

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ד-2024



שקיפות והגנה על הפרטיות

חופש המידע ברשויות המקומיות



חופש המידע ברשויות המקומיות

רקע

עקרון השקיפות הוא אבן יסוד מהותית להבטחת שלטון החוק והמינהל התקין, והוא הבסיס הראוי להתנהלותה של מערכת שלטונית שאמורה לשרת את התושבים. השקיפות כרוכה במימוש זכות הציבור לחופש מידע, ונבחנת בין היתר במידת החשיפה והנגישות של המידע המצוי ברשותן של הרשויות הציבוריות וזמינותו לציבור.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, נכנס לתוקפו במאי 1999 ונועד להנהיג בישראל את "מהפכת השקיפות"; מטרתו העיקרית היא להטמיע תפיסת יסוד של שיתוף במידע המוחזק בידי הרשויות השלטוניות, והאחראי לביצועו הוא שר המשפטים. לפי הוראות החוק, אזור או תושב המעוניין במידע יכול לפנות בבקשה לרשות ציבורית לקבלת מידע שהיא מחזיקה בו. עם זאת, החוק קבע סייגים למסירת המידע, ובכללם נסיבות או מקרים שבהם הרשות רשאית לדחות בקשה למידע, וכן סוגי מידע שאסור לרשות למסור וסוגי מידע שהרשות אינה חייבת למסור. משהחליטה הרשות לדחות בקשה למידע, כולה או חלקה, עליה לנמק את הדחייה בתשובתה למבקש המידע; מי שבקשתו נדחתה או נענתה באופן חלקי רשאי לעתור על החלטת הרשות לבית משפט לעניינים מינהליים.

בהתאם להחלטת ממשלה משנת 2011 בעניין יישום חוק חופש המידע, הוקמה בשנת 2012 במשרד המשפטים היחידה הממשלתית לחופש המידע (היחידה הממשלתית), במטרה להגביר את השקיפות השלטונית ולקדם את יישום חוק חופש המידע בקרב הרשויות הציבוריות - לרבות באמצעות הנחיה, הדרכה ובקרה.



נתוני מפתח

76%	24%	8,847	ל-95% (1,923)
מסך בקשות המידע לרשויות המקומיות בשנת 2022 הופנו לעיריות (6,703); 14% (1,285) למועצות מקומיות ו-10% (859) למועצות אזוריות	שיעור הגידול במספר הבקשות שהוגשו לקבלת מידע ברשויות המקומיות בשנים 2021 - 2022; לעומת קיטון של 12% במספר הבקשות שהוגשו למשרדי ממשלה וליחידות הסמך באותן שנים	בקשות למידע הוגשו לרשויות המקומיות בשנת 2022; לעומת 13,028 בקשות למידע שהוגשו למשרדי הממשלה וליחידות הסמך	מכלל 2,014 הרשויות הציבוריות שחוק חופש המידע חל עליהן, בהן 257 הרשויות המקומיות, אין גוף מאסדר לעניין החוק
רק 23.5% (20)	ב-80% (206)	258	19%
ממשל החברה הערבית דיווחו על בקשות למידע בכל אחת מהשנים 2019 - 2022; 16% מהן (14) לא דיווחו כלל על בקשות למידע בשנים אלה; 23.5% מהן (20) לא דיווחו בשלוש מארבע השנים; 37% מהן (31) לא דיווחו באחת או בשתיים מארבע השנים	מהרשויות המקומיות כתובות הדואר האלקטרוני המשמשות בתחום חופש המידע הן אינן יעודיות לתחום	עתירות הוגשו על ידי מבקשי מידע לבית המשפט בשנת 2022 נגד רשויות מקומיות שדחו בקשות למידע או נענו לבקשות באופן חלקי; לעומת 203 עתירות שהוגשו נגד משרדי ממשלה ויחידות סמך באותה שנה	מהממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות לא מסרו ליחידה הממשלתית נתונים לשנת 2022 על יישומו של חוק חופש המידע

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד דצמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות המרכזיות לקידום חופש המידע והשקיפות בשלטון המקומי. הרשויות המקומיות שנבדקו הן עיריות **אשדוד, חיפה, נתניה וראש העין** וכן המועצה האזורית **מטה יהודה** (הרשויות שנבדקו). במסגרת הבדיקה נסקרו היבטים שונים הקשורים ביישום הוראות חוק חופש המידע והתקנות שהותקנו מכוחו, הנוגעים להעמדת מידע לרשות הציבור ולרשות מבקשי המידע; כן נסקרו ממשקי הפעילות של הרשויות המקומיות עם היחידה הממשלתית לחופש המידע. כמו כן, נערכו פגישות עם נציגי עמותות הפועלות למען קידום חופש המידע במגזר הציבורי





- לצורך הגברת הפיקוח על פעילותן של רשויות ציבוריות והתמודדות עם תופעות של שחיתות במוסדות השלטון; בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ביחידה הממשלתית לחופש המידע ובמשרד הפנים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



אסדרה בתחום חופש המידע - חוק חופש המידע חל על 2,014 רשויות ציבוריות, אולם סמכויות היחידה הממשלתית חלות על 91 (5%) בלבד מכלל הרשויות הציבוריות (31 משרדי ממשלה ו-60 יחידות סמך). על יתר 1,923 הרשויות הציבוריות (95%), ובהן 257 הרשויות המקומיות (13%), הן אינן חלות. 25 שנים מאז חוק חופש המידע, ו-11 שנים מאז הוקמה היחידה הממשלתית, ל-95% מהרשויות הציבוריות במדינה שחוק חופש המידע חל עליהן, ובכללן הרשויות המקומיות, אין אפוא גוף מאסדר שיבטיח שהן פועלות ליישמו בצורה מיטבית.



מעמד היחידה הממשלתית לחופש המידע וסמכויותיה - אופן הקמתה של היחידה הממשלתית לא איפשר להקנות לה סמכויות אסדרה כלפי הרשויות המקומיות וכלפי רשויות ציבוריות נוספות שהחוק חל עליהן שאינן משרדי ממשלה ויחידות סמך. על פי עמדת משרד הפנים, הוא אינו מוסמך על פי חוק לשמש גוף מאסדר בתחום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות, והוא אף מתנגד לקביעת גוף אחר שיהיה אמון על יישום חוק חופש המידע בהן. שקיפות הפעילות ברשויות המקומיות ומילוי חובותיהן לפי חוק חופש המידע צריכים להיות אינטרס ראשון במעלה של משרד הפנים כמי שאחראי לתפקודן התקין. ואולם, בהתנגדותו למילוי התפקיד בעצמו ואף למינוי גורם אחר שימלא אותו תרם משרד הפנים במו ידיו להמשך המצב הקיים, שבו אין גוף שמאסדר את פעילותן של הרשויות המקומיות בתחום זה. משרד המשפטים בחן במהלך השנים את מעמד היחידה הממשלתית וסמכויותיה, נוכח הקבוע בסעיף ו' להחלטת הממשלה מ-2011, אך בשל התנגדות משרד הפנים לא הורחבו סמכויות היחידה ולא הוחלו על הרשויות המקומיות. עוד נמצא כי הבחינה האחרונה של הנושא נערכה במשרד המשפטים בשנת 2018.



טיפול בתלונות של מבקשי מידע על יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות - חרף ההנחייה המפורשת שנתן בשנת 2019 מנכ"ל משרד הפנים דאז, המשרד לא הביא לידיעת הציבור את האפשרות להגיש לממונים על מחוזות המשרד תלונות כנגד רשויות מקומיות על אי-מתן מענה לבקשות חופש המידע. אף שבשנת 2022 העבירה היחידה הממשלתית לטיפול המחוזות 52 תלונות, המחוזות טיפלו בשנים 2020 - 2022 ב-35 תלונות בלבד. נוסף על כך, אין מעקב אחר הטיפול בתלונות אלה.



דיווח על נתונים סטטיסטיים - מנתוני דוח היחידה הממשלתית לשנת 2022 עולה כי במהלכה הוגשו 258 עתירות נגד רשויות מקומיות. מספר העתירות הרב ביותר הוגש נגד עיריית בני ברק - תשע עתירות, עיריית טירת כרמל - שמונה עתירות, עיריית טייבה ונצרת



והמועצות המקומיות כפר מנדא ושעב - שבע עתירות כל אחת. בדוח לא נמצא מידע על אודות פסקי הדין שניתנו, קרי כמה עתירות התקבלו וכמה נדחו. לשם השוואה, בשנה הקודמת הוגשו 236 עתירות, כ-10% פחות ממספרן ב-2022. על פי דוח היחידה ל-2021, בבתי המשפט ניתנו 159 פסקי דין לגבי רשויות מקומיות; מתוכם קיבל בית המשפט 138 עתירות של מבקשי מידע (פסק לחובת הרשויות הוצאות בסך כ-378,000 ש"ח), ולגבי היתר - 21 פסקי דין - דחה את העתירה (ופסק לזכות הרשויות 36,500 ש"ח).

ישום חוק חופש המידע בשלטון המקומי לעומת יישומו בשלטון המרכזי - בעוד שבשנים 2019 - 2021 חלה עלייה רציפה בדרישת הציבור למידע ממשרדי הממשלה ומיחידות הסמך (12,549 בקשות, 13,390 ו-14,838 בהתאמה) הרי שהמגמה בשלטון המקומי נעצרה (6,285 בקשות, 7,117 ו-7,139 בהתאמה). עם זאת, נראה כי בשנת 2022 חלה עלייה במימוש זכות הציבור לקבלת מידע מהשלטון המקומי (8,847 בקשות), ואילו בשלטון המרכזי הוא פחת (13,028 בקשות). בשנים 2019 - 2022 היה מספר העתירות שהוגשו כנגד הרשויות המקומיות (1,081) גדול ממספר העתירות שהוגשו כנגד משרדי הממשלה ויחידות הסמך (674). בביקורת נמצא עוד כי נוהלי היחידה הממשלתית אינם מחייבים את הרשויות המקומיות.

פרסום מידע לידיעת הציבור (שקיפות המידע) ברשויות שנבדקו - על פי חוק חופש המידע כל רשות ציבורית נדרשת לפרסם דיווח שנתי שיכלול בין היתר את תקציב ההוצאות מול הביצוע בשנה החולפת, התקציב לשנה הנוכחית ודיווח הממונה על העמדת מידע לציבור בשנה זו, וכן לפרסם מידע בדבר ההנחיות המינהליות שעל פיהן היא פועלת. למרות זאת הרשויות **אשדוד, חיפה, וראש העין לא כללו באתריהן במרשתת נתונים כספיים בדבר תקציב ההוצאות מול הביצוע בשנה החולפת (2022). כל הרשויות שנבדקו - **אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה** לא פרסמו את נוהלי העבודה שלהן - נהלים פנימיים המסדירים את תהליכי עבודתן ושיטות פעולתן. עיריית **חיפה** לא פרסמה באתר שלה את התקציב לשנת 2023.**

מידע לשעת חירום - משרד המשפטים ומשרד הפנים לא אסדרו את חובתן של הרשויות הציבוריות - בשלטון המרכזי והמקומי - לפרסם מידע חירום לטובת הציבור בעיתות שגרה או חירום.

מסירת המידע למבקשים (שיתוף המידע) ברשויות שנבדקו - בעיריית ראש העין אין מתקבלות כלל בקשות למידע מצולם. זאת, בשונה מעיריות **אשדוד, חיפה ונתניה, שבהן חלק גדול ואף עיקרי מהבקשות המתקבלות הן בנושא מידע מצולם (כך לדוגמה, באשדוד - 467 מתוך 710 הבקשות בשנת 2021 ו-547 מתוך 738 הבקשות בשנת 2022; בחיפה - 250 מתוך 512 הבקשות בשנת 2021 ו-164 מתוך 362 הבקשות בשנת 2022). לנוכח הביקוש הגדול למידע מצולם בעיריות אלו אל מול היעדר הביקוש למידע מסוג זה בעיריית **ראש העין**, נראה כי הציבור בראש העין אינו מודע לזכותו לבקשו. מ"א **מטה יהודה** אינה מפעילה מערך מצלמות בתחום שיפוטו. עוד נמצא כי הרשויות שנבדקו אינן פועלות באופן אחיד בטיפול בבקשות למידע. **בקשות למידע מצולם:** עיריות **חיפה ונתניה** מתנות את מסירת המידע המצולם בהצגת צו בית משפט. כפועל יוצא מכך, מרבית מבקשי המידע בוחרים שלא לפתוח בהליך משפטי לקבלת הצו שנדרש, והעיריות אינן מוסרות להם את המידע שביקשו. עיריית **אשדוד** אינה מתנה את מסירת התיעוד המבוקש בצו בית משפט. **בקשות למידע שנדחו או שנענו חלקית:** עיריית **אשדוד** דיווחה ליחידה**



הממשלתית על כל הבקשות שבהן טיפלה, גם אם לא מסרה את כל המידע המבוקש, כבקשות שהתקבלו וטופלו במלואן. בקשות נוספות למידע שלא טיפלה בהן - בין משום שהייתה מנועה מלמסור את המידע ובין משום שבחירה שלא למסור אותו בהיעדר חובה על פי החוק - לא דווחו כלל על ידי העירייה ליחידה הממשלתית. במדגם בקשות שנדחו או שנענו באופן חלקי עלה כי עיריית **חיפה** מנמקת את החלטותיה ומעדכנת את המבקשים בדבר זכאותם לעתור לבית המשפט נגד ההחלטה, אולם היא אינה מציינת את סד הזמנים להגשת העתירה. עיריית **נתניה** אינה מעדכנת את המבקשים בדבר זכאותם לעתור לבית המשפט נגד ההחלטה ואינה מעדכנת אותם בדבר סד הזמנים הקבוע לכך. מ"א **מטה יהודה** פונה בעל פה למבקשים שאת בקשותיהם דחתה ואינה משיבה להם בכתב.

אופן המענה של הרשויות המקומיות לבקשות מידע רוחביות - נמצאה שונות במעני הרשויות המקומיות על בקשות מידע רוחביות (בקשות מידע זהות המופנות במקביל לכל הרשויות או לחלקן). השונות מצביעה על מנעד הפרשנויות האפשריות ועל הפערים בתפיסות בין הרשויות. כך לדוגמה, במקרה של בקשה רוחבית לחשיפת יומני בכירים - בעיריות **אשדוד**, **חיפה**, **נתניה** ו**ראש העין** ובמ"א **מטה יהודה** לא הייתה הקפדה על ניהולו של יומן ראש הרשות הכולל רישום מפורט של מלוא הפרטים הנדרשים - מועדי הפגישות והנושאים, זהות מפורטת של המשתתפים בהן - הן פגישות פנימיות ברשות המקומית והן פגישות עם גורמים חיצוניים. כמו כן, חלק מן היומנים שנמסרו כללו פרטים אישיים של העובדים - פרטי איתור, פרטים רפואיים, ימי חופשה - שלא היו צריכים להימסר בשל החשש לפגיעה בפרטיות.

הממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות והכשרתם - קיימים הבדלים בין הנחיית נציבות שירות המדינה בעניין הממונה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך לבין הגדרת תפקיד הממונה ברשויות המקומיות שפורסמה בפברואר 2023. ההבדלים העיקריים נוגעים לגורמים ברשות שהממונה עשוי להיות כפוף אליהם ולמאפיינים חסרים בהגדרת תפקיד הממונה ברשויות המקומיות כגון תקופת הכהונה, התגמול לממונה ומינוי מסייע לממונה. תפקיד הממונה על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות הוטל, עד פרסום הגדרת תפקיד הממונה ב-2023, על עובד כתפקיד נוסף, בדרך כלל ללא הליך תחרותי וללא שימת לב לגורם ברשות שהממונה כפוף לו. משרד הפנים לא הגדיר את תקופת הכהונה של הממונים ברשויות המקומיות, שלא כמו מקביליהם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, והם אינם מקבלים תגמול על מילוי התפקיד. בביקורת עלה כי פרט ל**ראש העין**, יתר הרשויות שנבדקו - **אשדוד**, **חיפה**, **נתניה** ו**מטה יהודה** - מינו מרכזות תחום, כדי לסייע לממונים בעבודתם ובפועל הן עושות את מרבית העבודה בנושא. הגדרת התפקיד של הממונה ברשויות המקומיות עיגנה את חובתו לעבור הכשרה של היחידה הממשלתית. הממונים של הרשויות **אשדוד**, **נתניה** ו**ראש העין** עברו את ההכשרה. על פי שיקול דעתן של הרשויות המקומיות, ובייחוד כשהממונה על העמדת מידע לציבור הוא בכיר, שלחו חלק מהן את מרכזת התחום לקורס ההכשרה. מרכזות התחום ב**אשדוד** ו**מטה יהודה** עברו את ההכשרה, ואילו מרכזת התחום ב**חיפה** לא עברה הכשרה.

חופש המידע ברשויות החברה הערבית - 34 מבין 85 הרשויות (כ-40%) לא דיווחו כלל ליחידה הממשלתית על בקשות הנוגעות לחופש המידע שהתקבלו בארבע השנים 2019 - 2022 או בשלוש מהן; 31 רשויות (37%) לא דיווחו בשתיים או באחת מארבע השנים; רק 20 רשויות (23.5%) דיווחו על בקשות בכל ארבע השנים. במועד סקירת אתריהן של 34 הרשויות שלא דיווחו על בקשות בכל ארבע השנים או בשלוש מהן, לא הייתה גישה



לאתרים של שלוש מהרשויות. אשר ליתר 31 הרשויות, מסתמן כי נוסף על אי-עמידתן בהוראות המחייבות לעניין מסירת המידע, הן גם אינן מיישמות כנדרש את ההוראות לעניין שקיפות המידע לציבור. כך לדוגמה, כל 31 הרשויות לא כללו באתריהן את ההנחיות המינהליות המסדירות את אופן פעילותן (נהלים פנימיים); 29 מבין 31 הרשויות לא כללו באתריהן את המידע הנדרש בנושא איכות הסביבה; 28 רשויות לא פרסמו באתריהן אם נתנו תמיכות או מימנו קרנות ומלגות ומה סכומן; 26 רשויות לא כללו באתריהן נתונים כספיים בדבר תקציב הוצאות מול ביצוע בשנה החולפת (2022); 21 רשויות לא פרסמו את תקציב השנה הנוכחית (2023); 17 רשויות לא כללו באתריהן את תרשים המבנה הארגוני שלהן; שש רשויות לא כללו באתריהן את חוקי העזר שלהן. הנתונים האמורים מלמדים כי רשויות רבות בחברה הערבית טרם הפנימו את חובתן החוקית לפעול לשקיפות המידע ולשיתופו עם הציבור.



פרסום מידע לשעת חירום - כל אתרי המרשתת של הרשויות שנבדקו - אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה - כוללים מידע נרחב ועדכני לשעת חירום, ובכלל זאת מידע עדכני הנוגע למלחמת חרבות ברזל. בין היתר פורסמו הנחיות פיקוד העורף והמשטרה; הוראות היערכות לשעת חירום והנחיות מצילות חיים לתרחישים שונים; רשימת המקלטים הציבוריים וכתובותיהם; שירותים חיוניים בשעת חירום; טלפונים וקישורים שימושיים לשעת חירום; מוקדי מידע של משרדי ממשלה ושל גופים חיוניים בשעת חירום; מוקדי סיוע לתמיכה נפשית; יוזמות התנדבות; עדכונים שוטפים ומבזקים. מידע זה יש בו כדי לסייע ולהועיל לתושבים ולאזרחים הדירים בתחומן.

קשרי הגומלין של הרשויות המקומיות עם היחידה הממשלתית - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הליווי המקצועי והיעוץ שמעניקה היחידה הממשלתית לממונים ברשויות המקומיות, את הזמינות הרבה להיוועצות ואת ההכשרות שהיא מקיימת עבורם, גם בהיעדר סמכויות קבועות בהחלטת הממשלה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד המשפטים ולמשרד הפנים לקבל החלטה נוכח הקבוע בסעיף ו' להחלטת הממשלה מ-2011, שלפיה יש לבחון את מעמדה וסמכויותיה של היחידה הממשלתית, לרבות האפשרות להקנות לה סמכויות נדרשות ביחס לרשויות המקומיות, ולנקוט את הצעדים הנדרשים לקביעת גורם מאסדר לרשויות המקומיות לצורך הגברת השקיפות וחופש המידע בשלטון המקומי. עוד מומלץ לשקול להרחיב בהדרגה את סמכויות היחידה הממשלתית גם לכלל הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן. אם קיים קושי בהכפפת חלק מהרשויות הציבוריות ליחידה בתוך משרד המשפטים, יש לבחון את האפשרות לפעול להפיכתה ליחידה עצמאית ולנתקה ממשרד המשפטים. יש לבחון, בהתאמה, גם את תקציב היחידה ואת מצבת כוח האדם שלה.



כשם שהממשלה יצרה גוף מיוחד לעניין אסדרת תחום חופש המידע במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, מומלץ כי יוקנו לגוף רלוונטי סמכויות זהות גם כלפי הרשויות המקומיות. הגברת יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות תאפשר לתושבים להיות מעורבים





בתהליכים שהן מובילות, לפקח ולהשפיע על פעילותן ותביא לשיפור השירות שהן מספקות ולחיזוק אמון הציבור בהן.

מומלץ שהיחידה הממשלתית תמשיך ותפעל להעלאת המודעות בכל הנוגע להגשת בקשות למידע מהרשויות הציבוריות בכלל, ומהרשויות המקומיות בפרט. כן מומלץ כי גם הרשויות המקומיות יפעלו להגביר את מודעות התושבים לקיום החוק באמצעות הסברה מתאימה ולעודד אותם להגיש בקשות למידע על אודות פעילויותיהן. על הרשויות המקומיות לפעול ביתר שאת להנגשת המידע שברשותן. מומלץ שמשרד הפנים, בסיוע היחידה הממשלתית, יעודד ויתמרץ את הרשויות המקומיות ליישם את חוק חופש המידע במלואו ובכך גם להביא להפחתת מספר העתירות שמוגשות נגדן בנושא זה. עוד מומלץ כי כל הרשויות המקומיות יאמצו את נוהלי היחידה, לרבות הנהלים הנוגעים להגברת השקיפות. אי-היכולת לאכוף את יישום הנהלים מצביעה אף היא על צורך בגורם מאסדר לרשויות המקומיות.

על משרד הפנים להביא לידיעת הציבור כי תושבים המעוניינים להתלונן על רשות מקומית על אי-מתן מענה לבקשה לפי חוק חופש המידע, יכולים לפנות לממונים על המחוזות במשרד. מומלץ למשרד הפנים ולמשרד המשפטים לשקול לפעול להסמכת היחידה הממשלתית לגורם שיטפל גם בתלונות נגד רשויות מקומיות ולתת לה אף סמכות להורות על תיקון ליקויים שעלו בפעילותן. זאת כדי לאפשר לכל מי שמתלונן כנגד רשות מקומית לקבל מענה ראוי לתלונה שהגיש. קביעת גורם מקצועי שיברר תלונות כנגד הרשויות המקומיות יכול לייתר הגשת חלק מהעתירות לפחות ובכך להביא גם להפחתה במספרן.

על עיריות **אשדוד, חיפה וראש העין** לפרסם באתריהן במרשתת דיווח שנתי שלם, תוך הקפדה על כל סעיפי הדיווח, כמפורט בתקנות חופש המידע. על כל הרשויות שנבדקו - **אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה** - לשקול לפרסם באתריהן במרשתת את ההנחיות המינהליות שלהן, לרבות נוהליהן הפנימיים שיש בהם עניין לציבור. מומלץ כי משרד המשפטים ומשרד הפנים יפעלו לאסדר את חובתן של הרשויות הציבוריות - בשלטון המקומי והמרכזי - לפרסם מידע חירום לציבור בעיתות שגרה או חירום.

קיים צורך ממשי בגיבוש ובחידוד של עקרונות פעולה מנחים אחידים ומחייבים בתחום מסירת המידע לכלל הרשויות המקומיות. בתוך כך, מומלץ כי משרד המשפטים יקבע הנחיות ברורות וסדורות בנושא אופן הטיפול בבקשות לקבלת מידע מצולם. על עיריית **אשדוד** לפעול בהתאם להוראות החוק בדבר אופן הטיפול בבקשות למידע ואופן הדיווח, בכל הנוגע לבקשות שלמגשיהן לא נמסר כל מידע או נמסר רק חלק מהמידע. על עיריית **חיפה ונתניה** ומ"א **מטה יהודה** להקפיד לעדכן בכתב את המבקשים שבקשותיהם נדחו או נענו חלקית על זכותם לעתור נגד ההחלטה, תוך ציון מפורש של סד הזמנים להגשת העתירה.

מומלץ לרשויות שנבדקו - **אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה** - לפעול בהתאם להנחיות שמפרסמת היחידה בנוגע לבקשות רוחביות, ובכלל זה בהתאם לנוהל היחידה הנוגע לאופן שבו יש להשיב לבקשה למסירת יומן של בעל תפקיד. ממציא בחינת הבקשות הרוחביות מאששים את הצורך בגורם ריכוזי שיאסדר את פעילותן של הרשויות המקומיות בתחום חופש המידע.



מומלץ שמשרד הפנים ישקול להגדיר את תקופת הכהונה של הממונים ברשויות המקומיות, בפרט במקרים שבהם התפקיד מוטל על עובד כתפקיד נוסף. זאת, כדי לאפשר יציבות בביצוע התפקיד ולמנוע תחלופה גדולה באישו. מומלץ לכל הרשויות המקומיות, ובפרט לרשויות שנבדקו, לבחון אם הכפיפות של הממונים אינה יוצרת ניגוד עניינים וכך פוגעת ביכולתם למלא את התפקיד באופן עצמאי ובלתי תלוי. למשרד הפנים ולרשויות המקומיות מומלץ לשקול לפעול לכך שהממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות יקבלו תגמול מהרשות המקומית שמעסיקה אותם. התגמול עשוי להגביר את המוטיבציה ואת שביעות הרצון של הממונים, ובכך לשפר את תפקודם ואת השירות לתושבים. עוד מומלץ שיגדירו את היקף המשרה של מרכז התחום ושיוסיפו בהגדרת התפקיד כי על המרכז יחולו הכללים החלים על הממונה, לרבות דרישות סף, קבלת דרגה נוספת וחובת הכשרה. על הרשויות המקומיות לשלוח את הממונים על העמדת מידע לציבור לקורס ההכשרה של היחידה, כנדרש בהגדרת תפקיד הממונה. כמו כן מומלץ שמרכז תחום חופש המידע שמסייעת לממונה בעיריית **חיפה** וכך גם כל מרכזי התחום בכל הרשויות המקומיות, יעברו את ההכשרה של היחידה.

מומלץ למשרד הפנים ולמשרד המשפטים לשקול לקדם הסמכה של גורם מוסכם שיאסדר את נושא חופש המידע בשלטון המקומי לרבות ברשויות החברה הערבית, ובכלל זה יצירת תוכניות עבודה לרשויות שיסייעו במימוש התכלית של עקרון הנגשת המידע והגברת השקיפות, תוך קביעת מדדים לבחינה והשוואה של רמת השקיפות ושיתוף המידע; ובמקביל, יצירת מנגנוני פיקוח ואכיפה בתחום חופש המידע בקרב הרשויות המקומיות.

כלל הרשויות הציבוריות שחוק חופש המידע חל עליהן



על פי חוק חופש המידע והחלטת הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

השלטון המקומי בישראל הוא המעגל השלטוני הקרוב ביותר לציבור. לרשויות המקומיות כוח השפעה רב ומגוון על חיי היום-יום של התושבים והאזרחים, ולמעשה הן משפיעות באופן ישיר על רווחתם. מכיוון שהשלטון המקומי מרכז בידיו כוחות רבי עוצמה במישורים שונים - כלכליים, חברתיים ואחרים - נודעת חשיבותו הרבה של חופש המידע כאמצעי להגשמתה של זכות הציבור לדעת ולקידום עקרונות דמוקרטיים עבור התושבים, ועוד נודעת נחיצותה של שקיפות שלטונית בהתייחס למדיניותן ואופן פעולתן של הרשויות המקומיות.

מאז נחקק חוק חופש המידע חלפה כרבע מאה - המציאות הישראלית השתנתה, האמצעים הטכנולוגיים השתכללו ובאמצעותם ניתן לספק מידע רב ביתר קלות. הניסיון שנצבר במהלך יישום החוק הוליד תובנות שיש לתת עליהן את הדעת. ממצאי הביקורת מלמדים על קושי מתמשך לאכוף את חובת הדיווח על יישום החוק ברשויות המקומיות, בעיקר משום שהיחידה הממשלתית נעדרת סמכויות פיקוח ואכיפה לגביהן; והדבר מומחש ביתר שאת בקרב רשויות החברה הערבית, שרבות מהן אינן ממלאות את חובתן החוקית לפעול לשקיפות המידע ולשיתופו בקרב הציבור. כן מלמדים ממצאי הביקורת כי יש מקום שהרשויות המקומיות ירחיבו את פעילותן לקידום השקיפות, ובכלל זאת פרסום מידע מהותי באופן יזום שיש לגביו עניין ציבורי - כך שתתאפשר גישה למידע לכלל הציבור ולא למבקש המידע בלבד. לעניין שיתוף המידע, ממצאי הביקורת מלמדים על שונות באופן ההיענות וההתייחסות של הרשויות המקומיות לבקשות מידע רוחביות.

זאת ועוד, בהיעדר כללים סדורים והנחיות בתחום, ממצאי הביקורת מלמדים על הבדלים בפעילותן של הרשויות שנבדקו - עיריות **אשדוד, חיפה, נתניה וראש העין** ומ"א **מטה יהודה** - בתחום חופש המידע, הן בעניין שקיפות המידע הכלול באתרי המרשתת של הרשויות; הן בעניין שיתוף המידע - בכלל זאת ניהול מערך בקשות המידע, אופן המענה לבקשות (לרבות תבנית מסירת המידע ופירוט המידע) והטיפול בבקשות למידע מצולם; והן בנוגע לדיווח על יישום החוק ליחידה הממשלתית. שונות זו בפעילותן של הרשויות המקומיות ככלל היא בלתי רצויה.

הנתונים המוצגים בדוח הביקורת מעידים כי חלה מגמת שיפור במרוצת השנים, ונעשתה כבדת דרך בהכרה בחשיבותה של השקיפות השלטונית. עם זאת, עולה גם כי לא נעשה די - ברמת השלטון המקומי והשלטון המרכזי - כדי לעודד את הציבור לממש את זכותו לקבל מידע על פי חוק חופש המידע. בפועל, יישום החוק תלוי במידה רבה במדיניות שמתווים הגורמים המקצועיים ברשות המקומית והעומד בראשה בנושא.

הליקויים שעלו בדוח ממחישים את הצורך בגורם מאסדר בתחום חופש המידע ברשויות המקומיות, שכן אין מקום לבדל אותן ממשרדי הממשלה בעניין זה. גורם מאסדר יוכל להנחות את הרשויות בתחום, לפקח עליהן ולאכוף יישומם של נהלים. הוא יוכל להיות אחראי לבירור תלונות מאת הציבור בנוגע לאי-עמידה של הרשויות בהוראות החוק, ובכך הוא עשוי להביא גם להפחתת מספר העתירות שמוגשות כנגדן. מומלץ לבחון את האפשרות שהיחידה הממשלתית לחופש המידע, שהיא הגורם המקצועי הבקיא בתחום זה ואשר לה ראייה מערכתית רחבה בנושא, תשמש הגורם המאסדר, שסמכויותיה יורחבו ויחולו גם על הרשויות המקומיות.



עוד מומלץ שכל עוד לא נקבע גורם מאסדר לרשויות המקומיות בתחום, וכל שכן בשל התנגדותו של משרד הפנים להכפפתן ליחידה הממשלתית - יהיה משרד הפנים מעורב יותר בכל הקשור להגברת השקיפות בשלטון המקומי ולחיוק מעמד הממונים על העמדת המידע לציבור.

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ד-2024



פרק שני

ביקורת חברתית

