד שלהן, להעיר הערות, והארות, להעלות השגות, ובהתאם להערות אלה נעשו שינויים בתוצאות הבדיקה במהלך ספטמבר-אוקטובר במקומות שנמצאו ראויים לכך. לפיכך, המועד הקובע של הממצאים אינו אחיד, כך שעבור רשויות שניצלו את האפשרות לבחון את הממצאים שהצגנו בפניהם ולתקנו, המועד הקובע לממצאים הוא החודשים מרץ עד אוגוסט, בעוד שעבור רשויות שוויתרו על הזדמנות, למרות פניותינו, מועד איסוף הנתונים המקורי (מרץ-יוני) נותר על כנו.

בעקבות התהליך הארוך והקפדני, אנו סמוכים ובטוחים שעשינו כל שלאל ידינו כדי שציוני השקיפות של הרשויות שנבדקו יפורסמו לאחר בחינה מדוקדקת, רצינית, אחראית ונשקלו בכובד ראש. יחד עם זאת, תמיד קיימת אפשרות שנפלה טעות בבדיקה (טל"ח).

קיימים מספר דגשים שחשוב להעלות לאור ניסיון השנים הקודמות: חשוב לציין כי הבדיקה והניקוד לקחו בחשבון את הליך החיפוש ונגישות המידע. אם קריטריון לא נמצא בהליך בחיפוש סביר ע"י החוקרים של המדד - שהם כאמור סטודנטים שקיבלו הדרכה והנחיות, ושהם בעלי השכלה ומיומנויות, בסיסיות לפחות, בחיפוש מידע באינטרנט, הנחנו כי הוא אינו זמין (לתפיסתנו, לפי מבחן האדם הסביר) ולא ניתן ניקוד לקריטריון. זו, לכן, יכולה להיות הסיבה לפער בין ניקוד נמוך בקריטריון מסוים לבין טענת הרשות כי המידע מצוי באתר. כאן המקום להדגיש כי שקיפות דורשת יותר מאשר הימצאות המידע באתר, אלא גם נגישות וזמינות של המידע. לכן, גם אם המידע הנדרש מצוי באתרי האינטרנט של הרשויות, אך אינו זמין ו/או נגיש (על פי הקריטריונים המפורטים במתודולוגיה) קיומו נסתר מן העין וקשה להשגה, לתפישתנו ייחשב כלא זמין וחסר במונחי הקריטריונים והעקרונות המנחים את המדד.

מן העבר השני חשוב לציין שבשל הרצון לעודד רשויות לשפר את השקיפות באתריהן ככל שניתן נקטה העמותה בגישה מקלה במקרים מסוימים. כך למשל בקריטריון השואל על פרסום טופס נידוג עניינים התקבל ניקוד גם לרשויות שפרסמו עצם קיומו של טופס כזה גם אם לא היה בו מילוי פרטים של אדם מסוים. דוגמא נוספת מתחום איכות הסביבה עניינה ברשות שלא פרסמה כל מידע לגבי מפגעי רעש, אך במשוב שהעבירה הרשות לממצאינו הובא בפנינו קישור למידע רלוונטי, זיכינו 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. יחד עם זאת, בהיות המידע הסביבתי חיוני לכל אזרח, אנו מאמינים 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.

**תוצאות המדד מוצגות במלואן בצורה נגישה בקובץ אקסל באתר העמותה: [www.TI-Israel.org](http://www.TI-Israel.org)**

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

# ממצאים לפי נושאים

ככלל, אנו מוצאים בכל קטגוריות הנושאים מגמה חיובית ביותר בהשוואה ל-2016 ובכלל. ניכר שיפור משמעותי בכל הנושאים בציוני הרשויות השונות. לצד זאת, מדרג הקטגוריות בהתייחס לרמת השקיפות בהן לא השתנה באופן משמעותי.

## 1. דרכי התקשרות

"למרות המגמה החיובית שמסתמנת כאן השנה, בקטגוריה זו מצאנו שני קריטריונים בלבד שזכו למלוא הניקוד בכל הרשויות: שם ראש הרשות וטלפון/טופס מקוון של אגף/מחלקה".

קטגוריית דרכי ההתקשרות, המורכבת מ-11 קריטריונים, זוכה לציונים גבוהים במרבית הרשויות המקומיות. מתוך 75 רשויות, 45 רשויות (בהשוואה ל-23 רשויות ב-2016) זוכות לציון מלא של 100%, 18 נוספות עומדות על ציון של מעל 90%. הממוצע בקטגוריה זו הוא כ-94% לעומת 90% בשנת 2016. למרות המגמה החיובית שמסתמנת כאן השנה, בקטגוריה זו מצאנו שני קריטריונים בלבד שזכו למלוא הניקוד בכל הרשויות: שם ראש הרשות וטלפון/טופס מקוון של אגף/מחלקה.

כ-95% מהרשויות, 71 מתוך 75 הנבדקות השנה, מפרסמות את הכתובת הפיזית שלהן. מספר טלפון של הרשות מפורסם בכל הרשויות למעט שתיים. ממצאים אלה נכונים גם בהתייחס לקריטריון כתובת "אימייל כללי לרשות / טופס פניה מקוון", כאן מתווספת לשתי הרשויות רשות שלישית שקיבלה ניקוד חלקי ולא מלא. הממצאים נכונים גם לגבי הקריטריון "דרכי התקשרות עם ראש הרשות".

כאשר בוחנים את מכלול הקריטריונים המתייחסים לדרכי ההתקשרות עם אגפים/מחלקות ספציפיות הנתונים החיוביים נשמרים, אם כי באופן פחות. הקריטריון "שם מנהל האגף/מחלקה" נמצא ב-69 מהרשויות באופן מלא, שהן 92%. ארבע משש הנותרות מקבלות ציון חלקי ורק שתי רשויות לא מקבלות כל ניקוד. הקריטריון "טלפון / טופס מקוון / כתובת דוא"ל / צור קשר עם האגף / המחלקה/ בעלי תפקידים" נמצא ב-74 מהרשויות ובשתיים הנותרות התקבל ציון חלקי. ואילו "שעות קבלה בכל אגף/מחלקה" - מידע חשוב שיש להביאו לידיעת הציבור, נמצא רק ב-56 רשויות שהם 75% בלבד.

בדומה לכך, גם בקריטריונים המתייחסים לחברי המועצה ודרכי התקשורת עימם נמצאו נתונים מעורבים - בעוד 95% מאתרי הרשויות הנבדקות כללו "רשימה של חברי המועצה", על הקריטריון "פרטי קשר של חברי המועצה" ענו באופן מלא 79% מכלל הרשויות.

"העירייה ברשת" הוא קריטריון שזוכה לניקוד מלא ב-70 מתוך 74 הרשויות שנבדקו, כ-95%.

## 2. מבקר הרשות - פרטים ודו"חות

"ככלל, קטגוריה זו זכתה לציונים נמוכים באופן יחסי לנושאים אחרים, אך ניכר שיפור משמעותי בממוצע יחסית לשנים שעברו ובעיקר ביחס לשנה שעברה".

בקטגוריה זו נבדקו שלושה קריטריונים: פרסום הדו"ח האחרון של מבקר הרשות, פרסום דו"חות המבקר לשנתיים האחרונות (לפני הדו"ח האחרון) ופרסום פרטי קשר עם המבקר ודרכי הפניה אליו. בסעיף המתייחס לפרסום דו"חות השנתיים הקודמות של המבקר חצאי נקודות ניתנו לרשויות שפרסמו רק שנה אחת מבין השנתיים הנדרשות.

ככלל, קטגוריה זו זכתה לציונים נמוכים באופן יחסי לנושאים אחרים, אך ניכר שיפור משמעותי בממוצע העומד כיום על 76%. כך, 45 רשויות זכו לניקוד של 100% בקטגוריה זו, בעוד שלוש מהן לא זכו לכל ניקוד. כל השאר קיבלו ניקוד חלקי הנע בין 33% ל-68%.

רק 50 רשויות מתוך ה-75 שנבדקו, כ-67%, פרסמו "דו"ח שנתי אחרון של מבקר הרשות", וזאת גם לאחר שקיבלנו את פרסום דו"ח שנת 2015 כדו"ח אחרון למען אותן רשויות שלא הספיקו לפרסם את דו"ח 2016 עד לתאריך הבדיקה של אתריהן. במספר דומה של רשויות (50) פרסמו "דו"חות השנתיים הקודמות של מבקר הרשות". אין זה מפתיע, שהקריטריון שזכה לאחוזים הגבוהים ביותר בקטגוריה זו הוא "פרטי הקשר של מבקר הרשות ודרכי הפניה אליו", עם ניקוד עבור 95% מהרשויות. הדבר הולם את המגמה שנראתה בפרק הקודם בו דרכי התקשרות עם גורמים ברשות זוכה לשיפור המזכה אותן בציונים גבוהים.

### 3. שקיפות לפי חוק חופש המידע

"ממוצע קטגוריה זו נמצא גם הוא בשיפור ניכר לעומת שנה שעברה ועומד על 77%. למרות השיפור יש לזכור שמדובר בקריטריונים הנדרשים ע"פ חוק".

קטגוריה זו בחנה תשעה קריטריונים המתייחסים למידע אותו נדרש לפרסם ע"פ חוק חופש המידע ומתייחסים גם לממונה על חופש המידע ודו"חותיו.

בקריטריון המתייחס לפרסום הדו"ח האחרון (2016) של הממונה על חופש המידע מעניק המדד חצי נקודה עבור רשויות שהסתפקו בפרסום תמצית הדו"ח בלבד, ובה פרסום כמות הפניות שהתקבלו/ נענו ע"י הממונה. בדומה לקטגוריית מבקר המועצה, בקריטריון המתייחס לפרסום דו"חות השנתיים האחרונות של הממונה הוענקה חצי נקודה עבור פרסום דוח שנתי אחד מתוך השניים הנדרשים באתר. בסעיף המתייחס לפרסום המבנה הארגוני של המועצה ניתנה מחצית הנקודה להצגת מבנה ארגוני חלקי (רק לחלק מהאגפים/מחלקות ולא לכלל הרשות). רשויות שבהן הממונה על חוק חופש המידע נושא בתפקידים נוספים ושמו אינו מתפרסם בעמוד הייעודי לחופש המידע אלא בעמוד אחר זכו 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 נמצא גם הוא בשיפור ניכר לעומת שנה שעברה ועומד על 77%. למרות השיפור יש לזכור שמדובר בקריטריונים הנדרשים ע"פ חוק. יתרה מכך, רק כשלישי מהרשויות (25) מהרשויות קיבלו ציון מלא על קטגוריה זו.

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). כולם כמובן נדרשים על פי החוק, אך הממצאים לגביהם אינם מעודדים כלל. המצב בתחום הדו"חות אינו משביע רצון: הקריטריון "פרסום הדו"ח השנתי האחרון של הממונה על חופש המידע" קיבל ניקוד מלא בכ-69% מהרשויות בלבד. מספר קרוב של רשויות (61%) מפרסמות את "דו"חות השנתיים הקודמות". אבל הציון הנמוך ביותר בחלק זה הוא בקריטריון של "סקירת עיקרי פעולות הרשות המתוכננות לשנה הנוכחית (2015)": כ-59% מהרשויות בלבד עונות על קריטריון זה כדרוש.

בקריטריונים הדנים בשמות אנשי קשר ודרכי התקשרות עימם, המצב טוב יותר ביחס לקריטריונים האחרים בקטגוריה זו - "שם הממונה על חופש המידע" ו"שם הממונה על פניות הציבור ופרטי התקשרות" פורסמו בכ-81% מהרשויות. לבסוף, בקריטריונים המציגים מידע שהינו קבוע למדי ואינו מתחלף תדירות מסתמנים נתונים מעורבים המראים ציונים בינוניים בכללם. כך פרסום "המבנה הארגוני" נמצא רק ב-69% מהרשויות אם כי יש לציין שזהו שיפור משמעותי ביחס לממצאים מהשנה שעברה, לא כל שכן ביחס לשנים שקדמו לה. "פרסום מאגרי המידע" נמצא רק בכ-63% מהרשויות, ולעומתם "חוק חופש המידע" פורסם בכ-84% מהרשויות, ו"פרסום חוקי עזר עירוניים" בכ-881% מהרשויות. מעניין לציין כי למרות שהקריטריונים הללו, למעט אלו הקשורים בדו"חות, הם קריטריונים שהמידע לגביהם הוא קבוע למדי ולא נדרשים שינויים תכופים בו, רשויות רבות אינן מקפידות על פרסום חלק גדול ממידע זה.

#### 4. מענקים ותמיכות

"הממוצע הכולל של הרשויות בקטגוריה הוא כ-75% - עליה של יותר מ-25% יחסית לשנת 2016".

קטגוריה זו בוחנת 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-75%, ומסמל עליה משמחת של יותר מ-25% יחסית לשנת 2016. 51 רשויות קיבלו את מלוא הניקוד בקטגוריה, לעומת 32 בלבד בשנה שעברה. ב-61 רשויות (כ-81%) פורסם המידע על ועדת תמיכות באופן הנדרש בעוד ש-58 רשויות מתוך ה-75 (כ-77% בלבד) פורסמו את הפרוטוקולים של הוועדה. בשבע רשויות נמצא הקריטריון כלא רלוונטי (ציון NR).

#### 5. שקיפות כללי

"למרות שהממצאים בפרק זה נמוכים בצורה משמעותית יחסית למרבית הקטגוריות האחרות (ממוצע של 32%) הם מהווים דוגמא דווקא לשינוי החיובי שחל ביחס הרשויות למדד ולנושא השקיפות באתריהן".

פרק זה בדק את פרסומם של שלושה קריטריונים הבוחנים את רמת השקיפות, על אף שאינם נדרשים על פי חוק חופש המידע, אלא מהווים התנהלות נורמטיבית ראויה שהיא מעבר לנדרש בחוק. הציון בקריטריון הראשון מתייחס ל"פרסום הקוד האתי" של הרשות, והוא נע בין נקודה שלמה על פרסום מלא של הקוד, חצי נקודה על פרסום ערכים בלבד (ללא הנגזרת שלהם בפועל בארגון), ואפס נקודות על היעדר פרסום כזה. באופן דומה נוקד הקריטריון של "פרסום טפסים לגבי ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ובכירים" וכן הקריטריון "פרסום הסכמים קואליציוניים".

למרות שהממצאים בפרק זה נמוכים בצורה משמעותית יחסית למרבית הקטגוריות האחרות (ממוצע של 32%) מצאנו בהם דוגמא מעודדת מאוד דווקא לשינוי החיובי שחל ביחס הרשויות למדד ולנושא השקיפות באתריהן. נכון שעדיין מרבית הרשויות אינן מפרסמות מידע מעבר למה שנדרש מהן על פי חוק חופש המידע, אולם ניכר שיפור משמעותי בתוצאות לעומת שנה שעברה.

כך למשל, בעוד שב-2016 רק שתיים מתוך 74 הרשויות שנבדקו קיבלו ציון מלא בקטגוריה, השנה נמצאו תשע רשויות כאלה. כמו כן, בעוד בשנה שעברה 46 רשויות לא קיבלו כל ניקוד בקטגוריה זו השנה הצטמצם מספרן ועמד על 33 רשויות בלבד.

מכלל 75 הרשויות רק 28 רשויות פרסמו קוד אתי (בפורמט זה או אחר). המצב חמור בהרבה בהתייחס לקריטריון "פרסום טפסים לגבי ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ובכירים", אותו פרסמו 14 רשויות מתוך 75 הנבדקות, זאת למרות שניתן ניקוד גם אם פורסם רק טופס גנרי. יש לזכור שבאופן יחסי לשנים שעברו, לרבות השנה שעברה, חל שיפור ניכר בנושא ונצפית מגמת עלייה מתמדת ומעודדת. את הקריטריון "פרסום הסכמים קואליציוניים" מצאנו ב-28 רשויות בלבד, זאת למרות שיש להניח שבכלל הערים שנבדקו קיימים הסכמים קואליציוניים שראוי היה לפרסם.

ניכר כי בפרסום של מידע התורם רבות לשקיפות אך אינו נדרש בחוק באופן מפורש, כושלות חלק גדול מהרשויות, אולם מנגד ניכרת מגמה חיובית המצביעה על תהליך למידה והפנמה של חלקן באשר לחשיבתם הציבורית של נושאים אלה.

## 6. ישיבות מועצה

"מעודד לראות כי שתי רשויות בלבד (כ-3%) אינן פועלות לפרסם פרוטוקולים אלו".

בקטגוריית ישיבות המועצה נבחנו שני קריטריונים - 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 ס אם אין כל פרסום כזה. ל-46 רשויות (כ-61% לעומת 46% ב-2016) יש דף ייעודי ו/או פרסום של מועדי ישיבות המועצה.

מאידך, רוב מכריע, 74 (כ-97%) של הרשויות המקומיות שנבדקו מפרסמות פרוטוקולים של הישיבות כאשר יותר ממחציתן (42 רשויות - כ-58%) מפרסמות זאת בפורמט וידאו או אודיו וקצת פחות ממחציתן (32 - כ-44%) מפרסמות פרוטוקולים בכתב בלבד. מעודד לראות כי שתי רשויות בלבד (כ-3%) אינן פועלות לפרסם פרוטוקולים אלו. קטגוריה זו מסתמנת כמעורבת בציונים המתקבלים בה והממוצע הכולל שלה עומד על כ-70% אך גם מציגה שיפור ניכר יחסית לשנת 2016. אנו מוצאים כי 32 רשויות (לעומת 22 ב-2016) קיבלו את מלוא הניקוד, שתי רשויות בלבד לא קיבלו כל ניקוד, 14 רשויות קיבלו רבע מהניקוד האפשרי, 12 קיבלו מחצית מהניקוד ו-15 קיבלו 75% מהניקוד המלא.

## 7. כספים: תקציב

"השיפור המשמעותי משנה שעברה בא לידי ביטוי בעובדה שאם בשנת 2016 רק ארבע רשויות קיבלו את מלוא הניקוד בקטגוריה זו, כעת, ב-2017 18 רשויות זכו לציון המלא".

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. במרבית הקריטריונים ניתן ניקוד של 1 או 0, אך חשוב להדגיש כי 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 רק תקציב של שנה אחת מבין השנתיים. הממוצע הכולל בקטגוריה זו מסתכם בכ-65% (לעומת כ-44% בלבד ב-2016), מה שמרמז על שיפור ניכר משנת 2016. עם זאת עדיין ממוצע זה מצביע על רמת שקיפות נמוכה בנושא הנוגע לכספים שכל תושב משלם. השיפור המשמעותי משנה שעברה בא לידי ביטוי בעובדה שאם בשנת 2016 רק ארבע רשויות קיבלו את מלוא הניקוד בקטגוריה זו, כעת, ב-2017 18 רשויות זכו לציון המלא, ורק 8 רשויות לא קיבלו כל ניקוד. נקודה מעודדת נוספת בהשוואה לשנה שעברה היא שבועוד ב-2016 יותר ממחצית מהרשויות קיבלו פחות ממחצית הנקודות האפשריות בקטגוריה זו, השנה רוב הרשויות זכו למחצית הנקודות ומעלה (58 רשויות שהם 77%).

54 (כ-72% לעומת 38% ב-2016) רשויות פרסמו את "התקציב לשנה הנוכחית" ו-60 (81% לעומת 59% ב-2016) פרסמו את "תקציב השנתיים הקודמות", שתיים נוספות (כ-3%) קיבלו חצי נקודה על פרסום חלקי קצת למעלה ממחצית מהרשויות 46 רשויות - כ-61%, עמדו בקריטריון "פרסום תכנון לעומת ביצוע" במלואו. עלייה נצפתה גם בקריטריון המתייחס ל"פרסום חמשת מקבלי השכר הגבוהים ביותר" רק 30 רשויות (לעומת 12 רשויות ב-2016) קיבלו ניקוד (כ-40%). את "פרסום הדו"חות הכספיים של הרשות לשנת 2016 או 2015" פרסמו רק 55 רשויות שהן כ-73% (לעומת 43% בלבד בשנת 2016), ועוד ארבע זכו במחצית הנקודה על פרסום תמצית בלבד (כ-5%).

את הקריטריון האחרון בקטגוריה זו "פרסום הפרוטוקולים של דיוני התקציב בוועדת הכספים" פרסמו רק 41 רשויות (כ-55%) אולם נדגיש שמספר זה כפול ממספר הרשויות שקיבל ניקוד בשנת 2016 (20 רשויות שהיוו כ-27%).

## 8. כספים: ארנונה

"בדומה ל-2016 גם השנה הממצאים בקטגוריית הארנונה הם חיוביים ומעידים על שיפור מתמשך". בדומה ל-2016 גם השנה הממצאים בקטגוריית הארנונה הם החיוביים ומעידים על שיפור מתמשך בשני הקריטריונים המרכיבים אותה: פרסום תעריפי ארנונה לשנה הנוכחית ופרסום הקריטריונים הנדרשים לקבלת הנחה או פטור מתשלום הארנונה. בשניהם ניתן למצוא מענה מלא באתר ברוב הרשויות שנמדדו. 65 רשויות (כ-87%) ענו באופן מלא על שני הקריטריונים וקיבלו את מלוא הניקוד, והממוצע הכולל בקטגוריה זו עומד על כ-92%. שלוש רשויות (כ-4%) לא קיבלו כל ניקוד בקטגוריה זו, ושש רשויות (כ-9%) קיבלו נקודה אחת מתוך שתיים עקב אי פרסום הקריטריונים. רשות אחת קיבלה נקודה וחצי. 92% (69 מתוך 75 רשויות) מהרשויות מפרסמות את "תעריפי הארנונה" וקצת פחות מכך (68 מתוך 75 רשויות), כ-91%, "מפרסמות את הקריטריונים לקבלת הנחה או פטור".

## 9. חוזים ומכרזים: תשתית ורכש

"הממצאים בפרק זה הציגו מגמה מעורבת למדי ובכל זאת מצאנו אותם טובים משמעותית בהשוואה ל-2016. הממוצע הכולל עומד על כ-61% בהשוואה לכ-48% ב-2016".

קטגוריה זו כוללת ארבעה קריטריונים אך רק שלושה מהם נכללים בציון הכולל. הניקוד בסעיף המתייחס לפרסום הקריטריונים במכרז אינו מספרי, ניתן לקבל בו את הערכים "יש/אין". הניקוד בקריטריון הראשון הדרוש 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 מהעבודה שבאופן טבעי רבות מהרשויות מסירות את המכרזים מהאתר מרגע שהפכו ללא רלוונטיים.

הממצאים בפרק זה הציגו מגמה מעורבת למדי אך בכל זאת מצאנו אותם טובים משמעותית בהשוואה ל-2016, הממוצע הכולל עומד על כ-61% בהשוואה לכ-48% ב-2016. את השיפור הניכר מ-2016 אנו מוצאים בהשוואת שמונה הרשויות שקיבלו את מלוא הציון בקטגוריה זו ב-2016 לעלייה מרשימה ל-21 רשויות הזכות במלוא הניקוד, כנגד חמש רשויות בלבד שלא זכות לניקוד כלל. חלק גדול מהרשויות מקבלות נקודה אחת בלבד בקריטריון זה (כ-32%), על פי רוב בקריטריון הראשון - פרסום המכרזים עצמם.

בקריטריון "פרסום מכרזי תשתית ורכש" כ-91% (68 רשויות) מהרשויות מקבלות את מלא הניקוד, כך שכמעט בכל הרשויות שנבדקו מוצגים המכרזים באתר או קיים לפחות דף ייעודי לכך. ב-63 רשויות (כ-84%) מפורסמים "קריטריונים במכרז" בהשוואה ל-51 רשויות ב-2016 (קריטריון בעל ציון מילולי שלא שוקלל בציון סך הקטגוריה).

בעוד הקריטריונים העוסקים בפרסום המכרזים מקבלים התייחסות רציני יותר, אנו מוצאים כי הדיווח שלאחר קיום המכרזים, בדמות פרוטוקולים של ועדת מכרזים ובפרסום תוצאותיהם באופן ספציפי טעון שיפור רב. את הקריטריון "פרסום הפרוטוקולים של ועדת מכרזים" מצאנו רק ב-35 רשויות (כ-47 בהשוואה ל-31% ב-2016). המצב דומה בקריטריון של "פרסום תוצאות המכרזים באתר" אותו מצאנו ב-34 רשויות - אם כי כאן ניכרת עלייה משמעותית בהרבה בהשוואה לשנה החולפת (כ-45% לעומת 24% ב-2016).

## 10. חוזים ומכרזים: כוח אדם

"מרבית הרשויות נתנו מענה מלא לקריטריונים בפרק זה בדומה ל-2016 ואף טוב יותר".

מבין שני הקריטריונים המרכיבים קטגוריה זו, הקריטריון המתמקד בפרסום המכרזים באתר נכלל בציון הסופי של הרשות ואילו הקריטריון השני - פרסום תנאי הסף במכרז אינו נכלל ומקבל ציון בינרי בן שני ערכים "יש/אין".

מרבית הרשויות נתנו מענה מלא לקריטריונים בפרק זה בדומה ל-2016 ואף טוב יותר (95% לעומת 85% ב-2016) והממוצע בקטגוריה הוא של כ-95% אף הוא מסמן עלייה לעומת כ-87% ב-2016. ב-71 (כ-93%) רשויות מתוך 75 הרשויות מפורסמים "מכרזי כ"א באתר". המצב נראה חיובי גם בקריטריון האיכותי של יש/אין, שם ל-68 רשויות (כ-91%) יש "קריטריוני סף במכרז".

## 11. רישוי עסקים

"בקטגוריה זו נבדק קריטריון אחד בלבד - פרסום מידע על התנאים למתן רישיון עסק ותהליך הרישוי למבקשי הרישיון... מרבית הרשויות, נתנו מענה מלא לקריטריון וקיבלו את מלוא הניקוד בפרק זה".

64 מתוך 75 (כ-85%) רשויות קיבלו את מלוא הניקוד בקטגוריה זו. זהו גם הממוצע הכולל לקטגוריה זו בדומה ל-2016.

## 12. תכנון ובניה

"הממוצע הכולל בקטגוריה זו הוא כ-82% בהשוואה לממוצע של כ-64% ב-2016".

שני קריטריונים עומדים במרכזו של פרק זה: הקריטריון הראשון עוסק ב"מידע קונקרטי לתושב בנושאי רישוי ופיקוח והיתרי בניה" ומזכה את הרשות בחצי נקודה במקרה של מידע כללי ולא מפורט. הקריטריון השני עוסק ב"פרסום פרוטוקולים של ועדת תכנון ובניה". בקטגוריה זו בדומה לקטגוריות רבות אחרות ניכר שינוי חיובי בהשוואה לשנת 2016. ב-53 רשויות מתוך 75 (כ-71%) בהשוואה ל-38 מתוך 74 הרשויות (51%) ב-2016 יש "מידע קונקרטי (ומפורט) לתושב בנושאי רישוי פיקוח והיתרי בניה" ובעוד שבחמש רשויות (כ-7%) בהשוואה ל-16 רשויות (כ-22%) ב-2016 יש מידע כללי ביותר ולא מפורט די הצורך. "פרוטוקולים של ועדת תכנון ובניה" פורסמו ב-61 (81%) רשויות בהשוואה ל-49 רשויות (כ-66%) ב-2016.

הממוצע הכולל בקטגוריה זו הוא כ-82% בהשוואה לממוצע של כ-64% ב-2016. 53 רשויות (כ-71%) לעומת 31 רשויות (כ-42%) ב-2016 קיבלו ניקוד מלא בקטגוריה זאת, בעוד רק 8 רשויות (כ-11%) בהשוואה ל-13 (כ-18%) ב-2016 לא קיבלו כל ניקוד.

## 13. סביבה

"בהלימה לשנים שעברו, ממוצע הקטגוריה נמוך יחסית ועומד על כ-60%. עם זאת גם כאן ניכר שיפור משמעותי לעומת 2016 בה עמד הממוצע על כ-37%".

קטגוריה זו בוחנת את פרסומו של המידע הסביבתי ברשות. חלק מהמידע נדרש בתקנות חוק חופש המידע וחלקו מפורסם מעבר לדרישות החוק. חשוב לציין כי מידע לגבי קריטריונים מסוימים אינו תוצר של מידע שאספה הרשות אלא מידע שהרשות מקבלת מגורמים חיצוניים (למשל, איגודי ערים לאיכות הסביבה). עם זאת, אנו מאמינים שתפקידן של הרשות ואחריותן כנציגות הקהילות המקומיות לדרוש 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 למחזור".

בהלימה לשנים שעברו, ממוצע הקטגוריה בינוני ועומד על כ-60%. עם זאת גם כאן חל שיפור משמעותי לעומת 2016 בה עמד הממוצע על כ-37%. השיפור מתבטא למשל, בעובדה שתשע רשויות בלבד לא קיבלו

כל ניקוד השנה (כ-12%) בהשוואה ל-2016 בה קרוב לשליש מהרשויות נותרו ללא ניקוד מזכה בקטגוריה זו (כ-27%). אחוז דומה (כ-15%) מהרשויות קיבלו ציון של פחות מ-20%. סך של כ-46% (לעומת כ-69% ב-2016) מהרשויות קיבל מחצית מהנקודות ומטה בלבד. חשוב לציין שבחלק העליון של הציונים בקטגוריה זו ניכר שיפור לעומת 2016 ולעומת 6 רשויות אשתקד, השנה קיבלו 21 רשויות את מלוא הנקודות בקטגוריה זו.

בקריטריון של "דו"חות איכות מי השתייה" קיבלו ניקוד 59 רשויות מתוך 75, כ-79% (לעומת 44 מתוך 74 הרשויות (כ-59%) ב-2016). בדומה ל-2016 התוצאות בקריטריון זה הם טובים יותר מאשר בשאר הקריטריונים, שגם ביתר הקריטריונים אנו רואים שיפור בתוצאות לעומת 2016. "תוצאות מדידות רעש" פורסמו רק ב-36 (כ-48%) בהשוואה ל-12 רשויות (כ-16%) ב-2016. "רשימת אנטנות סלולריות" פורסמו ב-35 (כ-46%) רשויות בהשוואה ל-28 רשויות בלבד (כ-38%) ב-2016. "תוצאות מדידות קרינה מייננת ולא מייננת" נמצאו ב-36 רשויות (כ-48%) לעומת מספר קטן של 21 רשויות (כ-28%) ב-2016. מתוך 16 רשויות להן יש חופים רק 11 (לעומת 7 ב-2016) מפרסמות "בדיקת איכות מי הרחצה בחופים" - כ-69% לעומת כ-41% בלבד ב-2016.

"פרוטוקולים של ועדת איכות הסביבה" מפורסמים רק ב-40 רשויות (כ-53%) לעומת 25 מתוך 74 הרשויות ב-2016, שהיוו כשליש מהרשויות בלבד. פרסום לגבי "מיקום מתקני אגירה למחזור" נמצאו ב-50 רשויות (כ-67%) לעומת 36 רשויות בלבד שהן כ-49% בשנת 2016.

## 1.4 חברות עירוניות

"שיפור רב נרשם בקריטריון השלישי בו 31 רשויות (כ-45%) מפרסמות "דו"חות שנתיים של החברות העירוניות" במלואם, לעומת 11 (כ-16%) ב-2016".

בפרק החותם את המדד נבחנו שלושה קריטריונים: פרסום רשימת החברות העירוניות, קישור לאתר החברות שבבעלות העירייה ופרסום הדו"חות השנתיים של החברות העירוניות (הניקוד נע בין 0,5 ל-0,5 לפרסום הדו"חות בחלק מהחברות ו-1).

יש לציין כי רק ל-70 רשויות יש בעלות על חברות ולכן בחישוב האחוזים להלן מהוות רשויות אלה בלבד את הבסיס לחישוב האחוזים (100%) (חמש רשויות קיבלו את הציון NR - לא רלוונטי).

אמנם הציונים בפרק זה היו נמוכים למדי אולם עדיין מעידים על שיפור רב לעומת שנה שעברה. כך גם הממוצע הכולל העומד על כ-69% לעומת כ-48% בשנת 2016. רק שמונה (כ-13%) רשויות לעומת 17 רשויות (כ-25%) ב-2016 לא קיבלו כל ניקוד בקטגוריה זו ועוד תשע רשויות לעומת 23 רשויות ב-2016 קיבלו מחצית מהנקודות ומטה (אך יותר מ-0). שיפור רב נראה במספר הרשויות שקיבלו את מלוא הציון: בעוד שב-2016 תשע רשויות (כ-13%) בלבד זכו במלוא הניקוד בקטגוריה זו, בשנה הנוכחית עלה מספרן מראה ל-30 (כ-43%) מתוך 70 הרלוונטיות לקטגוריה זו.

בקריטריון הראשון, "פרסום רשימת החברות העירוניות", מצאנו כי 84% לעומת 66% מהרשויות בשנת 2016 שיש להם חברות עירוניות פרסמו נתונים אלו. 45 רשויות מתוכן מפרסמות "קישור לאתר החברות שבבעלותן" (לעומת 31 ב-2016) ו-10 מציגות מידע חלקי בהקשר זה. שיפור רב נוסף אנו מוצאים בקריטריון השלישי בו 31 רשויות (כ-45%) לעומת 11 (כ-16%) ב-2016 פרסמו "דו"חות שנתיים של החברות העירוניות" במלואם, ושמונה (כ-12%) מפרסמות מידע זה ביחס לחלק מהחברות.

## סיכום ממצאי נושאים

להלן מוצגים הממוצעים של כלל הנושאים שנבדקו במדד, בסדר יורד על פי ממוצע הציונים שצברו בהם הרשויות השונות. בנוסף, מופיעים הממוצעים משנת 2016:

2017	2016	הנושאים שנבדקו
95%	87%	חוזים ומכרזים - כח אדם
94%	90%	דרכי התקשרות
92%	92%	כספים - ארנונה
85%	85%	רישוי עסקים
82%	64%	תכנון ובניה
77%	64%	שקיפות לפי חוק חופש המידע
76%	60%	מבקר הרשות
75%	53%	מענקים ותמיכות
70%	59%	ישיבות מועצה
68%	48%	חברות עירוניות
65%	44%	כספים - תקציב
61%	48%	חוזים ומכרזים - תשתית ורכש
60%	37%	סביבה
32%	18%	שקיפות כללי

בהשוואה בין ממוצעי הנושאים ב-2017 לעומת 2016 עולה כי חל גידול בממוצעים ביחס לכלל הנושאים למעט שניים, שנותרו עם ציון זהה. מיקום הנושאים השונים בדירוג השתנה מעט אך ככלל נושאים שלאורך השנים זכו לציון גבוה יחסית נותרו גבוהים גם הפעם ואילו הנושאים שדורגו במקום נמוך ברשימה נותרו במקומם היחסי.

ראוי לציון הגידול בממוצע בקטגוריות הקריטריונים שבאופן מסורתי הן הנמוכות יותר. השיפור שחל בהן גבוה משמעותית מזה שנצפה בקטגוריות הגבוהות יחסית. כך למשל קטגוריות הנתונים של תכנון ובניה, חברות עירוניות, כספים ותקציב, סביבה ושקיפות כללי עלו בכ-15% עד 20% כל אחת. עליה משמעותית ומעודדת ביותר המצביעה על תהליכי למידה והפנמה של חשיבותם ומשקלם במערכת היחסים שבין הרשות לתושב.

## טבלת ממצאים מסכמת

רמה	שם הרשות	מיקום הרשות	ציון סופי באחוזים
+A	חולון	1	100%
	כפר סבא	1	100%
	קרית ביאליק	1	100%
	מגדל העמק	1	100%
	אילת	2	98%
	ראשון לציון	2	98%
	חדרה	2	98%
	יבנה	2	98%
	יקנעם	3	97%
	רעננה	3	97%
	מודיעין מכבים רעות	4	96%
	קרית אונו	4	96%
	עכו	5	95%
A	תל אביב יפו	6	94%
	ירושלים	7	93%
	מעלות תרשיחא	8	92%
	אור יהודה	9	91%
	הרצליה	9	91%
	נתניה	9	91%
	קרית מוצקין	9	91%
	בת ים	10	90%
	אשדוד	10	90%
	באר שבע	10	90%
	רמלה	11	89%
	גבעתיים	12	88%
	קרית גת	12	88%
	ערד	12	88%
	נס ציונה	13	87%
	עפולה	13	87%
	רחובות	13	87%
	טבריה	14	86%
	קרית ים	14	86%
פתח תקווה	15	85%	
B	גבעת שמואל	16	84%
	ראש העין	16	84%
	רמת גן	17	83%
	חיפה	18	82%
	טייבה	19	81%

מדד שקיפות האתרים ברשויות המקומיות

רמה	שם הרשות	מיקום הרשות	ציון סופי באחוזים
B	דימונה	19	81%
	הוד השרון	20	78%
	רמת השרון	20	78%
	כפר יונה	21	77%
	אריאל	22	76%
	יהוד מונסון	22	76%
	בני ברק	23	75%
	נתיבות	24	74%
	אשקלון	25	73%
	לוד	25	73%
	שדרות	26	72%
	מודיעין עילית	27	71%
סחנין	28	70%	
C	נצרת עילית	29	68%
	קריית אתא	29	68%
	ביתר עלית	30	65%
	מעלה אדומים	31	64%
	בית שאן	32	62%
	כרמיאל	33	58%
נהריה	34	55%	
D	אור עקיבא	35	54%
	נשר	36	53%
	קריית שמונה	37	52%
	אלעד	38	50%
	נצרת	39	49%
	רהט	39	49%
	בית שמש	40	47%
	אופקים	40	47%
	קרית מלאכי	41	45%
	באקה אלגרבייה	42	43%
	אום אל פחם	43	42%
	טירת הכרמל	44	37%
	צפת	45	32%
	טירה	46	24%
	כפר קאסם	47	23%
טמרה	48	20%	
קלנסווה	49	10%	

## ממצאים לפי ערים

ממוצע כלל העיריות עומד על 74% ומסמן עליה משמעותית משנת 2016 בה הממוצע עמד על 61% (מעט מעל ציון 'טעון שיפור'). ממוצע זה מלמד כי העיריות ערכו שינוי ניכר משנה שעברה ורכות מהן שיפרו משמעותית את ציון במדד. להלן הנתונים הנגזרים מדירוג כלל הרשויות שנבדקו, המקיפות למעשה את כלל הערים בישראל (למעט שפרעם):

בחישוב סך כל הקריטריונים שנבדקו, ומתוך 75 הערים שנבדקו, נמצא כדלקמן:

- ◀ ב-2017, 13 ערים נמנות על הרמה החדשה שהוספנו השנה: A+ (זאת, בשל השיפור הניכר שחל בחלק גדול מהרשויות). בשנה שעברה צברה רשות אחת בלבד ציון העולה על 95%. 20 מהרשויות נכנסו בהצלחה לרמה A. בשנת 2016 רק 14 רשויות סה"כ נכנסו לרמה A שלמעשה כללה בתוכה את שתי הרמות הגבוהות A+ ו-A שהופרדו השנה. ארבע רשויות זכו בניקוד הגבוה ביותר בכלל זה: חולון, כפר סבא, קריית מוצקין ומגדל העמק, בעוד ב-2016 כיכבה ראשון לציון בצמרת עם ניקוד של 96%, ואחריה תל אביב-יפו עם 93%. את המקום השלישי תפסו ב-2016 אילת ועכו עם 92%. כל ארבע הערים הללו לא קפאו על השמרים למרות הציון הגבוה והפגינו שיפור באופן ראוי לציון השנה אך לא תפסו את המקומות הראשונים.
  - ◀ 18 ערים נכללו ברמה B (בהשוואה ל-9 בשנת 2016) - באשכול זה מובילות הערים גבעת שמואל וראש העין עם ניקוד של 84% כל אחת ואת הרשימה של רמה זו סוגרת סחנין עם ניקוד של 70%, שזו לה עליה דרמטית משנה שעברה אז קיבלה 23% בלבד.
  - ◀ 8 רשויות נכללות ברמה C (בהשוואה ל-24 ב-2016) - הערים הפותחות את רשימת הערים ברמה זו הן נצרת עלית וקריית אתא עם 68% ובסופה העיר נהריה עם 55%.
  - ◀ 18 רשויות נכללות ברמה D (בהשוואה ל-27 רשויות ב-2016) - ולכולן ציון טעון שיפור, כך שראשית וסוף הרשימה אינן רלוונטיות.
- ככלל, ניתן לראות כי מרבית הרשויות צברו ציון גבוה בהשוואה לשנה שעברה או זהה לו. 12 רשויות איבדו מהציון שצברו בשנה שעברה, בדרך כלל באחוזים בודדים ושניים-שלושה מקרים איבדו יותר מעשרה אחוז (אנו רוצים להדגיש כי כל הרשויות שציון ירד יחסית לשנת 2016 קיבלו על כך הודעה ונקראו לבחון את הממצאים ולהתריע אם נפלה טעות לדעתן).
- ראויות לציון הרשויות ששיפרו את ציוןן באופן משמעותי (10% ומעלה). להלן רשימת הרשויות בציון גודל השינוי באחוזים בין 2016 ל-2017:
- טייבה 68% - רשות זו השתרכה אחרונה ברשימה בשנה שעברה עם ציון של 13% בלבד - ראווה לכל שבח וכמודל לחיקוי.

• יבנה 47%	• טבריה 34%	• ערד 28%	• נצרת עלית 21%
• יקנעם 45%	• קרית מוצקין 34%	• בת ים 26%	• רחובות 21%
• קרית ים 42%	• שדרות 34%	• דימונה 26%	• חדרה 19%
• קרית אונו 40%	• בית שאן 31%	• מודיעין עלית 26%	• כפר יונה 19%
• אור יהודה 36%	• מעלות תרשיחא 28%	• כפר קאסם 23%*	• קריית אתא 19%
• מגדל העמק 35%	• נתיבות 28%	• נס ציונה 22%	• ביתר עלית 18%

\* לעיר זו לא היה אתר בבדיקות שערכנו שנה שעברה



- חיפה 18%
- יהוד מונסון 18%
- עפולה 18%
- רמת השרון 18%
- באקה אל גרביה 17%
- בני ברק 15%
- קריית ביאליק 14%
- לוד 13%
- נצרת עילית 12%
- באר שבע 11%
- נתניה 11%
- קריית גת 11%
- אריאל 10%
- כפר סבא 10%
- הרצליה 10%

## פירוט לפי גודל ערים

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

### ערים גדולות

מונות למעלה מ-200,000 תושבים: ת"א-יפו, ראש"צ, חולון, נתניה, פתח תקווה, באר שבע, חיפה, אשדוד וירושלים.

- ◀ בצמרת דירוג הערים הגדולות נמצאת חולון (100%) וראשון לציון (98%) הנמצאות ברמה A+.
- ◀ עוד שש רשויות תופסות מקומות ראויים ונכללות ברמה A: תל אביב (94%) ירושלים (93%), נתניה (91%) אשדוד (90%) באר שבע (90%) פתח תקווה (85%).
- ◀ ברמה B: חיפה (82%).
- ◀ אין רשויות גדולות הנמצאות ברמה C או D עובדה המהווה שיפור משנת 2016.

### ערים בינוניות

מונות בין 50,000 ל-200,000 תושבים: הרצליה, כפר סבא, הוד השרון, רעננה, רמת גן, גבעתיים, אילת, אשקלון, מודיעין-מכבים-רעות, לוד, בת ים, קריית אתא, כרמיאל, חדרה, רחובות, נהריה, בני ברק, רהט, רמלה, קריית גת, נצרת, אום אל פאחם, עכו, נצרת עילית, מודיעין עילית ובית שמש. ערים אלו פזורות לאורך טווח המדד. רבות מהן נמצאות בצמרת המדד, בשתי הרמות הגבוהות ביותר.

- ◀ ברמה A+ נמצאות: כפר סבא (100%), אילת (98%), חדרה (98%), רעננה (97%), מודיעין-מכבים-רעות (96%), עכו (95%).
- ◀ ברמה A נמצאות הערים: הרצליה (91%), בת ים (90%), רמלה (89%), גבעתיים (88%), קריית גת (88%), רחובות (87%).
- ◀ ברמה B נמצאות הערים: רמת גן (83%), הוד השרון (78%), בני ברק (75%), אשקלון (73%), לוד (73%), מודיעין עילית (71%).
- ◀ ברמה C נמצאות הערים: נצרת עילית (68%), קריית אתא (68%), כרמיאל (58%), נהריה (55%).
- ◀ ברמה D נמצאות הערים: רהט (49%), נצרת (49%), בית שמש (47%), אום אל פאחם (42%).

## ערים קטנות

מונות מתחת ל-50,000 תושבים: ראש העין (84%), קריית ביאליק (100%), גבעת שמואל (84%), עפולה (87%), מעלה אדומים (64%), רמת השרון (78%), אריאל (76%), נס ציונה (87%), מגדל העמק (100%), מעלות תרשיחא (92%), אלעד (50%), ערד (88%), כפר יונה (77%), יהוד-מונסון (76%), קריית שמונה (52%), קריית מוצקין (91%), קריית אונו (96%), אור יהודה (91%), דימונה (81%), יוקנעם עילית (97%), טבריה (86%), אור עקיבא (54%), יבנה (98%), אופקים (47%), בית"ר עילית (65%), קריית מלאכי (45%), נתיבות (74%), נשר (53%), קריית ים (86%), צפת (32%), שדרות (72%), טירת הכרמל (37%), בית שאן (62%), באקה אל גרביה (43%), טמרה (20%), סחנין (70%), טירה (24%), קלנסואה (10%), טייבה (81%), שפרעם (אין אתר) וכפר קאסם (23%).

◀ **ערים הנמצאות ברמה A+:** קריית ביאליק (100%), מגדל העמק (100%), יוקנעם עילית (97%), יבנה (98%), קריית אונו (96%).

◀ **ערים הנמצאות ברמה A:** עפולה (87%), נס ציונה (87%), מעלות-תרשיחא (92%), ערד (88%), קריית מוצקין (91%), אור יהודה (91%), טבריה (86%), קריית ים (86%).

◀ **ערים הנמצאות ברמה B:** ראש העין (84%), גבעת שמואל (84%), טייבה (81%), רמת השרון (78%), אריאל (76%), כפר יונה (77%), יהוד-מונסון (76%), דימונה (81%), נתיבות (74%), שדרות (72%), סחנין (70%).

◀ **ברמה C ממוקמות הערים:** מעלה אדומים (64%), בית"ר עילית (65%), בית שאן (62%).

◀ **ברמה D ממוקמות הערים:** אלעד (50%), קריית שמונה (52%), אור עקיבא (54%), אופקים (47%), קריית מלאכי (45%), נשר (53%), צפת (32%), טירת הכרמל (37%), באקה אל גרביה (43%), טמרה (20%), טירה (24%), קלנסואה (10%), וכפר קאסם (23%).

השינוי הניכר שהתרחש השנה יחסית לשנה שעברה ממזער את השפעת גודל הערים כמשתנה המשפיע על רמת השקיפות באתרי הערים. עדיין קיים מתאם מסוים בין גודל העיר לבין רמת שקיפות האתר, אך הפעם אנו רואים ממצאים יותר מעורבים ומוצאים ייצוג מרשים לערים קטנות, בינוניות וגדולות גם יחד ברמות הציונים הגבוהות יותר.

## פורום ה-15

פורום ה-15, או פורום הערים העצמאיות, 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 שתי ערים: חיפה ורמת גן הנמצאות ברמה B.

◀ **ברמה A+ נמצאות הערים:** חולון (100%), כפר סבא (100%), ראשון לציון (98%), חדרה (98%), רעננה (97%).

◀ **ברמה A נמצאות הערים הבאות מהפורום:** תל אביב (94%), אשדוד (90%), גבעתיים (88%), הרצליה (91%), נתניה (91%), באר שבע (90%), פתח תקווה (85%), רחובות (87%).

◀ ברמה B נמצאות הערים הבאות: רמת גן (83%), חיפה (82%).

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 מראה כי ערים אלו לוקחות על עצמן את האחריות ומציגות אתר שקוף למדי במונחי המדד שלנו.

## פירוט לפי סוגי ערים (אוכלוסייה)

- מצאנו לנכון להציג את ממצאי הערים הנכללות במדד גם לפי סוג האוכלוסייה המתגוררת בנבולות המוניציפליים של הערים. כיתחנו את הערים לפי דת כדלקמן: יהודיות חרדיות, ערים ערביות וערים מעורבות (יהודים וערבים). לא התייחסנו בפירוט הבא לכלל הערים היהודיות שאינן חרדיות ואינן מעורבות מאחר והן רוב הערים בישראל והמיקומים של ערים אלו נפרש על כפי המדד כולו.
- **ערים חרדיות:** אלעד (50%), בני ברק (75%), ביתר עילית (65%), מודיעין עילית (71%)
  - **ערים ערביות:** רהט (בדואית) (49%), נצרת (מוסלמים ונוצרים) (49%), אום אל פאחם (42%), באקה אל גרבייה (43%), טמרה (20%), סחנין (מוסלמים ונוצרים) (70%), טירה (24%), טייבה (81%), קלנסואה (10%), כפר קאסם (23%), שפרעם (מוסלמים, נוצרים, דרוזים) (ללא אתר)
  - **ערים מעורבות:** תל אביב יפו (94%), עכו (95%), רמלה (89%), ירושלים (93%), חיפה (82%), מעלות תרשיחא (92%), לוד (73%), נצרת עילית (68%).

בדומה לשנת 2016 המידע לעיל מציג נתונים מטרידים לפיהם רשויות ערביות נמצאות בתחתית המדד, חלקן אף סוגרות אותו ולשפרעם אין אתר כלל. נציין שהיו ערים ספורות שנענו לקיום דיאלוג עם העמותה ושיפרו את ציוניהן באורח משמעותי. הערים החרדיות מקבלות ציונים ממוצעים ברובן, דבר המהווה שיפור ניכר יחסית לשנה שעברה אך עדיין דרוש טיפול. ערים מעורבות מקבלות ציונים מעורבים בדומה לכלל הרשויות היהודיות שאינן חרדיות. יש לשים לב שהשיפור הן בערים החרדיות והן בחלק מהערים הערביות נרשם באותן ערים שנקטו ביוזמה לשיפור אתריהן ויצרו עם העמותה דיאלוג נרחב.

## פירוט לפי אזור גיאוגרפי

- **דרום:** הממוצע הכולל של 12 הערים שנבדקו בדרום הוא כ-75% ב-2017 בהשוואה לממוצע של כ-63% ב-2016, רק כרבע מהן ממוקמות ברמה D עם ציונים טעונים שיפור, דבר המהווה שיפור ניכר לשנה שעברה.  
**הערים הכלולות באזור זה הן:** אילת (98%), אשדוד (90%), באר שבע (90%), קרית גת (88%), אשקלון (73%), ערד (88%), דימונה (81%), רהט (49%), אופקים (47%), קרית מלאכי (45%), נתיבות (74%), שדרות (72%).
- **חיפה והסביבה:** הממוצע הכולל של 11 הרשויות מחיפה והסביבה הוא כ-69% ב-2017 לעומת כ-52% ב-2016, כאשר 4 ברמות A+ ו-A ו-5 ממוקמות ברמה D עם ציון טעון שיפור.  
**הערים הכלולות:** קרית ביאליק (100%), חדרה (98%), חיפה (82%), קרית מוצקין (91%), אור עקיבא (54%), קרית אתא (68%), נשר (53%), קרית ים (86%), אום אל פאחם (42%), טירת הכרמל (37%), באקה אל גרבייה (43%).

- **צפון והגליל:** הממוצע הכולל של 15 הערים מהצפון והסביבה זה הוא גם כ-69% ב-2017 לעומת כ-52% ב-2016. כאשר 6 ברמות A+ ו-A- ו-4 ממוקמות ברמה D עם ציון טעון שיפור. **הערים הכלולות באזור זה הן:** עכו (95%), עפולה (87%), מעלות תרשיחא (92%), מגדל העמק (100%), כרמיאל (58%), קרית שמונה (52%), נהריה (55%), טבריה (86%), יקנעם (97%), נצרת עילית (68%), צפת (32%), נצרת (49%), בית שאן (62%), טמרה (20%), סחנין (70%).
- **תל אביב והמרכז:** הממוצע הכולל של 33 הערים באזור המרכז ותל אביב הוא כ-81% ב-2017 בהשוואה לממוצע של כ-64% ב-2016. 17 ערים מתוך רשימה זו, כשליש ממוקמות ברמות A+ ו-A- ורק 3 ערים ממוקמות ברמה D עם ציון טעון שיפור. **רשימת ערי האזור:** ראשון לציון (98%), תל אביב (94%), חולון (100%), מודיעין מכבים רעות (96%), רעננה (97%), הוד השרון (78%), כפר סבא (100%), ראש העין (84%), רמלה (89%), הרצליה (91%), גבעתיים (88%), גבעת שמואל (84%), רמת גן (83%), נתניה (91%), פתח תקווה (85%), אריאל (76%), רחובות (87%), נס ציונה (87%), בת ים (90%), אלעד (50%), רמת השרון (78%), בני ברק (75%), לוד (73%), יהוד מונסון (76%), כפר יונה (77%), קרית אונו (96%), אור יהודה (91%), יבנה (98%), בית"ר עלית (65%), מודיעין עלית (71%), טירה (24%), קלנסווה (10%), טייבה (81%).
- **ירושלים והאזור:** שלוש הערים הכלולות באזור זה הן: ירושלים (93%), מעלה אדומים (64%), בית שמש (47%). הממוצע הכולל שלהן הוא כ-68% בדומה לשנת 2016, כאשר אחת נמצאת ברמה A, אחת ברמה C והאחרונה ברמה D.

הממוצעים בין כל האזורים דומים למדי בעוד ממוצע הציונים של אזור ת"א והמרכז הוא הגבוה ביותר. גם הסתכלות על מספר הערים ברמה העליונה ביותר לעומת הרמה הנמוכה ביותר משקפים תמונה דומה. כך, ניתן לראות שחלק גדול מערי המרכז ותל אביב ממוקמות ברמות הגבוהות בעוד בשאר האזורים אנו מוצאים נוכחות דלילה יותר של ערים ברמות אלו.

מדד השקיפות משקף ממד נוסף של אי-השוויון בין מרכז ופריפריה בישראל וקשה להתעלם מהמגמה המסתמנת בו ומתקפת את המגמה הכללית יותר של פערים גאו-חברתיים במרחב המוניציפלי בישראל.

## סיכום

### סיכום ממצאים בהשוואה בין כלל העיריות שנבדקו

כאמור, ציוני הרשויות חולקו השנה 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 74%, הגבוה משמעותית מזה שהיה בשנת 2016

ב-4 המקומות הראשונים ועם ציון מלא של 100% ממוקמות הערים:

- חולון • כפר סבא • קריית ביאליק • מגדל העמק

בעוד ב-3 המקומות האחרונים במדד אנו מוצאים את הערים:

קלנסואה (10%), טמרה (20%) וכפר קאסם (23%)

### סיכום ממצאים על פי הקריטריונים שנבדקו:

חוזים ומכרזים - כח אדם 95% (87%); דרכי התקשרות 94% (90%); כספים - ארנונה 92% (92%); רישוי עסקים 85% (85%); תכנון ובניה 82% (64%); שקיפות לפי חוק חופש המידע 77% (64%); מבקר הרשות 76% (60%); מענקים ותמיכות 75% (53%); ישיבות מועצה 70% (59%); חברות עירוניות 68% (48%); כספים תקציב 65% (44%); חוזים ומכרזים - תשתית ורכש 61% (48%); סביבה 60% (37%); שקיפות כללי 32% (18%).

בהתאמה לחלוקה לרמות נמצא כי:

**רמה C** (כמעט טוב) נכללים ארבעה נושאים:

- חברות עירוניות - 68% (48%)
- כספים תקציב - 65% (44%)
- חוזים ומכרזים - תשתית ורכש - 61% (48%)
- סביבה - 60% (37%)

**רמה D** (טעון שיפור) נכלל נושא אחד בלבד

לעומת שישה בשנת 2016:

- שקיפות כללי - 32% (18%)

**רמה A+** (מצוין) נכלל נושא אחד:

- חוזים ומכרזים - כ"א: 95%

**רמה A** (טוב מאד) נכללים שלושה נושאים:

- דרכי התקשרות - 94%
- כספים - ארנונה - 92%
- רישוי עסקים - 85%

**רמה B** (טוב) נכללים 5 נושאים בעוד ב-2016

כל הנושאים הללו היו ברמות נמוכות יותר:

- תכנון ובניה - 82% (64%)
- שקיפות לפי חוק חופש המידע - 77% (64%)
- מבקר הרשות - 76% (60%)
- מענקים ותמיכות - 75% (53%)
- ישיבות מועצה - 70% (59%)

כאמור, ממוצע כל אחד מהנושאים עלה יחסית לשנת 2016 אך עדיין סדר הנושאים נותר על כנו (אם כי לא באופן זהה). שוב אנו מוצאים כי קטגוריות בהן המידע הוא ניטרלי ואינו יכול להוביל למידע שלילי או טומן בחובו פוטנציאל לביקורת על קבלת ההחלטות, הרשות גורפות ציון גבוה יותר: הקריטריונים בקטגוריות של דרכי התקשרות, ארנונה ורישוי עסקים מעניקים מידע כללי לתושב בעוד המידע בקריטריונים שבקטגוריות כמו מענקים ותמיכות, תקציב וחוזים ומכרזים יכול להצביע על איכות קבלת ההחלטות של הבכירים ברשות.

כך וכפי שמצאנו בשנת 2016 אך באופן מתון יותר, ניתן לראות כי יש שני סוגים של קריטריונים בעייתיים לאורך מרבית הנושאים שנחקרו המצביעים על חוסר שקיפות באתר, האחד עיקרו בקריטריונים הנוגעים לקבלת החלטות, והשני נוגע לאופי חלוקת הכספים של הרשות (שמקורם במיסים מהתושב). אנו לא מוצאים את הטעם להרחיב שוב בנקודות אלו מעבר לכך שאנו רואים כי במידה מסוימת המגמה שחשפנו בשנת 2016 נותרה כשהייתה עם שינויים קלים לטובה.

לסיכום, ניתן לראות כי מבחינת מדרג הנושאים, המגמות שנרשמו השנה דומות לאלה שמצאנו בשנה שעברה, ואולם יש לציין שבמונחים של ציונים אבסולוטיים, בכל הנושאים מסתמן שיפור ניכר. השיפור מתבטא גם בהשוואה בין הרשויות לאורך השנים - מגמת השינוי מרשימה ומשתקפת היטב בעלייה ברורה בציוני המדד.

## מסקנות

שקיפות נמדדת בראש ובראשונה במידת החשיפה והנגישות של המידע ובמידת זמינותו לציבור. משמעות השקיפות מקורה גם בחשיבות המיוחסת לרלוונטיות המידע המוצג, לאיכותו, למידה בה הוא מובן ועשיר ולא פחות חשוב שיהיה קל ופשוט להשגה ולהבנה. בעולם בו המידע נמצא במרחב הווירטואלי, אחד הכלים הבסיסיים ועדיין המרכזיים העומדים לרשות העיריות, להנגשת המידע הוא אתר ייעודי.

לראשונה, השנה, ערים בישראל, ראו במדד השקיפות באתר הרשויות המקומיות, סרגל לייצוג המידע באתר, יגעו והשיגו השנה ציון מרכי של 100%. לא מעט אחרות צברו ציון מרשים. ערים נוספות פעלו במרץ להיכלל השנה במדד - בעיקר ערים פריפריאליות ואלה שמאופיינות באוכלוסיה ערבית וחרדים. אנו גאים מאוד ברשויות אלה על המאמץ, על מידת הלמידה והאחריות שהן מפגינות בכך כלפי ציבור הבוחרים שלהן. זוהי ללא ספק נציגות מוניציפלית פוליטית ובירוקרטית-מקצועית ראויה יותר ומרשימה יותר. אנו רואים בכך הישג רב משמעות שממריץ אותנו קדימה בעשייה ובהובלה של תהליך שיוביל בסופו לציון גבוה בכלל הרשויות בישראל. אנו מצדנו, נמשיך ונפעל על מנת שלא להותיר מאחור אף אחת מערי ישראל - גדולות וקטנות, חלשות וחזקות, יהודיות, ערביות, דתיות וחילוניות כאחד.

המגמה שהסתמנה במדידות שנערכו בשנים עברו, נשמרת גם בתוצאות המדד הנוכחי של 2017 במובנים רבים תוך מגמת עלייה בממדים משמעותיים וחשובים. ניכר, כי ציוני הרשויות השתפרו באופן ניכר מרגע שמקבלי החלטות ברשות הציבו את נושא השקיפות כאחד היעדים של הרשות, יש להניח שלפחות בחלק מהמקרים, ניתן לזקוף זאת לטובת העלייה במודעות למדידה המתקיימת והמתפרסמת בכלי התקשורת ובקרב הציבור.

הממצאים מראים כי רשויות רבות ללא קשר לאפיון מסוים (אזור, מצב חברתי-כלכלי, או כל מאפיין דמוגרפי אחר) מצליחות להוביל לשינוי בשקיפות האתר ללא צורך בהשקעת משאבים חריגים ומיוחדים. רשויות אלו הפגינו רצון אמתי לשפר ונכונות להיעזר בידע הנרחב המצוי בעמותה. במרבית הרשויות, ששיפרו את הציון שצברו במדד, התפתח שיח פורה וער עם העמותה. אותן רשויות ניצלו את ההזדמנות שניתנה להן לעדכן ולשפר את האתר תוך התייעצות עם אנשי העמותה ובתהליך למידה משותף.

ניכר כי אצל רבות מהרשויות מסתמנת ההבנה כי קיימים נושאים שאין קל מהם לעדכן באתר כמו דרכי

התקשרות וסוגיות הנוגעות לארנונה, כמו גם קטגוריות המורכבות מקריטריון אחד, כמו מכרזי כוח אדם ורישוי עסקים, שגם הם פשוטים לעדכון.

מנגד, **אנו מזהים את מוקד הבעיה לאורך השנים בנושאים שבחלקם הגדול לא חלה חובת פרסום על הרשות**, כגון: שקיפות שלא על פי חוק חופש המידע, שקיפות בנושא סביבה וכן נושאים שנוגעים לסוגיות הקשורות לכספים ואותם מנהלת הרשות כמו תקציב, חוזים ומכרזי תשתית, מענקים ותמיכות. נדגיש שממצאינו באשר לדלות המידע בכל הקשור לשימוש בכספי ציבור הן ישירות על ידי הרשות - כפי שמשקף בספר התקציב, בחוזים ומכרזים, מענקים ותמיכות - והן באמצעות החברות העירוניות, מדאיגים מאוד ומבחינה מהותית סוגיות אלה אינן טכניות וחשיבותן המהותית רבה ביותר. נכון, שגם בנושאים אלה נרשם שיפור שאין לדלזל בו ביחס לשנה שעברה. להערכתנו רשות רבות מתחילות להפנים את חשיבות הפרסום של תהליכים מהותיים הנוגעים באופן ישיר לשימוש שהן עושות בכספי הציבור או בשקיפות הנדרשת באשר לאופן קבלת ההחלטות. תהליכים אלה מורכבים ארגונית ופעמים רבות מפוצלים בין מחלקות ובעלי תפקידים מגוונים, דווקא משום כך יש להניח את דעתו של הציבור שהיד איננה קלה על כספו ושתהליכי קבלת ההחלטות באשר להוצאת כספי ציבור נעשים בתום לב, בשום שכל, ברוב שיקול הדעת, תוך שמירה על האינטרס הציבורי הרחב ובדאגה לשלום הציבור.

שקיפות התהליכים היא אחת הדרכים המקובלות והנכונות להבטיח זאת והיא נתפסת כסממן בולט המבטיח תהליך נקי כפיים ושקול והראוי לאמון הציבור. עם זאת אנו גם מבינים כי תהליכי הפנמה והטמעה אלה דורשים זמן והסתגלות ולכן אנו מעודדים מהשינוי המסתמן גם בקטגוריות הקריטריונים הללו ומאמינים שזהו שינוי שימשך ויתגבר לאורך השנים.

כשל היתה נבחרת ציבור ונציגתו וכמי שמופקדת כנאמנת הציבור על שימוש בכספי הציבור לטובת הציבור, חייבת הרשות המקומית לראות בשקיפות ובדיווחיות בכלל ובתחום הכספים בפרט עניין שבנפשה. שקיפות ודיווחיות בתחום הכספים מוטב שייתפס כראשון ומרכזי לתפקודה הלגיטימי ולמידת האמון שהציבור רוחש לרשות. לא כל שכן בתחום החברות העירוניות, שם מקבלים הדברים משנה תוקף. כפי שחוזר ומציין מבקר המדינה בדוח מיוחד בעניין הגדרת היחסים בין השלטון המקומי לחברות העירוניות (תאגידים עירוניים - דוח ביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012) מספרן רב והן פועלות בתחומים מגוונים כזרוע של הרשות המקומית. לציבור קושי רב לעקוב ולהתמצא בפעילותן ולפיכך שקיפות המידע על הנעשה בתוכן חיוני לחיזוק האחריות והדיווחיות של הרשות המקומית בפני ציבור התושבים באשר ליעילות השימוש בכספו.

בשנה שעברה מצאנו, שערים גדולות נוטות לשקיפות רבה יותר מערים קטנות, והדאיגה אותנו המגמה העולה מהפער בין רמת השקיפות שהופגנו בערי המרכז לעומת ערי הפריפריה. אין מנוס מההבנה שזהו שיקוף של ממד נוסף של אי-שוויון מרחבי בישראל שיש לו משמעויות כלכליות וחברתיות רחבות שאליהן, כך נראה, מתווסף גם מרכיב השקיפות.

ממצאי הדוח ב-2016 בחלוקה מגזרית העצימו את הממצאים הגיאוגרפיים שכן, ערים חרדיות וערביות נמצאו בתחתית ציוני המדד. גם השנה קשה להתעלם מהחפיפה בין מצבן המרחבי, הכלכלי והחברתי של ערים המשויכות למגזר החרדי והערבי ובין תמונת המצב העולה מרמת השקיפות בהן. עם זאת בשנה הנוכחית נראה שמופגן רצון טוב ומאמץ להעלאת סוגיית השקיפות למודעות גם ברשויות אלה, ומבלי להידרש למאמצים גדולים במיוחד ניתן להגיע להישגים ראויים לציון ולשבח ברמת השקיפות של אתר הרשות כמשתקף בציון המדד, וכפועל יוצא מכך ביחסים שבין הרשות לקהילות המקומיות המתגוררות בקרבה.

## המלצות לרשויות המקומיות

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

\* ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' עיתון הארץ, ניתן ביום 19.01.06 (טרם פורסם פסקה 8 לחוות דעתה של כב' השופטת אסתר חיות).

בעידן הדיגיטלי, בו החשיפה גדלה במדיה האלקטרונית על סוגיה השונים, קריטי לתת את הדעת על המגמות הנגזרות מכך. המעורבות הגוברת של שחקנים מקומיים מגוונים, ממגזרים ומדפוסים שונים, אשר חלקם מאורגנים בגופים פורמליים וחלקם באמצעות פעילות בלתי פורמלית, כמו גם הממשקים המתרכבים עם סביבת הרשות המקומית, מהווים אתגר לצד הזדמנות אדירה. בעידן זה, חוסר שקיפות נתפסת יותר מאשר בעבר, כשמרנית, קפואה, בלתי תקינה וכזו הפוגמת בלגיטימציה ובאמון שרוחש הציבור לרשות המקומית, לשדרה הביורוקרטית המקצועית שלה ולעומדים בראשה.

בעשורים הקרובים, אתגר המעבר מניהול מסורתי-אנכי לניהול רוחבי ורשתי יחייב את הרשויות המקומיות והעומדים בראשן לסגל יכולות וכישורים שלא נדרשו מהן בעבר. בתוך כך, כבר כעת 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 של שיתוף, שותפות, פתיחות ושקיפות לצד שמירה על איזונים ובלמים בדמות אחריותיות ומנהל תקין.

השלטון המקומי הוא גורם חשוב במארג השלטוני בישראל, ולעתים קרובות הוא הגורם הראשון שאליו פונה האזרח לצורך קבלת שירותים חיוניים. בשנת 2015 נערך דוח ביקורת של מבקר המדינה בשלטון המקומי. ביקורת שעסקה במגוון נושאים, מערכתיים וממוקדים, הנמצאים בלב העשייה של השלטון המקומי בישראל, ואשר להם השפעה מכרעת על מרבית האוכלוסייה ועל השירותים המסופקים לה.

בין היתר ציין המבקר את תפעול אתרי אינטרנט בשלטון המקומי:

“חובתן של רשויות ציבוריות למסור לציבור מידע שברשותן נגזרת מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של הרשויות הציבוריות כלפי אזרחי המדינה ותושביה. בשנים האחרונות פעלו רשויות מקומיות בישראל וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה להפעלת אתרי אינטרנט לצורך פרסום מידע והנגשת שירותים לציבור. עם השנים חלה התפתחות בתוכן האתרים ובהיצע השירותים לציבור, וכיום אתרים אלה מעניקים לציבור גם שירותים מקוונים שחוסכים לו זמן ומשאבים יקרים נוספים ומייעלים את עבודת הרשויות. הליקויים שהועלו בדוח זה מעידים על כשלים בניהול אתרי האינטרנט על ידי רשויות מקומיות ועל ידי ועדות מקומיות הפוגעים בשקיפות המידע לציבור ובזמינותו, ועל אי-ציות להוראות החוק. על הרשויות והוועדות המקומיות לפעול לאלתר למילוי דרישות החוק בנושא זה. על משרד הפנים מצדו, כמאסדר של השלטון המקומי, להגביר את מעורבותו ולפעול ללא דיחוי לכך שהרשויות תקיימנה את חובותיהן בנושא זה”

\* מתוך דו"ח מבקר המדינה לשנת 2015, יוסף חיים שפירא, שופט (בדימוס)



בנוסף לכך, מחקר מקיף מטעם וועדה שבחנה דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, ואשר נחתם על ידי דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשל, הדגיש כי:

”חובות השקיפות החלות על התקשרויות הרשויות המקומיות תורחבנה באופן הבא: רשות מקומית תמסור לכל משתתף במכרז הודעה על ההחלטה הסופית של ועדת המכרזים; תאפשר זכות עיון למשתתפי המכרז בפרוטוקול ועדת המכרזים ובחומרים רלוונטיים נוספים; וכן תפרסם באתר האינטרנט שלה את רשימת הזוכים במכרזים, החלטות על ביצוע התקשרות שלא באמצעות מכרז ורשימת הספקים והקבלנים הרשאים להשתתף במכרזי זוטא הנערכים על ידיה” (פסקה 46)

\* המלצה מתוך דו"ח המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, רשויות מקומיות, ינואר, 2016.

אין ספק כי חשוב וראוי לקיים דיון פתוח בנושא השקיפות. המציאות הדינאמית בה פועלות הרשויות המקומיות כיום מחייבת את דרג ההנהלה הבכיר ברשות לבחינה וחיבה מתמדת על נושא השקיפות ועל השלכותיו על עבודת העירייה. לכן, מומלץ לקיים תהליך מובנה של פיתוח עבודת צוות בקרב הנהלת העירייה על מנת לעצב עבודת הנהלה אפקטיבית ושקופה. כדאי שתהליך פיתוח צוות הנהלה יעבוד על תהליכים משותפים של קבלת החלטות, שקיפות בזרימת מידע וסגנון יישום ההחלטות, וכן תהליכי עדכון ויידוע על שינויים בהחלטות ובביצוען.

## לאור דברים אלה ובדומה להמלצות שהצגנו בשנים הקודמות אנו ממליצים על הדברים הבאים:

- ◀ רשויות, גדולות כקטנות, צריכות לתת דעתן לנושא השקיפות של אתר האינטרנט שלהן ולייחד לו משאבים ייעודיים - למיטב ניסיוננו לא רבים ולא מכבידים.
- ◀ אנו מוצאים שרשויות חזקות המכנינות יכולות מרשימות ביותר עד כדי מקסימליות, בצבירת הניקוד במדד שלנו, כפי שעושות רשויות מסוימות ובסיוע מטה ישראל דיגיטלית, שהוקם השנה במשרד לשיווין חברתי, החולקות את ההישגים שלהן עם רשויות חלשות יותר, יטו כתף ויושטו יד וולונטרית לחיזוק האחוה הבין עירונית, יציעו סיוע ידיוותי ואוהד לחלשות מהן.
- ◀ על מקבלי ההחלטות ברשויות להפנים את חשיבות שקיפות לא רק כמונחים של קיומו של המידע באתר הרשות, אלא בעיקר להיותו נגיש וזמין גם לאחרון ההדיוטות - כך נדרש שהחיפוש של פרטי המידע יהיה קל ולא ידרוש "הקלקות" רבות. שילובו של מנוע חיפוש מתקדם באתר הרשות יכול לעזור בכך.
- ◀ 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.
- ◀ סוגיה מהותית נוספת שיש לרכז בה תשומת לב נוגעת לחוסר השקיפות בניהול הכספים - הרשויות מנוהלות באמצעות כספים שמקורם במיסי התושבים. מן הראוי להקפיד על שקיפות בשימוש בכספי הציבור, החל מפרסום תקציב הרשות בצורה מפורטת וברורה והמשיך בתוכניות הרכש שמן הדין לפרסם מוקדם ככל שניתן.
- ◀ מומלץ ואף נדרש שכל רשות תפרסם פרטים רבים ככל שניתן באשר לחברות העירוניות, שהרי גם חברות אלו פועלות וממומנות מכספים ציבוריים.
- ◀ עוד מומלץ להקפיד על פרסום פרוטוקולים וכל מידע הקשור לאופן קבלת ההחלטות המתקבלות ברשויות גם אם מידע זה עלול לעמוד לביקורת.

## המלצות למשרדי הממשלה השונים:

- ◀ "ישראל דיגיטלית" הוגדרה כסוגיה אסטרטגית למדינת ישראל על ידי המועצה הלאומית לכלכלה. מדינת ישראל נמצאת בעיצומה של תקופה ייחודית. בזכות שילוב של סדרת החלטות ממשלה והבשלת תשתיות טכנולוגיות, נוצרה הזדמנות לרתום את הפוטנציאל היצירתי של אומת הסטארט-אפ לטובת עידוד צמיחה כלכלית, שיפור והנגשת השירותים הממשלתיים לאזרחים וצמצום פערים חברתיים.
- ◀ מיזם מטה ישראל דיגיטלית, הוקם מתוקף החלטת ממשלה מס' 1046 (מיום 15.12.2013) בה הוחלט על גיבוש ויישום מדיניות לאומית לשימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת במטרה לקדם צמיחה כלכלית, להגדיל את הרווחה החברתית ולצמצם פערים חברתיים.
- ◀ מטה ישראל דיגיטלית, המשתייך למשרד לשוויון חברתי ופועל בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה, רשויות מקומיות, חברות עסקיות וארגוני מגזר שלישי. מקדם חדשנות בתחומים כגון חינוך דיגיטלי, בריאות דיגיטלית, רווחה דיגיטלית, כלכלה דיגיטלית ועוד מגוון נושאי ליבה. בנוסף, עוסק המטה בקידום תשתיות טכנולוגיות ורגולטוריות ובפיתוח הון אנושי שיאפשר להתאים את עבודת הממשלה לאתגרי המאה ה-21.
- ◀ במסגרת הכוונות הקיימות מצד הממשל בישראל להפוך את הערים לדיגיטליות, חשוב כי הממשל המרכזי יטה שכם בבניית מדד אחיד לבחינת שקיפות הרשויות. מדד כזה יהווה כלי אשר יאלץ את כל הרשויות "לישר קו" בכל הקשור לשקיפות. שכן אי-השוויון הניכר בשקיפות בין ערי המרכז לערי הפריפריה הגיאוגרפית והפריפריה החברתית-כלכלית (לרבות יישובים חלשים במרכז הארץ), לצד אי-שוויון בשקיפות המתבסס על השסע הלאומי והדתי זועק לפעולה יזומה ולסיוע מצד השלטון המרכזי. נראה כי לא בכדי דווקא הרשויות החזקות והגדולות הן אלה המסוגלות להפגין ביצועים איכותיים במדד השקיפות. בריא לה לממשלה שתספק סיוע איכותי - כספי וטכני - לרשויות החלשות בבניית אתר משלהן. המדד הנוכחי הנבדק ע"י שקיפות בינ"ל ישראל מהווה בסיס ראשוני לכך לפעילות מסוג זה.
- ◀ אנו קוראים לממשל המרכזי להוסיף ולגוון את הכלים העומדים לרשותו על מנת לעודד תהליכי הטמעה עמוקים של פעולות שקיפות ברשויות המקומיות, הן במתן תקציבים ייחודיים והן במתן כלים ומידע לכלל הרשויות.
- ◀ למשל המדר"ם - כלי שפותח במסגרת תכנית "מאיצים דיגיטליים בשלטון המקומי" המשרד לשוויון חברתי - מטה ישראל דיגיטלית ומשרד הפנים, ובשיתוף פעולה עם עיריית תל אביב-יפו והעומד בראשה, אשר העמידו לרשות התכנית את הידע והניסיון שנצברו בעירייה בתחום זה. את התכנית מוביל מפעם עמק יזרעאל - אחד משמונת המרכזים להדרכה ופיתוח ארגוני ברשויות המקומיות, המהווים זרוע ביצועית של משרד הפנים להטמעת מדיניותו.

המדד פותח לצורך מדידת הבגרות הדיגיטלית של הרשויות המקומיות נושאים המקיפים את תחומי ומימדי הבגרות דיגיטלית של ערים בישראל, המבקשות לממש את הטכנולוגיה הדיגיטלית בתחומה כלומר את המוכנות הארגונית ואת רמת השימוש וההטמעה של טכנולוגיות של רשות מקומית בתהליכים הארגוניים - הפנימיים והחיצוניים - של הרשות מול כל סוגי לקוחותיה: תושבים, בעלי עסקים, תיירים ועוד. המדד מאפשר לכל רשות לבחון את מצבה העכשווי על פני ציר מדידה אחד, יחסית לעצמה וכן יחסית לרשויות מקומיות אחרות - וכן להכיר ולהבין את השלבים הנדרשים ממנה להתקדמות במסע הדיגיטלי.

## המלצה לגופי חברה אזרחית ולאזרחים:

◀ "השתתפות: הזכות של הזכויות" - במחקרים רבים הזכות להשתתפות שווה בתהליכי קבלת ההחלטות, פירושה זכותו של כל פרט להשתתף במשחק הפוליטי באופן שמשפיע על האינטרסים ועל הזכויות והחובות שלו. כדי שהזכות להשתתפות לא תהיה עניין שבתאוריה, יש לוודא שקול הבוחר יישמע ויבוא לידי ביטוי הולם במערכת קבלת ההחלטות. מהלכי שיתוף הציבור חיזקו את מערכת היחסים בין הממשל לאזרחים ותרמו לחיזוק הדמוקרטיה המקומית ולגידול בהשתתפות האזרחים. לבד מתרומתם לחיזוק מערכת היחסים עם הממשל, תהליכי שיתוף זהו כבעלי פוטנציאל לחיזוק הקשר וההבנה בין המשתתפים ולהגדלת האמפתיה והסולידריות בין קבוצות חברתיות שונות, מעצימה את הפרטים ומחזקת את מערכות היחסים בין הפרטים בהחלטות המשפיעות על חייהם.

שקיפות הנתונים, היא המסד, הבסיס שעליו יכולה לעמוד ולהיסמך זכות ההשתתפות. אנו קוראים לחברה האזרחית ולציבור לקחת חלק במשחק הדמוקרטי - שהרי שיתוף האזרחים בתהליך קבלת ההחלטות נועד להעצים את החוויה הדמוקרטית, להגביר את האמון במערכת הפוליטית ובשירות הציבורי ולהרחיב את בסיס הלגיטימציה של ההחלטות שמתקבלות.

### סמכות, שחיתות ואחריות: משולש היחסים החסר של הדמוקרטיה המקומית בישראל

“משבר הלגיטימיות הפוקד את השלטון המקומי בישראל הולך ומחריף; אירועי השחיתות הפכו לחיזיון שכיח ואמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים ובנבחרים המקומיים מצוי בשפל. מציאות זו פוגעת בלגיטימציה השלטונית ומכתיבה לשלטון המקומי סדר יום פוליטי מוגבל, המבטא אדישות וחוסר אמון כלפי הזירה המקומית; מעמדו המשפטי הרעוע ממילא של השלטון המקומי אינו זוכה לשיפור; ומנגנוני ההתערבות והשליטה של השלטון המרכזי בתהליכים המקומיים נותרו כשהיו, ובהיבטים מסוימים אף החריפו. כך, ובניגוד גמור לתהליכים המתרחשים בדמוקרסיות המערביות ברחבי העולם, פועלו של השלטון המקומי בישראל נעשה בתוך מערכת ריכוזית המצרה את צעדיו ומגבילה למאוד את השפעתו על מרחב חיי התושבים. מציאות זו אינה מטרידה רבים. ככלל, הורגל הציבור לראות בשלטון המקומי ישות אדמיניסטרטיבית שתכליתה אספקת שירותים; ובשליטתו המסיבית של השלטון המרכזי על העניינים המקומיים, אמצעי חיוני להתמודדות עם תופעת השחיתות המוזכרת. אולם מציאות זו איננה טבעית והיא צריכה להטריד את כולנו. שליטתו המוגבלת של השלטון המקומי על התהליכים המקומיים פוגמת ביכולתו להכתיב ולעצב את סביבת חייהם של התושבים ולפיכך מרוקנת מתוכן את מהותו הדמוקרטית כישות השלטונית הקרובה ביותר לאזרחים. למעשה, נדמה כי יש במרכז הסמכויות ובהגדלת מנגנוני ההתערבות והבירוקרטיה הפך ההיגיון להתמודדות עם תופעת השחיתות המקומית.

אחת מהחזקות הגדולות ביותר של השלטון המקומי היא נגישותו הפיסית והמהותית לאזרח. נגישות זו מזמנת מעורבות אזרחית ועשויה להשפיע לטובה על אפקטיביות מנגנוני הדיווחיות והאחריות לציבור ולשפר את היכולת של האחרון לפקח ולבקר את פעולת הנבחרים. אולם אחריות וסמכות כרוכות זו בזו; חוסר היכולת של השלטון המקומי לפעול ולשנות למען תושביו מולידה אדישות כלפי התהליכים המקומיים ולמעשה “מנטרלת” את מנגנוני הפיקוח והבקרה הטבעיים של הדמוקרטיה. הנה כי כן, על מנת לרפא את חוליי השחיתות ולחזק את הדמוקרטיה המקומית, יש להגדיל את מידת מעורבותו של הציבור בתהליכים המקומיים; על מנת לעודד מעורבות אזרחית, נדרש להעצים את מידת הרלוונטיות של הזירה הפוליטית המקומית באמצעות ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי וכל הדרך למטה עד לאזרחים עצמם.

מדד השקיפות ברשויות המקומיות הוא בשורה משמחת לדמוקרטיה בישראל. הוא כלי חשוב מאין כמותו להובלת שינוי כנה בדפוס הפעולה של השלטון המקומי בישראל ובמערכת יחסיו עם ציבור האזרחים. פרסום המדד מייצר התעניינות פוליטית ותקשורתית ענפה ובכך תורם להעצמת חלקו של השלטון המקומי בציבוריות הישראלית. אך לא זאת בלבד; יש לזכור כי שקיפות שלטונית איננה רק אמצעי יעיל למדידת איכותם הדמוקרטית של התהליכים המקומיים ולחיזוק מנגנוני האחריות והדיווחיות של הנבחרים המקומיים; היא כלי בלתי לא תתאפשר ביקורת ציבורית אפקטיבית על התהליכים השלטוניים; והיא התשתית המניעה ומאפשרת קידום של תהליכי שיתוף ציבור בזירה המקומית. ויודגש; על מנת להיטיב את כני השלטון המקומי בישראל ולבסס את מעמדו הראוי במארג השלטון הדמוקרטי, אין לשבת בחיבוק ידיים ולייחל לרפורמה מקיפה בשלטון המקומי; אפשר ורצוי להשתמש בכלי השקיפות והמידע הקיימים לשם הגדלת המעורבות האזרחית בעניינים הציבוריים המשפיעים על מרחב חיינו.”

כתבה: מורן נגיד, עמיתת מחקר ומובילת פרויקט השלטון המקומי בישראל כפורום קהלת למדיניות.

# נספח: פירוט הקריטריונים

להלן מוצגים 57 הקריטריונים עם הסבר למשמעות הקריטריון:

## 1. דרכי התקשרות עם הרשות המקומית וראש הרשות

שקיפות במגזר הציבורי נמדדת, בין היתר, במידת הנגישות של הרשות, נבחריה ופקידיה אל התושבים. על הרשות להיות מחויבת לקידום ערוצי תקשורת פתוחים עם הציבור. היכולת של התושב ליצור קשר ישיר עם הרשות בכלל ועם בעלי תפקידים מרכזיים בפרט, חיונית לזרימה חופשית של מידע בין הרשות לבין התושב ולהפך.

1. הכתובת הפיזית של משרדי הרשות: חשוב כי הרשות תציין את כתובתה הפיזית, יש לקחת בחשבון תושבים חדשים שאינם מכירים את האזור או תושבים שלא נזקקו להגיע לרשות עצמה. על הכתובת הפיזית להיות מוצגת בצורה ברורה ומוכנת.

2. מספרי טלפון (מרכזיית הרשות/ שלוחות): הטלפון המרכזי של העירייה, מספר שניתן דרכו להגיע לגורמים השונים ברשות. פרסום מרכזיית הרשות מקל על התקשרות הישירה עם הרשות. יש חשיבות לפרסום מספר טלפון אחד מרכזי, ממנו אפשר להמשיך לאתר את הגורם הרצוי.

3. אימייל כללי לרשות/ טופס פניה מקוון/ מייל לפניות הציבור: כתובת הדוא"ל הכללית/טופס פניה מקוון, בדומה לקריטריון הקודם מאפשר פנייה כללית לעירייה במקום לחפש כתובת דוא"ל ספציפית. בנוסף, פנייה במייל חשובה לתושבים שאינם יכולים להגיע לרשות או שאין להם זמן להתקשר וכן לעיתים לא יודע התושב למי עליו לפנות בתוך הרשות המקומית ופניה מרוכזת מקלה עליו את ההתנהלות בסבך המבנה הארגוני.

4. שם ראש הרשות: פרסום שמו של ראש הרשות, מהווה דרישה בסיסית, בהיותו הסמכות העליונה ומתווה המדיניות ברשות.

5. דרכי התקשרות עם ראש הרשות (טלפון/אימייל/טופס מקוון): על מנת לקדם ערכים של נגישות ושקיפות, התושבים וראשי מערכת השלטון המוניציפלית חייבים לקיים שיח ישיר ללא תיווך. בנוסף, זהו אחד הכלים לצמצום סיכוני שחיתות. פניה אחידה לכולם ולא על פי קשר אישי.

## דרכי התקשרות עם האגף והמחלקה

6. שם מנהלת האגף, מחלקה: בהתאם לסעיף 6 (1) לתקנות חופש המידע הרשות צריכה לפרסם את: שמות בעלי תפקידים בכירים, העומדים בראש אגפים, יחידות ויחידות סמך הרשות. המידע נדרש בכדי שהתושב ידע למי הוא צריך לפנות ומול מי הוא אמור להתנהל וכן להגברת האחריותיות.

7. טלפון/אימייל/טופס מקוון/צור קשר עם האגף/מחלקה או עם בעלי תפקידים: דרישה היא לפרסום טלפון כללי ברמת האגף, פרסום הטלפון בעמוד המפרט על האגף מקל על התושב בפנייתו. יש לצאת מתוך נקודת הנחה כי התושב הסביר אינו מכיר את נבכי הרשות המקומית. לרוב לא יודע התושב אל מי הוא אמור לפנות וטלפון כללי של האגף יכול לסייע לו בפניה. דרישת שקיפות ונגישות המידע כוללת גם אפשרות ליצירת קשר פשוטה וקלה למול הגורמים הרלוונטיים ברשות המקומית. יש לאפשר לתושב שאינו פנוי להתקשר או להגיע לאגף אפשרות פניה בכל אחת מהדרכים הללו.

8. שעות קבלת קהל באגף/מחלקה - פרוט שעות קבלת הקהל הן חלק מהשמירה על ערוצי תקשורת פתוחים וישירים בין התושבים לבין הרשות ומאפשרים לתושב לדעת בקלות ובמהירות מתי הוא יכול להגיע לנציגי האגף.

## דרכי התקשרות עם חברי מועצה

9. רשימה של חברי מועצה: חברי המועצה הם נבחרים הציבור ברשות. אי פרסום נבחרים הציבור פוגע בעקרונות הדמוקרטיה ויכול להוביל לכרסום באמון הציבור ברשות. פרסום שמו של חבר המועצה לצד פרסום פרטי ההתקשרות שלו מאפשר לכל תושב לפנות באופן ישיר לחבר המועצה שמייצג אותו.

10. לכל חברות מועצה מצוין אימייל/טופס מקוון/טלפון: חברי מועצת העיר הם ערוץ תקשורת לבעיות תושבים וכן לדברי ביקורת. ערוץ תקשורת עמם חשוב לקשר עם הציבור וכן לגבי לקיחת האחריות ודיווח כלפי התושבים על מעשי ופעילות הרשות. פרסום שמו של חבר המועצה לצד פרסום פרטי ההתקשרות שלו מאפשר לכל תושב לפנות באופן ישיר לחבר המועצה שמייצג אותו.

## הרשות ברשת

11. נוכחות בפייסבוק/טוויטר/יוטיוב/אפליקציה/אינסטגרם: הרשות החברתיות מאפשרות לרשות לנהל תקשורת פתוחה, ישירה, קלה ומהירה עם התושבים ולייצר פורום רחב יותר בין הרשות לבין התושב וחשוב מכך בין התושב לרשות.

## 2. מבקר העירייה

12. פרסום הדו"ח השנתי האחרון (2015 או 2014) של מבקר הרשות: דו"ח מבקר העירייה אינו מחויב בפרסום על פי חוק, אך אין כל ספק שחשיבותו רבה בלמידה ובחינת התנהלות הרשות, הליקויים המתגלים ופעילות הרשות לשיפור

13. פרסום דו"חות השנתיים הקודמות (בהתאמה לעיל) של מבקר הרשות: לשם ההשוואה ומידת השינוי והשיפור חשוב שתהיה היכולת לבחון את דוחות השנים הקודמות.

14. פרסום פרטי קשר של מבקר הרשות, ודרכי הפנייה אליו: פרסום מספר הטלפון ו/או כתובת הדוא"ל של המבקר - אחד משומרי הסף החשובים למניעת מקרי שחיתות הוא מבקר הרשות. חשוב כי תהיה נגישות מלאה של פרטיו לתושבים.

## 3. שקיפות לפי הנדרש בחוק חופש המידע

חוק חופש המידע נכנס לתוקפו במאי 1999 (להלן: "החוק"). החוק קובע כי "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית", באמצעות הממונה על חוק חופש המידע. בהתאם להוראות החוק בדקנו האם פורסמו באתר העירייה הדו"חות השנתיים של הממונה על חוק חופש המידע. הדו"חות כוללים מידע על פעילותו של הממונה (כמות הפניות באותה השנה, מס' הפניות שנענו וטופלו ועוד) ומידע על פעילות הרשות בשנה החולפת. בנוסף, מפרטות תקנות חופש המידע את הפרטים אשר אמורים להיות מפורטים בדו"ח הממונה על חופש המידע כמו 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 ועוד. לגישתנו, המידע הנאסף בדו"ח חשוב מאוד לתושבים ויכול לשמש אותו. ועל כן, הדרשה, להשתמש במידע אשר נאסף ומפורסם בדו"ח ולהנגיש אותו באופן עצמאי באתר הרשות עצמו ולא רק בדו"ח השנתי.

15. פרסום הדו"ח השנתי האחרון של הממונה על חופש המידע (2014): שקיפות לפי הנדרש בחוק חופש המידע: ראה פרוט לעיל. על פי החוק הדו"חות כוללים מידע על פעילותו של הממונה (כמות הפניות באותה השנה, מס' הפניות שנענו וטופלו ועוד) ומידע על פעילות הרשות בשנה החולפת.

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

17. המבנה הארגוני מוצג באתר (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.

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

19. פרסום שם הממונה על חופש המידע ופרטיו: ממונה חופש המידע הוא הדמות ואיש הקשר 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 דומה לאי קיומו ברשות המקומית.

**20.** פרסום שם הממונה על פניות/תלונות הציבור ופרטי התקשרות: ממונה פניות הציבור הינו הדמות לתקשורת ולקבלת תלונות וטענות מציבור התושבים ובכלל. כזוה יש חשיבות רבה לפרסום פרטיו ושמו כדי שהתושב ידע מי האדם העומד מאחורי התפקיד.

**21.** רשימת מאגרי מידע: על פי תקנות חוק חופש המידע יש לפרסם:

(12)6 תיאור ומטרות של מאגרי המידע של הראשות הציבורית, הרשומים לפי חוק הגנת הפרטיות. בידי רשות מקומית קיים מידע רב המוחזק ונאסף על ידה. כל אדם זכאי לעיין במידע המתייחס אליו המוחזק במאגר מידע (למעט מאגרי מידע של מערכת הביטחון), ובעל המאגר חייב לאפשר לו לעיין במידע (סעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות). רשם מאגרי המידע 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). הניקוד שניתן לקריטריון זה הוא 0 אם לא קיים או 1 אם קיים.

**22.** סקירת עיקרי פעולות הרשות המתכננת לשנה הנוכחית ( 2015 ) : הצגה של המיזמים, הפעילויות והתכניות שהרשות מתכננת להוציא אל הפועל בשנה הקרובה. לרוב הסקירה תופיע תחת שכבת המידע "חופש המידע" או "העיר והעירייה".

**23.** פרסום חוקי עזר עירוניים: פרסום חוקי העזר העירוניים מאפשר לתושבים לקבל מידע בנושאים מגוונים מהנחיות העירייה להחזקת כלבים ועד למידע על פתיחת וסגירת עסקים, החוקים נמצאים לרוב תחת שכבת המידע "שירות ומידע לתושב" או תחת "חופש המידע". (ניתן ניקוד גם על קישור ישיר).

#### 4. מענקים ותמיכות

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

**24.** קיומה של ועדת תמיכות: ועדה הממליצה בפני מועצת הרשות, על בקשות לתמיכה כספית בגופים שונים שאינם ממלכתיים או רשותיים ושאינם למטרות רווח, לטובת הציבור. אין זו ועדה סטטוטורית אך בלא המלצתה אין הרשות רשאית לתמוך, בין תמיכה ישירה בין תמיכה עקיפה, בכל גוף שהוא. לא בכל רשות קיימת ועדת תמיכות.

**25.** פרסום פרוטוקולים של דיוני ועדת מענקים ותמיכות: פרסום הפרוטוקולים בנפרד מאלו של ישיבות מועצת העיר, אנו מאמינים שבכדי להקל על נגישות המידע הפרוטוקולים צריכים להתפרסם בנפרד כדי שחיפוש אודות החלטה מסוימת הנוגעת לתמיכות העירייה יהיה פשוט וקל. כאשר נמצא פרוטוקול של ישיבה אחת או שתיים בלבד ניתנה רק חצי נקודה.

#### 5. שקיפות כללי

**26.** פרסום קוד אתי: מטרת הקוד לקבוע ולהגדיר את מערכת הערכים, העקרונות וכללי ההתנהגות שלאורם יפעלו עובדי הארגון. קוד אתיקה הוא כלי, מוכח מחקרית, להגברת היושרה וההתנהלות התקינה בארגונים. כיום קיימות רשויות מקומיות אשר פועלות לאימוץ והטמעת קוד אתיקה. דרישת הקריטריון הוא לפרסם את הקוד באתר האינטרנט כחלק מהצהרת הארגון על מחויבותיו ופומביות ההליך. יש להבהיר כי הקוד מבוסס על ערכי הארגון ואין הכוונה לאמנת שרות. חצי נקודה ניתנה כאשר נמצאה רשימת ערכים בלבד ללא התייחסות ליישומם.

**27.** טופס ניגודי עניינים - ניגוד עניינים הינו אחד מהרעות החולות ומוקדי חולשות של התנהגות בלתי ראויה בשלטון בכלל ובשלטון המקומי בפרט. על כן ישנה חשיבות בפרסום ניגודי האינטרסים על מנת שפעילות נבחר הציבור תניב תוצאות הולמות את האינטרסים של הציבור. עם היכנסו של נשיא ארה"ב ברק אובמה לבית הלבן נדרש על עובד עמו לחתום ולפרסם טופס ניגודי עניינים.

טופס זה הוא אחד הכלים אשר אנו ממליצים לרשות לאמץ ולפרסם על מנת לצמצם את סיכויי ניגודי העניינים מבעוד מועד. פרסום טפסים לגבי ניגודי עניינים של נכחרי ציבור ובכירים (לדוגמה, ראש הרשות וסגניו, חברי מועצה, מנכ"ל והנהלה בכירה): טופס שבו עובד עירייה צריך להצהיר כי תפקידו והמשרה בה הוא מחזיק ברשות לא גורמים לניגוד עניינים עם עיסוק/ארגון/מוסד/אדם אחר. (דוגמא לטופס ניגוד עניינים מצויה בנספח ב')

28. פרסום הסכמים קואליציוניים: שקיפות נדרשת בפרסום ההסכמים במטרה שציבור הבוחרים ידע ויבין את התמונה בכללותה.

## 6. ישיבות מועצה

29. פרסום מועדי הישיבות ומיקומן: אנו סבורים כי אחד הצעדים להגברת שקיפות שלטונית הוא שילובו של התושב בתהליכי קבלת ההחלטות ברשות, אחד הכלים לכך הוא פתיחת ישיבות מועצת העיר לקהל התושבים. לפיכך, אנו רואים חשיבות רבה לפרסום המועד והמיקום של ישיבות המועצה. הניקוד שניתן לקריטריון זה הוא יש/אין.

30. פרסום פרוטוקולים: פרסום פרוטוקול ישיבת המועצה מחויב על פי פקודת העיריות, ודורש אישור של כל חברי המועצה שהשתתפו בישיבה. פרסום הפרוטוקול נחוץ על מנת לאפשר לתושב גישה קלה לנעשה ולנידון ברשות. הקריטריון בחן גם את אופן פרסום הפרוטוקולים - וידיאו ואודיו (נדרש לציין אם נמצאו פרוטוקולים באודיו בלבד): יש חשיבות לפרסום הפרוטוקולים לא רק כפורמט כתוב אותו ניתן לערוך לפני העלאת הקובץ לעיון התושבים אלא גם לקבצי אודיו ווידאו, עליהם קשה יותר לבצע מניפולציית עריכה כלשהי והם מספקים לתושבים שלא יכולים להגיע לישיבות להישאר מעודכנים ומעורבים בתהליכי קבלת ההחלטות ברשות. חצי נקודה ניתנה לפרוטוקולים מתומללים.

## 7. כספים - תקציב

תקציב הרשות: רשות מקומית מחויבת, בהתאם לתקנות חוק חופש המידע, להעמיד לרשות הרבים דיווח שנתי על פעילותה הכלכלית הכולל את התקציב של השנה החולפת והנוכחית ופירוט הוצאות ע"פ סעיפי התקציב. משאבי הרשות מגיעים ברובם מהתושבים וחלוקת המשאבים ברשות משפיעה באופן ישיר על רווחת התושב. מכאן, פעילותן הפיננסיות של הרשויות אמורות להיות פתוחות וגלויות לעיני הציבור. בנוסף, לפרמטרים המחויבים מתוקף החוק, בדקנו פרסום תכנון לעומת ביצוע, פרסום חמשת מקבלי השכר הגבוה ברשות (לא שמי), פרסום דו"חות כספיים מלאים, פרסום הפרוטוקולים של דיוני ועדת התקציב.

31. פרסום התקציב לשנה הנוכחית: בהתאם לתקנות חופש המידע הרשות מחויבת להעמיד אחת לשנה דיווח על פעילותה הכלכלית הכולל את התקציב של השנה החולפת ונוכחית ופירוט ההוצאות לפי סעיפי התקציב. משאבי הרשות מגיעים ברובם מהתושבים וחלוקתם משפיעה באופן ישיר על התושב. מכאן, על הפעילות הפיננסית של הרשות להיות גלויה לעיני כל. בנוסף, דרישתנו היא לתקציב נגיש המאפשר ניתוח וחינוכים שונים, הינו נגישותו נבחנת בהיותו בקובץ אקסל ולא בפורמט תמונה סטטית. חצי נקודה ניתנה לקובץ בפורמט לא נגיש וסטטי.

32. פרסום תקציב השנתיים הקודמות (לפי החוק: רק לשנה החולפת). חשיבות הצגת תקציב השנתיים הקודמות ביכולת ההשוואה והשוני בין התקציבים וניצולם. התקציב מראה את סדר העדיפות של הרשות והתושב זכאי לדעת מידע חשוב זה ולנתח אותו. חצי נקודה ניתנה אם המידע לא פורסם בקובץ אקסל או שנמצא פרסום של שנה אחת.

33. פרסום תכנון לעומת ביצוע (מקורות כספיים ושימושים לכל מחלקה) : פירוט של כמות הכסף שהעירייה תכננה להוציא בהצעת התקציב לעומת הכסף שיצא בפועל תוך ציון המטרה שלשמה הייתה ההוצאה. למשל, בנייה של בית ספר ציבורי, כמה כסף הוקצה לעומת כמה כסף הוציאה העירייה בפועל על הפרויקט. הוצאות אמיתיות אל מול התכנון בתקציב. מאפשר לתושב בקרה ופיקוח על ניצול משאבי הרשות ויעילותה.

34. פרסום חמשת מקבלי השכר הגבוה ברשות לפי תפקידים בלבד (ללא שמות): רשימת התפקידים המשתכרים בשכר הגבוה בעירייה. שקיפות נתוני השכר מאפיינים גופים ציבוריים אשר רוב כספם מגיע מהציבור. תושבי העיר הם כבעלי העניין בחברות הציבוריות וראוי כי ידעו את שכר 5 הבכירים ביותר ברשות.



35. פרסום הדו"חות הכספיים של הרשות לשנה הנחקרת ( מאזן + דו"ח רווח והפסד): בעוד שהתקציב משמש ככלי לתכנון הוצאות והכנסות הרשות, הדוח הכספי מתאר את מצבה הפיננסי של הרשות והוא מופק בסוף כל תקופה חשבונאית. הדוח הכספי מורכב מדוח הפסד רווח ודוח מאזן.

36. פרסום הפרוטוקולים של דיוני התקציב בוועדת הכספים של תקציב: בדומה להסבר שניתן בקריטריון המתייחס לפרוטוקולים של מענקים ותמיכות אנו סבורים כי העלאת הפרוטוקולים לאתר האינטרנט מאפשרת לתושבים גישה לתהליך קבלת ההחלטות ברשות. הדרישה היא לפרסום נפרד של הפרוטוקולים שלא כחלק מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה.

## 8. כספים - ארנונה

37. תעריפי ארנונה (פרטית, עסקית, ציבורית): מדי שנה כל רשות מפרסמת חוברת ארנונה הכוללת את התעריפים לשנה הקרובה והן את הקריטריונים שמקנים לתושבים הנחה/פטור בתעריפי הארנונה. כך יכול התושב ללמוד על זכויותיו וחובותיו בכל הקשור לארנונה.

38. קריטריונים להנחות ופטורים בארנונה: בדומה לקריטריון הקודם קריטריון זה מספק לאזרח מידע באשר לזכויותיו.

## 9. רכש, תשתית וכוח אדם - חוזים ומכרזים

נושא המכרזים נתפס כאחת הרעות החולות ברשויות מקומיות. על מדיניות הרכש של הרשות להיות גלויה, הן בכדי לאפשר תחרות הוגנת בהתאם לעקרונות השוק החופשי והן בכדי לאפשר לציבור להיות מעורב בקביעת האופי הכלכלי של העיר.

39. פרסום מכרזי תשתית ורכש באתר: הבסיס לתחרות הוגנת הוא בפרסום המכרזים. יש לציין כי, מתוך ההבנה כי הרשות מורידה מהאתר מכרזים שאינם ברי תוקף וייתכן מצב שבו שברגע נתון אין לרשות מכרזים עדכניים, ניתנה נקודה גם על קיומו של עמוד המוקדש לפרסום מכרזים גם אם עמוד זה ריק מפרסומים חדשים.

40. פרסום קריטריונים במכרז: התבחינים הנדרשים על מנת להשתתף במכרז מאפשרים למתחרים על המכרז ללמוד על מידת התאמתם להגשת המכרז. הניקוד שניתן לקריטריון זה הוא יש/אין. זאת בשל האפשרות שבקריטריון הקודם לא היו מכרזים.

41. פרסום פרוטוקולים של ועדת מכרזים: פרוטוקולים, כאמור, בכל נושא, מהווים מקור מידע לתהליכי החלטה ברשות.

42. פרסום תוצאות המכרזים באתר העירייה (בנפרד מפרוטוקול הוועדה): פרסום הזוכים במכרז חשוב בשל האפשרות לעקוב האם הזוכים עומדים בקריטריונים הנדרשים.

## 10. חוזים ומכרזים - כח אדם

43. פרסום המכרזים באתר: רשימת הדרושים של הרשות. חשיבות קריטריון זה בדומה לחשיבות פרסום מכרזי התשתית ביצירת תחרות הוגנת.

44. פרסום תנאי סף במכרז: רשימת הדרשות של התפקיד. הניקוד שניתן לקריטריון זה הוא יש/ אין. קריטריון ללא ניקוד מספרי, בשל האפשרות שבזמן חיפוש המכרזים לא היה לרשות כל דרישה לכוח אדם.

## 11. רישוי עסקים

45. 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 שיכול להקל על כל תושב בתהליכים הביורוקרטיים הנדרשים.

## 12. תכנון ובנייה

46. נדל"ן הוא מהנכסים היקרים ביותר הנמצאים בידי אזרחי המדינה, או בסביבת מגוריהם. בשנים האחרונות החלו רשויות שונות להציג באתרי האינטרנט שלהן מידע על תהליכי תכנון ובנייה. מידע קונקרטי לתושב בנושאי רישוי ופיקוח והיתרי בנייה: 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.

47. פרסום פרוטוקולים של ועדת תכנון ובניה- חשיבות הפרוטוקולים, כאמור היא ביכולת של התושב לעקוב אחר תהליכי קבלת החלטות.

## 13. מידע סביבתי

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 ע"י הצבתם של פחי מחזור ברחבי העיר, מכירת קומפוסטרים, חלוקת פחים מיוחדים להפרדת פסולת ועוד. לצד הפעולות בשטח הרשויות מחויבות, בהתאם לתקנות חוק חופש המידע להעמיד לעיון הציבור כל מידע סביבתי שקיים בידן. על אף שהחוק אינו מחייב את הרשות באיסוף המידע אנו מאמינים כי על הרשויות לעשות מעל ומעבר על מנת שיהיה בידן מידע מסוג זה. מידע זה חיוני הן לרשות והן לתושב בקבלת החלטות בעלות השלכות סביבתיות ובריאותיות. אך הגיוני שהתושב יוכל למצוא מידע זה, באופן נגיש וברור, באתר הרשות בה הוא מתגורר, ולכל הפחות הפניה ישירה מהאתר אל המידע. על פי הנדרש בתקנות חופש המידע בדקנו קיום תוצאות מדידות של: איכות מי שתיה ומי הרחצה בחופים, רעש, קרינה מייננת ובלתי מייננת. בנוסף בדקנו, האם יש פרסום פרוטוקולים של ועדת איכות הסביבה ואם מסופק לתושבים מידע לגבי מיקום מתקני אגירה למחזור. יש קריטריונים רבים שניתנים לבדיקה אך בחרנו את אלה אשר אנו תופסים כמעניינים ורלוונטיים ביותר לתושב.

48. דו"חות איכות מי שתיה. דוחות המתקבלים לעיתים מאיגוד המים.

49. תוצאות מדידות רעש: מדידות רעש מאולמות שמחה, מפעלים, אתרי בנייה.

50. רשימת אנטנות סלולריות (מיקום, סוג מתקן, מספר, מפעיל).

51. תוצאות מדידות קרינה מייננת ובלתי מייננת (מידע המתייחס לשנת 2012 ואילך).

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

53. פרסום פרוטוקולים של ועדת איכות הסביבה.

54. האם יש פרסום לגבי מיקום מתקני אגירה למחזור (אלקטרוניקה, בגדים וכו').

## 14. חברות עירוניות

החברות העירוניות נמצאות בבעלות הרשות המקומית ומוקמות לצרכי פיתוח שונים וטיפול בפרויקטים ספציפיים. מן ההכרח שמידע על פעילותה יהיה 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.

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

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

57. דו"חות שנתיים של החברות העירוניות: הכוונה לדיווח הכספי של החברות. חצי נקודה ניתנה אם היה פרסום רק לחלק מהחברות.



## שקיפות בין"ל-ישראל

טלפון: 03-6409176

ח'ייל: [shvil@TI-Israel.org](mailto:shvil@TI-Israel.org)

אתר: [www.TI-Israel.org](http://www.TI-Israel.org)

פייסבוק: [TransparencyIL](https://www.facebook.com/TransparencyIL)

