



מ ב ק ר ה מ ד י נ ה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

חופש המידע ברשויות המקומיות

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



חופש המידע ברשויות המקומיות

מבוא

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 הראשון בעולם נחקק בשוודיה בשנת 1766, ובארצות הברית נחקק חוק כזה בשנת 1966. בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים, כשגברה בקרב מדינות שונות המודעות לצורך לעגן בחקיקה את זכות הגישה למידע, החל גל של חקיקת חוקים הקשורים בחופש המידע. בישראל, קידום הנושא והסדרתו בחקיקה אירעו בד בבד עם התפתחות המרשתת (רשת האינטרנט), שתרמה לתפיסה שעל פיה מידע הוא משאב חיוני שצריך להיות זמין לכולם, בסייגים שונים¹.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע או החוק), נכנס לתוקפו במאי 1999 ונועד להנהיג בישראל את "מהפכת השקיפות"; מטרתו העיקרית היא להטמיע תפיסת יסוד של שיתוף במידע המוחזק בידי הרשויות השלטוניות. החוק מגדיר מי הן הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן, וביניהן גם רשות מקומית, וקובע כי האחראי לביצועו הוא שר המשפטים. בחוק נקבעו חובות שונות החלות על הרשויות הציבוריות בנוגע לפרסום מידע שברשותן. כן נקבע כי לכל אזורי ישראל או תושב² קיימת הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית. לצד זאת, קבע החוק סייגים למסירת המידע וכן קבע סוגי מידע שחל איסור על הרשות הציבורית למסור או שהיא אינה מחויבת למסור.

מבקש מידע אשר הרשות החליטה לדחות את בקשתו או להיענות לה רק באופן חלקי, יכול לעתור כנגד החלטת הרשות לבית משפט לעניינים מינהליים. בעשורים האחרונים מאז הוחל החוק, פסיקות שונות שניתנו בעתירות מינהליות לפי חוק חופש המידע או בערעורים עליהן לבית המשפט העליון חידדו את ההכרה בזכותו של הפרט לקבל מידע כחלק ממימוש האינטרס הציבורי³.

בדומה לזכויות אחרות, הזכות לקבלת מידע אינה מוחלטת, ובנסיבות מסוימות היא נדחית מפני זכויות אחרות הראויות אף הן להגנה, שכן החוק "מכיר בכך שהאינטרס הציבורי מחייב לאזן בין הרצון לקבל מידע שיתכן שקיים בידי הרשות הציבורית, לבין הצורך לאפשר לרשות למלא את תפקידיה ביעילות לטובת הכלל"⁴.

¹ רבקי דב"ש ואלעד מן, **חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: מדריך למשתמש**, הקדמה (2021).
² תושב - על פי חוק חופש המידע - "כהגדרתו בסעיף 1 לחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965, וכן תאגיד שהתאגד לפי הדין בישראל"; על פי חוק מרשם האוכלוסין, תושב הוא "מי שנמצא בישראל כאזרח ישראלי או על פי אשרת עולה או תעודת עולה, או על פי רישיון לשיבת קבע".

³ כך לדוגמה, שתי עתירות מינהליות שהוגשו בשנים האחרונות נגד רשויות מקומיות שסירבו למסור מידע: בפסק דין מינואר 2021, נקבע כי עיריית אילת תמסור למבקש את הנתונים הכספיים של התקשורת עם יועציה המשפטיים, וזאת נוכח "זכות הציבור לדעת היאך מוצא כסף ונסחרים נכסיו", כמו גם נוכח "האינטרס הציבורי במינהל תקין ובחשיפת עסקאות כאמור לאור השמש המחטא"; בפסק דין מדצמבר 2022, נקבע כי המועצה המקומית מגידל שמש תמסור למבקש את כרטיס ההתקשרויות שנעשו במשך כמה שנים בין המועצה לספק שירותים עיקרי, חרף טענתה כי גילוי המידע מהווה פגיעה בפרטיות הספק ועלול לפגוע ממשית באינטרס המקצועי או הכלכלי שלו, וזאת משום ש"זכותו [של הספק] לפרטיות, אינה עומדת בחלל נפרד ואינה זכות מוחלטת, אלא היא טעונה תמיד איזון מול האינטרס הציבורי העומד בבסיס חוק חופש המידע".

⁴ סעיף 8 לדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח הממשלה 2630. הצעת החוק התבססה על המלצות "הוועדה הציבורית לעניין חופש המידע", בראשות השופטת (בדימוס) ויקטוריה אוסטרובסקי-כהן, שמינה במאי 1994 שר המשפטים דאז, מר דוד ליבאי. הרקע למינוי הוועדה היה שתי הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת ב-1993, וביקשו לעגן את זכות הציבור לדעת בדרך של חופש המידע; מבט משווה, פרלמנט, גיליון 20 (20.5.1998); המכון הישראלי לדמוקרטיה.



על פי החלטת ממשלה משנת 2011 בעניין יישום חוק חופש המידע⁵ (להלן גם - החלטת הממשלה), הוקמה בשנת 2012 במשרד המשפטים היחידה הממשלתית לחופש המידע (להלן גם - היחידה הממשלתית או היחידה), במטרה להגביר את השקיפות השלטונית ולקדם את יישום החוק בקרב הרשויות הציבוריות - לרבות באמצעות הנחיה, הדרכה ובקרה.

זכות הפרט לקבלת מידע מרשויות השלטון, כפי שהוכרה בחקיקה, בפסיקה ובהחלטת הממשלה, נגזרת מההכרה בכך ששלטון (הן מרכזי הן מקומי) הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע באופן בלעדי מה ידע תושב או אזרח, סותר את עקרונות הדמוקרטיה. הדבר בא לידי ביטוי בקרב הרשויות המקומיות, אשר מסדירות תחומי חיים רבים של הציבור ברמה המוניציפלית ונתפסות בעיניו כחזית שלטונית נגישה וייצוגית.

הגברת השקיפות בכל הנוגע להתנהלות השלטונית ולמידע שבידי הרשויות הציבוריות לא תצליח ללא הטלת חובות של ממש על הרשויות הציבוריות עצמן. רשויות אלה נדרשות לבצע איזון עדין בין האינטרס הציבורי להגברת השקיפות והגישה למידע לבין אינטרסים מוגנים אחרים שמצדיקים חיסיון של חלק מהמידע. ישנה חשיבות שהאיזון ייעשה באופן ראוי על ידי הרשות הציבורית, ללא ניצול לרעה ושרירותיות. אלה עלולים לנבוע מתוך אינטרס טבעי של נושאי תפקידים בה לצמצם ככל הניתן את השקיפות הנדרשת מהם ביחס למידע מסוים, ואת החובות המוטלות עליהם, כדי שלא להיות חשופים לביקורת. הגברת השקיפות דורשת לא רק קביעת נורמות וחובות, אלא גם קביעת גורם מאסדר בעל סמכויות שיהיה אמון על יישום ואכיפה של נורמות וחובות ויבטיח את השקיפות ומסירת המידע הנדרש.

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** ו**ראש העין** וכן המועצה האזורית **מטה יהודה** (להלן - מ"א מטה יהודה) (להלן ייקראו חמש רשויות אלה - 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 עמותות⁶ 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.

⁵ החלטת הממשלה 2950, "יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: הגברת השקיפות ברשויות ציבוריות" (6.3.11).

⁶ עמותת שקיפות בינלאומית ישראל - שב"ל; עמותת הצלחה - לקידום חברה הוגנת; עמותת עורכי דין לקידום מינהל תקין; והתנועה לחופש המידע.



להלן נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו :

לוח 1 : הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים, נכון למועד סיום הביקורת

מספר התושבים	עיריית אשדוד	עיריית חיפה	עיריית נתניה	עיריית ראש העין	מ"א מטה יהודה
מספר התושבים	226,827	290,306	233,104	73,678	62,881
האשכול החברתי-כלכלי	5 (בינוני)	7 (בינוני)	6 (בינוני)	7 (בינוני)	7 (בינוני)
אשכול הפריפריאליות	7 (מרכזי)	6 (מרכזי)	7 (מרכזי)	8 (מרכזי)	6 (מרכזי)
סיווג הרשות המקומית	איתנה	איתנה	ביניים	איתנה	יציבה
ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח)	1,966,057	3,220,989	1,870,698	572,151	507,907
ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח)	1,920,348	3,220,415	1,873,986	558,508	508,986
העודף (או הגירעון) השוטף (באלפי ש"ח)	45,709	574	(3,288)	13,643	(1,079)
העודף (או הגירעון) המצטבר (באלפי ש"ח)	46,208	2,245	(57,821)	38,211	(41,605)
שיעור הגירעון המצטבר	-	-	3.4%	-	8.5%

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מספר התושבים - הנתון לקוח מתוך "הרשויות המקומיות - קובץ נתונים לעיבוד - 2022" שהכילה הלמ"ס. **האשכול החברתי-כלכלי** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2019.

אשכול הפריפריאליות - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי מקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: הנגישות הפוטנציאלית לכלל היישובים והקרבה לגבול מחוז תל אביב. אשכול 10 מעיד על היישוב המרכזי ביותר, ואשכול 1 - על היישוב הפריפריאלי ביותר. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2020.

סיווג הרשות המקומית - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ואת פעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור הגירעון השוטף או המצטבר, הזכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו מחולקות הרשויות לשש קבוצות: (1) איתנות (2) יציבות (3) בהמראה (4) בתוכנית הבראה (5) בתוכנית התייעלות (6) במצב ביניים - כלומר טרם סווגה לאחת מחמש הקבוצות האמורות. מוצג הנתון שהיה מעודכן במועד סיום הביקורת.

ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מהדוחות הכספיים של הרשויות שנבדקו לסוף שנת 2022.

העודף (או הגירעון) השוטף או העודף (או הגירעון) המצטבר - העודף (ובסוגריים - הגירעון) השוטף או העודף (ובסוגריים - הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים של הרשויות שנבדקו לסוף שנת 2022.

שיעור הגירעון המצטבר - כהגדרתו בסעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ובסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים המתייחסת לסוף שנת 2022.



המסד הנורמטיבי

חוק חופש המידע שנכנס כאמור לתוקפו במאי 1999, נועד להנהיג בישראל את "מהפכת השקיפות". החוק מטיל חובות על הרשויות הציבוריות בסוגיות של שקיפות ודיווח לציבור, וכן מעגן את זכות האזרח לקבל מהן מידע, הן במישור המהותי של קביעת הזכות בדיון והן במישור הפרוצדורלי של הסדרת הזכות: קציבת לוחות זמנים ומינוי הגורם האמון על יישום החוק. על פי החוק, מידע הוא "כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב". בדברי ההסבר להצעת החוק מטעם הממשלה, נכתב כי "הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון".⁷ החוק מונה את הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן ובכללן הרשויות המקומיות, וקובע כי ראש הרשות ימנה מקרב עובדי הרשות, ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על הטיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות החוק (להלן - הממונה על העמדת מידע לציבור או הממונה). מכוחו של החוק הותקנו תקנות שונות שתכליתן, בין היתר, להסדיר את ההתנהלות הציבורית בנושא חופש המידע.

חשיבותו ותכליתו של החוק תוארו בהרחבה בפסיקה ענפה של בית המשפט העליון. ניתן להצביע על שלושה טעמים עיקריים להכרה בזכות הציבור לחופש מידע: הטעם האחד הוא זכות היסוד לחופש הביטוי, שתלויה בזכות למידע⁸ - באמצעות המידע יכול הפרט להגשים טוב יותר את הזכות לחופש הביטוי ואת מנגנון הבקרה הציבורי על השלטון. הטעם השני הוא בקרה על מעשי השלטון - שמירה על עקרון שקיפות הממשל והנגשת המידע המוחזק בידיו מגבירות את אחריותו לפעולותיו. שקיפות המידע מסייעת למנוע ניצול לרעה של כוח השלטון, ויש בה כדי להרתיע את הרשויות מביצוע פעולות החורגות מן המותר או הראוי. הטעם השלישי הוא הטעם הקנייני - ביסודו מונחת התפיסה כי המידע שבידי הרשויות הציבוריות שייך למעשה לציבור, וכי הרשויות המחזיקות במידע אינן אלא נאמן של הציבור: "מידע שרשות הציבור מחזיקה בו אין הוא קניינה של הרשות. קניינו של הציבור הוא... וממילא אסורה היא לנהוג בו דרך בעלים משל ירשה אותו מאבותיה"⁹. הזכות לחופש המידע נועדה למעשה להציע לבעלי החוקים של המידע אפשרות גישה אליו.¹⁰

פרט למידע שחובה על רשות ציבורית לפרסם לכלל הציבור, חוק חופש המידע מעניק לאזרחים ולתושבים זכות לקבלת מידע, הן בנושא הנוגע במישרין אליהם ויש להם אינטרס אישי בו, והן לקבלת מידע בעל אופי ציבורי ויהא הטעם לבקשת המידע אשר יהא. החוק שם במוקד שתי סוגיות: שקיפות מידע ושיתוף מידע.

שקיפות המידע - פרסום מידע לידיעת הציבור

חוק חופש המידע קובע כי הרשות הציבורית נדרשת לפרסם לציבור דין וחשבון שנתי הכולל מידע על אודות פעילותה, תחומי אחריותה, תפקידיה וסמכויותיה וכן דיווח של הממונה על יישום חוק חופש המידע ברשות. כמו כן, עליה להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל

⁷ דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח 2535, עמ' 608; דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח הממשלה 2630, עמ' 397.

⁸ הכרתה של הזכות למידע כזכות מעין חוקתית הוכרה במגוון פסקי דין, ובהם: ע"מ 7024/03 גבע נ' ראש עיריית הרצליה (פרסם במאגר ממוחשב, 6.9.2006); ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל - רשות המיסים, פ"ד סג(1) 284, 319 (2008).

⁹ ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון הארץ בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465, 471 (2003).

¹⁰ גם דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע משקפים תפיסה ערכית עקרונית שלפיה המידע שייך לציבור ופקידי השלטון הם נאמני הציבור המחזיקים במידע זה לטובתו: "קשה לשרש את נטיית הרשויות לראות במידע נכס שלהן ולא נכס המוחזק בנאמנות על ידיהן עבור הציבור ומטעמו" (דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, ה"ח הממשלה 2630, עמ' 397).



פיהן היא פועלת ואשר יש להן נגיעה או חשיבות לציבור ומידע על איכות הסביבה. אשר לרשות מקומית, החוק קובע כי עליה לפרסם גם את חוקי העזר שלה.

החוק מציין את אופן פרסום המידע - באמצעות אתר הרשות במרשתת - רק לגבי המידע על איכות הסביבה. תקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות חופש המידע), קובעות כי הדוח השנתי של הרשות הציבורית יפורסם אף הוא באתר המרשתת של הרשות.

פקודת העיריות [נוסח חדש]¹¹ (להלן - פקודת העיריות) ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) קובעות כי על הרשויות המקומיות להקים ולהפעיל אתר במרשתת "נגיש לציבור ללא תשלום", שבו יפרסמו כל מידע שעליהן לפרסם על פי דין בעיתון או ברשומות (חוקי עזר שאושרו, תמצית התקציב המאושר, תמצית דוחות כספיים שנתיים ועוד); פרוטוקולים והקלטות או תמלילים של ישיבות המועצה בדלתיים פתוחות; והטפסים הנדרשים לקבלת השירותים שהיא מספקת.

לצד הוראות חוק חופש המידע, פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, קיימות הוראות בדברי חקיקה נוספים הדנים בפעילות המוניציפלית אשר מחייבות את הרשויות המקומיות בפרסום מידע מוגדר באתר במרשתת. היחידה הממשלתית פרסמה מסמך סקירה מקיף (המעודכן לאוגוסט 2020) בנושא "חובות פרסום באינטרנט החלות על הרשויות המקומיות" הסוקר את הנושאים שהרשויות נדרשות לכלול באתריהן מכוח הוראות דין מרכזיות הנוגעות להן במישורן¹².

עמדתה של היחידה הממשלתית היא כי את כלל המידע שעל הרשות המקומית להעמיד לעיון הציבור, לרבות הנחיות ונהלים, ראוי לפרסם באתר המרשתת שלה. זאת לצורך הגברת השקיפות, ומאחר שהמרשתת היא מקור מידע נגיש ואפקטיבי לציבור, והפרסום בו קל ופשוט. גישה זו משתקפת גם בפסיקה: "במציאות הטכנולוגית של ימינו, פרסום מידע באינטרנט מהווה פרקטיקה ראויה, גם אם אינו מחליף את החובה לאפשר עיון במקום אחר שבו יש גישה נוחה לציבור... האינטרנט מהווה מקור מידע מגוון ונגיש לכל אדם. זהו למעשה מקום הגישה הנוח ביותר לציבור"¹³.

שיתוף המידע - מסירת מידע למבקשים

חוק חופש המידע מעניק לאזרח או לתושב זכות רחבה לקבל מידע מרשות ציבורית, גם אם אין למבקש אינטרס אישי במידע, או שהמידע אינו נוגע לו במישור, והרשות מחויבת לשתף את המידע שהיא מחזיקה בו. חידושו של החוק ותרומתו הציבורית נעוצים ביכולת לבקש ולקבל מידע בעל אופי ציבורי, ללא צורך בציון הסיבה שבגללה מתבקש המידע ובלי צורך להסביר אותה. במישור המהותי, הדבר נועד לקדם את האידאל הדמוקרטי של שותפות והשתתפות הציבור בעיצוב המרחב הציבורי, ובתוך כך לוודא כי האינטרס המתבקש של שלטון מקומי לפעול בנאמנות למען רווחת תושביו ולמען שיפור מתמיד באיכות חייהם אכן מתקיים.

בחוק חופש המידע נקבע כי אם קיבלה הרשות הציבורית בקשה לקבלת מידע מאזרח או מתושב, תעמידו לרשות מבקש המידע על פי בקשתו. זאת, למעט באותן נסיבות מסוימות או במקרים שפורטו בחוק, שבהם רשאית הרשות הציבורית לדחות את הבקשה לקבלת המידע. בתקנות חופש

¹¹ סעיף 248ב, שנוסף לפקודה במסגרת תיקון חקיקה משנת 2007, קובע כי יש להקים אתר במרשתת בתוך שנה מיום התיקון.

¹² במסמך מצוין כי הוא מתמקד בהוראות החוק המרכזיות הנוגעות לרשויות המקומיות, ואין לראות בו סקירה ממצה של כל הוראות הדין המחייבות פרסום מידע באתרים במרשתת. כן מצוין כי הוא נועד לשמש עזר לרשויות המקומיות ובסיס ראשוני למדריך שלם שיאגד בתוכו פירוט של כלל החובות לפרסום מידע באתרים.

¹³ עת"ם 34659-05014 עמותת "הורות משותפת" = טובת הילד" נ' קופת חולים מכבי, (פורסם במאגר ממוחשב, 8.3.15). יצוין כי פסק הדין שבו נקבע כי הפרסום במרשתת הוא חובה, בוטל בבית המשפט העליון. ראו גם: עע"מ 2586/15 קופת חולים מאוחדת נ' עמותת "הורות משותפת" = טובת הילד", (פורסם במאגר ממוחשב, 15.6.2015).



המידע (אגרות), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות האגרות), פורטו תעריפי האגרות שישולמו על ידי מבקש המידע בעבור בקשה לקבלת מידע והנסיבות המקנות פטור מתשלום אגרות.

אסדרת פעילותן של הרשויות המקומיות בתחום חופש המידע

מעמד היחידה הממשלתית לחופש המידע וסמכויותיה

כדי להבטיח את קיומן של הנורמות והחובות שחלות על הרשויות הציבוריות בתחום השקיפות וחופש המידע, יש לקבוע גורם מאסדר בעל סמכויות אכיפה. במדינות רבות בעולם פועלת "נציבות חופש המידע" המעוגנת בחקיקה, ויש לה סמכויות מקיפות ועצמאות בהפעלת שיקול הדעת במילוי תפקידה¹⁴. הארגון הבין-לאומי של נציבי המידע (ICIC)¹⁵ הוא ארגון שחברים בו נציבי מידע, נציבי תלונות הציבור וגופים נוספים המופקדים על יישום חקיקת הגישה למידע הציבורי ופיקוח עליה (להלן - הארגון הבין-לאומי). מטרת הארגון הן בין היתר להגן על הגישה למידע ציבורי ולקדם אותה; לתמוך בדיאלוג ובשיתוף פעולה הדדי; לעודד פיתוח ושיתוף של מידע ושל שיטות עבודה מומלצות, ולקדם אימוץ של סטנדרטים בין-לאומיים בנוגע לגישה למידע ציבורי בכל רחבי העולם. החזון של הארגון הוא להיות הפורום הגלובלי המחבר בין כלל נציבי המידע האחרים להגנה על חוקי המידע ולקדם את הגישה אל החוקים, כדי לשפר את השקיפות והאחריות לטובת הכלל. בארגון חברות 85 נציבויות מ-54 מדינות ותחומי שיפוט מקומיים וכן חברים בו שני משקיפים¹⁶.

חוק חופש המידע מונה את כל הגופים המוגדרים "רשות ציבורית", שעליהם הוחלו החובות וההוראות שבחוק. בין היתר נמנים בו הגופים האלה: הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם, לשכת נשיא המדינה, הכנסת, בתי המשפט, בתי הדין, הרשויות המקומיות, חברות עירוניות, תאגידים שהוקמו בחוק, חברות ממשלתיות ומוסדות להשכלה גבוהה שהממשלה משתתפת בתקציביהם. בחוק לא נקבע גורם מאסדר בעל סמכויות אכיפה.

במאמר שפורסם בשנת 2003, שנים ספורות לאחר חקיקת החוק, צוין כי "יש לשקול הקמתו של גוף ציבורי מרכזי (רשות חופש המידע) שתפקידו יהיה לעודד את יישומו בפועל של חוק חופש המידע בכל המגזרים שעליהם הוא חל, ולהקנות לו סמכויות מתאימות". במאמר הוזכר כי בעבר הוצע לשקול למנות "נציב ארצי למידע", שיהיה אחראי לתפקוד הממונים על מסירת המידע לציבור ברשויות הציבוריות השונות, שיהיה בעל סמכות ערעור על החלטה שלא לגלות מידע¹⁷.

יותר מעשור לאחר חקיקת החוק, ובהתאם להחלטת הממשלה בעניין יישום חוק חופש המידע, הוקמה כאמור בשנת 2012 היחידה הממשלתית לחופש המידע, שנועדה להגביר את השקיפות השלטונית ולקדם את יישום חוק חופש המידע בקרב הרשויות הציבוריות. בהחלטת הממשלה הוטלו על היחידה כמה תפקידים: להקים אתר מרכזי לחופש המידע במרשתת ולנהל אותו; לפרסם את רשימת הרשויות הציבוריות שעליהן חל החוק; לעקוב אחר אופן יישום החוק ולאסוף נתונים סטטיסטיים; לרכז מידע על אודות עתירות בעניין חופש המידע; לרכז ידע מקצועי בתחום חופש המידע; לסייע לממונים על העמדת מידע לציבור ולרשויות ציבוריות ביישום החוק ובמסירת מידע של הרשות הציבורית לפי כל דין; לבצע הדרכה והשתלמויות לממונים; ולקיים פעילות ציבורית להגברת המודעות לזכויות הציבור לפי החוק.

¹⁴ רבקי דב"ש ואלעד מן, **חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: מדריך למשתמש**, פרק 17: "היחידה הממשלתית לחופש המידע".

¹⁵ ICIC- International Conference of Information Commissioners

¹⁶ <https://www.informationcommissioners.org>

¹⁷ הלל סומר, "חוק חופש המידע: הדין והמציאות", **המשפט ח'**, תשס"ג (2003), עמ' 435. המאמר המבוסס על מחקר נמסר לפרסום בדצמבר 2002 והוא מבוסס על מחקר משפטי (בדיקה וניתוח של חקיקה ופסיקה) ועל מחקר שדה (בדיקה של המציאות בשטח) ונבחנה הפעלת חוק חופש המידע בשנים הראשונות לקיומו. ההצעה המוזכרת בעמודים 438, 440 היא הצעתו של פרופ' זאב סגל בספרו "הזכות לדעת באור חוק חופש המידע" (תש"ס).



מאחר שמדובר בהחלטת ממשלה, ולא בחוק או בתקנות, ניתן היה להעניק במסגרתה ליחידה הממשלתית סמכויות אופרטיביות רק כלפי גופים ממשלתיים. בהחלטה נקבע כי היחידה תקבע קווים מנחים לפרסום מידע באופן יזום¹⁸ (להלן גם - מידע יזום) על ידי משרדי הממשלה ויחידות הסמך; כן תקבע תבניות אחידות לפרסום דוחות שנתיים, דוחות של ממוני העמדת מידע לציבור וטופסי בקשה לקבלת מידע; תקבע נוהל לתהליך הטיפול בבקשות לקבלת מידע לפי החוק; תברר תלונות; ותיתן הנחיות לתיקון ליקויים בנוגע ליישום הוראות החוק.

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.

היחידה הממשלתית פועלת להגברת יישום חוק חופש המידע, ומאז הקמתה היא מהווה מוקד ידע מקצועי בתחום. היא מקיימת הכשרות, ומספקת ייעוץ וליווי לממונים על העמדת מידע לציבור בכל הרשויות הציבוריות. היחידה פועלת לקידום זכות הציבור למידע בקרב משרדי הממשלה ויחידות הסמך, והיא מסייעת להם לקדם את השקיפות במטרה לבסס את פעילותם על כללי המינהל התקין. במהלך השנים פרסמה היחידה דפי מדיניות ונהלים, שמטרתם להנחות את הממונים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך כיצד לנהוג בסוגיות העולות מהטיפול בבקשות לחופש המידע וביישום הוראות החוק באופן מיטבי. במרץ 2020, אישר הארגון הבין-לאומי את הצטרפותה של היחידה הממשלתית של ישראל לארגון, בהסתייגות שהמשך חברותה תיבחן לאחר שנתיים, כיוון שהיחידה אינה עצמאית אלא היא חלק ממשרד המשפטים¹⁹. לאור האופן שבו הוקמה היחידה הממשלתית, הסמכויות שניתנו בידיה והיעדר עצמאותה, היחידה היא גוף חלש בהשוואה ליחידות מקבילות בעולם²⁰.

בעוד חוק חופש המידע חל על כלל הרשויות הציבוריות, שמספרן עולה על 2,000, היה בכוחה של החלטת הממשלה מ-2011 להקנות ליחידה הממשלתית סמכויות כלפי משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם בלבד. מכאן שאין ליחידה סמכויות אופרטיביות כלשהן ביחס לרשויות הציבוריות הנותרות, ובכללן - הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים לפעול לקביעת גורם מאסדר לעניין יישום חוק חופש המידע ביתר הרשויות הציבוריות שחוק חופש המידע חל עליהן.

בתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה ממאי 2024 (להלן - תשובת משרד המשפטים) נמסר כי הנהלת המשרד מייחסת חשיבות רבה לזכות היסוד של קבלת מידע מרשויות ציבוריות ולתחום חופש המידע, וכי המשרד יבחן את הצורך בהרחבת סמכויות היחידה הממשלתית והחלתן על הסוגים השונים של הרשויות הציבוריות, לרבות הרשויות המקומיות. עוד מסר המשרד כי אף שסמכויות היחידה הממשלתית לא הורחבו באופן מחייב כלפי הרשויות המקומיות, היא פועלת מולן בנושא על בסיס וולונטרי.

קשרי הגומלין של הרשויות המקומיות עם משרד הפנים בתחום חופש המידע

המחוקק העניק למשרד הפנים סמכויות פיקוח, בקרה וביקורת על פעילותו של השלטון המקומי, בין היתר בעניין חוקי העזר והתקציב. על פי אתר משרד הפנים במרשתת, המשרד "נושא באחריות המיניסטריאלית לתפקודו התקין של השלטון המקומי"; והמינהל לשלטון המקומי "הוא הגורם המקצועי במשרד הפנים, המופקד על אופיו ופעולתו של השלטון המקומי בארץ... [ועל] חיזוק מקומו של השלטון המקומי כגורם משמעותי בפיתוח איכות החיים של תושבי המדינה". המינהל

¹⁸ הכוונה לפרסום מידע שאינו חייב בפרסום על פי חוק.

¹⁹ מכתב ה-ICIC מיום 13.3.20 ליחידה. נכון למועד סיום הביקורת, היחידה עדיין רשומה באתר ה-ICIC בתור חברה בארגון.

²⁰ רבקי דב"ש ואלעד מן, **חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: מדריך למשתמש**, פרק 17: "היחידה הממשלתית לחופש המידע".



עוסק בהסדרת פעילות הרשויות המקומיות, ובכלל זה בתקצובן, בפיקוח ובקרה על פעילותן, במתן אישורים בנושאי כוח אדם ושכר ועוד.

בדצמבר 2018 התקיים דיון בנושא יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות בין נציגי משרד המשפטים ובין נציגי משרד הפנים, לרבות מנכ"לי המשרדים דאז (להלן - הדיון מ-2018). בדיון נדונו כמה סוגיות, כגון בחינת מידת יישומו של החוק ברשויות המקומיות; בירור תלונות מאת הציבור בנוגע לאי-עמידה של רשויות מקומיות בהוראת החוק; נוהלי חופש מידע והנגשת מידע יזום; הסדרת מעמדם של הממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות, הדרכתם ועוד. בין הצדדים הוסכם, בין היתר, כי "מדובר בהזדמנות להוביל מהלך חשוב לשיפור השירות הניתן לציבור בתחום השקיפות בשלטון המקומי. כמו כן הוסכם כי נכון למועד זה, ולאור עמדת משרד הפנים על רצונו להוביל את התחום, קידומה של רגולציה מחייבת של היחידה הממשלתית לחופש המידע על הרשויות המקומיות, אינה עומדת על הפרק". בדיון הובהר כי משרד הפנים "אינו מתכוון לפקח על הרשויות המקומיות בתחום חופש המידע, אלא לעודד ולשמש כזרז לקידום התהליכי שיפור השקיפות בשלטון המקומי".

בפגישה שקיים צוות הביקורת ביולי 2023 עם נציגי משרד הפנים, ובהם מנהל המינהל לתפקידים מיוחדים (שנושא גם בתפקיד הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד הפנים), הדגישו נציגי משרד הפנים כי תפקידו של המשרד לדאוג לאסדרת פעילותן של הרשויות המקומיות בתחומי ניהול ותקציב, ולא בתחום חופש המידע. נציגי המשרד מסרו לצוות הביקורת, כי חוק חופש המידע אינו מסמיך את משרד הפנים לפקח על פעילותן של הרשויות המקומיות או להנחותן בתחום חופש המידע, ולפיכך אין שום גורם במשרד הפנים שאחראי לתחום זה בשלטון המקומי. הרשויות המקומיות עצמאיות להתנהל בנושא בהתאם למנגנונים שהוגדרו בחוק. אשר לסיכומים שהתקבלו בדיון מ-2018, מסרו נציגי משרד הפנים כי הם סבורים שהחוק אינו מסמיך אותם כמאסדר ואינו מטיל עליהם חובות בעניין זה (להלן - עמדת משרד הפנים מ-2023).

פעילותן של משרד הפנים לקידום השקיפות ברשויות המקומיות מתבטאת בעיקר בסיוע ליחידה הממשלתית לאסוף נתונים סטטיסטיים בדבר פעילותן בתחום חופש המידע ופרסומם.

בדיון בנושא יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות מ-2018 התנגד משרד הפנים לקידום רגולציה מחייבת של היחידה הממשלתית כלפי הרשויות המקומיות. הוא הביע כאמור את רצונו וכוונתו להוביל בעצמו את הנושא מול הרשויות המקומיות, ובכך בעצם ייתר את הצורך ברגולציה מחייבת של היחידה הממשלתית או גורם מקביל. ואולם, בשנים שחלפו מאז 2018 לא ננקטו פעולות אופרטיביות על ידי משרד הפנים "להוביל בעצמו" מהלך לקידום השקיפות ולהבטחת מילוי חובותיהן של הרשויות המקומיות לפי חוק חופש המידע. ב-2023 חזר משרד הפנים והביע את עמדתו שחוק חופש המידע אינו מסמיך אותו כמאסדר בתחום.

שקיפות הפעילות ברשויות המקומיות ומילוי חובותיהן לפי חוק חופש המידע צריכים להיות אינטרס ראשון במעלה של משרד הפנים כמי שאחראי לתפקודן התקין. ואולם, כשהתנגד משרד הפנים לקבוע גורם אחר שיהיה אמון על יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות וכשסירב למלא תפקיד זה בעצמו - תרם משרד הפנים במו ידיו להמשך המצב הקיים, שבו אין גוף שמאסדר את פעילותן של הרשויות המקומיות בתחום זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולמשרד המשפטים לפעול להסמכת גורם מוסכם שיאסדר את פעילות הרשויות המקומיות בתחום חופש המידע, כדי להגביר את יישום החוק ולהגביר את השקיפות בפעילותן של הרשויות המקומיות.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה ממאי 2024 (להלן - תשובת משרד הפנים) נמסר כי הרשות המקומית היא גוף עצמאי הכפוף לחובות על פי דין, לרבות בעניין חופש המידע. למשרד הפנים הוקנו סמכויות כלליות בכל הנוגע לרשויות המקומיות ותפקידו הוא להבטיח את ניהולן. עם זאת, המשרד אינו אמור על פי הדין ואף אין ביכולתו או בסמכותו להיות הגורם האחראי להתנהלות הרשויות המקומיות במישור רחב של תחומים שנמצאים בתחום אחריותם של משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים אחרים. מעמדו של שר הפנים נגזר מהסמכויות והחובות שהוטלו עליו



בפקודת העיריות ובחקיקה המקבילה לגבי מועצות מקומיות ובתחומים נוספים שנמצאים בתחום פעולתו וסמכותו. בתשובה הודגש כי תחום חופש המידע אינו בתחום האחריות ובתחום המומחיות של משרד הפנים, והוא אינו משמש רגולטור לעניין השקיפות ברשויות המקומיות. לטענת המשרד, בדיון בשנת 2018 ציינו מנכ"ל משרד הפנים ונציגי השלטון המקומי כי משרד הפנים אינו מתכוון לפקח על הרשויות המקומיות בתחום חופש המידע אלא לעודד תהליכי שיפור השקיפות בשלטון המקומי, שהוא מייחס להם חשיבות רבה, ולשמש זרז לקידום. בדיון התקבלו כמה סיכומים הנוגעים לקידום השקיפות ולסיוע ביישום החוק. עוד נמסר בתשובה כי עמדת משרד הפנים בדיונים הייתה שאין מקום להקמת גוף בקרה נוסף על פעולתן של הרשויות המקומיות, בין היתר בשל מגמת ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות והמגמה הממשלתית של הפחתת רגולציה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בשל החשיבות הרבה של יישום חוק חופש המידע, נדרש כי משרד המשפטים ומשרד הפנים יפעלו לאסדרת הנושא ולקביעת נורמות אחידות למסירת מידע גם לגבי הרשויות המקומיות כדי לתת מענה למתח המובנה בתחום, בעיקר בכל הנוגע למסירת מידע רגיש.

קשרי הגומלין של הרשויות המקומיות עם היחידה הממשלתית

החלטת הממשלה הטילה על היחידה הממשלתית לפרסם באתר המרכזי לחופש המידע במרשתת שבניהולה רשימה של הרשויות הציבוריות שחוק זה חל עליהן, והיא מעדכנת את הרשימה באופן שוטף²¹. ברשימה כלולים כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם, כל הרשויות המקומיות, בתי החולים, החברות הממשלתיות, החברות העירוניות, התאגידים הסטטוטוריים, המועצות הדתיות, האוניברסיטאות ועוד.

בספטמבר 2023 כללה הרשימה 2,014 רשויות ציבוריות ובהן 31 משרדי ממשלה, 60 יחידות סמך ו-257 רשויות מקומיות²².

הרשויות המקומיות בישראל אחראיות לספק לתושבים שבתחום שיפוטן שירותים רבים הנוגעים לחיי היום יום שלהם, והן הקבוצה הגדולה ביותר של רשויות ציבוריות שחוק חופש המידע חל עליהן.

הגם שסמכויות היחידה הממשלתית הוחלו עד כה רשמית רק על משרדי הממשלה ועל יחידות הסמך, והגם שהרשויות המקומיות אינן כפופות לנהלים שהיחידה מפרסמת בהתאם להחלטת הממשלה, ליחידה תפקיד בסיוע לממונים ולרשויות הציבוריות ביישום החוק ובמסירת מידע לפי דין. על פי היחידה הממשלתית, ממונים רבים ברשויות המקומיות מאמצים חלק מנוהלי היחידה כנורמות לפעילות שלהם בתחום חופש המידע.

יתר על כן, החלטת הממשלה קובעת כי היחידה הממשלתית תקיים הדרכה לממונים על העמדת מידע לציבור ותערוך להם השתלמויות בנושא חופש מידע. ואכן, חלק מהממונים ברשויות המקומיות עוברים הכשרה מטעמה ומשתתפים בימי עיון מטעמה. חלקם גם משתתפים בפורומים שהיא מקיימת ומתייעצים עם עובדי היחידה בעת הצורך. כמו כן, מרבית הרשויות המקומיות מדווחות מדי שנה ליחידה הממשלתית על האופן שבו יישמו את החוק.

²¹ היחידה מעלה את הרשימה אחת לחודש למרשתת ובאמצעותה ניתן לחפש את פרטי הממונה על פי רשות.

²² במועד סיום הביקורת, עלה מספרן של הרשויות המקומיות בישראל ל-259. הדוח מתייחס ל-257 הרשויות שהיו רשומות כרשויות מקומיות בשנת 2021.



תרשים 1: כלל הרשויות הציבוריות שחוק חופש המידע חל עליהן



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

מתוך 2,014 הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן, סמכויות היחידה הממשלתית חלות על 91 רשויות (31 משרדי ממשלה ו-60 יחידות סמך), ואלה מהוות 5% בלבד מכלל הרשויות הציבוריות. על יתר 1,923 הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן (95%), ש-257 מהן (13%) הן הרשויות המקומיות²³, 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 גוף מאסדר שיבטיח שהן פועלות ליישמו בצורה מיטבית.

חיזוק מנגנוני השקיפות ברשויות המקומיות לרבות חשיפת מאגרי המידע שלהן יגביר את אחריותן לפעולותיהן ויסייע לקידום המינהל התקין. הגברת יישום החוק ברשויות המקומיות תאפשר לתושבים להיות מעורבים בתהליכים שהן מובילות, לפקח ולהשפיע על פעילותן ותביא לשיפור השירות שהן מספקות ולחיזוק אמון הציבור בהן.

בחינת האפשרות להרחבת מעמד היחידה הממשלתית וסמכויותיה:
החלטת הממשלה על הקמת היחידה התקבלה כמענה ללחץ שהופעל מטעם הציבור להקמת נציבות חופש מידע, בדומה לנהוג במדינות מפותחות. בדיונים שהתקיימו ערב מתן ההחלטה, לא נפסלה האפשרות שבעתיד יוקם גוף שסמכויותיו יעוגנו בחקיקה. ואולם, כחלק מפשרה ונוכח הצורך בהקמה מהירה של גוף שיפעל לקדם את יישום החוק, הוחלט על הקמת היחידה בהחלטת ממשלה ולא בהליך חקיקה ארוך. לפיכך, נקבע בסעיף ו' להחלטת הממשלה כי "עד תום שנתיים לפעילות היחידה, יבחן משרד המשפטים כיצד ראוי להמשיך את פעילות היחידה, וישקול תיקוני חקיקה נדרשים".

בשנים 2014 - 2015 קיימה מנכ"לית משרד המשפטים דאז כמה דיונים בהשתתפות היחידה הממשלתית, נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה ונציגי ארגונים חוץ-ממשלתיים, בנושא מעמד היחידה הממשלתית, הרחבת סמכויותיה ותיקוני חקיקה נדרשים. בדיונים ניכר כי הייתה הסכמה רחבה בקרב המשתתפים בנוגע לצורך להרחיב את היקף פעילותה של היחידה, ואף צוין כי "אין חולק כי המשאבים העומדים לרשות היחידה, כמו גם המקצועיות הרבה, הניסיון ויחסי העבודה הטובים שהתבססו מול ממוני חופש המידע, הופכים אותה לגורם משמעותי בתחום, אשר יש להוסיף ולחזקו". אשר להכפפת הרשויות המקומיות ליחידה, צוין בדיונים כי "נציגי הרשויות המקומיות ומשרד הפנים שנכחו [באחד הדיונים] הביעו התנגדות נחרצת למהלך שכזה. לעמדתם, הדבר עומד בניגוד ברור למעמדו העצמאי והסוברני של השלטון המקומי. יצוין כי הצוות טרם גיבש המלצתו בנושא". במהלך הדיונים התגבשו הסכמות אחדות, שהוצע כי יעוגנו בדרך של תיקון החלטת הממשלה והרחבת סמכויות היחידה במסגרתה. נקבע כי בהמשך, לאחר שיח עם גורמים פנים-ממשלתיים וחוץ-ממשלתיים, יהיה מקום לתיקון החקיקה. בישיבה שהתקיימה באוקטובר 2015

²³ בדוח זה המונח "רשויות מקומיות" מציינ עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות בהתאם לפקודת העיריות ולפקודת המועצות המקומיות. ועד מקומי במועצה אזורית, שנחשב לרשות ציבורית מבחינת חוק חופש המידע, אינו נכלל בפילוח האמור.



עם שרת המשפטים דאז סוכם כי לשכת המנכ"לית, בתיאום עם לשכת השרה, תנסח טיוטת החלטת ממשלה שתעגן את ההסכמות שהגיעו אליהן בנושאים השונים.

בעוד הדיונים בנושא מתנהלים, פורסם בינואר 2016 דין וחשבון של הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, הקרוי גם דוח זילבר²⁴. בדוח צוין כי "לצוות נמסר שבתקופה זו נעשית במשרד המשפטים, בשיתוף משרדי ממשלה נוספים הנוגעים בדבר, עבודת-מטה לצורך בחינת אפשרות הרחבת סמכויותיה של היחידה כלפי גופים נוספים, לרבות הרשויות המקומיות. בהתחשב בעבודת-מטה זו, הצוות סבר כי אין מקום להמליץ מצדו על שינויים בעניין זה".

בפברואר 2016 הוצגה בפני מנכ"לית משרד המשפטים דאז תמונת מצב לגבי כל אחת מן ההחלטות של שרת המשפטים. בעניין הרחבת סמכויות היחידה גם על הרשויות המקומיות, נמסר כי משרד הפנים התנגד לכך. כפי שצוין לעיל, גם בדיון מ-2018 התנגד משרד הפנים להרחבת הסמכות והרגולציה של היחידה כלפי הרשויות המקומיות ולקביעת מאסדר כלשהו עליהן בתחום.

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.

כדי להרחיב את יישום חוק חופש המידע ולהגביר את השקיפות השלטונית בישראל בכל 2,014 הרשויות הציבוריות שהחוק חל עליהן, ובפרט ב-257 הרשויות המקומיות לרבות החברות העירוניות שבשליטתן, מומלץ לפעול לאיגום משאבים ולקבוע גוף מאסדר אחד שסמכויותו יקבעו בחוק ושיהיה אמון על יישומו בכל הרשויות הציבוריות. לאור העובדה שהיחידה הממשלתית לחופש המידע היא הגורם השלטוני המאסדר, הבר סמכא, המהווה את מוקד הידע והמומחיות המקצועית בתחום, מן הראוי שתיבחן האפשרות שיוקנו לה סמכויות אלה.

משרד מבקר המדינה ממליץ 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 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, בהתחשב בכך שגם חברותה של היחידה הממשלתית בארגון הבין-לאומי אושרה כאמור בהסתייגות כיוון שהיא אינה עצמאית דייה. יש לבחון, בהתאמה, גם את תקציב היחידה ואת מצבת כוח האדם שלה. ליחידה הממשלתית מומלץ להמשיך ולפעול בעניין הרחבת סמכויותיה ועיגוןן בחקיקה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת מבקר המדינה לבחון את מעמדה וסמכויותיה של היחידה הממשלתית, לרבות אפשרות הרחבת סמכויותיה והחלתן על הרשויות המקומיות. אשר להמלצה לקבוע כי היחידה הממשלתית תהיה הגורם המאסדר בתחום חופש המידע כלפי הרשויות המקומיות, המשרד יבחן את הנושא באופן סדור קודם קבלת החלטה וכן יבחן את הצורך בעיגון היחידה, תפקידיה וסמכויותיה בחוק חופש המידע. אם יורחבו סמכויות היחידה ומשימותיה יהיה כאמור צורך בתוספת משרות ותקצוב ליחידה.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי בהתאם להחלטת הממשלה אין ליחידה הממשלתית סמכויות מחייבות כלפי הרשויות המקומיות. עמדת המשרד היא, כפי שצוינה בדיונים בעניין זה, שאין מקום להקמת גוף בקרה נוסף על פעולתן של הרשויות המקומיות, בין היתר כדי להפחית רגולציה. עם

²⁴ דין וחשבון הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי (ינואר 2016), עמ' 94.



זאת, וכפי שעלה בדיונים האמורים, דובר על הגברת שיתוף הפעולה הוולונטרי שבין היחידה הממשלתית לבין הגורמים הרלוונטיים ברשויות המקומיות בנושאים הנוגעים לסיוע לממונים על חופש המידע ברשויות המקומיות בסוגיות הנוגעות ליישום החוק ובביצוע הכשרות והדרכות בתחום.

תשובת משרד הפנים, שעל פיה תחום חופש המידע אינו בתחום אחריותו והוא אינו המאסדר של הרשויות המקומיות בתחום זה, אינה מתיישבת עם התנגדותו להטלת התפקיד האמור והסמכויות הנלוות אליו על גורם אחר. הרשויות המקומיות הן רשויות ציבוריות שחוק חופש המידע חל עליהן, ודרוש גורם שיקיים פיקוח ובקרה על יישום הוראות החוק. כשם שהממשלה לא הסתפקה במנגנון הקיים בחוק - עתירה לבית המשפט כדי להבטיח את חובות המגזר הממשלתי - ויצרה גוף מיוחד לאסדרת תחום זה, מומלץ כי יוקנו לגוף רלוונטי סמכויות זהות גם כלפי הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הליווי המקצועי והייעוץ שמעניקה היחידה הממשלתית לממונים על חופש המידע ברשויות המקומיות, את הזמינות הרבה להיוועצות ואת ההכשרות שהיא מקיימת עבורם, גם בהיעדר סמכויות קבועות בהחלטת הממשלה.

טיפול בתלונות של מבקשי מידע על יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות

בהחלטת הממשלה נקבע כי היחידה הממשלתית תברר תלונות נגד משרדי הממשלה ויחידות הסמך בכל הנוגע ליישום הוראות החוק. כמו כן, היחידה מוסמכת לתת לרשויות אלה הנחיות לתיקון ליקויים שעלו בפעילותן. בירור התלונות יהיה בעניינים האלה: (א) אי-פרסום דוחות שנתיים ודוחות ממונים במועד; (ב) אי-פרסום הנחיות מינהליות ומידע סביבתי ללא נימוק; (ג) אי-מתן מענה במועד לבקשה למסירת מידע; (ד) דחיית בקשה לקבלת מידע ללא נימוק; (ה) דרך חישוב האגרות, למעט לעניין מתן פטור מאגרה.

בירור תלונות הציבור בנוגע לאי-עמידתן של רשויות מקומיות בהוראות חוק חופש המידע נדון בדיון מ-2018, והוחלט בו כי הממונים על המחוזות במשרד הפנים יהיו הגורם שאליו יפנו תושבים שלא מקבלים מענה מהרשות המקומית. בדיון מ-2018 הובהר גם כי הממונים על המחוזות יטפלו רק במקרים של אי-מתן מענה, אך לא יהיו כתובת להשגות על תוכן התשובות שמספקות הרשויות. עוד הוחלט בדיון כי משרד הפנים יפעל להביא אפשרות זו לידיעת הציבור. באפריל 2019 הנחה מנכ"ל משרד הפנים דאז את כל הממונים על המחוזות של המשרד לפעול בהתאם לסיכום שהושג בדיון מ-2018, שעל פיו הם יהיו הגורם שאליו יפנו תושבים שלא קיבלו כל מענה מהרשות המקומית. המנכ"ל ציין בהנחייתו כי במקרים שבהם בקשה לקבלת מידע לא נענתה כלל, יפנו הממונים על המחוזות לגורם הרלוונטי ברשות המקומית, יבררו את הנושא ויקדמו ככל הניתן מתן מענה למבקש המידע (להלן - הנחיית מנכ"ל משרד הפנים).

בביקורת נמצא כי חרף הנחייתו המפורשת של מנכ"ל משרד הפנים דאז מאפריל 2019 כי הממונים על מחוזות משרד הפנים יבררו תלונות כנגד רשויות מקומיות על אי-מתן מענה לבקשות חופש מידע וכי המשרד יביא זאת לידיעת הציבור, המשרד לא עשה כן.

על פי עמדת משרד הפנים מ-2023, מבקש מידע שמעוניין להתלונן על רשות מקומית שאינה פועלת על פי חוק חופש המידע, יכול לעתור כנגד החלטת הרשות לבית המשפט לעניינים מינהליים כקבוע בחוק, או להלין בעניין התנהלותה של הרשות המקומית גם בפני הגורמים הרלוונטיים ברשות - כמו הממונה על תלונות הציבור ברשות ומבקר הפנים של הרשות. אם קיימת תלונה על הצבר פניות שלא מטופלות ברשות, על ממוני המחוזות לפנות אל הרשות ולבקש ממנה לטפל בהן, כפי שקורה גם בכל תחום אחר, ועניין זה אינו ייחודי דווקא לתלונה בעניין חופש המידע.

כל עוד לא התקבלה החלטה אחרת בנושא, 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. בדרך זו, תהיה לאזרחי המדינה כתובת לפנות אליה לשם מימוש זכותם לפי חוק חופש המידע, לקבלת מידע גם מהרשויות המקומיות.



משרד הפנים מסר בתשובתו כי במחוזות משרד הפנים מתקבלות פניות בנושאים שונים הנוגעים לפעולות הרשויות המקומיות ולמחדליהן. פניות בעניין יישום חוק חופש המידע מתקבלות ומטופלות ככל פניות הציבור המגיעות לטיפול הממונים על המחוזות. עוד מסר המשרד כי אם לא פורסם דבר האפשרות להפנות תלונות לממונים על המחוזות כפי שסוכם בדיון מ-2018 הוא יפעל לעשות זאת.

הטיפול של הממונים על המחוזות במשרד הפנים בתלונות: כאמור, היחידה הממשלתית הוסמכה לטפל בתלונות כנגד משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנוגע לבקשת חופש מידע שהוגשה להן. בפועל, באתר היחידה ניתן להגיש גם תלונות על תפקוד הרשויות המקומיות בתחום זה. כיוון שאין ליחידה סמכות לברר את התלונות כנגד הרשויות המקומיות, היא מעבירה כל תלונה כזאת לממונה על המחוז הרלוונטי במשרד הפנים. לתלונה היא מצרפת מכתב לוואי, שהעתקו נשלח לממונה על העמדת מידע לציבור במשרד הפנים, ובו מצוין כי על פי הנחיית מנכ"ל משרד הפנים יטופלו תלונות נגד רשויות מקומיות על ידי הממונה על המחוז. לאחר העברת התלונות למחוזות, היחידה לא מקבלת מידע נוסף על אופן הטיפול בהן ואיכותו.

בשנים 2020 - 2022 קיבלה היחידה 619 תלונות כנגד משרדי ממשלה ויחידות סמך. בשנת 2022, קיבלה 52 תלונות נגד רשויות מקומיות והעבירה אותן לטיפול הממונים על מחוזות משרד הפנים.

בבדיקה שנערכה מול הממונים על שבעת המחוזות במשרד הפנים - דרום, חיפה, יהודה ושומרון (להלן - יו"ש), ירושלים, מרכז, צפון ותל אביב - בנוגע לטיפול בתלונות מהציבור בגין אי-קבלת מידע לפי חוק חופש המידע מהרשויות שבאחריותם בשנים 2020 - 2022, עולה התמונה שלהלן:

מחוזות המרכז והצפון מסרו לצוות הביקורת כי לא קיבלו בשנים אלה תלונות נגד רשויות מקומיות על אי-קבלת מידע לפי החוק.

בביקורת נמצא כי ברשימת התלונות של היחידה הממשלתית משנת 2022, שאותן העבירה לטיפול במחוזות, כלולות תלונות כנגד רשויות מקומיות שמצויות במחוזות המרכז והצפון, וזאת בניגוד לדברי מנהלי מחוזות אלה כי לא קיבלו תלונות.

על ממוני מחוזות המרכז והצפון ליישם את הנחיית מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2019 ולברר תלונות שעניינן אי-מתן מענה לבקשות חוק חופש המידע ברשויות המקומיות המשויות להם, לרבות התלונות שמתקבלות באמצעות היחידה הממשלתית.

מחוז חיפה ציין כי קיבל תלונות, אך לא מסר לצוות הביקורת אסמכתאות המעידות על כך או על הטיפול בהן.

מחוזות דרום, יו"ש, ירושלים ותל אביב קיבלו יחד 35 תלונות בשלוש השנים האמורות, ומהן עולה כי מרבית התלונות שהגיעו אליהם הועברו מהיחידה הממשלתית. המחוזות העבירו את התלונות לטיפול הרשויות. לאחר קבלת תגובת הרשות, חלק מן המחוזות השיבו ישירות למתלוננים וחלקם גם השיבו ליחידה על סיום הטיפול בתלונה.

במחוזות דרום, יו"ש, ירושלים ותל אביב טיפלו מנהלי המחוזות גם בתלונות יחידות על אי-מתן מענה של רשות מקומית, וזאת בניגוד לדברי נציגי משרד הפנים לצוות הביקורת כי ממוני המחוזות פונים לרשות המקומית רק כשמצטברות כמה תלונות שלא טופלו.

מספר התלונות שהתקבלו במחוזות דרום, יו"ש, ירושלים ותל אביב בשנים 2020 - 2022 נגד רשויות מקומיות (35 תלונות), נמוך משמעותית ממספר התלונות שהתקבלו ביחידה הממשלתית נגד משרדי ממשלה ויחידות סמך (619) בשנים אלה. מספר התלונות שהתקבלו במחוזות האמורים נמוך גם ממספר התלונות שהתקבלו ביחידה הממשלתית נגד רשויות מקומיות רק בשנת 2022 ושהועברו לטיפולן (52 תלונות).



הביקורת העלתה כי בהיעדר פרסום של האפשרות להגיש תלונות נגד הרשויות המקומיות למשרד הפנים, אפשרות זו אינה מוכרת לציבור שמגיש לפעמים תלונות כאלו ליחידה הממשלתית. לא זו בלבד שהדבר מוביל למספר מזערי של תלונות נגד רשויות מקומיות בנושא, אלא שבאין גורם מאסדר לנושא חופש המידע ברשויות המקומיות, לא ניתן לבצע מעקב או בדיקה כלשהם ולבדוק האם וכיצד טופלו התלונות הספורות שהועברו לכלל מחוזות משרד הפנים.

המענה הנוכחי לטיפול בתלונות על אי-מתן מענה בידי רשויות מקומיות אמור להינתן, לפי הנחיית מנכ"ל משרד הפנים, באמצעות הממונים על המחוזות, אך הציבור אינו מודע לכך - ולעיתים אף שולח תלונות כאמור ליחידה הממשלתית. 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.

בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בחן צוות הביקורת האם התקבלו במחוזות משרד הפנים תלונות על אי-מסירת מידע הנוגע לשעת חירום. כל שבעת מחוזות משרד הפנים - דרום, חיפה, יו"ש, ירושלים, מרכז, צפון ותל אביב - השיבו שלא קיבלו תלונות על הטיפול בבקשות חופש מידע בשעת חירום.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולמשרד המשפטים לשקול לפעול להסמכת היחידה הממשלתית כגורם שיטפל גם בתלונות נגד רשויות מקומיות ולתת לה אף סמכות להורות על תיקון ליקויים שעלו בפעילותן. כל זאת כדי לאפשר לכל מי שמתלונן כנגד רשות מקומית לקבל מענה ראוי על תלונתו בכלל ההיבטים של יישום חוק חופש המידע, לרבות תלונות על אי-מתן מענה לבקשות או על אי-מתן מענה במועד; תלונות על תוכן התשובות לבקשות וכן על אי-פרסום של דוחות שנתיים, דוחות של הממונה, הנחיות מינהליות ומידע סביבתי.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי עד שהמשרד ישלים את הבחינה בעניין הרחבת סמכויות היחידה הממשלתית ובעניין עיגון מעמדה של היחידה בחוק הוא ממליץ להמשיך לפעול בהתאם להסדר שנקבע בשיח עם משרד הפנים, ולפיו הממונים על מחוזות משרד הפנים הם שיבררו את התלונות נגד הרשויות המקומיות בנושא חופש המידע.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי ליחידה הממשלתית אין סמכויות בעלות "יסוד כופה" כלפי הרשויות המקומיות כדוגמת סמכות בירור תלונות או סמכות ליתן הנחיות לתיקון ליקויים בנוגע ליישום החוק. לפיכך, עמדת המשרד היא כי תושב שסבור שהרשות המקומית אינה פועלת כנדרש על פי חוק חופש המידע ישתמש במנגנונים שנקבעו בחוק חופש המידע כדי להשיג על החלטות הגוף שאליו הוגשה הבקשה, ובמכלול מערכות הבקרה הקיימות על פעולתן של הרשויות המקומיות.

קיימת חשיבות עליונה שיסוכם בהקדם מי הגורם המוסמך לקבל תלונות נגד הרשויות המקומיות בנושא חופש המידע, שכן ראוי לתת בידי המתלוננים נגד הרשויות המקומיות מענה מינהלי נוסף של מנגנון לבירור תלונות, כפי שקיים לגבי משרדי הממשלה, ולא להסתפק במענה יחיד של פנייה לערכאות משפטיות. כמו כן, על הגורמים הרלוונטיים לפעול להעלאת המודעות של הציבור בדבר האפשרות להגיש תלונות כאמור, ולהציג לציבור כתובת קבועה וברורה לעניין זה הן בעיתות שגרה והן בעיתות חירום.

הכשרת הממונים על המחוזות בתחום חופש המידע: קיימת חשיבות רבה שכלל הגורמים שמטפלים בנושאים הנוגעים לחוק חופש המידע, לרבות הממונים על המחוזות של משרד הפנים יכירו את החוק, יבינו את החשיבות ביישומו ואת המשמעות שיש לבירור תלונות מאת הציבור בעניין זה. בדיון מ-2018 הציעה היחידה הממשלתית לנציגי משרד הפנים את עזרתה בהדרכת הממונים על המחוזות. משרד מבקר המדינה בדק האם ממוני המחוזות עברו הכשרה כלשהי בתחום חופש המידע.

מחוז דרום יזם קיום יום עיון לעובדי המחוז המטפלים בתחום, בסיוע היחידה הממשלתית והממונה על העמדת מידע לציבור במשרד הפנים.



הממונים על מחוזות יו"ש, ירושלים, מרכז, צפון ותל אביב ציינו כי לא קיבלו כל הכשרה בתחום חופש המידע.

מחוז חיפה לא השיב לשאלות הביקורת הנוגעות להכשרה.

יוצא אפוא כי רק הממונה על מחוז דרום קיבל הכשרה בתחום חופש המידע ואילו מרבית הממונים על המחוזות - הממונים על מחוזות יו"ש, ירושלים, מרכז, צפון ותל אביב - לא קיבלו הכשרה בתחום.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפעול בשיתוף היחידה הממשלתית לכך שהממונים על המחוזות והגורמים המטפלים בנושא חופש המידע יעברו הכשרה בסיסית, כדי להבין את חשיבות בירור התלונות ולייעל את עבודתם בתחום.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בהתאם לסיכום הדיון מ-2018, הממונים על המחוזות לא יהיו כתובת להשגות על תוכן התשובות של הרשויות המקומיות, אלא יפעלו אך ורק במקרים של אי-מתן מענה. בהתאם לכך אין הממונים על המחוזות אמורים להידרש לשאלת בירור של תוכן התשובות ומימוש חוק חופש המידע לגופו, ולכן לא נדרשת להם הכשרה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי בנובמבר 2020 התקיימה הדרכה מקוונת לכלל ממוני המחוזות בהנחיית ראש היחידה הממשלתית, וכי היוזמה לקיום ההדרכה הייתה משותפת ליחידה ולממונה על העמדת מידע לציבור של משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי ראוי שהגורם המטפל בתלונות על יישום חוק חופש המידע יכיר את החוק ויקבל הכשרה בסיסית. תשובת משרד הפנים מחזקת את הצורך בגורם מקצועי הבקי בחוק שיטפל בתלונות כנגד הרשויות המקומיות.

תלונות שהתקבלו במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור על רשויות מקומיות שלא עמדו בהוראות חוק חופש המידע: חוק יסוד: מבקר המדינה קובע כי מבקר המדינה יברר תלונות מאת הציבור על גופים ואנשים, כפי שייקבע בחוק. בתפקידו זה יכהן מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור. תלונות אלה מטופלות בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה. נוסף על תלונות אלה, מוגשות גם ללשכת מבקר המדינה תלונות בנושאים שונים.

מבדיקה שערך צוות הביקורת עלה כי בשנים 2020 - 2022 הוגשו למשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור 136 תלונות בנושא יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות. 26 מהן נמצאו מוצדקות²⁵.

מתוך סך התלונות שהתקבלו במשרד מבקר המדינה על רשויות מקומיות, התקבלו גם תלונות נגד הרשויות שנבדקו, על פי הפירוט הזה: **אשדוד - 7 תלונות, חיפה - 5 תלונות, ראש העין - תלונה אחת. על נתניה ומטה יהודה לא התקבלו תלונות בשנים אלה.**

הגשת תלונות הן ליחידה הממשלתית והן למשרד מבקר המדינה - בכובעו כנציב תלונות הציבור - כנגד רשויות מקומיות בטענה שלא עמדו בהוראות חוק חופש המידע, מעידה על הצורך העולה מן הציבור בקיומו של גוף שיאכוף את יישום החוק ברשויות המקומיות ובקביעת כתובת אחת ברורה וידועה לבירור תלונות עליהן בתחום. כך יוכל גם הגורם המוסמך לקבל תמונה שלמה ביחס לליקויים בתחום בקרב הרשויות המקומיות ולנקודות המחייבות טיפול או הסדרה רוחבית. כל זאת, כדי לקיים את זכות הציבור לדעת ולקדם את עקרון השקיפות השלטונית גם ביחס לשלטון המקומי.



חופש המידע בשלטון המקומי - דיווח על נתונים סטטיסטיים

חוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית - לרבות רשות מקומית - תפרסם דיווח של הממונה על הפעלת חוק זה ברשות הציבורית (להלן - דיווח הממונה). בתקנות חופש המידע נקבע כי הדיווח צריך להיכלל בדין וחשבון השנתי של הרשות²⁶, או שיפורסם במסגרת נפרדת²⁷. הדיווח יכול לכלול נתונים בדבר מספר הבקשות למידע שהוגשו בשנה החולפת, תוך פירוט מספר הבקשות שנענו בחיוב ומספר הבקשות שנענו חלקית או בשלילה. עוד נקבע כי יש לפרט את העילות לדחיית הבקשה ולהציג פילוח של הבקשות שנענו לפי משך הטיפול בהן.

החלטת הממשלה קובעת כי על היחידה הממשלתית לקבוע תבנית אחידה לפרסום דיווחים אלה על ידי משרדי ממשלה, וכי על המשרדים להגיש ליחידה את הדיווחים הללו. בהתאם לפרקטיקה הנהוגת, דיווח הממונה מוגש ליחידה הממשלתית ומתפרסם על ידה בדוח שנתי, כמפורט להלן.

מכוח תפקידה וסמכותה של היחידה הממשלתית לעקוב אחר יישומו של החוק ולאסוף נתונים סטטיסטיים הדרושים לשם כך מכלל הרשויות הציבוריות, היא מבקשת גם מהממונים ברשויות המקומיות להגיש לה מדי שנה דיווח סטטיסטי בתבנית שקבעה. בהמשך לאמור מפרסמת היחידה, זו השנה החמישית, בשיתוף עם משרד הפנים, דוח שנתי הסוקר את יישום החוק ברשויות המקומיות. הדוח השנתי סוקר את דיווחי הממונים, תוך השוואה לשנתיים הקודמות בהתייחס לכל רשות ורשות. בדצמבר 2023 פורסם הדוח לשנת 2022 (להלן - דוח היחידה ל-2022). שנה קודם לכן, בדצמבר 2022, פורסם הדוח לשנת 2021 (להלן - דוח היחידה ל-2021). מתכונתו של דוח היחידה הראשון שפורסם, בשנת 2018, שונה מאלה שפורסמו אחריו - הוא כולל סיכום כמותי של דיווחי הממונים ברשויות המקומיות, אינו מציין את זהותן של הרשויות וממילא אינו מתייחס באופן פרטני לכל רשות. אי לכך, הנתונים המוצגים בפרק זה, לקוחים מדוחות היחידה לשנים 2021, 2022 - המתארכים לשנת 2019, לכל המוקדם.

דוח היחידה ל-2022 כלל את דיווחי הממונים של כ-81% מהרשויות המקומיות, ודוח היחידה ל-2021 כלל דיווחי ממונים של כ-79% מהרשויות המקומיות.

מהאמור עולה, כי כחמישית מהממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות לא מסרו ליחידה הממשלתית נתונים סטטיסטיים על יישומו של חוק חופש המידע לשנים 2021 ו-2022. בשל כך, לא נכלל המידע על יישום החוק ברשויות אלה בדוח היחידה הממשלתית המוגש לממשלה מדי שנה.

על פי המפורסם בדוחות היחידה, 20 רשויות מקומיות לא הגישו בשנים 2019 - 2022 דיווח על יישום החוק ומעולם לא נענו לבקשות היחידה הממשלתית להגיש דיווח²⁸, ו-10 רשויות נוספות הגישו לראשונה דיווח בשנת 2022²⁹ - מרביתן משתייכות לרשויות החברה הערבית (ראו בהרחבה - בפרק "חופש המידע ברשויות החברה הערבית"). ליחידה הממשלתית אין סמכות מפורשת בדין לדרוש את הנתונים מהרשויות המקומיות, ולא נקבעה לה סמכות אכיפה לעניין זה. לפיכך, היא מנועה מלפעול כנגד רשויות הנמנעות מלדווח לה על יישום החוק, אף על פי שהדבר פוגע ביכולתה למלא את תפקידה על פי החלטת הממשלה לעקוב אחר אופן יישומו של החוק.

²⁶ המפורסם מדי שנה עד ליום 1 ביולי.

²⁷ היחידה הממשלתית מכירה באפשרות שהדוח השנתי לא יפורסם כחוברת, אלא כאוסף של קישורים המופיעים במאגד תחת כותרת של דוח שנתי. הנחת היסוד הברורה של היחידה הממשלתית היא שהקישורים מפנים ישירות למידע הרלוונטי.

²⁸ 14 מאותן הרשויות הן רשויות החברה הערבית, על פי הפירוט הבא: עיריות - נתיבות, קלנסווה; מועצות מקומיות: אלקנה, בענה, גוש (גוש חלב), דבוריה, דיר חנא, זרזיר, יסוד המעלה, יפיע, מבשרת ציון, מגיד אל כרום, מגדל, מעלה עירון, משהד, עין מאהל, ערעה בנגב, פורידיס, שעב; מועצה אזורית: הגליל.

²⁹ 8 מאותן הרשויות הן רשויות החברה הערבית, על פי הפירוט הבא: עיריות: באקה אל-גרבייה, בני ברק; מועצות מקומיות: בועיינה נוג'ידאת, ג'וליס, חורה, ירכא, כאבול, כפר מנדא, מעיליא, קריית ארבע.



על הרשויות המקומיות להקפיד על יישום הוראות החוק ולהגיש את הדיווח ליחידה הממשלתית כדי לאפשר לה למלא את התפקיד שהוטל עליה בהחלטת הממשלה בנושא. מומלץ כי משרד המשפטים, האחראי ליישום החוק, יבחן וישקול דרכים יעילות לפעולה כאשר רשות מקומית נמנעת באופן שיטתי מלדווח על יישום החוק.

לפי הוראות החוק, אזרח 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 למידע³⁰, וכן סוגי מידע שאסור לרשות למסור³¹, וסוגי מידע שהרשות אינה חייבת למסור³².

על פי נתוני דוח היחידה ל-2022, הוגשו לרשויות המקומיות 8,847 בקשות למידע; להלן נתונים על מספר הבקשות בשנת 2022 בהשוואה לשלוש השנים שקדמו לה וכן על התפלגות הבקשות:

תרשים 2: מספר הבקשות למידע שהתקבלו ברשויות המקומיות, 2019 - 2022



על פי דוחות היחידה לשנים 2021 ו-2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

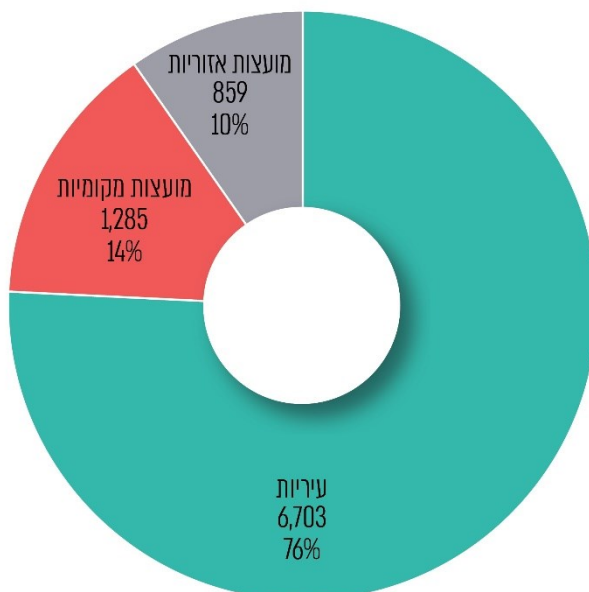
30 על פי סעיף 8 לחוק, רשאית רשות לדחות בקשה למידע במקרים האלה: הטיפול בבקשה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה; המידע נוצר או התקבל בידה למעלה משבע שנים לפני הגשת הבקשה ואיתורו כרוך בקושי של ממש; לאחר שנקטה אמצעים סבירים התברר לה שלא ניתן לאתר את המידע או שאינו מצוי ברשותה; המידע פורסם ועומד לרשות הציבור או לעיונו, בין בתשלום ובין שלא בתשלום; המידע נוצר בידי רשות ציבורית אחרת, ואין בהפניית המבקש לאותה רשות כדי להכביד הכבדה בלתי סבירה על קבלתו של המידע על ידיו.

31 על פי סעיף 9(א) לחוק, רשות לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה: מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בביטחון או בשלמו של אדם; מידע בנושאים ששר הביטחון, מטעמים של שמירה על ביטחון המדינה, קבע אותם בצו, באישור הוועדה המשותפת; מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות; מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין.

32 על פי סעיף 9(ב) לחוק, רשות אינה חייבת למסור מידע שהוא, בין היתר, אחד מאלה: מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות או את יכולתה לבצע את תפקידיה; מידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב; מידע על אודות פרטי משה ומתן עם גוף או עם אדם שמחוץ לרשות; מידע בדבר דיונים פנימיים או תרשומות פנימיות בין עובדי הרשות, דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, חוות דעת/עצה/המלצה לצורך קבלת החלטה; מידע הנוגע לניהול פנימי של הרשות שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור; מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי ופרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, למעט מידע כקבוע בסעיף; מידע שהגיע לידי הרשות, שאי-גילוי היה תנאי למסירתו, או שגילוי עלול לפגוע בהמשך קבלת המידע; מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות העוסקת באכיפת החוק, או שיש לה סמכות חקירה/ביקורת/בירור תלונות, בהתניות הקבועות בסעיף; מידע הנוגע לענייני משמעת של עובד, למעט מידע בדבר ההליכים הפומביים על פי חוק; מידע שיש בגילוי פגיעה בצנעת הפרט של אדם שנפטר.



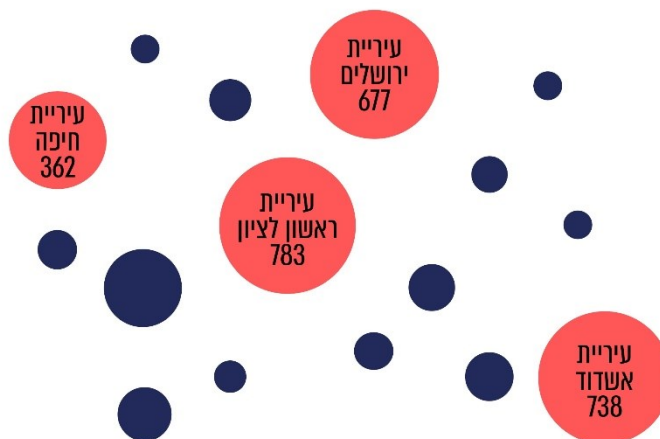
תרשים 3 : התפלגות הבקשות למידע לפי סוג הרשות, 2022



על פי דוח היחידה ל-2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן נתונים על הרשויות המקומיות אשר להן הוגש מספר הבקשות הגדול ביותר בשנת 2022 :

תרשים 4 : הרשויות המקומיות שלהן הוגש מספר הבקשות למידע הגדול ביותר, 2022



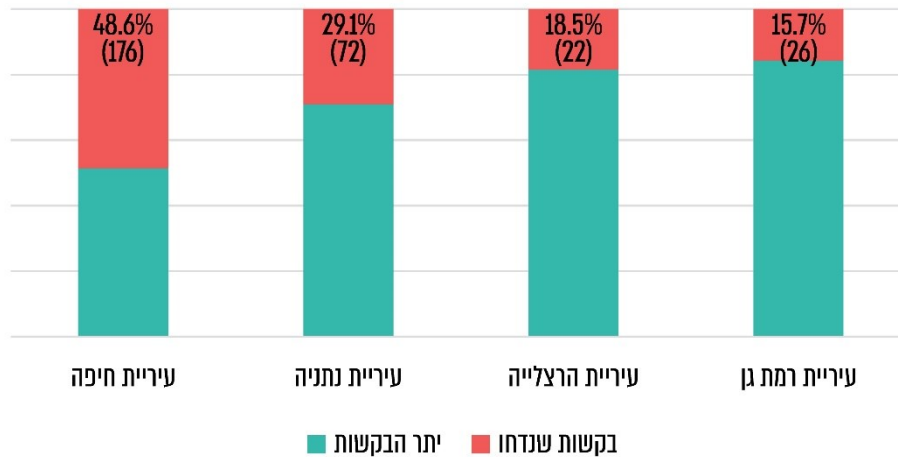
על פי דוח היחידה ל-2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתוך כלל הרשויות המקומיות שמספר הבקשות בשנה גדול בהן מ-50, אלה שדחו את שיעור הבקשות הגדול ביותר הן עיריית חיפה (קרוב ל-50% מהבקשות, בפער גדול מהבאות אחריה - לכל היותר 30%), ולאחריה בסדר יורד - נתניה, הרצליה ורמת גן; זאת ביחס לרשויות שענו בחיוב על שיעור הבקשות הגדול ביותר (עיריית אשדוד, ירושלים וראשון לציון, שענו בחיוב על כ-80% עד 100% מהבקשות). עילות הדחייה המרכזיות שבהן נעשה שימוש במסגרת דיווחי כלל הרשויות, בסדר יורד: המידע אינו מצוי בידי הרשות; פגיעה בפרטיות; הקצאת משאבים בלתי סבירה.



להלן נתונים על הרשויות המקומיות ששיעור הבקשות שדחו מסך הבקשות שהוגשו להן היה הגדול ביותר, בשנת 2022 ("יתר הבקשות" הן בקשות שנענו בחיוב, שנענו באופן חלקי, או שהטיפול בהן הופסק או טרם הסתיים):

תרשים 5: הרשויות המקומיות שדחו את שיעור הבקשות הגדול ביותר, 2022



בסוגריים - מספר הבקשות.

על פי דוח היחידה ל-2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבין הרשויות שנבדקו, נמצא כי עיריות **חיפה ונתניה** משתייכות לרשויות שדחו את שיעור הבקשות הגדול ביותר בשנת 2022. רשויות אלה הופיעו גם ברשימת ארבע הרשויות שדחו את שיעור הבקשות הגדול ביותר בשנת 2021³³.

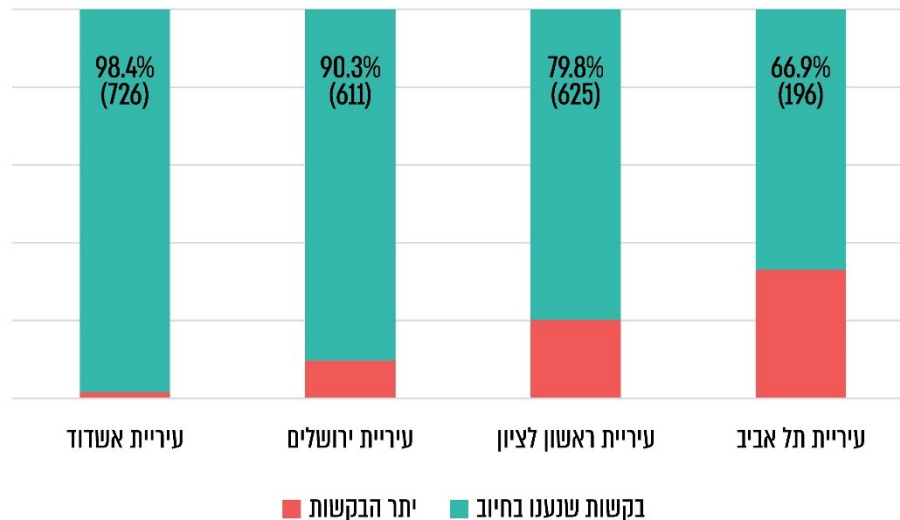
עיריית נתניה טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 (להלן - תשובת עיריית נתניה) כי שיעור הבקשות שדחתה בפועל קטן מהמוצג בדוח היחידה הממשלתית. לדבריה, עיקר הבקשות שעליהן דיווחה כבקשות שנדחו בשנים 2021 - 2022 הן בקשות לקבלת מידע מוסרט ומצולם ממצלמות עירוניות, אלא שמבדיקה חוזרת שערכה עלה בדיעבד, כי ב-50% מהמקרים לא היה תיעוד כמבוקש, מאחר שלא מותקנות מצלמות באזור - הווה אומר, העירייה לא הייתה צריכה כלל לכלול בקשות אלה במניין הבקשות שדיווחה ליחידה הממשלתית כבקשות שהתקבלו.

עיריית **חיפה** שיפרה את אחוז הבקשות שנדחו - מכ-55% בשנת 2021 לכ-49% בשנת 2022; עיריית **נתניה** נותרה עקבית ודחתה כ-29% מהבקשות גם בשנת 2022.



להלן נתונים על הרשויות המקומיות ששיעור הבקשות שעליהן ענו בחיוב מסך הבקשות שהוגשו להן היה הגדול ביותר, בשנת 2022 ("יתר הבקשות" הן בקשות שנדחו, שנענו באופן חלקי, שהטיפול בהן הופסק או שטרם הסתיימו):

תרשים 6: הרשויות המקומיות שענו בחיוב על שיעור הבקשות הגדול ביותר, 2022



בסוגריים - מספר הבקשות.

על פי דוח היחידה ל-2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי הקבוע בחוק חופש המידע, כשרשות מקומית מחליטה 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.

מנתוני דוח היחידה ל-2022, עולה כי במהלכה הוגשו 258 עתירות נגד רשויות מקומיות. מספר העתירות הרב ביותר הוגש נגד עיריית בני ברק - תשע עתירות, עיריית טירת הכרמל - 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 ממספר העתירות שהוגשו ב-2022. על פי דוח היחידה ל-2021, 159 פסקי דין ניתנו בבתי המשפט 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 - הוא דחה את העתירה (ופסק לזכות הרשויות 36,500 ש"ח).

במצב שבו מרבית העתירות נגד הרשויות המקומיות לפי חוק חופש המידע נמצאות מוצדקות, על הרשויות המקומיות להשתמש באמצעים העומדים לרשותן על מנת להפיק לקחים ולחתור לשיפור מתמיד. זאת, כדי להגביר את השקיפות וההתנהלות התקינה לפי החוק, ובמקביל גם להימנע מהליכים משפטיים מיותרים ומהוצאת כספי ציבור שלא לצורך. עצם פסיקותיהם של בתי המשפט, כמו גם העובדה שרשויות מסוימות מנעות מלדווח על יישום החוק ליחידה הממשלתית, אף על פי שנתבקשו לכך על ידיה, כמוצג לעיל - הרי שאלו נותנים משנה תוקף לנחיצותו של גורם מפקח לעניין פעילותן של הרשויות המקומיות בתחום חופש המידע.

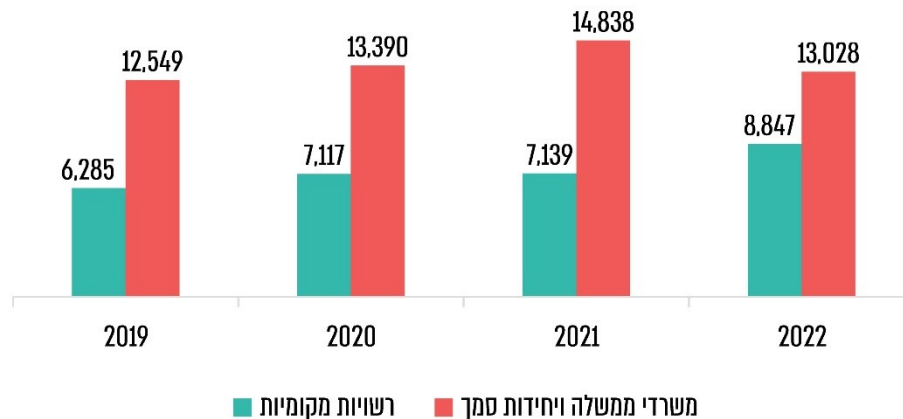
יישום חוק חופש המידע בשלטון המקומי לעומת יישומו בשלטון המרכזי

נוסף על הדוח השנתי שמפרסמת היחידה הממשלתית בדבר יישום חוק חופש המידע בשלטון המקומי, היא מפרסמת גם דוח דומה על יישום החוק במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.



פערים בהיקף הבקשות למידע: בדוחות שפרסמה היחידה על יישום החוק במשרדי הממשלה וביחידות הסמך לשנת 2022, פורסם כי מספר הבקשות שהוגשו בשנה זו למשרדי הממשלה וליחידות הסמך היה 13,028, ואילו מספר הבקשות שהוגשו לרשויות המקומיות היה 8,847 בקשות. להלן השוואה של מספרי הבקשות שהוגשו לגופים אלה בארבע השנים האחרונות:

תרשים 7: מספר הבקשות למידע ברשויות המקומיות, לעומת מספרן במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, 2019 - 2022



על פי דוחות היחידה לשנים 2021 ו-2022 ודוחות היחידה על יישום החוק במשרדי הממשלה וביחידות הסמך לשנים 2021 ו-2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנת 2022 עלה מספר הבקשות שהוגשו לקבלת מידע ברשויות המקומיות (8,847 בקשות) ביחס לשנת 2021, ואילו בשלטון המרכזי מספר הבקשות ירד (13,028 בקשות). בשנים 2019 - 2021 חל גידול של כ-18% במספר הבקשות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, לעומת גידול של כ-14% בשלטון המקומי. בשנים 2021 - 2022 התמונה השתנתה - בשלטון המקומי חל גידול של כ-24% במספר הבקשות, ובשלטון המרכזי חל קיטון של כ-12%.

התמונה המצטיירת מהתרשים היא שבעוד שבשנים 2019 - 2021 חלה עלייה רציפה בדרישת הציבור למידע ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך (12,549 בקשות ב-2019, 13,390 ב-2020 ו-14,838 ב-2021), הרי שהמגמה בשלטון המקומי נעצרה (6,285 בקשות ב-2019, 7,117 ב-2020 ו-7,139 ב-2021). 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).

בפרק המבוא של דוח היחידה ל-2021, שהראה כי לא חל גידול משמעותי במספר הבקשות למידע בשנים 2020 - 2021, ציין ראש היחידה כי נתון זה עלול שלא לבשר טובות. שכן, תועלתו של ערך השקיפות לשיפור יחסי האמון בין האזרח לשלטון תלויות במידה רבה במודעות לזכות למידע ולשימוש אקטיבי בחוק, לשם פיקוח על הרשות ולצורך מימוש הגישה לנתונים בעלי ערך. אי-שימוש בחוק עלול אפוא להצביע על חוסר אמון של התושב ביכולתו להשיג מידע מן הרשות בזמן סביר. בהתייחס לדבריו, ועם פרסום דוח היחידה ל-2022 שהראה גידול משמעותי במספר הבקשות בשנים 2021 - 2022, מצטיירת תמונה ולפיה חל שיפור באמון הציבור בשלטון המקומי מבחינת יכולתו להשיג מידע מהרשויות המקומיות.

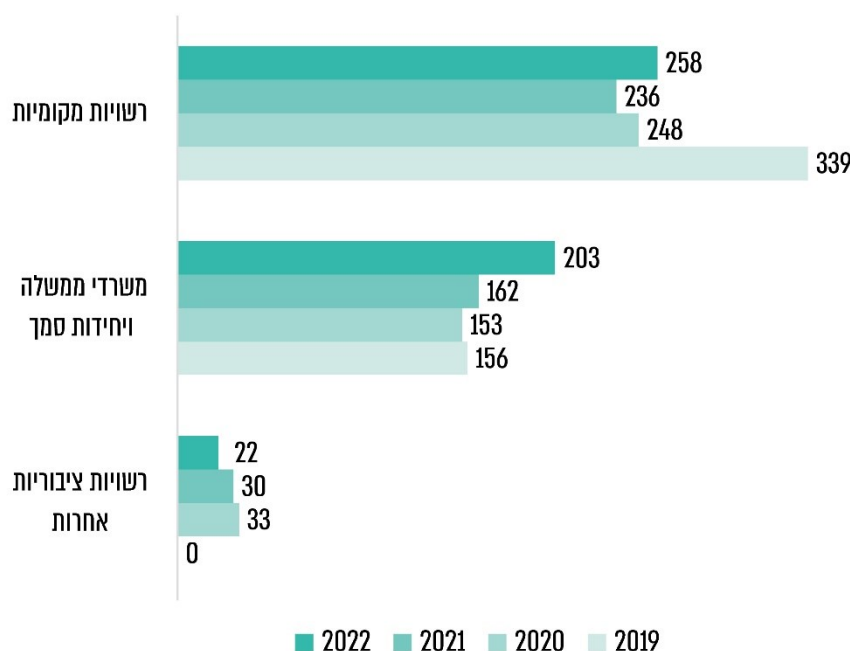
מומלץ שהיחידה הממשלתית תמשיך ותפעל להעלאת המודעות בכל הנוגע להגשת בקשות למידע מהרשויות הציבוריות בכלל, ומהרשויות המקומיות בפרט. כן מומלץ כי גם הרשויות המקומיות יפעלו להגביר את מודעות התושבים לקיום החוק באמצעות הסברה מתאימה ולעודד אותם להגיש בקשות למידע על אודות פעילויותיהן.

עקרון השקיפות הוא ערך יקר שיש לשמור עליו. על הרשויות המקומיות לפעול ביתר שאת להנגשת המידע שברשותן.



כאמור, החוק קובע כי מבקש מידע שהרשות החליטה לדחות את בקשתו או להיענות לה באופן חלקי, יכול לעתור על החלטתה. על פי נתוני היחידה הממשלתית, בשנת 2022 הוגשו כנגד כלל הרשויות הציבוריות 295 עתירות על ידי עמותות, 129 על ידי גורם פרטי ו-45 עתירות הוגשו על ידי חברות או גורמים אחרים. להלן תרשים המציג את מספר העתירות שהוגשו לבית המשפט בשנים 2019-2022 נגד משרדי ממשלה ויחידות סמך, נגד רשויות מקומיות ונגד יתר הרשויות הציבוריות:

תרשים 8: מספר העתירות שהוגשו לבית המשפט נגד הרשויות הציבוריות, 2019 - 2022



על פי דוחות היחידה הממשלתית לשנים 2021 ו-2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה כי בשנים 2019 עד 2022 היה מספר העתירות שהוגשו כנגד הרשויות המקומיות (1,081) גדול ממספר העתירות שהוגשו כנגד משרדי הממשלה ויחידות הסמך (674).

הרשויות המקומיות מספקות לתושבים שבתחומן שירותים רבים בתחומי החיים השונים. יישום חוק חופש המידע - מתן מענה לבקשות למידע ופרסום מידע באופן יזום - צריכים להיות חלק מובנה מהשירות שהן מספקות לתושבים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים, בסיוע היחידה הממשלתית, לעודד ולתמוך את הרשויות המקומיות ליישם את חוק חופש המידע במלואו ובכך גם להביא להפחתת מספר העתירות שמוגשות נגדן בנושא זה. קביעת גורם מקצועי שיברר תלונות כנגד הרשויות המקומיות יכול לייצר הגשת חלק מהעתירות לפחות ובכך להביא גם להפחתה במספרן.

נוהל היחידה הממשלתית ונוהל פנימי ברשויות: בהחלטת הממשלה נקבע כי על היחידה הממשלתית לקבוע נוהל לתהליך הטיפול בבקשות לקבלת מידע לפי החוק, ובכלל זה אופן ההנמקה של מענה לבקשות ואופן העברת בקשה ממשרד למשרד. עוד נקבע בהחלטה כי על היחידה לקבוע קווים מנחים לפרסום מידע באופן יזום, להיקפו, לאופן פרסומו, וכן לקבוע תבניות אחידות לפרסום הדוחות הנדרשים לפי החוק.

היחידה הממשלתית פרסמה באתר שלה במרשתת נהלים בסוגיות שונות הנוגעות ליישום חוק חופש המידע. נהלים אחדים דנים בשיתוף המידע ובאופן הטיפול בבקשות למידע, מסבירים ומפרטים את הדרך שבה יש לפעול בטיפול בבקשות. מטרת נהלים אלה היא לנסות ליצור אחידות



בטיפול בבקשות בין הרשויות הציבוריות. הנהלים מנחים את הממונים על העמדת מידע לציבור בסוגיות כגון הדרך שבה יש לסווג את הבקשות למסלול הטיפול הראוי³⁴; בחינת הצורה המתאימה למסירת המידע המבוקש³⁵; בחינה האם הרשות רשאית לדחות בקשה בשל הקצאת משאבים בלתי סבירה³⁶; כיצד לפנות לצד ג'³⁷; גביית האגרות³⁸; התבנית לדיווח הממונה³⁹ ועוד.

נהלים אחרים דנים בהגברת השקיפות, והם מנחים את משרדי הממשלה ויחידות הסמך לפרסם חומרים המהווים "מידע" כהגדרתו בחוק. נהלים אלה נתמכים גם בעקרונות הפסיקה; הם נוגעים למשל לחובה לפרסם את התשובות שניתנו למבקשים⁴⁰; החובה לפרסם את ההתקשרויות⁴¹; כיצד יש להשיב לבקשה הנוגעת למסירת יומן של בעל תפקיד (להלן - נוהל היומנים)⁴² ועוד.

משרדי הממשלה ויחידות הסמך מחויבים לפעול על פי כל הנהלים שמפרסמת היחידה. לפיכך, ככלל, הם מפרסמים באתר המרכזי לחופש המידע שהקימה היחידה את התשובות שניתנו למבקשים ואת ההתקשרויות שלהם, והם מעבירים למבקשים יומנים של בעלי תפקידים בהתאם לנוהל. פרסום נהלים מסייע לוודאות ולאחידות במסירת המידע וביישום הנהלים על ידי משרדי הממשלה ויחידות הסמך ועשוי לתרום לשקיפות פעילותו של השלטון המרכזי.

אף על פי שנוהלי היחידה הממשלתית אינם מחייבים את הרשויות המקומיות, היחידה מסרה לצוות הביקורת כי למיטב ידיעתה חלק ניכר מהרשויות המקומיות פועלות על פי הנהלים הנוגעים לשיתוף המידע - כלומר לאופן הטיפול בבקשות למידע ולסוגיות העולות מהטיפול בבקשות לקבלת מידע. ואולם, לדברי היחידה הממשלתית לא כל הרשויות המקומיות אימצו את הנהלים הנוגעים להגברת השקיפות וכנראה לא כולן מודעות אליהם. לדברי היחידה, כל הרשויות המקומיות נמנעות מלפרסם את תשובותיהן למבקשים, וחלקן אינן מפרסמות התקשרויות מהותיות ואת המענה שהן מספקות לבקשות היומן של בעלי תפקידים.

ההיגיון שעומד בבסיס הנהלים שקבעה היחידה הממשלתית להגברת השקיפות בשלטון המרכזי נכון גם לשלטון המקומי, ולכן יישום נוהלי היחידה השונים על ידי הרשויות המקומיות עשוי להביא להגברת השקיפות גם בשלטון המקומי. אי-היכולת לאכוף את יישום הנהלים מצביעה אף היא על צורך בגורם מאסדר לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הרשויות המקומיות לאמץ את נוהלי היחידה הנוגעים ליישום חוק חופש המידע - את הנהלים הנוגעים לשיתוף המידע וגם את הנהלים הנוגעים להגברת השקיפות ולהבאת המענים לבקשות המידע לידיעת כלל הציבור - בכפוף לשינויים המחויבים. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים וליחידה הממשלתית לעודד את הרשויות המקומיות ליישם את הנהלים, לרבות הנהלים הנוגעים להגברת השקיפות.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי בלא הרחבת סמכויות היחידה הממשלתית וחובת הרשויות המקומיות לפעול על פי נהליה לא יהיה אפשר לעודד באופן אקטיבי את יישום הנהלים.

נוהל עבודה פנימי כתוב הוא מסמך המפרט את תהליך העבודה הנדרש בכל גוף ציבורי, והוא משמש כלי ניהול יעיל ואיכותי שתכליתו ליצור בהירות לגבי סמכויות של בעלי תפקידים, תחומי

34 היחידה הממשלתית לחופש המידע, נוהל מס' 1.3, נוהל סיווג בקשות חופש מידע, תאריך עדכון אחרון 19.7.16.

35 היחידה הממשלתית לחופש המידע, נוהל מס' 7, צורת (פורמט) המידע הנמסר, תאריך עדכון אחרון 28.5.13.

36 היחידה הממשלתית לחופש המידע, נוהל מס' 8, הקצאת משאבים בלתי סבירה, 20.4.15.

37 היחידה הממשלתית לחופש המידע, נוהל מס' 6.4, פנייה לצד ג' לפי סעיף 13 לחוק, תאריך עדכון אחרון 30.8.21.

38 היחידה הממשלתית לחופש המידע, נוהל מס' 11.1, אגרות חופש המידע, תאריך עדכון אחרון מאי 2018.

39 היחידה הממשלתית לחופש המידע, נוהל מס' 2.2, נוהל דיווח ממונה, תאריך עדכון אחרון 30.4.18.

40 היחידה הממשלתית לחופש המידע, נוהל מס' 9, פרסום תשובות באתר המרכזי לחופש המידע, 12.1.15.

41 היחידה הממשלתית לחופש המידע, נוהל מס' 10, פרסום התקשרויות הממשלה, 15.12.15.

42 היחידה הממשלתית לחופש המידע, נוהל מס' 13, מענה לבקשה למסירת יומן, 24.1.22.



האחריות שלהם, וחלוקת העבודה בקרב גורמים אחרים. כל זאת, כדי לסייע במימוש משימותיו של הגוף הציבורי.

כדי לייעל את העבודה ברשויות המקומיות ולטייב אותה, בייחוד במצב שבו אין גורם המאסדר ומנטר אותן בתחום, חשוב לנסח נוהל פנימי בנושא חופש המידע, שיופץ לכל עובדי הרשות. נוהל כזה יבהיר את החשיבות הטמונה ביישום החוק, יבהיר מה הן דרישותיו, מה הוא תהליך הטיפול בבקשות ואת החשיבות של עמידה בזמנים. עבודה לפי הנוהל תסייע לממונים על העמדת המידע לציבור לרתום את כל הגורמים הרלוונטיים ברשות לעבוד בשיתוף פעולה, תסייע לקבל מהם את המידע הנדרש ללא דיחוי ולעמוד בזמנים הקבועים בחוק.

בביקורת עלה כי לעיריות חיפה ונתניה יש נוהל פנימי בנושא מסירת מידע שמבוסס על חוק חופש המידע. הנוהל מפרט את הליך הטיפול בבקשות למידע, ממועד קבלת הבקשה ועד מתן המענה הסופי, ומתייחס גם לתהליך הטיפול בבקשות - שרשור הגורמים המטפלים ברשות הנושאים באחריות ליישום הנוהל, ולוחות הזמנים לטיפול בבקשות. בעיריות אשדוד וראש העין ובמ"א מטה יהודה אין נוהל פנימי לעניין חופש המידע.

ברשות מקומית שלא קבעה נהלים הנוגעים לשיתוף המידע, עולה הסיכון לפגיעה בתקינות הליך הטיפול בבקשות למידע או לעיכובו שלא לצורך.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות אשדוד, ראש העין ומטה יהודה לכתוב נוהל פנימי בדבר יישום החוק ברשות.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 (להלן - תשובת עיריית אשדוד) כי היא מקבלת את ההמלצה וכי היא תכין נוהל פנימי ליישום חוק חופש המידע.

אופן ניהול הבקשות למידע: הטיפול בבקשות למידע הוא תהליך עבודה מובנה ורציף הצמוד לדרישות החוק והתקנות. סיום התהליך הוא מתן מענה לבקשה, בין שבהעברת המידע המבוקש במלואו או בחלקו ובין שבסירוב לבקשה ובנימוק לסירוב. ניהול התהליך יכול להיעשות באופן ידני, ממחשב באופן חלקי או דיגיטלי במלואו. ניהול הבקשות באמצעות מערכת מידע ממוחשבת מספק לממונים ולמשתמשים כלי נוח לניהול המידע, לעיבודו, לשמירתו ולשליפת הנתונים באמצעות דוחות.

בעיריות **אשדוד ונתניה** מנוהל הטיפול בבקשות באמצעות מערכת ייעודית לניהול הבקשות - **באשדוד** קיימות אפשרויות לחיתוך ולפילוח של הנתונים, למשל לפי תחומי הבקשות או לפי משך הטיפול; **בנתניה** אפשרויות חיתוך הנתונים מוגבלות. **בחיפה, בראש העין ובמטה יהודה** מנוהל הטיפול בבקשות ידנית באמצעות קובץ אקסל שבנתה כל רשות בהתאם לניסיון העבודה שלה. **בראש העין ובמטה יהודה** ניהול הטיפול בבקשות בקובץ האקסל מתאפשר ללא קשיים מיוחדים, מאחר שמספר הבקשות שמתקבלות ברשויות אלו קטן.

כדי לסייע לממונים על העמדת מידע ברשויות הציבוריות לנהל את הטיפול בבקשות שהן מקבלות, בנתה היחידה הממשלתית קובץ אקסל ובו טבלת מעקב בקשות. הקובץ זמין להורדה באתר של היחידה במרשתת, וכל הממונים רשאים להשתמש בו. לשם ניהול אפקטיבי של הבקשות, יש להזין בטבלה את כל הנתונים הנדרשים. הקובץ כולל קישורים שבאמצעותם ניתן למלא את כל הפרטים שהממונים מתבקשים למלא בטופס המקוון, במסגרת דיווח הממונה ליחידה. מבנה הקובץ יכול להקל על ניהול הבקשות השוטף ברשויות הציבוריות השונות.

מערך הדיגיטל הלאומי⁴³ מאפשר זה חמש שנים לממונים על העמדת המידע לציבור במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, לעשות שימוש במערכת "מחוו"ה" לניהול בקשות המידע (להלן -

⁴³ מערך הדיגיטל הלאומי הוא הגוף האמון על קידום מהפכת הדיגיטל במגזר הציבורי ופועל לשיפור הממשק והשירותים הממשלתי עבור התושבים והעסקים בישראל. המערך הוקם במסגרת איחוד רשות התקשוב הממשלתי ומטה המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית. ראו עוד ב-

<https://www.gov.il/he/departments/about/about-national-digital-agency>



מערכת מחו"ה או המערכת). המערכת, שפותחה עבור היחידה ועל פי דרישותיה, מאפשרת לנהל את כל שלבי הטיפול בבקשות באופן ממוחשב. כל בקשה שמתקבלת באמצעות הטופס הדיגיטלי של היחידה, מוזנת באופן אוטומטי למערכת ומקבלת מספר מזהה. כל שלבי הטיפול בבקשה - הארכת זמן הטיפול, פנייה לצד ג', בקשת אגרות מהמבקש, פנייה בדואר אלקטרוני (להלן - דוא"ל) למבקש, סגירת הבקשה, הנימוק לסגירה ועוד - מתועדים במערכת מחו"ה. בשדה של דחיית הבקשה, המערכת מאפשרת לבחור נימוק מתוך רשימה סגורה של עילות המותאמות לחוק; ניתן להגדיר בבקשה הארכת זמן ולנמק את ההארכה, ניתן להעלות מסמכים לתיק הבקשה ולשלוח מהמערכת הודעות דוא"ל למבקש או לצד ג', כשתוכן ההודעות מותאם לתבנית מוגדרת מראש והנתונים הרלוונטיים של הבקשה מוזנים לשדות באופן אוטומטי, כולל המספר המזהה. המערכת מציגה למשתמש את הבקשות שנותר שבוע לטפל בהן וכך היא מאפשרת לממונה להתמקד בבקשות הדחופות יותר. ניתן להפיק מהמערכת דוחות עם פילוחים שונים שאותם אפשר לייצא לאקסל. השימוש במערכת מחו"ה למשרדי הממשלה וליחידות הסמך הוא ללא עלות. התמיכה למשתמשי המערכת ניתנת על ידי מערך הדיגיטל הלאומי ועל ידי היחידה הממשלתית. כ-45 מ-91 משרדי הממשלה ויחידות הסמך (כ-50%) משתמשים במערכת מחו"ה. מרבית הרשויות האחרות משתמשות במערכות אחרות או בקובצי אקסל. מספר קטן מאוד של רשויות מקומיות עובדות אף הן במערכת מחו"ה במסגרת פרויקט ניסיוני (פילוט).

ביולי 2020 התקבלה החלטת ממשלה שעניינה הרחבת השימוש בתשתיות ממשלתיות רוחביות (במגוון מערכות, מוצרים דיגיטליים, תוכנות מדף וכדומה) לגופים חוץ-ממשלתיים ובהם הרשויות המקומיות⁴⁴. בהחלטה נקבע, בין היתר, כי יש לקבוע הוראות בדבר אופן השימוש של גורמים חוץ-ממשלתיים בתשתיות הממשלתיות הרוחביות, וכן יש לבצע את ההתאמות הנדרשות כדי לאפשר לשלטון המקומי להשתמש בתשתיות אלה. צוות העבודה שהתמנה בהתאם להחלטת הממשלה הכין מסמכי מדיניות, שעולה מהם כי נדונה האפשרות להרחיב את השימוש במערכת מחו"ה לניהול בקשות למידע לפי חוק חופש המידע גם לרשויות מקומיות. עם זאת, העמדה הייתה שניתן עדיפות ראשונה למערכות תשתית מרכזיות כמו מערכת ההזדהות הלאומית, שדרת המידע ושירות החתימות. יתר על כן, בשל שינויים בזהות ספקי השירותים שזכו במכרז לשירותי ענן שביצע מערך הדיגיטל הלאומי⁴⁵ נוצר צורך לעבור לפתרונות זמינים בתשתית החדשה, להסב את מערכת מחו"ה לסביבת העבודה החדשה ולבצע במערכת שינויים כדי להגדיל את מעגל המשתמשים בה.

מערכת ממוחשבת כמו מערכת מחו"ה מאפשרת מעקב ובקרה על הטיפול בבקשות; כן היא מאפשרת קבלת התראות כאשר הממונה נדרש לתזכר גורמים רלוונטיים ברשות שפנו אליה לשם קבלת חומרים, או כאשר מגיע המועד הנדרש למשלוח תשובה, על פי לוחות הזמנים הקבועים בחוק. עבודה במערכת כזו חיונית במיוחד ברשויות שמקבלות מאות בקשות בשנה, שחלקן מטופלות בו-זמנית, ויש קושי בביצוע מעקב ידני אחר הטיפול בהן.

בשל המגבלות שנגרמו מהחלפת ספקי השירותים והצורך להסב את מערכת מחו"ה לסביבת עבודה חדשה, לא ניתן בשלב זה לצרף משתמשים חדשים מקרב הרשויות המקומיות למערכת מחו"ה כדי שיוכלו לנהל בה את הטיפול בבקשות חופש המידע שהן מקבלות.

על היחידה הממשלתית ומשרד הפנים, בסיוע מערך הדיגיטל הלאומי, לפעול לקדם את השימוש במערכת ממוחשבת (מחו"ה או מערכת דומה לה), שתיתן מענה לניהול בקשות המידע על פי דרישות החוק גם לכלל הרשויות המקומיות. לאור החלטת הממשלה על הרחבת השימוש בתשתיות ממשלתיות רוחביות, מומלץ לאגם משאבים ומאמץ לפיתוח מערכת אחת שתאיים לכלל המשתמשים, הן בשלטון המרכזי והן בשלטון המקומי.

בתשובת מערך הדיגיטל הלאומי למשרד מבקר המדינה ממאי 2024 נמסר כי ההסבה של מערכת מחו"ה לסביבת העבודה החדשה מתבצעת ויידרש לה זמן ממושך. עוד מסר מערך הדיגיטל כי

⁴⁴ החלטת ממשלה 260, "תכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה", 26.7.20.

⁴⁵ במכרז לאספקת שירותי ענן בפרויקט נימבוס (פרויקט רב-שנתי ורחב היקף שנועד לתת מענה מקיף לצורך באספקת שירותי ענן ציבורי לממשלה) לא זכתה חברת הטכנולוגיה שעליה מבוססת מערכת מחו"ה.



הוא הספק של מערכת מחו"ה עבור היחידה הממשלתית ואינו מקבל בעצמו את ההחלטות לגבי עתיד המערכת. כן מסר המערך כי למיטב ידיעתו התקבלה בעבר החלטה שהמערכת תפותח מחדש, אך משרד המשפטים נדרש לתקצבה כלקוח הממשלתי.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי בעקבות עבודה מאומצת של היחידה הממשלתית מול מערך הדיגיטל הלאומי הושגו רישיונות נוספים לשימוש במערכת והם משמשים הן במשרדי הממשלה וביחידות הסמך והן בכמה רשויות מקומיות במסגרת הפרויקט הניסיוני. עם זאת, לפי גישת היחידה יש לבצע שיפורים משמעותיים במערכת מחו"ה לפני שיהיה אפשר להציע לכלל הרשויות המקומיות להשתמש בה. בנושא שיפור המערכת מתקיימים דיונים בין משרד המשפטים למערך הדיגיטל הלאומי.

בביקורת נמצא כי הרשויות שנבדקו מנהלות את הטיפול בבקשות למידע באופנים שונים. עיריית אשדוד ונתניה עושות כן באמצעות מערכת ממוחשבת משלהן; חיפה, ראש העין ומטה יהודה בקובצי אקסל שיצרו. עיריית חיפה ונתניה מנהלות מאות בקשות מדי שנה ומתקשות לנהל את מסד הנתונים של הבקשות ולעקוב אחר הליך הטיפול בהן באופן יעיל.

לעבודה במערכת ממוחשבת יש כאמור יתרונות רבים. משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל הרשויות המקומיות, ובפרט לרשויות שנבדקו - אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה - לבדוק בעתיד עם היחידה הממשלתית אם קיימת היתכנות לנהל את הטיפול בבקשות למידע באמצעות מערכת מחו"ה או מערכת דומה לה. לנוכח המספר הגדול של הבקשות למידע מומלץ לעיריית חיפה ונתניה להקדים ולנהל את הבקשות המוגשות להן באופן ממוחשב ומתקדם שיאפשר פילוח של הנתונים. עד המעבר לשימוש במערכת ממוחשבת, מומלץ לעיריית חיפה וראש העין ולמ"א מטה יהודה להשתמש בקובץ האקסל הייעודי של היחידה הממשלתית לניהול הבקשות, שיאפשר להן לבצע מעקב אחר הטיפול בבקשות, שליפה מהירה של מידע, רציפות ואחידות בטיפול ושימור המידע והידע בארגון.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2024 (להלן - תשובת עיריית חיפה) כי תפעל לאפיון התהליך הנדרש לבחינת מעבר למערכת ממוחשבת.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי היא מתעתדת להחליף בקרוב את מערכת המחשוב למערכת שבה אופיינו הדוחות הדרושים בנושא חופש המידע ואשר תאפשר להפיק דוחות ולבצע פילוח של נתונים.

בתשובת עיריית ראש העין למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 (להלן - תשובת עיריית ראש העין) נמסר כי היות שמספר הבקשות המוגשות לעירייה קטן יחסית, ניהול הטיפול בהן בקובץ אקסל נותן מענה טוב ומאפשר מעקב אחר סטטוס הטיפול בהן. העירייה הוסיפה כי אם יגדל מספרן של הבקשות באופן משמעותי, היא תשקול מעבר לעבודה במערכת ממוחשבת. עוד מסרה כי תבוצע בדיקה מול היחידה הממשלתית לגבי אופן העבודה עם קובץ האקסל שלה.

כתובת דוא"ל ייעודית ליחידת חופש המידע ברשות המקומית: חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018 קובע כי גוף ציבורי, לרבות רשות מקומית, יאפשר לכל אדם לפנות אליו באמצעי קשר דיגיטלי כדוגמת דוא"ל, וכי במילוי תפקיד ציבורי רשאי גוף ציבורי לשלוח מסר אלקטרוני למען הדיגיטלי של אדם באופן שהמסר ניתן לשמירה ולאחזור על ידי הגוף הציבורי. ההנחיות של ארכיון המדינה לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל⁴⁶, מבהירות מרכיבים מסוימים של הנושא ביחס למוסדות המדינה, לרבות איסור מפורש להשתמש בתיבת דוא"ל פרטית (כגון Gmail, Hotmail) לצורכי העבודה. על פי ההנחיות, שימוש בדוא"ל פרטי

נוהל מס' 03-005 הנחיות לניהול מסמכים דיגיטליים ודוא"ל, משרד ראש הממשלה, ארכיון המדינה - מחלקת הפקדות, פורסם באוגוסט 2020. הנוהל חל על כל מוסדות המדינה כהגדרתם בסעיף 1 לחוק הארכיונים, ולא חל על הרשויות המקומיות אך משקף על פני הדברים חלק מהחובות החלות כיום גם ברשויות המקומיות בנושא, בין היתר לפי חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים.



מהווה סכנה, הן בהיבטי אבטחת המידע והן מבחינת אובדן מידע יקר ערך אשר לא יתועד במערכות הארגוניות.

הגדרת תיבת דוא"ל של הרשות עם כתובת שבה שם המשתמש⁴⁷ הוא ייעודי-כללי לאגף או לתחום מוגדר ברשות המקומית (להלן - כתובת דוא"ל ייעודית-כללית) חשובה כדי לקבל בה הודעות מתושבים ולהשיב להם באמצעותה, וכדי שלא תשתרבב לתוכה גם התכתבות פרטית.

הגדרת כתובת דוא"ל ייעודית-כללית חשובה גם לתחום חופש המידע, שכן היא מקילה את השמירה על הזיכרון הארגוני ואת הגישה להודעות גם כאשר הממונה או מרכז התחום (המסייע לממונה) מסיימים את עבודתם. היא גם חשובה לשם יצירת רצף, המשכיות ואחידות ולשם לימוד, הקלה על הממונים ושליפת מידע קלה ונוחה יותר לצרכים פנימיים וחיצוניים.

מתוך 91 משרדי הממשלה ויחידות הסמך, ב-85 (93%) הוקצתה כתובת דוא"ל ייעודית-כללית לשם קבלת בקשות למידע, ואילו בשישה מתוכם (7%) משתמשים בכתובות דוא"ל אישיות שבהן שם המשתמש הוא השם הפרטי של העובד, הגם שתיבת הדוא"ל היא של מקום העבודה.

אשר ליחידות לחופש המידע ברשויות שנבדקו - בנתניה ובמטה יהודה משתמשים בכתובת דוא"ל ייעודית-כללית לחופש המידע או למחלקה שבה מטופל התחום; באשדוד יש כתובת דוא"ל ייעודית-כללית אך משתמשים גם בכתובות המייל האישיות ברשות⁴⁸; בחיפה ובראש העין משתמשים בכתובת דוא"ל אישית של הממונה או של מרכזת התחום שמסייעת לממונה.

מתוך 257 הרשויות המקומיות - ב-51 (20%) כתובות הדוא"ל הן ייעודיות-כלליות; ב-38 (15%) כתובות הדוא"ל שייכות ליחידות אחרות ברשות (כגון הגזברות, הדוברות, לשכת ראש הרשות או המנכ"ל) וב-132 (51%) כתובות הדוא"ל הן אישיות (שם המשתמש הוא השם הפרטי של העובד). ב-36 (14%) מהרשויות המקומיות משתמשים בכתובות דוא"ל פרטיות של Hotmail, Gmail, ודומיהן, בניגוד להנחיות.

בביקורת עלה כי בקרב 206 (80%) מהרשויות מקומיות המופיעות ברשימת הרשויות הציבוריות שמפרסמת היחידה הממשלתית, כתובת הדוא"ל המשמשת את הממונה על העמדת המידע לציבור לקבלת בקשות ולמשלוח מענה אינה כתובת דוא"ל ייעודית-כללית.

על הממונים על העמדת מידע לציבור בכלל הרשויות המקומיות להימנע משימוש בכתובות דוא"ל פרטיות. לממונים באשדוד, חיפה וראש העין מומלץ להגדיר כתובת דוא"ל ייעודית-כללית לקבלת בקשות לחופש מידע, ולהשתמש בה במקום בכתובת הדוא"ל האישית או הפרטית.

בתשובת עיריית אשדוד צוין כי השימוש בכתובת דוא"ל אישית של העוסקים בתחום היא הגשמת תכלית החוק להגברת השקיפות, שכן "לא מדובר בשם ערטילאי שמפנה את המבקש אל המנגנון אלא הרשות מעמידה באופן ברור את שם הפקיד המופקד על מימוש תכלית החוק מול מבקשי המידע".

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי תגדיר כתובת דוא"ל ייעודית-כללית לבקשות חופש המידע.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי שימוש בכתובת דוא"ל אישית אינו מאפשר לנהל מאגר אחוד של פניות והתכתבויות בתחום חופש המידע של כלל העובדים המטפלים בתחום יש גישה אליו. הדבר נחוץ בעיקר במקרים של חילופי אישים ברשות. שם הגורם מהרשות המופקד על הטיפול בתחום, המופיע בגוף ההודעה, אינו מפחית ממימוש תכלית החוק.



⁴⁷ שם המשתמש (תיבת הדואר של הנמען), הוא החלק הראשון בכתובת הדוא"ל המופרד מחלקו השני באמצעות הסימן "@".

⁴⁸ כלומר שם המשתמש בכתובת הדוא"ל היא השם הפרטי של הממונה או של הרכזת, הגם שהסיומת היא של הרשות המקומית.



יישום חוק חופש המידע על ידי רשות ציבורית נמדד הן בהיבט הביצועי של שיתוף המידע והן בהיבט המהותי שלשמו חוקק החוק - הגברת השקיפות השלטונית. מהממצאים עולה כי יישום החוק בשלטון המקומי, בהשוואה ליישומו בשלטון המרכזי, מתמקד בעיקר בשיתוף המידע באמצעות מענה לבקשות מידע ופחות בקידום השקיפות, שהיא לב ליבו של החוק. כך כאמור לא אומצו נוהלי היחידה הממשלתית המכוונים להגברת השקיפות בידי הרשויות המקומיות. למול זאת, העלייה בדרישת הציבור למידע מן הרשויות המקומיות בשנת 2022, בהשוואה לשנתיים שקדמו לה, מלמדת כי גובר השימוש בחוק חופש המידע בשלטון המקומי, וכי לכאורה חל שיפור בתפיסת החוק בקרב הציבור.

ההמלצה לבחון את האפשרות להקנות ליחידה הממשלתית סמכויות שיחולו גם על הרשויות המקומיות (ועל כלל הרשויות הציבוריות) מקבלת משנה תוקף, נוכח פעילותה המקצועית למן הקמתה לקידום השקיפות השלטונית בכלל, ולקידום שקיפות השלטון המרכזי בפרט.

פרסום מידע לידיעת הציבור (שקיפות המידע) ברשויות שנבדקו

צוות הביקורת בדק אם הרשויות שנבדקו פרסמו באתריהן במרשתת את כל המידע שהן נדרשות לפרסם על פי חוק חופש המידע⁴⁹ - ובכלל זה דין וחשבון שנתי של הרשות, דיווח הממונה על העמדת מידע לציבור, הנחיות מינהליות שעל פיהן פועלת הרשות אשר להן נגיעה או חשיבות לציבור, חוקי עזר של הרשות ומידע על איכות הסביבה בתחום שיפוטתה. ריכוז הממצאים מובא להלן:

לוח 2: פרסום מידע על פי חוק חופש המידע באתרי הרשויות שנבדקו

#	הרשות המקומית	דין וחשבון שנתי							חוקי עזר	איכות הסביבה
		דיווח הממונה על העמדת מידע לציבור	תרשים המבנה הארגוני של הרשות המקומית	דרכי התקשרות: הרשות ובעלי תפקידים	תקציב ההוצאות מול הביצוע בשנה החולפת (2022)	התקציב לשנה הנוכחית (2023)	הנחיות מינהליות (נהלים פנימיים)	מתן תמיכות; מימון קרנות ומלגות		
עיריות:										
1	אשדוד	✓	✓	✓	X	✓	חלקי	✓	✓	✓
2	חיפה	✓	✓	✓	X	X	חלקי	✓	✓	✓
3	נתניה	✓	✓	✓	✓	✓	חלקי	✓	✓	✓
4	ראש העין	✓	✓	✓	X	✓	חלקי	✓	✓	✓
מועצה אזורית:										
5	מטה יהודה	✓	✓	✓	✓	✓	חלקי	X	✓	✓

על פי המפורסם באתרי הרשויות שנבדקו במרשתת, בעיבוד משרד מבקר המדינה. בדיקות האתרים נערכו לסירוגין, בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023.

✓ המידע נמצא באתר X המידע לא נמצא באתר

דיווח שנתי: סעיף 5(א) לחוק חופש המידע קובע את חובתה של רשות ציבורית לפרסם דיווח שנתי שיכלול, בין היתר, מידע והסבר על אודות פעילותה, תחומי אחריותה, תפקידיה וסמכויותיה.

⁴⁹ כאמור, בהתאם לעמדת היחידה הממשלתית, על הרשות המקומית לפרסם באתר הרשות במרשתת את כלל המידע שהיא נדרשת להעמיד לעיון הציבור, לרבות הנחיות ונהלים שלא נקבעה לגביהם חובת פרסום (בעיתון/ברשומות) עפ"י דין.



על פי סעיף 6 לתקנות חופש המידע, דין וחשבון שנתי של הרשות יכלול, בין השאר, פירוט של מבנה הרשות ושמות בעלי תפקידים בכירים; דרכי ההתקשרות עם הרשות ועם בעלי תפקידים ברשות, לרבות הממונה על העמדת מידע לציבור ומי שתפקידו טיפול בפניות הציבור; עיקר הפעילות של הרשות בשנה החולפת ופעילות מתוכננת לשנה הנוכחית⁵⁰; תקציב בשנה החולפת וכן ביצוע ההוצאות בשנה החולפת; תקציב לשנה הנוכחית; קרנות או מלגות שבמימון הרשות; תמיכות למוסדות ציבור.

משרד מבקר המדינה בחן אם פרטים שונים שיש לכלול בדוח השנתי אכן מופיעים בדוח השנתי של הרשויות שנבדקו⁵¹.

בבדיקה עלה כי כל הרשויות שנבדקו - **אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה** - כללו באתריהן מידע בדבר המבנה הארגוני של הרשות ודרכי ההתקשרות עם הרשות ועם בעלי תפקידים בה; מידע בדבר מתן תמיכות או מימון קרנות ומלגות, אם היו; וכן מידע שנוגע לעיקר הפעילות המוניציפלית ביישוב.

הבדיקה העלתה עוד כי על אף דרישת החוק לפרסם במסגרת הדיווח השנתי את התקציב ואת ביצוע ההוצאות בשנה החולפת וכן את התקציב לשנה הנוכחית, העיריות אשדוד, חיפה וראש העין לא כללו באתריהן נתונים כספיים בדבר תקציב ההוצאות לעומת הביצוע בשנה החולפת (2022); כן נמצא כי עיריית חיפה לא פרסמה באתר שלה את תקציב השנה הנוכחית (2023).

על עיריות אשדוד, חיפה וראש העין לפרסם באתריהן במרשתת דיווח שנתי שלם, תוך הקפדה על כל סעיפי הדיווח, כמפורט בתקנות חופש המידע.

עיריות אשדוד, חיפה וראש העין מסרו בתשובותיהן כי יפרסמו את תקציביהן במסגרת הדיווח השנתי, כנדרש.

דיווח הממונה על העמדת מידע לציבור: בסעיף 5(א) לחוק חופש המידע נקבע עוד כי הדיווח השנתי יכלול גם דיווח של הממונה על הפעלת החוק ברשות, ואולם רשאי הוא לפרסם דיווח זה בנפרד. בסעיף 7 לתקנות חופש המידע נקבע כי דיווח הממונה על הפעלת החוק ברשות ציבורית יכלול נתונים בדבר מספר הבקשות למידע שהוגשו בשנה החולפת, כמה מתוכן נענו בחיוב, כמה נענו חלקית וכמה נענו בשלילה - תוך פירוט העילות לכך, ופילוח משך הטיפול בבקשות שנענו.

הבדיקה העלתה כי כל הרשויות שנבדקו - **אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה** - כללו באתריהן את דיווחי הממונים על העמדת מידע לציבור.

הנחיות מינהליות: בסעיף 6 לחוק חופש המידע נקבעה לרשות הציבורית חובה להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. לפי תקנה 3 לתקנות, נדרשת רשות מקומית להעמיד את ההנחיות האמורות במשרדה, ועם זאת רשויות מקומיות רבות מפרסמות אותן גם באתר המרשתת שלהן.

הנחיות מינהליות הן "הכללות נורמטיביות ולא פורמליות וגמישות שרשות מנהלית קובעת לעצמה על מנת שידריכו אותה במסגרת פעולותיה"⁵². הנחיות אלה יכולות לכלול מדיניות, קריטריונים, נהלים, תנאי סף ותבחינים המתווים את ביצוע פעולותיה של הרשות. כך לדוגמה, "קביעת מדיניות כללית נעשית על ידי הרשות המנהלית פעמים רבות, בדרך של קביעת 'הנחיות מינהליות'⁵³.

⁵⁰ עיקר הפעילות המוניציפלית - בין היתר, מהות הפרויקטים שבוצעו ופרויקטים מתמשכים, קידום תוכניות פיתוח, מאפייני ההשקעה בתחומי החיים של התושבים.

⁵¹ הבחינה אינה כוללת את בדיקת שלמות המידע המפורסם בדוח השנתי של הרשויות שנבדקו ואת אמיתות המידע.

⁵² ההגדרה לקוחה מספרו של יואב דותן, **הנחיות מינהליות** (תשנ"ו), עמ' 28; צוטט בעת"ס 15694-06-20 **שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר) נ' עיריית חיפה**, סע' 48 לפס"ד (פורסם במאגר ממוחשב, 23.12.20).

⁵³ עמ"ס 9187/07 **לוזון נ' משרד הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 24.7.08), פס' 37.



הבדיקה העלתה כי כל הרשויות שנבדקו - אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה - כללו באתריהן במרשתת מידע בדבר ההנחיות המינהליות שעל פיהן הן פועלות. המידע שפורסם מתייחס בעיקרו למדיניות ולדרכי פעולתן מול ציבור התושבים. עם זאת, המידע שפורסם באתרים אינו כולל את נוהלי העבודה של הרשויות - נהלים פנימיים המסדירים את תהליכי עבודתן ואת שיטות פעולתן של הרשויות.

על עיריות אשדוד, חיפה, נתניה וראש העין ומ"א מטה יהודה לשקול לפרסם באתריהן במרשתת את ההנחיות המינהליות שלהן, לרבות נוהליהן הפנימיים שיש בהם עניין לציבור. אם עולה אצלן ספק בנוגע לשאלה אילו מסמכים נכנסים תחת ההגדרה של הנחיה מינהלית, מומלץ להיוועץ, בין היתר, ביחידה הממשלתית לחופש המידע.

משרד מבקר המדינה ממליץ ליחידה הממשלתית להדריך את הממונים על העמדת המידע לציבור ברשויות המקומיות והנהלות הרשויות בדבר ההנחיות המינהליות החייבות בפרסום.

משרד המשפטים עדכן כי פרסם טיוטת הנחיה לפרסום הנחיות מינהליות לציבור באתר המרשתת של היחידה הממשלתית.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה כי ההמלצה לפרסום הנחיות מינהליות לרבות נהלים פנימיים מקובלת עליה.

חוקי עזר: בסעיף 6 לחוק חופש המידע, נקבע כי על הרשות הציבורית להעמיד לעיון הציבור את חוקי העזר שלה. חובה על הרשויות המקומיות לפרסם חוקי עזר שאושרו באתר המרשתת שלהן, זאת לפי הוראות פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות.

הועלה כי כל הרשויות שנבדקו - אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה - פרסמו באתריהן את חוקי העזר שלהן, או שכללו בהם קישור המפנה לאתר משרד הפנים שבו מפורסמים חוקי העזר העירוניים.

מידע סביבתי: סעיף 6א לחוק חופש המידע קובע כי רשות מקומית תעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה: "מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה, שלא ברשות היחיד". בתקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"ט-2009, הוגדר המידע הסביבתי כ"מידע לגבי חומר, רעש, ריח או קרינה שנמדדו או שנפלטו לאוויר, לקרקע, למים או לים, והם מסוג העלול לגרום למפגע סביבתי...". את המידע צריכה הרשות לפרסם באתר שלה במרשתת וכן בדרכים נוספות, אם ייקבעו על ידי השר לאיכות הסביבה.

הועלה כי כל הרשויות שנבדקו - אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה - הביאו לידיעת הציבור מידע סביבתי בנושאים שונים, לרבות תוצאות מדידות של בדיקות שנתיות או תקופתיות. כך, **אשדוד** כללה באתר שלה קישור המפנה לאתר של "איגוד ערים לאיכות הסביבה אשדוד חבל יבנה" במרשתת, שבו בין היתר מצוי מידע בדבר איכות האוויר, פליטת מזהמים לאוויר, אירועי חומרים מסוכנים, דיגום מי נחל לכיש, קרינה ברשות הרבים, ומטרדי רעש. **חיפה** כללה באתר שלה קישור המפנה לאתר של "איגוד ערים אזור מפרץ חיפה - הגנת הסביבה", שבו בין היתר מצוי מידע בדבר איכות האוויר באזור מפרץ חיפה, זיהום אוויר מכלי רכב, חומרים מסוכנים, קרינה בלתי מייננת, בדיקות אסבסט ומניעת רעש. **נתניה** כללה באתר שלה מידע בדבר איכות האוויר, זיהום קרקע ושפכים, בדיקות אסבסט, קרינה ברשות הרבים, וכן אקולוגיה עירונית - ניטור בעלי חיים וצמחייה בשמורות ובמקורות מים. **ראש העין** כללה באתר שלה מידע בדבר איכות האוויר, קרינה בלתי מייננת, וכן מדידות רעש וחומרים מסוכנים. **מטה יהודה** כללה באתר שלה מידע בדבר ניטור יתושים ובדיקות סביבתיות בנחל שורק וכן דיגום ריכוזי אבק מרחף במחצבות שנמצאות בתחום שיפוט של המועצה⁵⁴.

הבדיקה בחנה את הימצאות המידע הסביבתי, בלי לבחון את טיבו והיקפו.



הנגשה של השימוש באתר

בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1988 ובתקנות שהותקנו מכוחו, נקבע כי יש להנגיש את השירותים השונים עבור אנשים עם מוגבלות, במטרה לענות על צורכיהם הייחודיים, לשפר את השירות הניתן להם ולהבטיח במידת האפשר מתן שירות שוויוני לכלל האזרחים. גם תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 קובעות כי הרשויות המקומיות נדרשות ליצור גישה קלה יותר למידע המצוי באתריהן במרשתת, כלומר על האתרים לכלול התאמות לנגישות התכנים המוצגים בהם.⁵⁵

בביקורת נמצא כי אתרי המרשתת של הרשויות שנבדקו - **אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה** - כוללים התאמות נגישות בשירותי המרשתת לאנשים עם מוגבלות בהתאם להמלצות התקן הישראלי לנגישות תכנים במרשתת.

הנגשה שפתית של המידע

בסעיף 248ב לפקודת העיריות ובהוראה המקבילה בפקודת המועצות המקומיות נקבע כי על תוכן המידע הכלול באתר הרשות המקומית - ובכלל זה המידע על אודות השירותים הניתנים על ידיה - להיות נגיש לציבור, משמע נהיר וידוע לו.⁵⁶ ראוי על כן כי המידע המוצג באתרי הרשויות המקומיות במרשתת, ובפרט ברשויות שבהן האוכלוסיות דוברות שפות זרות, יופיע בשפות שונות, כך שיהיה קריא ומובן גם למי שאינו קורא או דובר עברית.

בארבע מבין חמש הרשויות שנבדקו מתגוררת אוכלוסייה שאינה יהודית או אוכלוסיית עולים בהיקף נרחב, לצד האוכלוסייה היהודית. ב**אשדוד** יש ריכוז של עולים ויוצאי מדינות חבר העמים לשעבר; ב**חיפה** שהיא עיר מעורבת דרה אוכלוסייה ערבית, ויש בה ריכוז של עולים ויוצאי מדינות חבר העמים לשעבר; ב**נתניה** יש ריכוז של עולים ממדינות חבר העמים לשעבר ומאתיופיה; ב**מ"א מטה יהודה** שניים מיישובי המועצה הם יישובים ערביים.

מסקירת אתרי המרשתת של הרשויות שנבדקו, עולה כי המידע הכלול באתרי עיריות **אשדוד, חיפה, נתניה וראש העין** מתורגם לשפות שונות, בהן בין היתר ערבית, רוסית, אמהרית, אנגלית וצרפתית. המידע הכלול באתר **מ"א מטה יהודה** מתורגם לשפות ערבית ואנגלית.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריות אשדוד, חיפה, נתניה וראש העין ואת מ"א מטה יהודה על שפעלו בהקפדה להנגשת השימוש באתריהן במרשתת ולהנגשה שפתית של המידע הכלול בהם.

הרחבת המידע שהרשויות מפרסמות באופן יזום

ב-2017 פורסמה הנחיית נציב שירות המדינה בנושא הסדרת מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה ותפקידם⁵⁷ (להלן - הנחיית נש"ם בעניין הממונה). בהנחיה נקבעו תחומי האחריות והסמכות של הממונה ונקבע כי פרט לאחריות שהוטלה עליו בעניין פרסום בפועל של מידע שהמשרד חייב בפרסומו לפי החוק הוא נדרש גם לקדם מדיניות של הפצת מידע יזום. כדי להרחיב את פרסום המידע היזום, היחידה הממשלתית מפרסמת באתר שלה את תוכניות העבודה

⁵⁵ לפי המלצות התקן הישראלי לנגישות תכנים במרשתת (ת"י 5568) והנחיות הארגון הבין-לאומי W3C האחראי לתקינה טכנולוגית במרשתת, התאמות לנגישות הן, בין היתר: אפשרות גלישה באתר באמצעות תוכנה הממירה טקסט לאודיו/וידאו, הגדלה/הדגשה/חידוד פונט, חסימה/עצירה של הבהובים או אלמנטים נעים, שינוי ניגודיות צבעים, הדגשת תצוגה/כותרות/קישורים, התאמת האתר לעיוור צבעים והצגת תיאור חלופי לתמונות.

⁵⁶ ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום".

⁵⁷ הנחיית נציבות שירות המדינה מספר 1.12 **הסדרת מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה ותפקידם**, 1.5.17.



המאפשרות שהגישו משרדי הממשלה ויחידות הסמך לפרסום מידע יזום, והיא עוקבת אחר ביצוע חובה זו⁵⁸.

בשנת 2018 הכינה היחידה הממשלתית תזכיר חוק הנוגע לפרסום מידע שונה מהמידע הקבוע בחוק. התזכיר כולל הצעת שינוי לחוק חופש המידע שלפיה בין היתר רשות ציבורית - נוסף על חובתה למסור מידע לבקשת מבקש - תפרסם באופן יזום מידע המצוי בידיה שהוא בעל ערך ציבורי מובהק, שלו היה מתבקש, ודאי שהיה נמסר ופרסומו היזום אך מחזק את היכולת של הציבור לממש את זכותו לקבל את המידע ולעשות בו שימוש. התזכיר לא הבשיל לכדי הצעת חוק.

עמדתה של היחידה הממשלתית בעניין זה, כפי שהיא מופיעה באתר שלה, היא כי אסטרטגיה של פרסום מידע יזום משקפת גישה מתקדמת לערכי השקיפות, ויש בצדה תועלות רבות. אסטרטגיה זו מאפשרת לרשות לפרסם מידע באופן מבוקר, אחיד ושיטתי על פי נוהל ברור וידוע מראש, ובאופן המאפשר גישה לכלל הציבור ולא למבקש בלבד. פרסום יזום מפחית את מספר הבקשות המוגשות בנושא שפורסם, משפר את תהליך העבודה הפנימי ברשות, מפחית ביקורת בלתי עניינית על הרשות וממצב את הרשות כרשות שקופה ומתקדמת.

פרט למידע בנושאים שנדרשים להיכלל באתרי הרשויות המקומיות במרשתת, קיים מידע נוסף שפרסומו באתר אומנם אינו נדרש מכוח הוראות הדין, ועם זאת הוא בבחינת מידע מהותי שהבאתו לידיעת הציבור נחוצה, הן בשל האינטרס הציבורי והן בשל החובה הכללית של הרשות המקומית לנהוג בשקיפות (להלן - מידע מהותי). בפרסום מידע מהותי יש כדי להיטיב עם התושבים או לחזק את אמונם ברשות המקומית, וממילא תורם הדבר לשיפור ולייעול המערכת המקומית.

מסקירת אתרי המרשתת ברשויות שנבדקו - אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה - עולה כי לא כלול בהם מידע על אודות הסדרים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ועובדים ברשות. מידע בנוגע להליכים המשפטיים שהרשות המקומית היא צד בהם ושיש בהם עניין ציבורי כלול באתר עיריית ראש העין, אך אינו כלול באתרי יתר הרשויות שנבדקו. וכן, מידע בנושא תרומות שמקבלת הרשויות מדי שנה, לרבות זהות התורמים, הצורך או הפרויקט שלשם התרומה מיועדת וסכום התרומה, כלול באתר עיריית חיפה, אך אינו כלול באתרי יתר הרשויות שנבדקו; נושאים אלו הם בבחינת מידע מהותי שיש לציבור עניין בו.

עיריית אשדוד מפרסמת באתר שלה רשימה של מבנים שהוגדרו מסוכנים ונמצאים בסכנת קריסה בשל התיישנות. יתר הרשויות שנבדקו אינן מפרסמות באתריהן מידע על מבנים מסוכנים בתחום שיפוטן. עיריית אשדוד ונתניה מפרסמות באתריהן את מערך פריסת המצלמות העירוניות המותקנות בתחומן. עיריית חיפה וראש העין, שמפעילות גם הן מערכת מצלמות עירונית, אינן מפרסמות באתריהן את מיקומן של המצלמות. נושאים אלו הם בבחינת מידע מהותי, ואין חולק שפרסומם ייטיב עם התושבים.

מומלץ כי עיריית אשדוד, חיפה, נתניה וראש העין ומ"א מטה יהודה יפעלו באופן יזום ומאומץ להרחבת פרסום המידע באתריהן, בנושאים שיש בהם עניין ציבורי - הן משום שפרסומו רבים רלוונטי להגשמה של מטרה ציבורית והן משום שיש לציבור תועלת בידיעתו - וזאת כדי להיטיב עם התושבים, לתרום לשירות לתושב, לפעילות הפרט או הקהילה במרחב הציבורי ולמינהל התקין, ולחזק את אמון התושבים במערכת הציבורית. עוד מומלץ כי הרשויות ישקלו להתחיל בתהליך של דיאלוג עם הציבור, כמו סקר צרכים של התושבים בנוגע לתחומי המידע הרצויים להם, באופן שיעזור להן לזהות את אופי המידע החסר ומידת נחיצותו.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי היא תבחן את האפשרות להרחיב את המידע שהיא מפרסמת באופן יזום. עיריית אשדוד ומ"א מטה יהודה מסרו בתשובותיהן כי ההמלצה מקובלת עליהן והן יפעלו ליישמה.

⁵⁸ ראו את תוכניות העבודה המאפשרות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בעניין הפצת מידע יזום באתר של היחידה הממשלתית במרשתת : <https://www.gov.il/he/departments/general/rabanot>.



מומלץ כי היחידה הממשלתית, בהתייעצות עם משרד המשפטים ומשרד הפנים, ימשיכו במאמץ לקידום אסדרת החובות בתחום פרסום המידע והרחבת המידע שהרשויות המקומיות מעמידות באופן יזום לרשות הציבור, בכל הקשור לנושאים שלגביהם יש לציבור מניע לגיטימי לקבל מידע, ואף יש תועלת בידיעתם. הרחבת המידע המפורסם לציבור נוגעת לאינטרס ציבורי מובהק שימצב את הרשויות המקומיות כרשויות שקופות ומתקדמות.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי היחידה הממשלתית עשתה ניסיון לאסדר את הנושא באמצעות גיבוש טיוטת תזכיר הצעת חוק אך היא לא קודמה במשרד. הוא הוסיף כי אסדרה שאינה באמצעות חקיקה אינה אפשרית בהיעדר סמכות מוקנית ליחידה.

מידע לשעת חירום

סכנות ומצבי חירום עלולים להתרחש ללא התראה מוקדמת. באתר פיקוד העורף מוצגים תרחישי החירום האלה: ירי רקטות וטילים, איומים ביטחוניים - חדירת כלי טיס עוין או מחבלים, רעידות אדמה, צונאמי, שריפות, מזג אוויר סוער - סופות גשם ושלג, חומרים מסוכנים.

בעקבות מלחמת חרבות ברזל, בחן צוות הביקורת את המידע הרלוונטי לשעת חירום.

בימי שגרה, רשויות השלטון במדינה נדרשות לפעול להבטחת המוכנות שלהן ולהסדרת הפעילות שלהן לשעת חירום. הציבור הרחב צריך לקבל מרשויות השלטון את כל המידע הנחוץ לו להתמודדות עם מצבי חירום. נחיצותו של המידע במצבי חירום מתגברת ומקבלת משנה תוקף, בשל הדחיפות באספקת מידע זמין שידריך את האזרח כיצד עליו לפעול ויסייע לו לממש את זכאותו לקבלת שירותים ותשלומים מיוחדים או לקבלת סיוע מהרשויות הציבוריות. על אף נחיצות המידע כאמור, לא אסדרו משרד המשפטים ומשרד הפנים את חובתן של הרשויות הציבוריות - בשלטון המרכזי והמקומי - לפרסם מידע חירום לטובת הציבור בעיתות שגרה או חירום.

משרד מבקר המדינה מדגיש את החשיבות שיש בפרסום שיטתי של מידע בנושאי חירום וביטחון באתרי המרשתת של הרשויות הציבוריות, ובפרט באתרי הרשויות המקומיות, בהיותן המעגל השלטוני הקרוב ביותר לחייהם של התושבים והאזרחים, אשר לו כוח השפעה ישיר על רווחתם בחיי היומיום. האתר הרשומי במרשתת הוא כלי חיוני להעברת מידע אמין ורציף בעיתות שגרה, ועל אחת כמה וכמה בעיתות חירום. בעת מלחמה מתמשכת, שבה המצב הביטחוני רעוע, והיא מאופיינת בתחושות של דאגה, חרדה, תלות וחוסר ודאות בקרב הציבור - משמשים האתר הרשומי וערוצי המידע הדיגיטלי הנוספים של הרשות (יישומונים, מסרונים לתושב וכו') אמצעי עיקרי וחשוב ביותר לצורכי הסברה, הדרכה והנחיית הציבור בנושאי היערכות והתנהגות. באמצעים אלה ניתן לקיים קשר עם התושבים והאזרחים ולתת מענה לצרכים המיוחדים שמתעוררים ברמת הפרט והקהילה, ובכך יש כדי למזער את תחושת חוסר הביטחון הציבורית האופיינית לעיתות שכאלה.

נוכח חשיבותם ונחיצותם של הדברים, מומלץ כי משרד המשפטים ומשרד הפנים יפעלו לאסדר את חובתן של הרשויות הציבוריות - בשלטון המקומי והמרכזי - לפרסם מידע חירום לציבור בעיתות שגרה או חירום.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי בתקופת מלחמת חרבות ברזל נשקלה האפשרות לפרסם הנחיה כזו למשרדי הממשלה וליחידות הסמך, הכפופים להוראות היחידה הממשלתית בנושא - עם זאת, בדיקה מדגמית בנוגע למידע שפרסמו גופים אלה העלתה שהמידע הנדרש אכן פורסם, ולכן משרד המשפטים לא ראה צורך בהנחיה כאמור.

פרסום מידע לשעת חירום ברשויות שנבדקו

מסקירת אתרי המרשתת של הרשויות שנבדקו עולה כי הם כוללים מידע נרחב ועדכני לשעת חירום, ובכלל זאת מידע עדכני הנוגע למלחמת חרבות ברזל. מידע זה כולל, בין היתר, 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.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית אשדוד, חיפה, נתניה וראש העין ומ"א מטה יהודה לעניין הכללתו של מידע מגוון ועדכני לשעת חירום באתרי המרשתת שלהן. מידע זה יש בו כדי לסייע ולהועיל לתושבים ולאזרחים הדירים בתחומן. משרד מבקר המדינה ממליץ להן להרחיב את פרסום המידע הנוגע למקלטים הציבוריים, ונוסף על הכתובת לציין אם המקלט עילי או תת-קרקעי וכן אם הוא נגיש לאנשים עם מוגבלות.

מדידת השקיפות ברשויות המקומיות

הדוח השנתי שמפרסמת היחידה הממשלתית מציג את שיתוף המידע של הרשויות וכן נתונים סטטיסטיים על אודות המענה לבקשות למידע. הדוח אינו מתייחס כלל לנושא השקיפות ברשויות המקומיות או להנגשת המידע המצוי בידי הרשויות לציבור.

בשנת 2019 היה ניסיון של היחידה הממשלתית לגבש מדד שקיפות שלטוני לכלל הרשויות הציבוריות, אך הוא לא קרם עור וגידים. מנהל היחידה מסר לצוות הביקורת כי היחידה עשתה בדיקה מעמיקה של הנושא וביצעה למידה ממדדים מקבילים בשירות המדינה אך הגיעה למסקנה שבאמצעות כוח האדם שעמד לרשותה לא הייתה בידיה היכולת להפעיל מדד כזה, על כל הכרוך בו, לרבות הגדרת המדד, ביצועו מול הגופים הנמדדים, עדכנו השוטף, ליווי ותיקופו על ידי גורם בלתי תלוי ועוד.

הלכה למעשה, שום גורם שלטוני לא קבע קריטריונים שניתן באמצעותם להעריך או למדוד את רמת השקיפות של הרשויות הציבוריות בכלל, ושל הרשויות המקומיות בפרט. קריטריונים שיאפשרו ליצור בסיס השוואתי לפעילות הרשויות בתחום זה - הן בהתייחס לרמת השקיפות של רשות מסוימת לאורך תקופת זמן מוגדרת ולאורך כמה תקופות זמן, והן בהתייחס להשוואה בין רשויות שונות - מי נוטה להיות שקופה יותר בתקופת זמן מוגדרת.

החל משנת 2009 מגבשת עמותת "שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל" (להלן - עמותת שבי"ל או העמותה)⁵⁹ את מדד השקיפות השנתי של חלק מהרשויות המקומיות בישראל⁶⁰. מדד השקיפות מתבסס על בדיקת שקיפות המידע המתפרסם באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות, בהתאם לרשימת קריטריונים רחבה הנגזרת הן מהוראות הדין והן מעבר לנדרש בחוק, בקטגוריות שונות של פעילות מוניציפלית. פרסום כל מידע לסוגו מזכה את הרשות הנבדקת בנקודות, בהתאם לתחשיב שקבעה העמותה, הציון הסופי משוקלל לאחוזים ומהווה את מדד השקיפות של הרשות המקומית; הציון המרבי במדד השקיפות הוא 100%. בסיום הבדיקה הרשויות המקומיות מסווגות בהתאם לרף הציונים שקיבלו.

מדדי השקיפות של הרשויות המקומיות וקטגוריות הציונים, כפי שגובשו על ידי עמותת שבי"ל מדי שנה, חלים על מספר משתנה של רשויות במספר משתנה של קריטריונים, והם מפורטים בדוח שנתי שמפרסמת העמותה⁶¹. יודגש כי מדד השקיפות מתייחס לשקיפות המידע המצוי באתרים הדיגיטליים של הרשויות המקומיות, ולא בשקיפות באופן כללי. אף על פי שהמדד מגובש על ידי ארגון שאינו חלק ממוסדות המדינה או השלטון המקומי, הוא משמש את משרד הפנים ואת הרשויות המקומיות בעבודתן ומיוחסות לו חשיבות ואמינות גבוהות.

⁵⁹ העמותה נוסדה בשנת 1999, והיא פועלת להנחלת נורמות של שקיפות, טוהר מידות, קידום ערכי הדמוקרטיה, יושרה, אתיקה ונשיאה באחריות ברשויות השלטון והחברה האזרחית במגזר הציבורי והפרטי (מתוך האתר של העמותה במרשתת).

⁶⁰ המדד מגובש עם איגוד האינטרנט הישראלי.

⁶¹ הדוח השנתי נערך בשיתוף איגוד האינטרנט הישראלי - ארגון ללא כוונת רווח הפועל להטמעת השימוש במרשתת לטובת הציבור בישראל ומפעיל תשתיות אינטרנט חיוניות בישראל (מתוך אתר העמותה במרשתת).



בדוח השנתי של עמותת שבי"ל לשנת 2022 (להלן - דוח השקיפות לשנת 2022) פורטו מדדי השקיפות של 121 רשויות מקומיות שמספר תושביהן 18,000 ומעלה (הכוללות 78 עיריות, 24 מועצות מקומיות ו-19 מועצות אזוריות), בהן 96 רשויות שייכות למגזר היהודי ו-25 רשויות לחברה הערבית. המדדים גובשו בהתאם ל-115 קריטריונים בקטגוריות שונות - דרכי התקשרות עם בעלי תפקידים ברשות; ממשק ידיוותי למשתמש; מבקר הרשות - פרסומי ביקורת; שקיפות בהתאם לחוק חופש המידע; מענקים ותמיכות; כספים - תקציב, ארנונה; חוזים ומכרזים - תשתית ורכש, כוח אדם; היבטי רישוי עסקים; תכנון ובנייה; מידע הנדסי; מידע סביבתי; חברות ועמותות עירוניות - נתונים כספיים, חברי דירקטוריון, מכרזים; היערכות לחירום ועוד. מדד השקיפות של 2022 הוא הרחב ביותר שנעשה עד אותה השנה, הן במספר הרשויות המקומיות שנבחנו והן במספר הקריטריונים שעל פיהן נבחנו הרשויות.⁶²

דוח השקיפות לשנת 2022, אשר כולל טבלה המפרטת ציונים של 121 הרשויות המקומיות שנמדדו, מציין כי הממוצע של כלל הרשויות המקומיות במדד השקיפות הוא נמוך ועומד על כ-67%. כמפורט בדוח, תוצאות מדד 2022 הניבו במרבית הקטגוריות ציונים ממוצעים נמוכים יחסית מאלה שבמרבית הקטגוריות במדדים הקודמים. עם זאת, הדוח מציין כי בשל העלייה במספר הרשויות שנמדדו ובשל כמות הקריטריונים שנוספו משנה לשנה "התקבלו בו [במדד 2022] ממצאים נמוכים יחסית מן המדדים בשנתיים הקודמות לו". כלומר, ציוני הקטגוריות במדד 2022 הושפעו משינויי המדידה שנעשו משנה לשנה.

מבין ארבע הקטגוריות המצויות בטווח הציונים הנמוך ביותר, קטגוריית השקיפות הכללית היא בעלת הציון הממוצע הנמוך ביותר במדד 2022. הקריטריונים הכלולים בקטגוריה זו הם פרסומו של קוד אתי, פרסום טופס ניגוד עניינים ופרסום הסכמים קואליציוניים. כמצוין בדוח היחידה ל-2022: "קטגוריה זו [שקיפות כללית] על הקריטריונים שבה מהווה נקודת תורפה בכל הקשור לשקיפות. בדומה למדדים קודמים גם במדד 2022 רשויות רבות אינן מפרסמות את המידע בהיבטי השקיפות למרות משקלם הניכר והחשיבות בהצגתם באתר הדיגיטלי של הרשות, ובהבאתם לידיעת הציבור במסגרת המחויבות האתית של הרשויות לתושביהן".

בין יתר מסקנות דוח השקיפות לשנת 2022, תוצאות מדד 2022 מראות כי עדיין נדרשת השקעה ניכרת בהטמעת המודעות לנושא שיתוף הציבור במידע בקרב הרשויות המקומיות, ובהטמעת החשיבות בפרסום המידע לציבור: "הדברים אמורים במיוחד, בחוסר מידע מספיק בנוגע להתנהלות הרשות בעניינים הנוגעים לכספי התושבים, אי פרסום דוחות ופרוטוקולים, והיעדר המידע הנדרש בהיבטים של אתיקה ומניעת ניגוד עניינים".

תוצאות דוח השקיפות לשנת 2022 ומסקנותיו, כמפורט לעיל, מחדדות את התרומה הפוטנציאלית הגלומה בהגדרת מתכונת ברורה ומוסכמת של נושא השקיפות ברשויות המקומיות. עם זאת, משרד המשפטים ומשרד הפנים לא קבעו מדדים לביצוע בנושא זה.

מומלץ כי משרד המשפטים ומשרד הפנים יבחנו את האפשרות להגדיר מדדים להשוואה בנושא שקיפות המידע, יעקבו אחר ביצועם ויפרסמו אותם לציבור.

מסירת המידע למבקשים (שיתוף המידע) ברשויות שנבדקו

על פי ההלכה הפסוקה⁶³ המידע המצוי בידי הרשות הציבורית הוא קניינו של הציבור וגילוי על ידה הוא ברירת המחדל. עם זאת, הזכות לחופש מידע היא יחסית ואינה מוחלטת - רשות ציבורית תיענה בחיוב לבקשת מידע, אלא אם חשיפת המידע תפגע באינטרס, זכות או ערך מוגן אחר המעוגן

⁶² לצורך השוואה, במדד 2017 נמדדו 75 עיריות בתכולה של 57 קריטריונים; מדד 2019 כלל 39 עיריות בלבד, אשר קיבלו ציונים של למעלה מ-80 במדד 2017, ותכולתו הורחבה ל-90 קריטריונים; מדד 2021 הוחל על כל 76 העיריות בישראל, נכון למועד עריכתו, ותכולתו הורחבה ל-109 קריטריונים.

⁶³ בין היתר, ע"מ 3300/11 מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע (פורסם במאגר ממוחשב, 5.9.2012); בג"ץ 5133/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הממונה על השכר והסכמי השכר במשרד האוצר [פורסם במאגר ממוחשב, 9.2.09].



בסייגים הנקובים בסעיפים 8 ו-9 לחוק חופש המידע. כאשר יש סתירה בין הזכות לחופש מידע לבין זכות או אינטרס אחר, יש לערוך איזון ביניהם (גם כאשר הרשות אינה חייבת למסור את המידע). בהתקיים הסייגים הנקובים בסעיף 8 או בסעיף 9 לחוק - על הרשות לפעול ברוח החוק, ובהתחשב בתכלית שבבסיס חוק חופש המידע. כלומר, הרשות נדרשת למסור את מרב המידע האפשרי בנסיבות העניין, תוך הסתייעות בכלים שהועמדו לרשותה לצורך כך בסעיפים 10 ו-11 לחוק⁶⁴. סעיף 10 לחוק מציין כי כשרשות מבקשת לסרב למסור מידע, תיתן דעתה, בין היתר, לענייניו של המבקש במידע אם ציין זאת בבקשתו, וכן לעניין הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור, בטיחותו או שמירה על איכות הסביבה. סעיף 11 לחוק מאפשר לרשות לשלב עקרונות של מידתיות בהפעלת שיקול הדעת, בקבעו כי היא רשאית למסור מידע חלקי ולהתנות את מסירתו בתנאים האלה: גילוי המידע לא כרוך בהקצאת משאבים בלתי סבירה או הכבדה ניכרת על פעילותה של הרשות, וכן ניתן להשמיט פרטים, לערוך שינויים או להתנות תנאים בדרך קבלת המידע והשימוש בו. סעיף 13 לחוק קובע את הצעדים שעל הרשות לנקוט כאשר מתבקש מידע הכולל פרטים על צד שלישי, מתוך הגנה עליו.

על פי סעיף 7(ו) לחוק חופש המידע, אם החליטה הרשות לדחות את הבקשה למידע, כולה או חלקה, תפרט בכתב את נימוקי החלטתה למבקש המידע, ותיידע אותו על זכותו לעתור נגד ההחלטה בפני בית משפט לעניינים מינהליים⁶⁵.

הנתונים על כמות הבקשות שהוגשו לרשויות שנבדקו בשנים 2020 - 2022, ועל אופן הטיפול בבקשות, על פי דיווחי הממונים ברשויות ליחידה הממשלתית, מוצגים בלוח שלהלן:

לוח 3: בקשות למידע שהוגשו לרשויות שנבדקו ואופן הטיפול בהן, 2020 - 2022

הרשות המקומית	מספר הבקשות שעליהן דווח			סה"כ בקשות (תלת שנת)	אופן הטיפול בבקשות (מס' הבקשות; שיעור הבקשות)				
	2022	2021	2020		נמסר כל המידע	נמסר מידע חלקי	הבקשה נדחתה	הטיפול בבקשה הופסק *	הטיפול בבקשה טרם הסתיים
אשדוד	738	710	398	1,846	1,787 (97%)	--	--	34 (2%)	25 (1%)
חיפה	362	512	279	1,153	511 (44%)	41 (4%)	465 (40%)	40 (4%)	96 (8%)
נתניה **	247	211	200	658	348 (53%)	8 (1%)	173 (26%)	96 (15%)	33 (5%)
ראש העין	66	63	60	189	185 (98%)	--	--	4 (2%)	--
מטה יהודה	29	48	13	90	61 (68%)	9 (10%)	6 (7%)	12 (13%)	2 (2%)

על סמך דיווחי הממונים ליחידה הממשלתית בשנים 2020-2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הפסקת הטיפול בשל אי-תשלום אגרה או מטעמים הקשורים לפונה.

** כאמור, עיריית נתניה ציינה בתשובתה כי התברר לה בדיעבד שמספר הבקשות שדחתה קטן מזה שעליו דיווחה (ראו לעיל את הפרק "חופש המידע בשלטון המקומי - דיווח על נתונים סטטיסטיים" ובו ההתייחסות לתרשים 5).

עמ"ס 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217, 244 - 247.

חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, מסמיך את בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, לדון בעניינים מינהליים - עניינים הנוגעים לסכסוכים שבין אדם לרשות, שבעבר נדונו בבג"ץ. בישראל שישה בתי משפט מחוזיים, וכל אחד מהם פועל גם כבית משפט לעניינים מינהליים.

64

65



כעולה מנתוני הלוח, מספר הבקשות שהתקבלו בעיריות **אשדוד**, **חיפה** ו**נתניה** גדול במאות אחוזים ממספרן בשתי הרשויות האחרות (**ראש העין ומטה יהודה**), לכאורה, בין היתר, בשל ההבדלים בהיקף האוכלוסייה בהן. כפי שיוצג בהמשך, חלק גדול או עיקרי מהבקשות נוגע לקבלת מידע מצולם ממערך המצלמות העירוניות המופעל בתחום שיפוטן של עיריות אלו.

תחומי המידע המבוקש

להלן פילוח של נושאי הבקשות למידע ברשויות שנבדקו:

עיריית אשדוד - מבין 738 הבקשות שהתקבלו בשנת 2022 רובן המוחלט של הבקשות - 547 - נגעו למערך המצלמות העירוני; 42 לתחום ההנדסה ומספר זהה לתחום התחבורה; 14 בקשות להנהלת העירייה; 10 - 12 בקשות לכל אחד מתחומי התכנון, הפיקוח והחינוך; ותשע בקשות או פחות נגעו לתחומי פעילות אחרים.

עיריית חיפה - מבין 362 בקשות שהתקבלו בשנת 2022, 159 בקשות נגעו למערך המצלמות העירוני; 41 לתמרורים ורמזורים; 18 לארנונה ויתר הבקשות לתחומי פעילות אחרים. יודגש, כי הממוצע השנתי של הבקשות שקיבלה עיריית חיפה בשנים 2020 - 2022 הוא כ-385 בקשות.

בעיריית נתניה - כאמור לעיל, נוכח הגבלות המערכת הממוחשבת, נבצר מהעירייה לפלח את הבקשות למידע שקיבלה. בעיריית **ראש העין** ובמ"א **מטה יהודה** - לא נדרש לפלח את הבקשות מאחר שמספרן קטן.

פילוח תקופתי של הבקשות לפי תחומים לצורכי בקרה ולמידה יסייע לרשויות להבין את תחומי העניין של התושבים, להסיק מסקנות בהתאם ואף לאתר ליקויים.

מומלץ כי מבקרי הרשויות המקומיות יעיינו בפילוח הבקשות, באופן שיוכל לסייע להם לאתר תחומים רלוונטיים לביקורת.

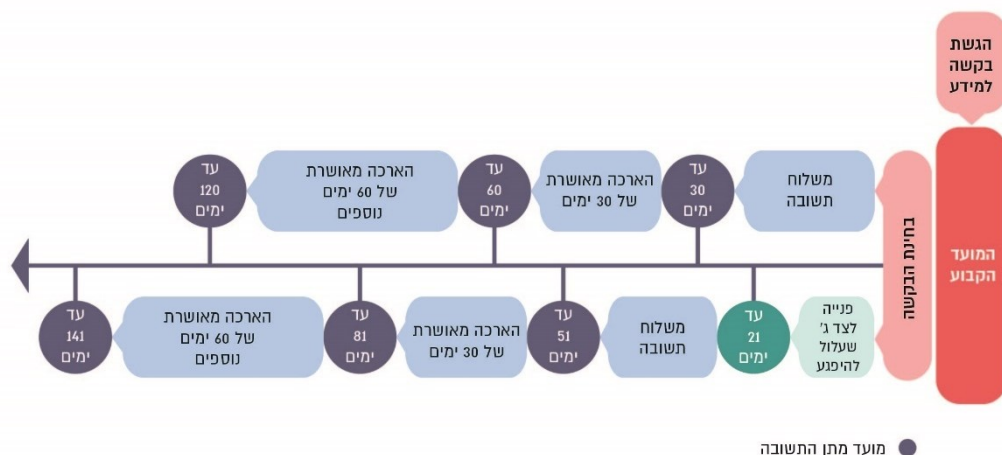
סד הזמנים לטיפול בבקשות

החוק מתווה את לוח הזמנים לטיפול בבקשה למידע: על הרשות הציבורית להשיב למבקש הבקשה תוך 30 יום ממועד קבלתה, אלא אם מתקיימות נסיבות המצדיקות את הארכת המועד למתן מענה. לעניין הארכת המועד, קובע החוק סד זמנים מדורג למתן מענה, בכפוף לאישור ראש הרשות או מי שהוסמך על ידיו ובכפוף להתניות המפורטות בו (הארכת המועד ב-30 יום נוספים והארכה נוספת של עד 60 יום) עד לזמן מענה מרבי של 120 יום. אולם, במקרים שבהם המידע המבוקש נוגע לצד שלישי שעלול להיפגע בשל מסירתו, על הרשות להודיע לצד השלישי על דבר הבקשה ולאפשר לו למסור את עמדתו בתוך 21 יום שאינם באים במניין פרק הזמן המרבי, בטרם תתקבל החלטה.



להלן תרשים המציג את תהליך הטיפול בבקשת מידע, ממועד קבלתה ועד מועד סיום הטיפול בה:

תרשים 9: ציר הזמן לטיפול בבקשות



על פי חוק חופש המידע, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן נתונים על כמות הבקשות למידע שטופלו על ידי הרשויות שנבדקו ועל משך הטיפול בהן, בשנים 2021 - 2022, בהתאם לדיווחי הממונים ליחידה הממשלתית:

לוח 4: בקשות למידע שטופלו על ידי הרשויות שנבדקו ומשך הטיפול בהן, 2021 - 2022

הרשות המקומית	משך הטיפול בבקשות משנת 2021 (מספר הבקשות; שיעור הבקשות)					משך הטיפול בבקשות משנת 2022 (מספר הבקשות; שיעור הבקשות)				
	עד 30 יום	בתוך 31-60 יום	בתוך 61-120 יום	יותר מ-120 יום	סה"כ בקשות שטופלו *	עד 30 יום	בתוך 31-60 יום	בתוך 61-120 יום	יותר מ-120 יום	סה"כ בקשות שטופלו *
אשדוד	632 (93%)	40 (6%)	6 (1%)	1 (--)	679	673 (93%)	34 (5%)	13 (2%)	6 (--)	726
חיפה	392 (85%)	24 (5%)	26 (6%)	20 (4%)	462	220 (74%)	40 (14%)	25 (8%)	13 (4%)	298
נתניה **	134 (78%)	16 (9%)	18 (11%)	3 (2%)	171	148 (79%)	21 (11%)	19 (10%)	1 (--)	189
ראש העין	60 (95%)	3 (5%)	--	--	63	57 (86%)	7 (11%)	2 (3%)	--	66
מטה יהודה	34 (81%)	8 (19%)	--	--	42	18 (72%)	5 (20%)	1 (4%)	1 (4%)	25

על סמך דיווחי הממונים ליחידה הממשלתית בשנים 2021-2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לא כולל בקשות שהטיפול בהן הופסק או שטרם הסתיים.

** כעולה מתשובת עיריית נתניה (ראו לעיל את הפרק "חופש המידע בשלטון המקומי - דיווח על נתונים סטטיסטיים"; התייחסות לתרשים 5) - מספר הבקשות שבהן טיפלה בשנים האמורות קטן מזה שעליו דווחה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2021 - 2022 עיקר הבקשות (באשדוד 99% מהבקשות; בחיפה 89%; בנתניה 89%; בראש העין 100% ובמ"מ מטה יהודה 97%) טופלו בתוך 30 יום או 60 יום מקבלתן, לאחר הארכת מועד אחת. חלק קטן מהבקשות (באשדוד 1% מהבקשות; בחיפה ובנתניה 11%) טופלו בפרק זמן ארוך יותר. שיעור הבקשות (בחיפה 4% מהבקשות ובנתניה 1%) שטופלו במשך



למעלה מ-120 יום הוא שולי. על פי העולה מהנתונים, ובלי לבחון את מהות הבקשות, מסתמן כי לא חלה תמורה בזמן הטיפול בבקשות בשנים האמורות. הגורמים המקצועיים ברשויות שנבדקו הסבירו לצוות הביקורת, כי התמשכות הליך הטיפול במרבית הבקשות נגרמת בעיקר בבקשות לקבלת מידע מורכב, או בקשות בהיקף נרחב שנדרש זמן ארוך מהרגיל להמצאתו, וכן בבקשות המערבות צדדים שלישיים שיש לעדכןם ולהמתין לקבלת התייחסותם (בעיקר בקשות רוחביות מעמותות או מארגונים).

משרד מבקר המדינה מציין כי לפי דיווחי הרשויות שנבדקו, הטיפול במרבית הבקשות לא חרג מהזמן הקבוע בחוק, ושיעורן הממוצע של הבקשות שטופלו בתוך פרק הזמן המרבי המותר בשנים 2021 ו-2022 היה כדלהלן: באשדוד - 99.5% (93% במועד שנקבע, 6.5% בתוך שתי הארכות מועד); בחיפה - 96% (81% במועד שנקבע, 15% בתוך שתי הארכות); בנתניה - 99% (78% במועד שנקבע, 21% בתוך שתי הארכות); בראש העין - 100% (91% במועד שנקבע, 9% בתוך שתי הארכות); ובמטה יהודה - 98.5% (77.5% במועד שנקבע, 21% בתוך שתי הארכות). עם זאת, ומאחר שביצועי הרשויות מלמדים כי יש מקום לפעול לקיצור משך הטיפול בבקשות, ממליץ משרד מבקר המדינה לרשויות לנסח לעצמן יעדים מדויקים להתייעלות ולשדרוג עמידתן בלוחות הזמנים, בהתחשב בנסיבות הבקשות ובמידע המבוקש - זאת, כחלק משיפור מתמיד של השירות הניתן על ידיהן לציבור.

אופן הגשת הבקשות למידע והנגשת תשלום האגרות

הגשת בקשה לקבלת מידע כרוכה בתשלום אגרות: אגרת בקשה - תעריף של עלות בקשת מידע, יינתן פטור מתשלום במקרים שונים המפורטים בחוק; אגרת טיפול - נגבית תמורת איתור המידע המבוקש, מיונו והטיפול בו, והיא נקבעת לפי שעות עבודה, החל בשעה הרביעית; אגרת הפקה - נקבעת לפי חומר המידע המופק: מספר עמודי צילום, דפי פלט מחשב או תקליטורים. בתקנות האגרות פורטו תעריפי האגרות - התעריפים משתנים מעת לעת, בהתאם לשינוי המדד, ומתפרסמים בקובץ התקנות של משרד המשפטים; בנובמבר 2023 עודכנו סכומי האגרות⁶⁶ כלהלן:

1. אגרת בקשה עומדת על 22 ש"ח, וכוללת תשלום עבור שלוש שעות עבודה באיתור המידע, מיונו או עיבודו.
2. אגרת טיפול עומדת על 33 ש"ח לשעת עבודה, החל מהשעה הרביעית.
3. אגרת הפקה - נעה בין 0.22 ש"ח לעמוד צילום ועד 2.78 ש"ח לתקליטור מחשב שנמסר; בכל מקרה לא תיגבה אגרת הפקה אם סכומה אינו עולה על 10 ש"ח.

כמפורט בתקנות האגרות, קיימות נסיבות שבהן יינתן למבקש המידע פטור מתשלום אגרות⁶⁷. לדברי הגורמים המקצועיים ברשויות שנבדקו, במרבית המקרים שבהם לא ניתן פטור, נדרש מבקש המידע לשלם לרשות המקומית אגרת בקשה בלבד, מאחר שהרשות אינה מגיעה לסף החיוב של אגרות טיפול או הפקה (מכאן שמשך הטיפול בבקשה מסתכם בשלוש שעות עבודה לכל היותר, ועל כן הרשות אינה גובה אגרת טיפול; נוסף על כך, תחשיב אגרת הפקה מסתכם ב-10 ש"ח לכל היותר, ועל כן הרשות אינה גובה אגרת הפקה).

אופן תשלום האגרות: תקנות האגרות קובעות כי על הרשות הציבורית לפרסם במשרדה ובאתר שלה במרשתת את הדרכים השונות לתשלום האגרות הכרוכות בבקשה לקבלת מידע. על הרשות לפרט את מלוא הנתונים המאפשרים את ביצוע התשלום, לגבי כל דרך שפורסמה (לדוגמה, אם אחת הדרכים לתשלום האגרה היא באמצעות הפקדה לחשבון בנק, יש לציין את שם הבנק, מס' הסניף ומספר החשבון שניתן להפקיד אליו את התשלום).

במסגרת פרסום ברשומות מיום 5.11.23 - "הודעת חופש המידע (אגרות), התשפ"ד-2023".

סעיף 6 לתקנות האגרות קובע כי פטור מאגרת בקשה ומאגרת טיפול בעד ארבע שעות עבודה (החל מהשעה הרביעית; כלומר, פטור מתשלום אגרת טיפול עבור שבע שעות עבודה בסך הכול), יינתן לאדם שמבקש מידע על אודות עצמו וזכויותיו; לעמותה רשומה או חברה לתועלת הציבור שפועלת לקידום מטרות ציבוריות; לאדם שהמידע דרוש לו לצורך מחקר אקדמי; וכן למבקש מידע שהודיע כי אין ביכולתו לשלם את האגרה והציג אישור על קבלת גמלה (מסוגי הגמלה המנויים בסעיף).

66

67



נוהל אגרות חופש המידע, שפרסמה היחידה הממשלתית, וכאמור אינו מחייב את הרשויות המקומיות, מציין כי "מן הראוי, כי בצל ההתפתחויות הטכנולוגיות ואפשרויות התשלום מרחוק באמצעים השונים, לאפשר תשלום האגרות בדרכים נוחות ומגוונות. לכן, אין להתנות את תשלום האגרות בהגעה פיזית לרשות. התניה כזו מחטיאה את מטרת החוק ומעמידה מכשול גדול במימוש זכות הציבור בקבלת מידע".

להלן ממצאים על אופן הגשת הבקשות למידע ועל אופן תשלום האגרות ברשויות שנבדקו:

באשדוד, בנתניה ובראש העין ניתן להגיש בקשה למידע ולשלם אגרה באופן מקוון, באמצעות האתר הממשלתי של משרד המשפטים, שקיים אליו קישור באתר הרשות המקומית; כן ניתן להגיש באשדוד, בנתניה ובמ"א **מטה יהודה** בקשה מקוונת למידע באמצעות אתר הרשות המקומית, ולבצע את תשלום האגרה באמצעות פורטל התשלומים האלקטרוני שבאתר הרשות. לדברי הגורמים המקצועיים ברשויות אלו, אם אין בידי הפונה להגיש את הבקשה ולשלם את האגרות באופן מקוון, קיימת בפניו האפשרות לשלוח לרשות המקומית את הבקשה או לפנות למשרדי הרשות להגשת הבקשה, ולהסדיר את התשלום באמצעי אחר.

הועלה כי לא ניתן לשלם את האגרה לעיריית חיפה באופן מקוון - באתר עיריית חיפה אין קישור לאתר הממשלתי של משרד המשפטים. הליך הגשת הבקשה למידע כרוך בפנייה לעירייה באמצעות פקס או דוא"ל, ותשלום האגרה נעשה באמצעות העברה בנקאית או באמצעות שובר תשלום שניתן במשרדי העירייה.

הזכות לקבלת מידע עומדת לכל תושב ואזרח בישראל, ועל הרשויות המקומיות חלה החובה הכללית לפעול בשוויוניות כלפי הציבור ולהבטיח כי בפני כל תושב ואזרח יתקיימו תנאים שווים למימוש אותה הזכות. בעידן הטכנולוגי הנוכחי רווחת הדרישה לקבל שירותים מקוונים ולשלם תמורת השירותים דרך המרשות, מתוך רצון ליעול, שכלול, קיצור וזירוז ההליכים. עם זאת, השירותים כשלעצמם צריכים להינתן ולהיות נגישים גם למי שאינו יכול להשתמש בשירותים מקוונים, או למי שאין באפשרותו לשלם באופן מקוון תמורת השירותים. ראוי לפיכך, כי הרשויות המקומיות יאפשרו להגיש בקשה למידע ולשלם אגרה בעד הבקשה בכמה חלופות - הן באופן מקוון והן באופן בלתי מקוון - לרווחת הציבור כולו.

הועלה כי אתר המרשות של עיריית ראש העין מציין כי ניתן להגיע למשרד הממונה בשעות הקבלה שפורטו ולהגיש בקשה למידע. אתרי יתר הרשויות שנבדקו לא ציינו חלופה בלתי מקוונת להגשת בקשה למידע.

על עיריית אשדוד, חיפה ונתניה ומ"א מטה יהודה לפרסם באתריהן במרשתת - באופן ברור ומפורש - את הדרכים הלא מקוונות להגשת בקשה למידע ולתשלום אגרה; על עיריית חיפה להסדיר הליך מקוון, נוסף להליך הקיים שאינו מקוון, להגשת הבקשות ותשלום האגרות.

בעקבות הביקורת פרסמה עיריית נתניה באתר כי ניתן להגיש בקשה למידע ולשלם את האגרה באמצעות הגעה למרכז השירות לתושב בשעות קבלת הקהל.

אופן הטיפול והדיווח

הביקורת העלתה כי בכל הנוגע לאופן הטיפול בבקשות שמתקבלות וכן לאופן הדיווח השנתי ליחידה הממשלתית על אודות העמדת המידע לציבור, קיימת שונות בפעילותן של הרשויות שנבדקו. להלן הממצאים:

בקשות למידע מצולם

כאמור, חוק חופש המידע כולל בהגדרת "מידע" גם מידע מוקלט, מוסרט ומצולם.



הצבת מצלמות ברשות הרבים נובעת מהצורך לשמור על הסדר הציבורי, לדאוג לביטחון הציבור, לסייע בטיפול בתופעות של פשע ואלימות ובמניעתן, בשמירה על הרכוש ועוד⁶⁸.

עיריות **אשדוד**, **חיפה ונתניה** מפעילות ברחבי הערים מאות מצלמות אבטחה ומעקב המחוברות למוקד העירוני⁶⁹. עיריית **ראש העין** מפעילה בעיר כ-110 מצלמות. סרטי הצילומים מהמצלמות מוקלטים ונשמרים במאגר למשך פרק זמן מסוים שנקבע בידי כל עירייה. לפי חוק חופש המידע, קיימת לציבור האפשרות לפנות לעירייה בבקשה לקבל מידע מצולם ממערך המצלמות בתוך פרק הזמן שבו נשמרים הצילומים; מ"א **מטה יהודה** אינה מפעילה מערך מצלמות בתחום שיפוטתה.

חלק גדול ואף עיקרי מהבקשות המתקבלות בעיריות **אשדוד**, **חיפה ונתניה** מדי שנה הן בנושא מידע מצולם. כך לדוגמה, בעיריית **אשדוד** הבקשות למידע מצולם היוו 66% מסך הבקשות הכולל בשנת 2021 (467 בקשות מתוך 710 בקשות), ו-74% בשנת 2022 (547 מתוך 738 בקשות); בעיריית **חיפה** הבקשות למידע מצולם היוו 49% מסך הבקשות הכולל בשנת 2021 (250 בקשות מתוך 512 בקשות), ו-45% בשנת 2022 (164 מתוך 362 בקשות).

פרק הזמן שבמהלכו נשמרים צילומי המערכת וניתן להגיש בקשה לקבלת המידע המצולם שונה בכל עירייה: **באשדוד** 30 ימים; **בחיפה** שבוע ימים, **בנתניה** 21 ימים ו**בראש העין** 28 ימים. בחלוף פרק הזמן האמור, המידע המצולם נמחק אוטומטית מהמערכת. אם מבקש המידע הגיש בקשה בתוך פרק הזמן שנקבע, הרשות שומרת אצלה עותק של המידע המצולם טרם מחיקתו מהמערכת.

בביקורת נמצא כי עיריות **חיפה ונתניה** מתנות את מסירת המידע המצולם בהצגת צו בית משפט. דרישה זו מעמידה קושי בפני מבקשי המידע, מאחר שהפנייה לבית המשפט כרוכה בעלויות כספיות ולעיתים גם בבירוקרטיה. לדברי הגורמים המקצועיים בעיריות אלו, למבקשי המידע נמסר שהמידע המצולם שמור במערכת העירונית, אך מאחר שמדובר במידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, נדרש צו מבית משפט למסירתו. עוד נמסר להם כי הליך הפנייה לבית המשפט אינו מחייב ליווי עורך דין, וכי הוא כרוך בתשלום עמלת בקשה לבית המשפט. כפועל יוצא, מרבית מבקשי המידע בוחרים שלא לפתוח בהליך משפטי לקבלת הצו שנדרש, והעיריות אינן מוסרות להם את המידע שביקשו.

אף שעיריות **חיפה ונתניה** מתנות שתייהן את מסירת המידע בהצגת צו בית משפט - הרי שדרך פעולתן, כמו גם הדיווח על אופן הטיפול בבקשות אלו ליחידה הממשלתית, שונה בתכלית. עיריית **חיפה** מסרה לצוות הביקורת כי בקשה למידע מצולם נבדקת במצלמות העירוניות. אם האירוע אותר במצלמות, הסרטון נשמר עד להצגת צו מבית המשפט. לעירייה לא קיימת טכנולוגיה מתאימה לבצע טשטוש בסרטונים ועל כן, בשל הצורך בהגנה על פרטיותם של הצדדים המופיעים בסרטון, העירייה אינה מאפשרת את מסירת המידע המצולם ללא צו ואף אינה מאפשרת עיון בחומר המצולם במשרדי העירייה. ניתן הסבר למבקש על שמירת הסרטון ועל הצורך בהמצאת צו בית משפט לקבלתו. עם זאת, על פי העירייה רוב המבקשים מוותרים על המצאת הצו. העירייה מסרה כי כל הבקשות למידע מצולם מסווגות כבקשות שנדחו, אם בשל אי המצאת צו ואם בשל כך שהאירוע המבוקש לא אותר במצלמות. עיריית **נתניה** מסרה לצוות הביקורת כי לאחר שמתקבלת בקשה למידע מצולם, היא נבדקת במצלמות העירוניות. אם המידע המבוקש אותר, מזמנת העירייה את מבקש המידע למשרדה, להגיע לצפות בסרטון. לאחר שצפה, ואם הוא מעוניין לקבל את המידע המצולם, הוא מתבקש להציג צו בית משפט לצורך כך. לעניין סיווג הבקשה, מסרה העירייה כי "מבחינתנו ככל שהראינו לו את הסרטון ולמעשה קיימת הסכמה למסור לו את הדיסק בכפוף לצו, הבקשה לא נדחתה אלא טופלה ונענתה וכך אכן היא מסווגת... בנושא המצלמות אנו מסווגים בקשה כבקשה שנדחתה רק במקרים בהם המידע אינו מצוי ברשות".

מכאן שבהיעדר צו וכשהמידע לא נמסר באופן פיזי, עיריית **חיפה** מדווחת ליחידה הממשלתית על דחיית הבקשה, ואילו עיריית **נתניה** מדווחת על טיפול בבקשה ומסירת מלוא המידע לאחר שנתנה

⁶⁸ ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "הפעלת מצלמות מעקב במרחב הציבורי ברשויות המקומיות".

⁶⁹ **באשדוד** - כ-875 מצלמות המותקנות ברחבי העיר ובמתקנים עירוניים, בדגש על צמתים וצירי תנועה ראשיים, מקומות בילוי, חופי הים ומוסדות חינוך; **בחיפה** - כ-715 מצלמות; **בנתניה** - כ-300 מצלמות.



הרשאת צפייה במידע ובשל נכונותה למוסרו בכפוף לצו. כך, בעיריית חיפה התקבלו בשנת 2021 250 בקשות בנושא מידע מצולם, אך המידע המבוקש נמסר רק לגבי 16 בקשות, לאחר שהומצאו צווי בית משפט לעירייה; יתר 234 הבקשות, שלא הוגשו בגין צווי בית משפט, נדחו. בשנת 2022 התקבלו שם 164 בקשות למידע מצולם, כשהמידע המבוקש נמסר לגבי ארבע בקשות בלבד, ויתר 160 הבקשות נדחו. בעיריית נתניה כלל לא נמצאו נתונים עדכניים בדבר בקשות למידע מצולם המתקבלות מדי שנה, מאחר שמערכת ניהול הבקשות לא מאפשרת לבצע פילוחים של בקשות מכל סוג. בשנים 2020 - 2022 נענו בחיוב כ-350 בקשות, ובממוצע כ-120 בקשות מדי שנה. להערכת הגורם המקצועי בעירייה, ובלי שהתבצעה בדיקה לאישוש הנתונים, "מסך הבקשות שנענו בחיוב, כ-60% לפחות הן בקשות בנושא תיעוד מצולם... במקצת מהמקרים התקבל צו בימ"ש לבקשות לתיעוד מצולם בין 5%-10%".

בשונה מעיריות נתניה וחיפה, עיריית אשדוד אינה מתנה את מסירת התיעוד המבוקש בצו בית משפט. אם התיעוד המבוקש שמור במאגר וטרם נמחק, ואם מדובר במידע אישי הנוגע למבקש ואינו נוגע לעבירה פלילית, היא מוסרת לו את המידע, תוך טשטוש דמויות או פרטים העלולים לפגוע בצדדים שלישיים. לדברי הגורמים המקצועיים בעיריית אשדוד "התיעוד המצולם נמסר על דיסק ונוגע במישרין לבעל הרכב/המבקש. במקום בו מופיע צד ג' אנו מבצעים במערכת... הורדת איכות התמונה עד לטשטוש צד ג'". כך, כאמור, נמסר על ידיה המידע המצולם ב-467 בקשות ב-2021 וב-547 בקשות ב-2022.

בשונה מעיריות אשדוד, חיפה ונתניה, שבהן מתקבלות מדי כל שנה בקשות רבות למידע מוסרט ומצולם, עלה בביקורת כי בעיריית ראש העין אין מתקבלות כלל בקשות מסוג זה. לדברי הממונה על העמדת מידע לציבור לצוות הביקורת, במשך 20 שנותיו בתפקיד לא זכור לו כי התקבלו בקשות למידע מצולם ממערך המצלמות העירוני. ככלל, על פי נוהל העירייה בנושא, ניתן לבקש לעיין במידע - אם אין מדובר בחשד לעבירה פלילית - בחלק הנוגע למבקש בלבד, ובתנאי שלא תיפגע פרטיותם של אנשים אחרים. אנשים נוספים המופיעים בצילום יטושטשו כדי שלא יהיה אפשר לזהותם והמעין לא ייחשף למידע עודף. אם טשטוש זהותם של אנשים נוספים בצילום דורש הקצאת משאבים בלתי סבירה, או אינו אפשרי מסיבה אחרת, לא יימסר למבקש העתק של החומר המוקלט.

כמוצג לעיל, חלק גדול ואף עיקרי מהבקשות המתקבלות בעיריות אשדוד, חיפה ונתניה נוגעות למידע מצולם - באשדוד ובחיפה כמה מאות בקשות בשנה, ובנתניה כמה עשרות לפחות. 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. מומלץ כי עיריית ראש העין תפעל ביתר שאת ליידע את הציבור לגבי קיום המצלמות במרחב הציבורי ומיקומן ולגבי הזכות לבקש לקבל מידע מצולם.

עמדתה של היחידה הממשלתית לגבי מידע מצולם נסמכת על כמה עקרונות, כלהלן: המידע המצולם הוא מידע לכל דבר ועניין, ולכן אין כל יסוד לגישה שעל פיה נדרש צו בית משפט כתנאי למסירתו. דרישת הרשויות להמצאת הצו מנוגדת לעקרונותיו של חוק חופש המידע, ומכבידה מאוד על מבקש המידע שלא לצורך. במקרים שבהם מדובר במידע שיכול להפוך לחומר חקירה פלילי, ראוי להתייעץ עם המשטרה לפני המסירה, ובכל מקרה יש למזער פגיעה בפרטיות, במיוחד של גורמים בלתי מעורבים, למשל באמצעות מסירת המינימום הנדרש. היחידה הממשלתית ממליצה על שימוש בצילום המטשטש פרטים שאינם רלוונטיים לאירוע המצולם, כגון פנים של עובדי אורח ולוחיות זיהוי של כלי רכב. יתר על כן, פרקטיקה של התרת עיון במידע ללא מסירה איננה לגיטימית. עם זאת, "בכל הנוגע לעיון בסרטונים ייתכנו מצבים שרצוי לנקוט בדרך זו, כדי לצמצם פגיעה אפשרית בפרטיות". עוד מסרה היחידה הממשלתית, כי כוונתה לכתוב חוות דעת מסודרת בעניין, וכי "היחידה רואה בהסדרת עניין זה באופן שיאפשר גישה מבוקרת לתושב למידע... כעניין חשוב המגשים את ערכי הזכות למידע ומעניק שירות חשוב לתושבים שלעיתים קרובות חוסך זמן יקר של הרשויות ובראשן בתי המשפט, ומסייע ליישוב סכסוכים".

כאמור, עמדתן של עיריות חיפה ונתניה, שמתנות את מסירת המידע המצולם בצו בית משפט, אינה עולה בקנה אחד עם עמדתה של היחידה הממשלתית כי אין להגביל מסירתו של מידע בשל



היותו מידע מצולם. נכון למועד סיום הביקורת, היחידה הממשלתית לא פרסמה לרשויות המקומיות את עמדתה בעניין שיתוף מידע כזה.

מומלץ כי משרד המשפטים, תוך התחשבות מיוחדת בעמדותיהן של היחידה הממשלתית והרשות להגנת הפרטיות, ייתן דעתו למנעד פרשנויותיהן של הרשויות המקומיות בכל הנוגע לטיפול בבקשות לקבלת מידע מצולם. המצב הקיים, שבו הפונים לרשות אחת מקבלים ממנה את המידע המבוקש, ואילו פונים לרשות אחרת נתקלים בחסמים שמונעים מהם לקבל את המידע - משקף חוסר שוויוניות כלפי מבקשי המידע וחוטא לתכלית החוק. אלה מודגשים ביתר שאת נוכח ריבוי הבקשות מסוג זה. עוד מומלץ שמשרד המשפטים יפעל למניעת הנצחתו של המצב הקיים, ובתוך כך יעגן את עקרונותיו לכדי הנחיות ברורות וסדורות בנושא.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי הגדרת "מידע" בחוק חופש המידע כוללת כל מידע המצוי ברשות ציבורית והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב. ניתן למסור מידע כהגדרתו זו אלא אם כן הוא נכלל באחד החריגים שבסעיף 9(א) לחוק, שאינם מאפשרים את מסירתו, או באחד החריגים שבסעיף 9(ב) לחוק, אשר מקנים לרשות שיקול דעת בעניין מסירתו. אם הרשות יכולה למסור את המידע תוך עריכת שינויים שימנעו פגיעה בפרטיות, כמו טשטוש דמויות או פרטים מזהים, הרי שעליה לעשות זאת.

מומלץ כי עיריית אשדוד, חיפה, נתניה וראש העין יבחנו שוב את התנהלותן ואת פרשנותן לחוק בנושא, תוך בירור עם היחידה הממשלתית בדבר הפרשנות והפרקטיקה הנהוגות על ידי רשויות ציבוריות בנושא שיתוף מידע מצולם.

עיריית אשדוד הדגישה בתשובתה כי היא הייתה חלוצה בין הרשויות המקומיות במתן מידע מצולם על פי החוק, ולא בכדי קיבלה פעמיים (בשנים 2015 ו-2022) את פרס שר המשפטים לשקיפות שלטונית. עוד ציינה כי "עמדת היחידה הממשלתית מבוססת מאד על הפרקטיקה הנהוגה בעיריית אשדוד. הממונה נמצא בקשר עם ראש היחידה במשרד המשפטים וככל שיתגבשו עקרונות בנושא שיתוף תיעוד מצולם הרי שבוודאי הממונה יאמץ אותם".

עיריית חיפה ציינה בתשובתה כי "בשלב זה ועד להטמעת תוכנה מתאימה... אין בכוונת העירייה לאשר מסירת סרטוני וידאו ללא צו בית משפט".

בתשובת עיריית נתניה צוין כי "ככל שתפרסם היחידה הממשלתית עמדה [רשמית] בנושא, תבחן העירייה את עמדתה בנוגע ליישום הנוהל מההיבט המשפטי והמעשי".

בקשות למידע שנדחו או שנענו חלקית

כמוצג בלוח 3 לעיל, כל הבקשות שהתקבלו בעיריית אשדוד בשלוש השנים האמורות טופלו, ושום בקשה לא נדחתה על ידיה או טופלה חלקית: מתוך 1,846 בקשות שהתקבלו, ל-1,787 מהן (97%) נמסר מלוא המידע המבוקש. גם עיריית ראש העין, שמספר הבקשות שקיבלה קטן בהרבה - 189 בקשות - דיווחה כי מסרה את מלוא המידע המבוקש ל-185 בקשות (98%) מתוכן. ביתר הבקשות הטיפול הופסק.

לעומת עיריית אשדוד, עיריית חיפה דיווחה על 506 בקשות מתוך 1,153 (44%) שנדחו, או שנמסר לגביהן מידע חלקי, ועיריית נתניה דיווחה על 181 בקשות מתוך 658 (27%) שנדחו או שנמסר לגביהן מידע חלקי. השונות בהתייחסות לבקשות למידע מסוג זה בקרב שלוש העיריות הגדולות שנבדקו, שמקבלות מאות בקשות בכל שנה, ניכרת: בעוד הבקשות לרשות אחת נענות במלואן (אשדוד), רבע ויותר מהבקשות לשתיים האחרות נדחות או נענות באופן חלקי (חיפה ונתניה).

צוות הביקורת בחן את אופן הטיפול של הרשויות שנבדקו בבקשות שלגביהן נמסר כל המידע, בבקשות שבהן נמסר חלק מהמידע ובבקשות שנדחו, וכיצד דווחו ליחידה הממשלתית.



עיריות **חיפה ונתניה** דיווחו ליחידה הממשלתית על כל הבקשות שקיבלו, ובכללן בקשות אשר לגביהן מסרו את מלוא המידע המבוקש, בקשות אשר לגביהן לא מסרו את כל המידע המבוקש אלא חלק ממנו, ובקשות אשר נדחו על ידיהן.

צוות הביקורת פנה לעיריית **אשדוד** בשאלה, כיצד היא מוסרת את מלוא המידע לגבי מאות רבות של בקשות המופנות אליה מדי שנה, וכיצד לא נדחת על ידיה שום בקשה ואף לא נמסר מידע חלקי. זאת, בשונה מעיריות גדולות אחרות שדוחות חלק מהבקשות או מוסרות מידע חלקי בחלק מהבקשות. השאלה מקבלת משנה תוקף לאור העובדה שאשדוד היא מבין ארבע הרשויות שלהן הוגש מספר הבקשות הגדול ביותר בשנים האחרונות (2022 - מקום שני במספר הבקשות; 2021 - מקום ראשון; 2020 - מקום רביעי; 2019 - מקום שלישי).

הגורמים המקצועיים בעיריית **אשדוד** הסבירו לצוות הביקורת, כי לגבי כל בקשה למידע המופנית לעירייה נבחן קודם כל "אם היא נכנסת בדלת הראשית של חוק חופש המידע", כלומר אם העירייה נדרשת למסור לפונה את המידע המבוקש על פי הוראות החוק. אם מדובר בבקשה למידע שעל פי הוראות החוק אין למסור או שאין חובה למסור, היא כלל לא מטופלת על ידי העירייה, וכך גם לא נכללת במסגרת דיווח הממונה ליחידה הממשלתית. כלומר, בכל מקרה של בקשה שדינה להידחות על ידי העירייה, הרי שמבחינתה של העירייה בקשה זו כלל לא התקבלה אצלה. כל הבקשות שדין להידחות ואינן מטופלות בידי העירייה, מושבות על ידי לשולחיהן, תוך ציון הנימוק להשבת הבקשה. על פי נתוני העירייה, בשנת 2022 הושבו 136 בקשות כאלה⁷⁰, שמרביתן בקשות למידע מצולם של המוקד העירוני, בנימוקים האלה: התיעוד המבוקש נוגע בפלילים (למשל גניבה, אלימות) ויש לפנות למשטרה; התיעוד המבוקש כבר אינו שמור במערכת, ולפיכך חלף המועד להגשת הבקשה; התיעוד התבקש לצורכי מעקב ולא לצורך הוכחת נזק; התיעוד אינו קיים מאחר שלא מותקנת מצלמה במקום האירוע. כאמור, כל 136 הבקשות שהושבו בשנת 2022, לא דווחו ליחידה הממשלתית.

הדברים אמורים גם לגבי בקשות למידע שלא ניתן למסירה במלואו. במקרה שבו הוגשה בקשה למידע שאת חלקו ניתן למסור ואת חלקו האחר לא ניתן למסור, או שלא קיימת חובה למסור מפאת הטעמים המנויים בסעיפים 8 או 9 לחוק חופש המידע, אזי מוסרת העירייה למבקש המידע רק את חלקו של המידע שניתן למסירה. עם זאת, לתפיסתה של העירייה, המידע החלקי שיש באפשרותה למסור הוא המידע השלם והרלוונטי, ולא המידע הכולל שהתבקש ממנה, ועל כן - אם מסרה את כל המידע שאין מניעה למסור על פי הוראות החוק, הרי שמסרה את מלוא המידע ולא חלק ממנו. בקשות אלה שלגביהן נמסר חלק מהמידע המבוקש דווחו ליחידה הממשלתית כבקשות אשר בגינן נמסר מלוא המידע המבוקש. הגורמים המקצועיים בעירייה לא יכלו להמציא לצוות הביקורת כל רישום בנוגע לזהותן ומספרן של בקשות אלה.

כפועל יוצא מאופן הטיפול של עיריית **אשדוד** היא דווחה ליחידה הממשלתית על כל הבקשות שבהן טיפלה, גם אם לא מסרה את כל המידע המבוקש, כבקשות שהתקבלו וטופלו במלואן. כמו כן, היא לא דיווחה ליחידה הממשלתית על בקשות למידע שלא טיפלה בהן - בין משום שהייתה מנועה מלמסור את המידע ובין משום שבחרה שלא למסור אותו בהיעדר חובה על פי החוק.

סיכומו של דבר, דיווחי עיריית אשדוד ליחידה הממשלתית משקפים לכאורה מצג מטעה ולפיו, בתגובה על כל הבקשות שעליהן דווחה היא מסרה את כל המידע המבוקש. זאת אף שבפועל:

(א) בתגובה על חלק מאותן הבקשות לא מסרה העירייה את מלוא המידע המבוקש, ועל כן היה עליה לדווח עליהן כבקשות שבתגובה עליהן נמסר מידע חלקי; (ב) בקשות נוספות שהעירייה לא טיפלה בהן לא דווחו כלל ליחידה הממשלתית, אף שהיה על העירייה לדווח עליהן כבקשות שנדחו. לא היה בידי העירייה להמציא לצוות הביקורת נתונים על מספר הבקשות שדחתה ולא דווחה עליהן ליחידה הממשלתית בשנים 2020 - 2022, או על מספר הבקשות שבגינן נמסר מידע חלקי ולא שלם.

⁷⁰ בעירייה קיים רישום חלקי של הבקשות שהושבו בשנים 2020 - 2021: בשנת 2020 - 55 בקשות, לא כולל בקשות למידע מצולם שהתקבלו במוקד העירוני; בשנת 2021 - 65 בקשות, לא כולל בקשות למידע מצולם שהתקבלו במוקד העירוני בחודשים ינואר-ספטמבר באותה השנה.



הוראות חוק חופש המידע מתייחסות לכלל הבקשות למידע המופנות לרשות ציבורית, ללא הבחנה. קרי, אם בקשה למידע מוגשת לרשות, היא תיכלל במניין הבקשות שהוגשו לה לצורך הדיווח ליחידה הממשלתית, בלי תלות בסוג המידע המבוקש, ביכולת או בהיעדר היכולת של הרשות למסור את המידע, למעט בקשות שבהן מתבקש ידע ולא מידע⁷¹; אין זה בסמכותה של הרשות להחליט על אילו מהבקשות תדווח ליחידה הממשלתית ועל אילו מהבקשות לא תדווח. כך כאמור, הוראות החוק קובעות מה הם התנאים לדחיית בקשות במקרים מסוימים, וכן מהו מידע שאין למסור או שאין חובה למסור. במקרה שבו מתכוונת הרשות שלא למסור מידע שהתבקש, על פי הוראות החוק עליה לדווח בדוח הממונה ליחידה הממשלתית על הבקשה כעל בקשה שנדחתה. אם לא מסרה את מלוא המידע שהתבקש במסגרת הבקשה, וללא תלות בשאלה אם עומדת או שלא עומדת בפניה האפשרות למסור את מלוא המידע, תדווח ליחידה הממשלתית על הבקשה כעל בקשה שבגינה נמסר חלק מהמידע.

על עיריית אשדוד לפעול בהתאם להוראות החוק בדבר אופן הטיפול בבקשות למידע ואופן הדיווח, בכל הנוגע לבקשות שלמגישיהן לא נמסר כל מידע או נמסר רק חלק מהמידע.

בתשובת עיריית אשדוד צוין, כי "אותן הבקשות שתגענה אל הממונה ותהיה מניעה לגביהן למסירת מידע מכוח חוקים אחרים... תקלטנה, תדחנה ותדווחנה ליחידה בסיכום השנתי ואילו בקשות שהמידע אינו קיים לא ייכנסו בשערי חוק חופש המידע [לפיכך לא ייקלטו כלל]. בקשות למידע מצולם השייכות לעולם הפלילי [שלגביהן] אין סמכות לממונה או למנהלי מוקד רואה לבצע טיפול ו/או חקירה... בקשות שכאלו אינן נכנסות בשערי של חוק חופש המידע".

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש בפני עיריית אשדוד, כי אם מדובר בבקשה למידע קיים - אף אם אין לה הסמכות החוקית למסור - עליה לדווח ליחידה הממשלתית על קבלת בקשת המידע ועל דחייתה מהטעם שמדובר במידע שאין לגלותו על פי כל דין.

הודעה על הזכות לעתור: סעיף 7(ו) לחוק חופש המידע קובע כי במקרה שבו החליטה הרשות לדחות את בקשת המבקש, כולה או חלקה, תשלח למבקש הודעה בכתב שתפרט את נימוקי ההחלטה ותיידע אותו על זכותו לעתור נגד ההחלטה, לפי הוראות חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000. בהתאם לחוק זה עומדים לעותר 45 ימים להגיש עתירה על החלטת הממונה⁷².

ראוי כי הרשות תעדכן את המבקש בסד הזמנים האמור.

במדגם בקשות שנדחו או שנענו באופן חלקי על ידי הרשויות חיפה, נתניה ומטה יהודה, עלה כי עיריית חיפה (אשר לגביה נבחנו חמש בקשות שנדחו וחמש בקשות שנענו חלקית) מנמקת את החלטותיה ומעדכנת את המבקשים בדבר זכאותם לעתור לבית המשפט נגד ההחלטה, אולם היא אינה מציינת את סד הזמנים להגשת העתירה. עיריית נתניה (אשר לגביה נבחנו שש בקשות שנדחו, ולא נמצאו בקשות שנענו חלקית) 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.

בתשובת מ"א מטה יהודה מאפריל 2024 (להלן - תשובת מ"א מטה יהודה) נמסר, כי בקשות שנדחו הן כאלו שבעניינן המידע לא נמצא במועצה או שהוא אינו קשור אליה. כשמתקבלת בקשה כזו,

⁷¹ על פי הגדרה מילולית: ידע - מקור פנימי, כלל הידיעות בתחום מסוים; בשונה ממידע (אינפורמציה) - מקור חיצוני, אוסף של עובדות או נתונים שניתנים למסירה לאחר או לשמירה במערכת ממוחשבת. "נוהל סיווג בקשות חופש המידע" של היחידה הממשלתית מציין כי בידי הרשות הציבורית קיים ידע רב. חלקו מוחזק כ"מידע" כהגדרתו בסעיף 2 לחוק חופש המידע, וחלקו קיים כ"ידע" של עובדי הרשות הציבורית ללא ביטוי מוחשי לידע זה.

⁷² סעיף 3 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), התשס"א-2000, קובע מהו המועד להגשת עתירה: "(א) עתירה תוגש במועד שנקבע לכך בדין. (ב) לא נקבע מועד כאמור, תוגש העתירה בלא שיהוי, לפי נסיבות העניין, ולא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום שהחלטה פורסמה כדין, או מיום שהעותר קיבל הודעה עליה או מיום שנודע לעותר עליה, לפי המוקדם. (ג) בית המשפט רשאי להאריך מועד שנקבע להגשת עתירה".



המועצה יוצרת קשר טלפוני עם מבקש המידע והוא מופנה על ידיה לגורם שאצלו מצוי המידע. מתבצע רישום של השיחה והבקשה נרשמת כבקשה שהתקבלה והטיפול בה הסתיים. מלבד הפניות הטלפוניות למבקשים, לא הוצאו להם מכתבים. עוד עלה כי לעניין בקשות שהמועצה משיבה עליהן חלקית, היא מעדכנת את המבקשים בדבר זכאותם לערער על ההחלטה, אולם אינה מקפידה לציין בכל תשובותיה את סד הזמנים להגשת העתירה. כך שמתוך שלוש בקשות שנבחנו, שלגביהן נמסר מידע חלקי, צוין סד הזמנים להגשת העתירה בשתי בקשות בלבד.

הרשויות חיפה, נתניה ומטה יהודה אינן מקפידות בדבר משלוח הודעה על הזכות לעתור, בפירוט הנדרש על פי הוראות החוק. על הרשויות חיפה, נתניה ומטה יהודה להקפיד לעדכן בכתב את המבקשים שבקשותיהם נדחו או נענו חלקית על זכותם לעתור נגד ההחלטה, תוך ציון מפורש של סד הזמנים להגשת העתירה. אין בפנייה טלפונית כדי להוות תחליף להשבת הודעה בכתב, אלא היא יכולה להיעשות נוסף על משלוח הודעה רשמית כתובה כנדרש. גם עיריית אשדוד נדרשת להקפיד על משלוח הודעה למבקשים על הזכות לעתור במקרים שבהם לא נמסר כל מידע או שנמסר רק חלק מהמידע שהתבקש.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההערה ותקפיד על קיום הוראות החוק.



השונות באופן הטיפול בבקשות למידע והדיווח עליהן - בכלל זה בקשות לקבלת מידע מצולם ובקשות למידע שנדחו או שנענו חלקית - נגזרת מכך שבהיעדר עקרונות מנחים ומחייבים, הרשויות המקומיות פועלות למעשה באופן עצמאי בתחום מסירת המידע, בהתאם למתווה פעילות שגיבשה כל אחת מהן לעצמה, בהתאם לדרך שבה היא מפרשת את הדין. דיווחיהן של הרשויות המקומיות ליחידה הממשלתית מתקבלים על ידיה כמו שהם, דבר המקשה על האפשרות להשוות ביניהן.

כך לדוגמה, בדוח היחידה ל-2022 צוינה עיריית אשדוד כרשות שענתה בחיוב על כמות הבקשות הגדולה ביותר - אף שבפועל, הדיווח שלה לא כלל בקשות שלא טופלו - ולמעשה נדחו על ידיה; עיריית נתניה דיווחה על טיפול מלא בבקשות גם כאשר רק נתנה הרשאת צפייה ללא מסירת המידע. מנגד, עיריית חיפה צוינה כרשות שדחתה את כמות הבקשות הגדולה ביותר - כאשר למעשה, ריבוי הדחיות במקרה שלה נבע מבקשות למידע מצולם שלא התקבל עבורן צו בית משפט כפי שדרשה. זאת, בשעה שעיריית אשדוד לא התנתה את מסירת המידע המצולם בצו, וממילא בקשות מסוג זה מטופלות ולא נדחות על ידיה.

נוכח האמור, מתחדד צורך ממשי בגיבוש ובחידוד של עקרונות פעולה מנחים אחידים ומחייבים בתחום מסירת המידע לכלל הרשויות המקומיות.

אופן המענה של הרשויות המקומיות לבקשות מידע רוחביות

בקשה לקבלת מידע מרשות ציבורית יכולה להיות מוגשת על ידי אזרח או תושב, לרבות תאגיד. עמותות או חברות לתועלת הציבור, אשר להן פטור מתשלום אגרות⁷³, נוהגות להפנות בקשות מידע זהות לכמה רשויות ציבוריות במקביל (להלן - בקשות רוחביות). באופן זה, מופנות מעת לעת בקשות רוחביות לרשויות המקומיות, לכולן או לחלקן, בנושאים שונים.

כאשר מוגשת בקשה רוחבית לרשויות השלטון המרכזי, והיא מעוררת שאלות פרשניות, היחידה הממשלתית⁷⁴ מפרסמת באתר שלה במרשתת הנחיות בדבר המענה שהרשויות צריכות לתת

⁷³ על פי סעיף 6(ב) לתקנות האגרות - פטור מאגרת בקשה ומאגרת טיפול בעד ארבע שעות העבודה הראשונות החל בשעה הרביעית (קרי, אגרת טיפול תשלום רק החל מהשעה השמינית).

⁷⁴ דבר הגשת הבקשות הרוחביות מובא לידיעת היחידה הממשלתית בדרך כלל הן באמצעות העמותות מגישות הבקשות והן באמצעות משרדי הממשלה ויחידות הסמך.



לבקשות הרוחביות, שיש בהן עניין מיוחד לציבור⁷⁵. היחידה עושה כן לשם יצירת אחידות במענה, לשם סיוע מקצועי בבחינת הבקשה והשאלות השונות שהיא מעוררת ולשם יצירת ודאות אצל המבקש⁷⁶. הכלל המנחה הוא מסירת המידע, למעט מידע שקיימת לגביו מניעה חוקית למוסרו. בדומה להנחיות אחרות של היחידה, גם להנחיותיה בתחום זה אין מעמד מחייב או מנחה ביחס לרשויות המקומיות.

בהתאם לסעיף 2 לחוק חופש המידע, נדרשת מסירת מידע "בהתאם לסוג המידע וצורת החזקתו". על פי הוראה זו, מסירת המידע צריכה להיעשות בצורה שבה המידע מצוי בידיה של הרשות: אם המידע מצוי בידי הרשות בפורמט פתוח לעיבוד ממוחשב (וורד, אקסל וכדומה), על הרשות למסור את המידע בצורה זו⁷⁷.

צוות הביקורת בחן את המענים של רשויות מקומיות שונות לשתי בקשות רוחביות בנושאים בעלי חשיבות ציבורית (שלגביהם לא נקבעו הוראות ספציפיות בחוק או בתקנות חופש המידע). האחד - חשיפת היומנים של נבחרי ציבור או נושאי תפקיד ציבורי בכיר; בהקשר זה נבחנו המענים של חמש הרשויות שנבדקו בשנת 2022. השני - העסקת קרובי משפחה ברשות המקומית; בהקשר זה נבחנו המענים של 10 רשויות, בהן גם עיריית חיפה (להלן - 10 הרשויות שנבחנו) בשנת 2020⁷⁸.

בקשה רוחבית לחשיפת יומני בכירים

חוק חופש המידע אינו קובע הוראות ספציפיות ביחס לחשיפת יומניהם של נושאי תפקידים בכירים ברשויות הציבוריות. עם זאת, ההלכה הפסוקה הכירה בחשיבות הכרוכה בחשיפת המידע הכלול ביומנו של מי שנבחר לתפקיד ציבורי. בתי המשפט קבעו כי קיים "אינטרס ציבורי כללי" בשקיפות מלאה של יומנו של נבחר ציבור. כך לדוגמה, בתי המשפט המחוזיים בשבתם כבית המשפט לעניינים מינהליים, קבעו בשנת 2015 כי על עיריית חיפה וקריית גת למסור לעיון המבקשים את יומני ראשי העיריות. בפסק הדין בנוגע לעתירה שהוגשה על ידי עמותה בעניין מסירת יומנו של ראש עיריית חיפה, נקבע כי בהיעדר נימוקים של ממש לשלילת חופש המידע ואם לא חל אחד הסייגים לחובת גילוי המידע, חייבת הרשות למסור לאזרח מידע בעל אופי ציבורי. עוד קבע בית המשפט, כי העותרת הצביעה על אינטרס ציבורי כללי, והגם שחומר המידע רב ונפרש על פני תקופה יחסית ארוכה, מדובר בחומר שניתן להדפיסו בקלות יחסית. עוד נקבע כי ניתן באמצעים טכנולוגיים פשוטים שזמינים בעירייה לסמן פעילויות ביומן כגלויות וחסויות באופן שוטף, ולהעמידו לביקורת ציבורית⁷⁹. בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע פסק באופן זהה כי יש למסור את יומנו של ראש עיריית קריית גת⁸⁰.

ביוני 2022 הגישה עמותת הצלחה - לקידום חברה הוגנת (להלן - עמותת הצלחה) בקשה רוחבית לרשויות המקומיות לחשיפת היומנים של ראשי הרשויות ומנכ"לי הרשויות מהמחצית הראשונה של שנת 2022. הבקשה כללה הבהרה כדלקמן: "בעקבות הערות ותכתובות חוזרות ונשנות בשנים קודמות לגבי פורמט המסירה נדגיש כי גם ככל שמתבצע ייצוא של הנתונים לגיליון או לקובץ בפורמט דיגיטלי המאפשר חיפוש, יש עדיין לציין במפורש באילו שדות נעשו

⁷⁵ https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/broadside_requests_instruction

⁷⁶ רבקי דב"ש ואלעד מן, **חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: מדריך למשתמש**, פרק 17: "היחידה הממשלתית לחופש המידע".

⁷⁷ היחידה הממשלתית לחופש המידע, נוהל מס' 7, **צורת (פורמט) המידע הנמסר**, תאריך עדכון אחרון 28.5.13.

⁷⁸ למעט עיריית חיפה, בחירת הרשויות שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה אינה אקראית, אלא נועדה להציג את היעדר האחידות בין התשובות שמסרו יתר הרשויות. בשל מלחמת חרבות ברזל הוחלט לבחון את השונות במענה לבקשת מידע זו בהתאם למידע גלוי שקיים במרשתת, בלי לפנות לרשויות שנבדקו בעת מצב החירום. תשע הרשויות הנוספות הן אור יהודה, גבעתיים, לקיה, מודיעין עילית, מטולה, נהרייה, עכו, צפת, תל מונד.

⁷⁹ עת"מ (מינהליים חי') 11259-08-15 **הצלחה - התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת נ' עיריית חיפה** (פורסם במאגר ממוחשב, 10.11.2015); העתירה הוגשה ביחס ליומנו של ראש העירייה.

⁸⁰ עת"מ (מינהליים ב"ש) 58317-07-15 **הצלחה - התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת נ' עיריית קריית גת**; העתירה הוגשה ביחס ליומנו של ראש העירייה (פורסם במאגר ממוחשב, 24.06.2016).



שינויים/תיקונים/מחיקות ומכוח איזה חריג בחוק (או חריגים) נעשה כל שינוי וכל מחיקה. תשומת ליבכם מופנית גם לאופן בו נמסרו יומנים במסגרת עתירות של הצלחה לקבלת יומני שרים ומנכ"לי משרדים ממשלתיים בעת"ם 19-08-37963 **הצלחה נ' שר האוצר ואח'** וכן עת"ם 19-06-15104 **הוצאת עיתון הארץ ואח' נ' משרד ראש הממשלה**. תשומת ליבכם מופנית גם לנוהל היומנים של היחידה הממשלתית לחופש המידע (נוהל 13).

בינואר 2022 פרסמה היחידה הממשלתית את נוהל היומנים, שנועד להנחות כיצד להשיב לבקשות הנוגעות ליומנים של בעלי תפקידים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. לפי הפרסום, במרשתת, הנוהל, שאינו חל על רשויות מקומיות, נועד להתוות מענה שיטתי, סדור ואחיד לאופן הטיפול בבקשות, ואף גובש בהתאם להמלצת מבקר המדינה⁸¹. הנוהל מציין כי ככלל, בקשות לקבלת יומנים של בכירים בשירות הציבורי⁸² ייענו בחיוב. עוד הוא מציין, כי "זכותו של הציבור לוודא באמצעות העיון ביומן, שנבחר הציבור ועובדי השירות הציבורי עושים שימוש בזמנם באופן העולה בקנה אחד עם התחייבויותיהם והצהרותיהם כלפי הציבור ועם המטרה שלשמה נבחרו או מונו לתפקידם. כמו כן מאפשר היומן לוודא שנבחר הציבור ועובדי השירות הציבורי נוהגים על פי כללי המנהל התקין, אם מבחינת ההקפדה על אי-הימצאות ניגוד עניינים, קיום חובת ההגינות וכיוצא באלה".

על פי הנוהל - היומן יימסר לאחר בחינתו ולאחר ביצוע ההשחרות הנדרשות, במקרים שבהם יש להשמיט מידע באופן נקודתי. הנוהל קובע כי על הרשות למסור את מרב המידע האפשרי, תוך השמטה מינימלית של מידע, לצד ציון עילת ההשמטה, וכי נדרש קיומו של סימן המעיד על מחיקתו של מידע (כגון קו אמצעי). המידע בדבר הפעילויות המצוינות ביומן יכלול את העמודות הבאות בלבד: "נושא", "תאריך התחלה", "שעת התחלה", "תאריך סיום", "שעת סיום", "משתתפים דרושים", "משתתפים אופציונליים" ו"מיקום". כן תתווסף עמודה בשם "עילת ההשחרה/שינוי לפי חוק חופש המידע" - הנוהל קובע כי בהתקיים עילה לאי-מסירת מידע, אין להשמיט את המידע כליל אלא להשחרירו תוך ציון עילת ההשחרה הספציפית. כאמור, אף שלנוהל היומנים של היחידה הממשלתית אין מעמד מחייב כלפי רשות מקומית, בשנת 2022 נתן בית המשפט העליון פסק דין בהסכמה שלפיו עיריית תל אביב-יפו אכן תבחן בקשה לפי הנוהל, וזאת לאור עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה שהובעה באותו הליך משפטי⁸³, ולפיה הנוהל משקף את הפרשנות הנכונה של הדין, וראוי שהרשויות המקומיות יאמצו אותו ויפעלו על פיו.

צוות הביקורת בחן את המענה של הרשויות שנבדקו לבקשה הרוחבית לקבל את היומנים של ראשי הרשויות. חשיפת היומנים במענה לאותה הבקשה נעשתה לאחר מועד פרסום נוהל היחידה הממשלתית בנושא, בין אוגוסט 2022 לאוגוסט 2023. בחינת המענים נמדדה על פי כמה מהמדדים שנקבעו בנוהל היחידה הממשלתית. התוצאות מעלות כי ישנה שונות בהתייחסותן של הרשויות שנבדקו לבקשה הרוחבית, כלהלן:

עיריית אשדוד: העירייה מסרה את יומן ראש העירייה לשנת 2022 בקובץ אקסל בר עיבוד, הכולל רישום חלקי ולא מסודר של פרטי ישיבה/פגישה או שתיים ביום, ולא בכל הימים. לא צוינו נושאי הפגישות ותיאור תפקידם של המשתתפים בפגישות. לא נעשו השחרות של פרטי מידע שאין חובה למסור או שיש מניעה למסירתו.

עיריית חיפה: העירייה סירבה למסור את המידע המבוקש, ורק לאחר עתירת עמותת הצלחה לבית המשפט לעניינים מינהליים⁸⁴ מסרה יומן לשנת 2022, בקובץ בפורמט PDF שאינו בר עיבוד. היומן כלל מידע חלקי בדבר נושאי הפגישות וזהות המשתתפים בהן. עוד כלל ימי חופשה של עובדים בציון שמותיהם, שלא לצורך. ביומן נעשו השחרות ביחס לשעות הערב המאוחרות בלבד, בעילת "פרטיות".

81 מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "שקיפות הממשל - פעולות לקידום הממשל הפתוח".

82 שרים, סגני שרים ושני הדרגים הגבוהים ברשות, קרי מנכ"לים, דרגים הכפופים למנכ"לים ומקביליהם ברשויות אחרות או באותה רשות שנושאים תפקיד ניהולי ומוחזקים כדרג בכיר.

83 עע"מ 1610/20 **הצלחה נ' עיריית תל אביב-יפו** (פורסם במאגר ממוחשב, 14.6.2020).

84 עת"ם 61718-09-22 **הצלחה - לקידום חברה הוגנת (ע"ר) נ' עיריית חיפה** (פורסם במאגר ממוחשב, 24.10.2022).



עיריית נתניה: העירייה מסרה את יומנה של ראשת העירייה לשנת 2022 בקובץ דיגיטלי בפורמט PDF שאינו בר עיבוד; היומן כולל מועדי פגישות, שמות מלאים של משתתפי הפגישות שאינם עובדי עירייה, שמות פרטיים בלבד של עובדי העירייה (חלקם ללא תיאור תפקיד), ומיקום הפגישות. פעמים רבות נושא הפגישות אינו מצוין. היומן כולל גם תזכורות לאירועים פרטיים ומידע פרטי ביחס לעובדים (חופשות, מועדי ימי הולדת וכו'), שלא היה מקום למוסרו במקרים מסוימים בשל חשש לפגיעה בפרטיות העובדים. היומן כולל השחרות של פרטי מידע שאין חובה למוסרו או שיש מניעה למסירתו, אך הוא אינו כולל הנמקה לאותן השחרות, כנדרש.

עיריית ראש העין: העירייה מסרה את יומן ראש העירייה לשנת 2022 בקובץ אקסל בר עיבוד, הכולל רישום חסר: חודשים ינואר ואפריל חסרים; בחודשים פברואר, מרץ ומאי הרישום חלקי בלבד, ואינו מפרט את נושאי הפגישות ואת זהות המשתתפים בהן. לא נעשו השחרות של פרטי מידע שאין חובה למוסרו או שיש מניעה למסירתו.

מ"א מטה יהודה: המועצה מסרה את יומנו של ראש המועצה לשנת 2021 בקובץ אקסל בר עיבוד. רישום הפגישות כולל בדרך כלל פירוט של נושא הפגישה, מיקום הפגישה, שמות מלאים של משתתפי הפגישות שאינם עובדי עירייה ושמות פרטיים בלבד של עובדי העירייה (חלקם ללא תיאור תפקיד). היומן כולל גם מספרי טלפון ומידע פרטי של עובדים (חופשות, בדיקות רפואיות, מספרי טלפון נייד), שלא היה מקום למוסרם בשל חשש לפגיעה בפרטיות העובדים. לא נעשו השחרות של פרטי מידע שאין חובה למוסרו או שיש מניעה למסירתו.

ממצאי הבחינה העלו כי, שלא על פי העקרונות המשתקפים בנוהל היחידה הממשלתית בנושא, הרשויות שנבדקו לא הקפידו על מסירת מרב המידע האפשרי - כך, ברשויות אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה 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.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות שנבדקו - אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה - לפעול ככלל בהתאם לנוהלי היחידה הממשלתית העוסקים בשיתוף המידע ובאופן הטיפול בבקשות למידע בהתאם לחוק חופש המידע, וכן בהתאם להנחיות שמפרסמת היחידה בנוגע לבקשות רוחביות, אף שנוהל היומנים אינו חל עליהן. זאת, מאחר שאותו רציונל חל על הבקשות לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי; על הרשויות שנבדקו לעשות מאמץ להנגיש את מרב המידע על נבחרי הציבור ובכירי הרשות המקומית בהתאם לדין ולהנחיות היחידה.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה כי במקרה דנן נמסר יומן ראש העירייה בקובץ אקסל באותו פורמט שמצוי בידה. כך, בין היתר, המידע הכלול ביומן בדבר הפגישות שהתקיימו, נושאי הפגישות וזהות המשתתפים בהן, לא הורחב או פורט מעבר למידע שהיה רשום ביומן, ואילו מידע אישי או פרטי הנוגע לראש העירייה נמחק מהיומן והושארו בו שדות ריקים. לפיכך סבור הממונה על חופש המידע בעירייה כי המידע נמסר על פי הקבוע בהוראות חוק חופש המידע. עם זאת צוין בתשובת העירייה, כי היא מקבלת את המלצת הביקורת שיש לקבוע הנחיות מחייבות לאופן הטיפול בבקשות רוחביות, וכי "הנחיות אלה יתורמו למסד ברור ויציב של המידע שיש למסרו".

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי מנכ"ל העירייה הנחה את היועצת המשפטית של העירייה להוציא מכתב המנחה את כלל הגורמים הרלוונטיים בדבר ניהול יומן בפורמט דיגיטלי לצורך הגברת השקיפות בעירייה, בהתאם להוראות החוק.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי היא תשקול את המלצות היחידה הממשלתית בנושא ככל שאינן מיושמות כבר כיום.



עיריית ראש העין ומ"א מטה יהודה מסרו בתשובותיהן כי הן מקבלות את המלצת הביקורת ויפעלו לפיה.

בקשה רוחבית למידע בדבר העסקת קרובי משפחה ברשות

סעיף 174א לפקודת העיריות קובע סייגים להעסקת קרובי משפחה, ובין היתר: אדם שהוא קרוב משפחה של ראש העירייה או של אחד מסגניו לא יועסק בעירייה; אדם שקרובו ממונה על יחידה מיחידות העירייה לא יועסק כעובד באותה יחידה; אדם שקרובו עובד ביחידה מיחידות העירייה לא יועסק כממונה על אותה יחידה; הוראות אלה חלות גם על קבלת עובדים ארעיים, עובדים על פי חוזה מיוחד ועובדים המועסקים על ידי קבלן כוח אדם. בהתאמה, סעיף 107 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977, שהוא חלק מצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, קובע מה הם הסייגים להעסקת עובד במועצה מקומית או אזורית (הגדרות קרובי המשפחה מופיעות בחקיקות עצמן). במאי 2011 פרסם משרד הפנים נוהל בנושא העסקת קרובי משפחה ברשויות המקומיות⁸⁵.

ביוני 2020 הגישה עמותת הצלחה בקשה רוחבית לרשויות ציבוריות שונות - בהן משרדי ממשלה ויחידות סמך, רשויות מקומיות ורשויות נוספות - לקבלת מידע בדבר העסקת קרובי משפחה ברשויות, לרבות נתונים על אודותיהם. באוקטובר 2020 הנחתה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים את משרדי הממשלה ויחידות הסמך, כדלקמן: "הבקשה נבחנה על ידי הגורמים הרלוונטיים במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. הבחינה העלתה כי חל איסור על מסירת המידע המדויק כפי שהתבקש, זאת מאחר שמידע אודות טיב הזיקה המשפחתית בין עובדים הוא מידע אישי ורגיש שמסירתו, ככל שיהיה בה כדי לאפשר זיהוי של העובד אודותיו ניתן המידע, עולה כדי פגיעה בפרטיות". מחלקת ייעוץ וחקיקה הנחתה את הרשויות, על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), כי יש למסור את המידע המבוקש ללא פירוט מהות הקרבה המשפחתית בין עובדים, כלומר "יימסרו הפרטים הנוגעים לתפקיד, מגדר, ותק, אופן העסקה ומספר קרובי משפחה מועסקים", אך לא יימסר מידע בדבר "סוג הקרבה".

בניגוד למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, הרשויות המקומיות לא קיבלו הנחיה כיצד לנהוג בבקשה מסוג זה. כמו כן, נוכח קיומה של הוראת חוק ייחודית ביחס לרשויות המקומיות בנוגע לסייגים להעסקת קרובי משפחה, יתכן שהנחיית משרד המשפטים, שנשענת על הוראות הדין החל על משרדי הממשלה ויחידות הסמך, אינה מתאימה במלואה לרשויות המקומיות.

צוות הביקורת בחן את המענה של 10 הרשויות שנבחנו לבקשה הרוחבית למידע על קרובי משפחה⁸⁶. מבחינת המענים נמדדה על פי כמה מהמדדים שנקבעו בהנחיית של מחלקת ייעוץ וחקיקה: פורמט המידע, פרטי הזיהוי של העובד, פרטי העסקה ומספר הקרובים המועסקים ברשות. להלן הממצאים:

חוזר מנכ"ל (מס' 3/2011) "העסקת קרובי משפחה ברשויות המקומיות", 11.5.11.

85

תוצאות הבחינה של הבקשות הרוחביות נסמכו על מעני הרשויות המקומיות, שפורסמו על ידי העמותות באתר "מידע לעם" במרשתת.

86



לוח 5 : מענה 10 הרשויות שנבחנו לבקשת מידע רוחבית בדבר העסקת קרובי משפחה ברשות המקומית

#	הרשות המקומית	פורמט פתוח בר עיבוד	שם העובד *	מס' ת"ז *	מגדר	תפקיד	ותק	אופן ההעסקה (זמני, זמני/קבוע, ייעוץ)	מספר קרובי משפחה	סוג הקרבה	שיוך ארגוני (מחלקה)
1	אור יהודה										
2	גבעתיים										
3	חיפה	המידע לא נמסר משני טעמים: (1) פגיעה בפרטיות לפי סעיף 9(3) לחוק חופש המידע; (2) הקצאת משאבים בלתי סבירה לפי סעיף 8(1) לחוק חופש המידע									
4	לקיה										
5	מודיעין עילית										
6	מטולה										
7	נהרייה										
8	עכו										
9	צפת										
10	תל מונד										

על פי פרסום המענים של הרשויות המקומיות לבקשה הרוחבית
* פרטי הזיהוי - שם העובד ומספר הזהות - לא נכללו בפרטי המידע שהתבקשו במסגרת הבקשה הרוחבית.

הבחינה נסמכה על פרסומים במרשתת, וניכרת שונות בהתייחסות של 10 הרשויות שנבחנו לבקשה הרוחבית, וכן במענים שניתנו על ידיהן - חלק מהמענים אינם עומדים במלואם בדרישות ההנחיה של מחלקת ייעוץ וחקיקה. השונות בין המענים שניתנו נעה בין סירוב למתן כל מידע (עיריית חיפה), לבין מתן מידע מלא ומפורט בפורמט בר עיבוד (עיריית גבעתיים), ואף מידע הכולל פרטי זיהוי של העובדים (המועצה המקומית לקיה). אף לא אחת מהרשויות לא כללה בתשובתה מידע על עובדים שהעסקתם מתבצעת באמצעות קבלן כוח אדם, וממילא אין לדעת אם מועסקים בהן עובדי קבלן שלהם קרבת משפחה לעובדי הרשות. חלק מהרשויות חשפו מידע שמאפשר להתחקות אחר תקינות ההעסקה, כלומר האם היא עומדת בסייגים שנקבעו בדיון להעסקת קרובי משפחה. רק חלק מהרשויות ציינו את סוג הקרבה המשפחתית או את ההשתייכות הארגונית של העובדים הקרובים (אשר ממנה ניתן להסיק אם חלים יחסי כפיפות בין הצדדים).

כמו כן, אף לא אחת מהרשויות שמסרה מידע חלקי (מלבד חיפה, שלא מסרה מידע כלל) לא צירפה הסבר שלפיו אי-מסירת המידע החסר נובעת מצורך בהקצאת משאבים בלתי סבירה. יודגש כי הנתונים הנדרשים בבקשה הם נתונים אשר אמורים להיות מרוכזים ברשות המקומית כמעסיקה של העובדים.

יצוין כי השונות באופן המענה לבקשות יכולה לנבוע, בין היתר, מהאופן שבו נאסף ומרוכז המידע בכל רשות מקומית. בהתאם לחוק חופש המידע, הרשות אינה מחויבת לעבד את המידע לצורכי המבקש, אלא רק למסור מידע כפי שהוא מצוי בידיה. ייתכן שזהו הסבר אפשרי לחלק מהפערים שנמצאו. עם זאת, במקרה שבו בקשת המידע מסורבת או מסורבת חלקית על ידי הרשות כי המידע



אינו מצוי ברשותה, או שריכוזו דורש הקצאת משאבים בלתי סבירה⁸⁷, על הרשות לציין זאת בתשובתה. ברי כי תשובה זו אינה סבירה במקרים שבהם שומה על הרשות המקומית להחזיק במידע המבוקש באופן מרוכז, או באופן שמאפשר את איסופו בנקל או בתוך מאמץ סביר.

חשוב לציין גם כי חלק מהעילות למניעת מסירת מידע המנויות בחוק כוללות מרחב שיקול דעת לממונה, וייתכן שהשונות באופן המענה נובעת גם משיקול דעת שונה שמצוי במתחם הסבירות.

בהיעדר הנחיות מחייבות לאופן הטיפול בבקשות, פעלו הרשויות שנבדקו והרשויות שנבחנו בכל הנוגע לבקשות הרוחביות שפורטו על פי שיקול דעתן הבלעדי. השונות בהתייחסותן של הרשויות לבקשות נעה מסירוב מוחלט למתן מענה, דרך מתן מענה חלקי ועד מענה מלא ומפורט. הייתה גם שונות באופן המענה לבקשות, לרבות פורמט המידע, פירוט המידע והשחרה של פרטי מידע שונים. ההבדלים בהתייחסות של הרשויות ובמענים שנתנו לבקשות מצביעים על מנעד הפרשנויות האפשריות ועל הפערים בתפיסות בין הרשויות.

בכל הקשור לבקשות מסוגים אלו - חשיפת מידע הכלול ביומנים, או מידע בדבר העסקת קרובים - אין חשיבות להבדלים במאפייניהן של הרשויות המקומיות, ולכן היה אפשר לצפות שטיפולן בבקשות הזהות יהיה דומה. טווח השונות בין הרשויות ממחיש אפוא את הצורך בניסוח הנחיות וקווים לפעולה שיגדירו כיצד יש להשיב לבקשות מידע רחביות. הנחיות מוגדרות וסדורות גם יתרמו ליצירת מסד ברור ואחיד של מידע שיש למסור.

ממצאי בחינת הבקשות הרוחביות מאששים את הצורך בגורם ריכוזי שיאסדר את פעילותן של הרשויות המקומיות בתחום חופש המידע, ומחדדים את היתרונות הגלומים בכך - הן לעניין הנחיית הרשויות והדרכתן, הן לעניין הגברת האחידות בפעולתן של הרשויות, והן לעניין הרחבת השקיפות בנוגע לעשייתן הציבורית.

משרד המשפטים ציין בתשובתו כי לו הנחיותיו לעניין זה היו מחייבות את הרשויות המקומיות, הן היו יוצרות אחידות במענה שלהן על בקשות רחביות.

הממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות והכשרתם

חוק חופש המידע קובע כי "ראש רשות ציבורית ימנה, מקרב עובדי הרשות, ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה". הממונה הוא הגורם המקצועי ברשות האמון על יישום החוק. החובות שהחוק מטיל על הממונה הן לתת מענה לציבור בכל הנוגע לבקשות למידע ולפרסם מידע שהרשות מחויבת לפרסמו. התפיסה ביחידה הממשלתית היא שברשות שלא דיווחה מי הממונה, מנכ"ל הרשות מוגדר כממונה על חופש המידע.

בכל 257 הרשויות המקומיות יש ממונה על העמדת מידע לציבור בשנת 2021. שמות כל הממונים⁸⁸ ופרטי ההתקשרות עימם פורסמו באתר של היחידה הממשלתית.

הנחיית נש"ם בעניין הממונה, שפורסמה כאמור בשנת 2017, מתייחסת לתחומי האחריות והסמכות של הממונה, לכפיפותו, להליך בחירתו, לתקופת כהונתו ולהכשרה הנדרשת. בפברואר 2023 פרסם משרד הפנים, בשיתוף היחידה הממשלתית, מסמך המתאר את התפקיד של הממונה על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות⁸⁹ (להלן - הגדרת תפקיד הממונה ברשויות המקומיות). במסמך הוגדרו תפקיד הממונה, תחומי אחריותו, המשימות שעליו לבצע, כפיפות, תנאים מקדימים למינוי לתפקיד וההכשרה הנדרשת לתפקיד.

⁸⁷ סעיף 8 לחוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע, בין היתר, אם: "(1) הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה".

⁸⁸ מהיחידה הממשלתית נמסר כי בחלק מהרשויות המקומיות, בהיעדר דיווח, הוגדר המנכ"ל בתור הממונה.

⁸⁹ משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי, אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות, **ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור (ממונה על חופש המידע)**, 12.2.23.



אף שהממונים במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך וברשויות המקומיות מתמנים על פי החוק ונדרשים למשימות זהות לכאורה, קיימים הבדלים בין דרישות התפקיד ותנאי ההעסקה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך לעומת אלה שברשויות המקומיות. להלן השוואה ביניהם:

לוח 6: תפקיד הממונה על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה וביחידות הסמך לעומת התפקיד ברשויות המקומיות

הרשויות המקומיות (החל בשנת 2023)	משרדי הממשלה ויחידות הסמך (החל בשנת 2017)	
תואר ראשון/הנדסאי או טכנאי/תעודת סמיכות לרבנות/אישור לימודים בישיבה גבוהה שש שנים לאחר גיל 18. יתרון לבעלי תואר אקדמי במשפטים. עובד המועסק במשרת אמון ו/או במשרה זמנית לא ימונה לתפקיד.	תואר ראשון/הנדסאי או טכנאי מתח דרגות 38 - 40 בדירוג המח"ר ומקבילותיו. עובד המשרד המכהן בתפקידו שנתיים לפחות. דובר המשרד לא ימונה לתפקיד הממונה, והממונה לא יוכפף ליחידת הדוברות (אלא במקרים חריגים שיאושרו על ידי נש"ם והיחידה).	דרישות סף וסייגים למינוי
יתרון לבעלי ניסיון בהובלת פרויקטים, במענה לפניות ציבור, באחריות לאתר במרשתת או בהנגשת מידע לתושב. מנכ"ל או מי מטעמו.	ניסיון בהובלת פרויקטים או בהובלת שינויים ארגוניים. ניסיון בכתיבת מסמכי מדיניות.	ניסיון רצוי
	לאחד מאלה: א. מנכ"ל/ראש יחידת סמך; ב. משנה למנכ"ל/ראש יחידת סמך; ג. היועץ המשפטי; ד. סמנכ"ל בכיר לניהול ההון האנושי ומינהל; ה. ראש אגף בכיר תכנון ומדיניות.	כפיפות הממונה
אין התייחסות.	עובד משרד במשרה מלאה, או בהטלת תפקיד* אחת (לפחות במתח דרגות 38 - 40 בדירוג המח"ר).	משרת הממונה
מכרז פנימי או פומבי.**	במשרה תקנית - מכרז בהטלת תפקיד - קול קורא בשני המקרים הרכב ועדת הבחירה יכלול גם נציג מטעם היחידה.	הליך הבחירה
אין התייחסות.	בהטלת תפקיד - ארבע שנים. קיימת אפשרות הארכה לשש עד שמונה שנים לכל היותר. הארכה בשנתיים ראשונות בהתאם לאישור היחידה ובשנתיים נוספות בהתאם לאישור נש"ם.	תקופת כהונה
אין התייחסות.	א. בהטלת תפקיד - בסיום תקופת הכהונה. ב. בטרם השלמת תקופת הכהונה בהתאם לסיבה ובאישור היחידה. ג. מעבר הממונה לתפקיד אחר.	סיום כהונה
תוך שנתיים מהמינוי - קורס הכשרה מטעם היחידה.	תוך שנתיים מהמינוי - קורס הכשרה מטעם היחידה ונש"ם.	הכשרה
אין התייחסות.	עד דרגה 43 - דרגה זמנית נוספת לתקופת הכהונה כממונה. במתח דרגות 42 - 44 אין זכאות לדרגה נוספת.	תגמול הממונה



הרשויות המקומיות (החל בשנת 2023)	משרדי הממשלה ויחידות הסמך (החל בשנת 2017)	
אין התייחסות.	לממונה במתח דרגות 42 - 44 ניתן למנות מסייע שיהיה זכאי לדרגה הזמנית ויחולו עליו כל הכללים שחלים על הממונה מכוח הנחיה זו.	מינוי מסייע לממונה

על פי הנחיית נש"ם בעניין הממונה ועל פי הגדרת תפקיד הממונה ברשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * סעיף 18.202(א) לתקשי"ר קובע כי "האחראי רשאי להטיל על עובד תפקידים זמניים, אף אם אינם בתחום פעולתו הרגילה... הטלת תפקידים של משרה שהתפתחה באופן זמני בנוסף על תפקידו הקבוע של העובד מותנית בעמידת העובד בתנאי ההשכלה והניסיון הנדרשים למשרה".

** עד לפרסום ההנחיות ברשויות המקומיות, תפקיד הממונה הוטל כתפקיד נוסף ללא הליך תחרותי.

קיימים הבדלים בין הנחיית נש"ם בעניין הממונה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, לבין הגדרת תפקיד הממונה ברשויות המקומיות. כפי שיפורט להלן, ההבדלים העיקריים נוגעים לגורמים ברשות שהממונה עשוי להיות כפוף אליהם, וכן להסתייגות ממינוי דובר לתפקיד ממונה ולמאפיינים חסרים בהגדרת תפקיד הממונה ברשויות המקומיות כגון תקופת הכהונה, התגמול לממונה ומינוי מסייע לממונה.

תקופת הכהונה: בתפקידים רבים בשירות הציבורי אין מסגרת זמן שתוחמת את תקופת הכהונה. מצב שבו עובד יכול לכהן בתפקיד ציבורי ללא הגבלת זמן יכול ליצור אצלו שחיקה הנובעת ממילוי התפקיד תקופה ארוכה. מאידך גיסא, כאשר עובד מבצע את התפקיד כתפקיד נוסף שהוא לא מקבל עליו תגמול יכולה להיווצר תחלופה גבוהה של עובדים.

משרד הפנים לא הגדיר את תקופת הכהונה של הממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול להגדיר את תקופת הכהונה של הממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות, בפרט במקרים שבהם התפקיד מוטל על עובד כתפקיד נוסף. זאת, כדי לאפשר יציבות בביצוע התפקיד ולמנוע תחלופה גדולה באיוש, בפרט לאור העובדה שהעובד עבר הכשרה הדורשת בקיאות וניסיון בביצוע התפקיד.

כפיפות הממונה: הממונה על העמדת מידע לציבור צריך ליישם את החוק, לנהוג בשקיפות יתרה ולאפשר גילוי מרבי של המידע שמחזיקה הרשות הציבורית. במשרדי הממשלה וביחידות הסמך נקבע כי הדובר לא יכהן כממונה והממונה לא יוכפף ליחידת הדוברות, בשל החשש להיווצרות ניגוד עניינים בין התפקידים: בעוד הדובר אחראי לקידום ושיווק פעילות הרשות ולתדמיתה, הממונה נדרש לפרסם או להעביר מידע מבוקש שיכול לעיתים לפגוע בתדמית הרשות. אשר למינוי ממונה ברשויות המקומיות, לא הוגדר כי הוא יוכפף לגורמים שלא יכול להיווצר מולם ניגוד עניינים במילוי התפקיד. הכפיפות של הממונה צריכה לאפשר לו לבצע את תפקידו באופן עצמאי ובלתי תלוי.

כל הממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות שנבדקו, וכך גם מרבית הממונים המכהנים היום ביתר הרשויות המקומיות, מונו לתפקידם בטרם פורסמה הגדרת תפקיד הממונה ברשויות המקומיות, בפברואר 2023. עד למועד פרסום זה, הוטל התפקיד על עובד כתפקיד נוסף, בדרך כלל ללא הליך תחרותי וללא שימת לב לגורם ברשות שהממונה כפוף לו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הרשויות המקומיות, ובפרט לרשויות שנבדקו, לבחון את התאמת מאפייני המשרה של הממונים המכהנים בהן, ולהתאים ככל הניתן את המאפיינים להגדרה שפורסמה. בעיקר יש לבחון למי הם כפופים, ואם כפיפות זו אינה יוצרת ניגוד עניינים, וכך פוגעת ביכולתם למלא את תפקידם באופן עצמאי ובלתי תלוי.

תגמול הממונה ברשויות המקומיות: תפוקתו של עובד, המוטיבציה ושביעות הרצון שלו מהתפקיד שאותו הוא מבצע, תלויות במידה רבה בתגמול שאותו הוא מקבל. העמסת תפקיד נוסף על העובד, ללא תגמול בגינו, יכולה לפגוע בתפוקה שלו, במוטיבציה שלו לביצוע התפקיד בצורה מיטבית ובשביעות הרצון שלו.



תפקיד הממונה על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות מוטל על פי רוב על העובד נוסף על תפקיד אחר שהוא מבצע, ואשר עליו הוא ממלא מקבל שכר. ברשויות שנבדקו - **אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה** - הממונים לא מקבלים תגמול על תפקידם זה.

הועלה כי הממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות, שלא כמו מקביליהם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, אינם מקבלים תגמול על מילוי התפקיד.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי היא תבחן את ההמלצה להעניק תגמול לממונה על חופש המידע.

היחידה הממשלתית, שלקחה כאמור חלק באסדרת תפקיד הממונה ברשויות המקומיות, מצהירה באתר שלה כי "בכוונת היחידה להמשיך ולקדם את מעמד הממונה בשלטון המקומי כדי שגם הממונה בשלטון המקומי יתוגמל עבור ביצוע תפקידו בדומה לעמיתו בשלטון המרכזי"⁹⁰. הצהרה זו נתמכת גם בעמדה של הנהלת מרכז השלטון המקומי בישראל מ-2019, שבה צוין כי "יש להסדיר את תפקידו של הממונה על חופש המידע ברשות - תקנים ותקצוב מלא ממשרד המשפטים".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולרשויות המקומיות לשקול, בסיוע משרד המשפטים, 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.

מתן התגמול יהווה תמריץ חיובי שיגביר את התחרות ויהפוך את התפקיד ברשויות המקומיות, לתפקיד מבוקש שיגדיל את מספר המתמודדים למשרה וישפר את איכות הממונים שייבחרו לתפקיד בעתיד.

מינוי עובד שיסייע לממונה (מרכז תחום): בהנחיית נש"ם בעניין הממונה נקבע כי כאשר תפקיד הממונה מוטל על עובד בכיר, ניתן למנות לו עובד מקרב עובדי המשרד שיסייע לו במילוי תפקידו. ההנחיה קובעת עוד שעל המסייע יחולו הכללים שחלים על הממונה, לרבות האפשרות לקבל דרגה נוספת, שמשמעותה עלייה בשכר. יש להניח שכאשר תפקיד הממונה מוטל על עובד בכיר, הוא אכן יזדקק לסיוע כדי לבצע את התפקיד באופן מיטבי. בהגדרת תפקיד הממונה ברשויות המקומיות לא קיימת התייחסות למינוי מסייע לממונה, לתקנון המשרה או להיקפה.

בביקורת עלה כי פרט לראש העין, יתר הרשויות שנבדקו - אשדוד, חיפה, נתניה ומטה יהודה - מינו מרכזות תחום, כדי לסייע לממונים בעבודתם ובפועל הן עושות את מרבית העבודה המוטלת על הממונה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולרשויות המקומיות להגדיר את היקף המשרה של מרכז התחום בהתחשב בגודל הרשות, בעומסי העבודה של התפקיד הקבוע ובממוצע השנתי של הבקשות למידע המתקבלות ברשות, ובלבד שייוותר לביצוע המשימות הנוגעות לחופש המידע זמן מספיק. כמו כן, מומלץ להוסיף בהגדרת התפקיד כי על מרכז התחום יחולו הכללים החלים על הממונה, לרבות דרישות סף, קבלת דרגה נוספת וחובת הכשרה.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי היא תבחן את ההמלצה בעניין תקנון ומינוי מרכז תחום שיסייע לממונה על חופש המידע.

הממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות שנבדקו: בכל הרשויות שנבדקו - **אשדוד, חיפה, נתניה, ראש העין ומטה יהודה** - הממונים מונו לתפקידם נוסף על התפקיד שבו הם מכהנים, ולמרביתם יש עובד המסייע להם במילוי תפקידם, כמפורט להלן:

הממונה על העמדת מידע לציבור בעיריית **אשדוד** מכהן בתפקיד כ-15 שנים. הוא ממלא את תפקידו זה נוסף על היותו מנהל אגף המוקד העירוני ונציב קבילות הציבור. העירייה, בהובלת הממונה, תקננה שלוש משרות לטיפול בנושא, לאור החשיבות שהיא רואה בקידום שקיפות



המידע. לממונה מסייעת מרכזת תחום (סגנית הממונה), שנמצאת בתפקידה כ-15 שנים; היא מנהלת את תחום פניות הציבור וחופש המידע, ושתי רכזות שמסייעות לה עוסקות בעיקר בפניות הציבור ובסיוע בטיפול בבקשות חופש המידע שאינן מורכבות - איסוף המידע באמצעות יחידות העירייה והעברתו לסגנית לצורך בקרה לפני מתן מענה.

הממונה על העמדת מידע לציבור בעיריית חיפה מכהן בתפקיד כשנה. הוא ממלא תפקיד זה נוסף על היותו תובע במחלקת התביעה העירונית. לממונה יש מרכזת תחום שממלאת את התפקיד כשנתיים וחצי. בעבודה השוטפת במחלקת התביעה העירונית, כמו בכל עיר גדולה, יש עומס עבודה גדול מאוד.

הממונה על העמדת מידע לציבור בעיריית נתניה מכהנת בתפקיד כ-22 שנים. היא ממלאת את תפקידה זה נוסף על היותה מנהלת מרכז השירות לתושב. הממונה מסתייעת בנציגות של מרכז השירות לתושב לביצוע התפקיד.

הממונה על העמדת מידע לציבור בעיריית ראש העין מכהן בתפקיד כ-20 שנים, והוא ממלא את תפקידו זה נוסף על היותו מנהל הארכיב בעירייה ואחראי לדואר. הממונה עושה את עבודתו לבד וללא כל סיוע.

הממונה על העמדת מידע לציבור במ"א מטה יהודה בתקופה הביקורת היא מי שכינה באותה עת כמנכ"לית המועצה, והיא כיהנה בתפקיד הממונה כשלוש שנים. הממונה מסתייעת במרכזת תחום שממלאת את תפקידה כשנתיים.

בכל הרשויות שנבדקו, הממונה על העמדת מידע לציבור ברשות עושה את תפקידו נוסף על תפקיד אחר שהוא מבצע. בין הרשויות שנבדקו, אשדוד וחיפה, נמנות עם הרשויות שמספר הבקשות לחופש מידע שהוגשו להן הוא הגדול ביותר בשנים 2021 ו-2022. היקף כוח האדם ברשויות אלה, שמטפל בבקשות, אינו מותאם למספר הפניות שהן מקבלות. כך למשל מספר הבקשות שהתקבלו בעיריית אשדוד בשנים 2021 ו-2022 הוא 710 ו-738 בהתאמה; בעיריית חיפה - 512 ו-362 בהתאמה. בעיריית אשדוד, פרט לממונה יש שלוש משרות לטיפול בנושא; בעיריית חיפה יש מרכזת תחום אחת שמסייעת לממונה והעומס הקיים במחלקת התביעה העירונית מגביל את זמנם.

לביצוע תפקיד הממונה בצורה מיטבית נדרשים משאבים של זמן וכוח אדם. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות מקומיות שבהן ההיקף השנתי של הבקשות לחופש מידע הוא גדול, לבחון אפשרות לתקן משרה תקנית עבור הממונה, באחוז משרה שייקבע ביחס למספר הבקשות או התושבים ברשות, ולחלופין למנות עובד שיש לו משאבי זמן מספקים לביצוע התפקיד.

לעיריית חיפה מומלץ לבחון את עומס העבודה של הממונה והמרכזת במחלקת התביעה העירונית, ואת כמות הבקשות המתקבלות בשנה. בהתאם לכך יש לבחון האם יתרת הזמן מאפשרת להם לבצע את התפקיד בתחום חופש המידע בתשומת הלב הראויה.

קידום השקיפות והנגשת המידע ברשויות המקומיות: חוק חופש המידע קובע כאמור כי רשות ציבורית נדרשת לשקיפות מידע. קידום השקיפות ברשות המקומית והנגשת המידע לתושבים היא מדיניות שמובילה הנהלת הרשות. איחוד היחידות שעוסקות בתחומים אלה ברשות יכול לתרום להגברת השקיפות וליישום מיטבי של החוק.

בכל רשות מהרשויות שנבדקו שייך תחום חופש המידע למחלקה אחרת, שלא בהכרח קשורה קשר ישיר לנושא המידע, שקיפותו ושיתופו. בעיריית אשדוד הממונה שייך ליחידת נציב קבילות הציבור וכפוף אליה; בעיריית חיפה הממונה שייך למחלקת התביעה העירונית; בעיריית נתניה - לאגף שירות וחדשנות לתושב, ובעיריית ראש העין הממונה - ליחידת הדואר והארכיב; במ"א מטה יהודה הממונה היא המנכ"לית.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולרשויות המקומיות לבחון את הצורך בריכוז פעילותן של היחידות העוסקות בתחומי השקיפות והנגשת המידע לציבור בכל רשות תחת קורת גג אחת.

הכשרות הממונים: בהחלטת הממשלה נקבע כי היחידה הממשלתית תרכז ידע מקצועי בתחום חופש המידע, תסייע לממונים ביישום החוק, תדריך את הממונים ותערוך להם השתלמויות בעניין חופש המידע. במסמך הגדרת תפקיד הממונה של משרד הפנים, נקבע כי על הממונה לעבור הסמכה לתפקיד מטעם היחידה, תוך שנתיים מיום המינוי לתפקיד.

היחידה הממשלתית מקיימת הכשרות שונות, כגון קורסים, ימי עיון והרצאות לממונים בכל הרשויות הציבוריות. כן, היא פועלת להגברת יישום חוק חופש המידע גם באמצעות מתן ייעוץ וליווי מקצועי. כדי לשמר את הידע, לקבל עדכונים ולאפשר התייעצות שוטפת, היחידה מפעילה פורומים מקוונים ופרונטליים, וכן קבוצות ייעוץ ביישומון ווטסאפ, שבהם חברים הממונים. כמו כן היא מסייעת להם בהטמעה והכשרה פנים-ארגונית באמצעות לומדות, מפגשים והרצאות.

קורס ההכשרה של היחידה שבו השתלמו הממונים ברשויות המקומיות, נערך עד לאחרונה על ידי היחידה עצמה ובשיתוף מפעם עמק יזרעאל⁹¹. הקורס הותאם לצורכי הרשויות המקומיות, הוא התקיים פעם בשנה וכלל תשעה מפגשים. בקורס הוצגו לממונים סמכויות היחידה ופעילויותיה; התקיימו שיעורים על כל הפרוצדורות הקבועות בחוק ועל הטיפול הנדרש בכל אחת מהן; נלמדו הסוגיות הנוגעות לחוק הגנת הפרטיות; התבצעו תרגולים; וכן התקיימו הרצאות מקצועיות של נציגי עמותות, בעלי תפקידים במשרד המשפטים ועוד. בסיום הקורס נדרשו הממונים להגיש מטלת סיכום כתנאי לקבלת התעודה. בשנים האחרונות, עקב אילוצים מתקופת הקורונה, עבר הפורמט של הקורס ללמידה מרחוק, ולאחרונה בנתה היחידה קורס אינטראקטיבי (הידודי) שצפוי לעלות לאוויר במועד קרוב למועד פרסום דוח הביקורת ולהיות פתוח גם לציבור. בעבר, השתתפות הממונים של הרשויות המקומיות בקורס הייתה נתונה לשיקול דעתן של הרשויות. כיום, הגדרת תפקיד הממונה ברשויות המקומיות מחייבת לעבור הסמכה מטעם היחידה תוך שנתיים מיום המינוי. יצוין כי קורסי ההכשרה של הממונים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך כוללים 12 מפגשים. בסיומם, וכתנאי לקבלת התעודה, נדרשים הממונים לעבור מבחן.

בשנים 2014 - 2022 השתתפו בקורסי ההכשרה בנושא חופש המידע לפחות 135⁹² ממונים על העמדת מידע לציבור מכלל הרשויות המקומיות.

מקרב הרשויות שנבדקו - הממונים בעיריות אשדוד, נתניה וראש העין עברו את ההכשרה של היחידה הממשלתית. הממונה בעיריית חיפה התחיל את ההכשרה אך לא סיים אותה (יצוין שהקורס התקיים לפני שפורסם תיאור התפקיד שהגדיר את חובת ההכשרה של הממונה).

על פי שיקול דעתן של הרשויות המקומיות, ובייחוד כשהממונה על העמדת מידע לציבור ברשות הוא בכיר, שלחו חלק מהן את מרכזת התחום לקורס ההכשרה.

בקרוב הרשויות שנבדקו, מרכזות התחום באשדוד ובמ"א מטה יהודה עברו את ההכשרה של היחידה. מרכזת התחום בחיפה לא עברה הכשרה, אף על פי שהיא ממלאת את תפקידה כבר שנתיים וחצי.

הגדרת התפקיד בפברואר 2023 עיגנה את חובתו של הממונה על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות לעבור הכשרה של היחידה הממשלתית. משרד מבקר המדינה מצוין שכדי לבצע את התפקיד כנדרש בחוק ובתקנות, חשוב שגם הממונה וגם מרכזת התחום יעברו את ההכשרה.

⁹¹ המפעם היה בעבר זרוע הביצוע של מינהל הפיתוח במשרד הפנים לתהליכי פיתוח ארגוני ופיתוח הדרכה בשלטון המקומי. המפעמים פעלו בין היתר לפיתוח ידע וקיימו הכשרות מקצועיות לעובדי הרשויות המקומיות. בשנים האחרונות הוחלט במשרד הפנים על סגירת המפעמים והם אינם פעילים עוד.

⁹² הנתונים שהתקבלו ממשרד הפנים בעניין מספר הממונים שהשתתפו בהכשרות חסרים - לגבי חלק מהשנים לא התקבלו נתונים כלל ולגבי חלקם נלקח אומדן של המשתתפים.



על הרשויות המקומיות לשלוח את הממונים על העמדת מידע לציבור לקורס ההכשרה של היחידה הממשלתית, כנדרש בהגדרת התפקיד שפרסם משרד הפנים. כמו כן, מומלץ שמרכזת התחום שמסייעת בידי הממונה בעיריית חיפה, וכך גם כל מרכזי התחום בכל הרשויות המקומיות, יעברו גם הן את ההכשרה. אם הקורס העתידי יהיה אינטראקטיבי (הידודי), הוא יהיה נגיש לכול.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הסדרת תפקיד הממונה על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות על ידי משרד הפנים והיחידה הממשלתית. הגדרת התפקיד קובעת כי הבחירה של הממונים תהיה על פי דרישות סף, בהליך תחרותי ועם חובת הכשרה, כדי שהמכהנים בו יוכלו לבצעו באופן מקצועי וללא פניות. הסדרת התפקיד עשויה לשפר את כישוריהם וכשירותם של הממונים על העמדת מידע לציבור, וכפועל יוצא לשפר את איכות עבודתם. ההסדרה היא צעד ראשון בחיזוק מעמדו של הממונה ברשות המקומית וצעד חשוב בהגברת יישום חוק חופש המידע בשלטון המקומי.

ההסדרה שנעשתה ברשויות המקומיות עד כה היא חלקית, שכן חסרה בה התייחסות לתקופת הכהונה של הממונה, לקבלת תגמול ולמינוי מסייע לממונה. להגדרת התפקיד נדרשת השלמה שתתייחס למכלול הסוגיות הרלוונטיות להבטחת מינויו של ממונה מקצועי ובעל כישורים לתפקיד, להבטחת יציבות בתפקיד ולמניעת תחלופה גדולה מדי באיוש התפקיד.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לאחר עבודה מאומצת מול היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, הוא פעל בהתאם לסמכויותיו והגדיר תיאור תפקיד המותאם לרשויות המקומיות לצורך פרסום מכרזים וגיוס כוח אדם ברשויות. אשר לקביעת תקופת כהונה מסר המשרד כי בהיעדר כללים המחייבים קביעת תקופת כהונה לתפקיד זה, וכן לתפקידים אחרים, יש קושי לקבוע או לתת הוראה גורפת לקבוע תקופת כהונה דווקא לתפקיד האמור. לעניין תגמול הממונה - הנושא מצוי בסמכות הממונה על השכר במשרד האוצר, ולדברי משרד הפנים הוא פנה לסגן הממונה על השכר בעניין תגמול לבעלי תפקיד המשמשים בתפקידים שונים נוסף על תפקידם העיקרי. לעניין מינוי מסייע לממונה - אין הגדרת מסייע בחקיקה, לא לממונה על העמדת מידע לציבור ולא לממונים אחרים, ואין משרד הפנים מורה להוסיף מסייעים לבעלי תפקידים. עניין זה, הנוגע למתן כלים לפעולתם של בעלי תפקיד על פי דין, וכך גם הגדרת היקף המשרה, נתונים לשיקול דעתה של הרשות המקומית, שהיא המעסיקה, בהתחשב בצרכיה ובתקציבה.

על משרד הפנים והרשויות המקומיות, בסיוע משרד המשפטים, לשאוף לחזק את מעמדם של הממונים על העמדת מידע לציבור ברשויות המקומיות באמצעות תקנון המשרה, תגמול הממונה והקפדה על קיום ההכשרה. חיזוק מעמדם יביא להגדלת המוטיבציה של הממונים ולהגדלת התפוקה בעבודתם, ובכך הם יהפכו להיות נושאי הדגל של חופש המידע ויביאו להעלאת המודעות לתחום זה בשלטון המקומי.

חופש המידע ברשויות החברה הערבית⁹³

שקיפות המידע ברשויות החברה הערבית

עמותת "עורכי דין לקידום מנהל תקין"⁹⁴ מפרסמת, החל משנת 2017, דוח שנתי בשם "מוניטור השקיפות", שמטרתו לעקוב אחר מידת השקיפות המיושמת על ידי רשויות החברה הערבית. זאת, באמצעות בחינת עמידתן בהוראות הדין המחייבות פרסום מידע ומסמכים שונים באתר שלהן

⁹³ רשויות מקומיות ערביות ודרוזיות.

⁹⁴ העמותה פועלת למען מינהל תקין ושלטון איכותי, בקרב הרשויות הערביות בפרט (מתוך פרסום באתר של העמותה).



במרשתת. ראש וראשון לדברי חקיקה אלה הוא חוק חופש המידע והתקנות מכוחו, שהוראותיהם מפרטות רשימה ארוכה של מסמכים ופרטי מידע שיש לפרסם באתר⁹⁵. כמו כן, בוחנת העמותה האם פורסם מידע נוסף שאף על פי שלא קיימת דרישה בדין לפרסמו, הוא בגדר מידע מהותי ופרסומו חיוני ומתבקש; פרסום כל מידע לסוגו - על פי דרישה בדין או שלא על פי דרישה בדין - מזכה את הרשות הנבדקת בנקודות, לפי תחשיב שקבעה העמותה. בסיכומי של דבר, בחינת יישום ההוראות בכל רשות ורשות מאפשרת לעמותה למקם את הרשויות על סולם מדדים אובייקטיבי אחד, באמצעות הניקוד שצברו, ולהשוות ביניהן.

על פי ממצאי הבדיקה המפורטים ב"מוניטור השקיפות 2022"⁹⁶, מבין 85 הרשויות בחברה הערבית⁹⁷, 10 בלבד זכו לציון שנע בין 50%-65% מהציון המרבי (שהוא 100%), 72 רשויות קיבלו ציון מתחת ל-50% מהציון המרבי, ושלוש רשויות פעלו בתקופת עריכת הבדיקה ללא אתר במרשתת כלל.

מלבד תיאור כללי של מצב המידע באתרים, מוצג בדוח "מוניטור השקיפות 2022" כדלקמן: "ישנן רשויות שמחזיקות אתרים חלולים, בהם נמצא מידע מצומצם ביותר שמתמצה במספרי טלפון וכיוצא באלה פריטי מידע דלים, ואילו חלקם לא עודכנו מזה מספר שנים". מובאת בדוח גם התייחסות קונקרטית לסוגי המידע שהדרישה לפרסומם באתרים של הרשויות מעוגנת בחוק חופש המידע, כלהלן.

לוח 7: יישום חובת הפרסום של סוגי מידע החייבים בפרסום לפי חוק חופש המידע בקרב רשויות החברה הערבית, 2022

יישום חובת הפרסום			סוג מידע החייב פרסום
שיעור הרשויות שאינן קיימות חובה זו	שיעור הרשויות שקיימו חובה זו באופן חלקי	שיעור הרשויות שקיימו חובה זו במלואה	
10%	48%	42%	פירוט מבנה הרשות, אגפיה, יחידותיה ויחידות הסמך שלה
5%	29%	66%	שמות בעלי תפקידים בכירים וחברי מועצה
4%	48%	48%	מענה של הרשות ודרכי ההתקשרות עימה
66%	25%	9%	סקירת עיקרי פעילות הרשות בשנה החולפת
82%	10%	8%	סקירת עיקרי הפעילות המתוכננת לשנה הנוכחית
74%	--	26%	תקציב הרשות לשנה הנוכחית
32%	10%	58%	חוקי עזר
88%	--	12%	רשימת חוברות ועלוני מידע לציבור שהרשות פרסמה בשנה החולפת
97%	--	3%	מידע בעניין איכות הסביבה

על פי "מוניטור השקיפות 2022", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נתוני הלוח מלמדים שרשויות רבות בחברה הערבית אינן פועלות כנדרש לקידום נושא השקיפות. במסקנות דוח "מוניטור השקיפות 2022" צוין כי רשויות בודדות מקפידות על רמה ראויה של שקיפות, בעוד שרבות מהרשויות אינן ממלאות אחר הוראות הדין, ומתייחסות לשקיפות כעניין שולי למדי: "הממצאים, כמו בכל שנה, מובילים למסקנה כי מרבית הרשויות הערביות אינן מקדישות את תשומת הלב המתבקשת לעיקרון השקיפות - אשר נגזר מהרעיון הבסיסי שלפיו הרשות אחראית כלפי הציבור והיא חייבת לו דין וחשבון"; יתר על כן, בעצם הימנעותן מפרסום

⁹⁵ בין יתר דברי החקיקה שמחייבים את הרשות המקומית בפרסום מידע: חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 והתקנות שהותקנו מכוחו; חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011; חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008; חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968; חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

⁹⁶ איסוף הנתונים ובדיקת קיומן של הוראות הנוגעות לשקיפות באתרי הרשויות, נעשו ונערכו במהלך אוקטובר 2022; הדוח פורסם בדצמבר 2022.

⁹⁷ בכללן 12 עיריות, 69 מועצות מקומיות וארבע מועצות אזוריות.



מידע מהותי לרווחת התושב, "נדמה כי הרשויות המקומיות הערביות אף לא הפנימו כי בהיותן רשויות ציבוריות הנבחרות על ידי הציבור הרי שכל תכלית קיומן ופעילותן היא שירות הציבור וקידום טובתו ורווחתו".

דוח השקיפות לשנת 2022 שפרסמה עמותת שבי"ל שם גם הוא את הזרקור על הרשויות הערביות, וציין כי המדד הממוצע של 25 הרשויות הערביות הכלולות בדוח נמוך ועומד על כ-43% בלבד: שתיים מהרשויות נמצאות בחלק העליון של טבלת הציונים (קטגוריה A, ברמת ציונים של 91%), חמש מהרשויות נמצאות בחלק האמצעי של טבלת הציונים (קטגוריות B, C, ברמת ציונים של 58%-75%) והיתר - 18 רשויות - נמצאות בחלק התחתון של טבלת הציונים (קטגוריה D, ברמת ציונים של 22%-44%).

שיתוף המידע ברשויות החברה הערבית

כפי שהוצג לעיל⁹⁸, כרבע (22) מכלל רשויות החברה הערבית לא הגישו בשנים 2019 - 2021 דיווח ליחידה הממשלתית על יישום חוק חופש המידע. 14 מהן לא הגישו את הדיווח גם בשנת 2022.

בדוחות היחידה הממשלתית לשנים 2021 ו-2022, פורט סטטוס הדיווח של 85 רשויות החברה הערבית על בקשות למידע שקיבלו בשנים 2019 - 2022 ועל אופן הטיפול בבקשות. להלן פירוט:

1. 14 רשויות (16%) כלל לא דיווחו על בקשות לחופש מידע שהתקבלו בארבע השנים;
2. 20 רשויות (23.5%) לא דיווחו על בקשות שהתקבלו בשלוש מתוך ארבע השנים (מהן - שמונה רשויות שדיווחו לראשונה בשנת 2022);
3. 16 רשויות (19%) לא דיווחו על בקשות שהתקבלו בשתיים מתוך ארבע השנים;
4. 15 רשויות (18%) לא דיווחו על בקשות שהתקבלו באחת מתוך ארבע השנים;
5. רק 20 רשויות (23.5%) דיווחו על בקשות שהתקבלו בכל ארבע השנים.

בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 סקר צוות הביקורת את אתרי המרשתת של 34 רשויות החברה הערבית שלא דיווחו כלל על בקשות למידע בשנים 2019 - 2022, או שלא דיווחו על בקשות שהתקבלו בשלוש מתוך ארבע השנים האמורות - בהן שתי עיריות, 31 מועצות מקומיות ומועצה אזורית אחת. זאת, כדי לבדוק אם הן מפרסמות באתרים את מלוא המידע שהן נדרשות לפרסם על פי חוק חופש המידע לטובת הציבור, ובכלל זה תוכן הדוח השנתי של הרשות, חוקי העזר ומידע על איכות הסביבה. להלן תוצאות סקירת האתרים:



לוח 8: פרסום מידע על פי החוק בקרב 34 רשויות החברה הערבית, 2019 - 2022

#	הרשות המקומית	דין וחשבון שנתי						חוקי עזר	איכות הסביבה
		תרשים המבנה הארגוני של הרשות המקומית	דרכי התקשרות: הרשות ובעלי תפקידים	תקציב ההוצאות מול הביצוע בשנה החולפת (2022)	התקציב לשנה הנוכחית (2023)	הנחיות מינהליות (נהלים פנימיים)	מתן תמיכות; מימון קרנות ומלגות		
עיריות									
1	באקה אל-גרבייה	X		X	X	X		X	
2	קלנסווה	X						X	
מועצות מקומיות									
3	אבו סנאן	אין גישה לאתר - תוכן האתר אינו זמין לצפייה							
4	בועיינה נוג'ידאת			X				X	
5	בוקעאתא	X							X
6	בסמת טבעון	אין גישה לאתר - תוכן האתר אינו זמין לצפייה							
7	בענה			X	X	X		X	
8	ג'וליס		X	X	X	X			X
9	ג'וש (גוש חלב)			X	X	X			X
10	דבוריה	X		X	X	X			X
11	דיר חנא	X		X	X	X			X
12	זמר			X	X	X			X
13	זרזיר			X		X			X
14	חורה			X	X	X			X
15	חורפיש	X	X	X	X	X			X
16	יפיע			X				X	
17	ירכא	X		X	X	X			X
18	כאבול	X		X					X
19	כעבייה-טבאש-חג'אג'ירה	X	X	X	X	X			X
20	כפר מנדא	X	X	X	X	X			X
21	כפר קרע			X					X
22	מג'ד אל-כרום	X		X	X	X			X
23	מסעדה	X		X		X			X
24	מעליא	X	X	X	X	X			X
25	מעלה עירון	X		X	X	X			X
26	משהד	X		X	X	X			X
27	עין מאהל	X		X	X	X			X
28	ערערה בנגב			X	X	X			X
29	פרידיס	X		X	X	X			X
30	פקיעין	X	X	X		X			X
31	שיבלי - אוס אל-ר'נס	X		X		X			X
32	שעב	X		X	X	X			X



#	הרשות המקומית	דין וחשבון שנתי						חוקי עזר	איכות הסביבה
		תרשים המבנה הארגוני של הרשות המקומית	דרכי התקשרות: הרשות ובעלי תפקידים	תקציב ההוצאות מול הביצוע בשנה החולפת (2022)	התקציב לשנה הנוכחית (2023)	הנחיות מינהליות (נהלים פנימיים)	מתן תמיכות; מימון קרנות ומלגות		
33	תל שבע	X		X	X	X	X		X
מועצות אזוריות									
34	אל-בטוף	אין גישה לאתר - תוכן האתר אינו זמין לצפייה							
סיכום הנתונים									
	מס' הרשויות שבאתריהן לא פורסם המידע	17	--	26	21	31	28	6	29
	מס' הרשויות שבאתריהן פורסם המידע	14	31	5	10	--	3	25	2
	מס' הרשויות שאתריהן נבדקו	31	31	31	31	31	31	31	31
	מספר הרשויות שלא הייתה גישה לאתריהן	3	3	3	3	3	3	3	3
	סה"כ רשויות	34	34	34	34	34	34	34	34

המקור: אתרי המרשתת של 34 מרשויות החברה הערבית.

X = המידע לא נמצא באתר

במועד סקירת האתרים לא הייתה גישה לאתרים של שלוש מבין 34 הרשויות, ומכאן שהתוכן של אותם האתרים לא היה זמין לצפייה, וממילא לא ניתן היה לדעת אם הם כוללים את הפרסומים הדרושים מכוח חוק חופש המידע.

מסקירת אתריהן של יותר מ-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 מדי שנה 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 רבות מרשויות החברה הערבית טרם הפנימו את חובתן החוקית לפעול לשקיפות המידע ולשיתופו עם הציבור.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולמשרד המשפטים לשקול לקדם הסמכה של גורם מוסכם שיאסדר את נושא חופש המידע ברשויות החברה הערבית.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי עניין זה ייבחן במסגרת הבחינה הכללית של הרחבת סמכויות היחידה הממשלתית כלפי הרשויות המקומיות. עוד מסר המשרד כי היחידה קיימה בשנת 2019 יום עיון שהיה מיועד לממונים מהרשויות הערביות, וכי לא מעט ממונים מרשויות החברה הערבית פונים להתייעצות ושיח עם היחידה.



משרד הפנים מסר כי תשובתו לעניין הטיפול בתחום חופש המידע נכונה גם לטיפול בנושא זה בקרב רשויות החברה הערבית: הרשות המקומית היא גוף עצמאי הכפוף לחובות על פי דין, לרבות בעניין חופש המידע. לטענת המשרד הוא אינו אמור על פי הדין ואף אין ביכולתו או בסמכותו להיות הגורם האחראי להתנהלות הרשויות המקומיות במישור רחב של תחומים שנמצאים בתחום אחריותם של משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים אחרים לרבות בתחום חופש המידע. המשרד מסר עוד כי הוא אינו מהווה רגולטור לעניין תחום השקיפות ברשויות המקומיות, ועמדתו, כפי שהובעה בדיונים בעבר, הייתה שאין מקום להקמת גוף בקרה נוסף על פעולתן של הרשויות המקומיות, בין היתר בשל מגמת ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות והמגמה הממשלתית של הפחתת רגולציה.

נוכח העולה מהמוצג בפרק זה, וכן נוכח תגובות משרד המשפטים ומשרד הפנים, מתחדד הצורך בהסדרת נושא חופש המידע בשלטון המקומי לרבות ברשויות החברה הערבית. בכלל 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.

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 למדיניות 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 ולשיתוף 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 ולחיזוק מעמד הממונים על העמדת המידע לציבור.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

