

לכבוד,  
גב' איילת שקד  
שרת הפנים  
גבירתי הנכבדה,

### הנדון: הגברת השקיפות השלטונית ברשויות מקומיות

1. אנו, קואליציית ארגונים ומומחים בתחום השקיפות השלטונית, פונים אליך בעניין הגברת השקיפות השלטונית ברשויות מקומיות, ככלי לחיזוק ושיפור השלטון המקומי.
2. אין חולק על חשיבותן של הרשויות המקומיות בהיותן הזרוע השלטונית הפועלת למתן שירות מידי לתושבי הרשות. הנושאים בתחום אחריותן של הרשויות המקומיות, נוגעים לחיי היום יום של התושבים, ולהחלטותיה יש השפעה ישירה על זכויותיהם ורווחתם של התושבים.
3. העמקת השקיפות בשלטון המקומי בישראל היא צעד חשוב והכרחי לשיפור ערכי המנהל התקין והדמוקרטיה המקומיים. אנו מברכים על תמיכתך בחשיבות השקיפות ברשויות המקומיות עת היית שרת משפטים, ומקווים שתפעלי לקדם תפיסה זו עתה כשיש בידך האפשרות לקבל החלטות בנושא זה. לעת עתה אנו מבקשים להפנות את תשומת לבך לשלושה עניינים: אכיפת הוראות חוק חופש המידע ברשויות מקומיות, הסדרת תפקידו של ממונה ברשות מקומית בדומה למה שנעשה בממשלה ואישור תקנות התכנון ובנייה המסדירים את אופן פרסום הסדרי ניגוד עניינים של חברי ועדות התכנון כמחויב מכח החוק.

### אכיפת הוראות חוק חופש המידע

4. מעבר לחובות החלות על רשויות מקומיות מכח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, לשקיפות יש ערך בהגברת המינהל התקין ברשות, תוך חיזוק מנגנוני האחריות והדיווחיות של הנבחרים המקומיים. שקיפות ראויה מגבירה את אמון הציבור ומרחיבה את מעורבות הציבור בזירה המקומית.
5. חרף האמור, אנו עדים כי ברשויות מקומיות רבות המחויבות והתודעה לחשיבות השקיפות חסרה ויישום הסדרי דיווחיות ושקיפות חלקיים ובלתי מספקים. הדבר מתבטא, לדוגמא, באי-פרסום המידע הנדרש בדין באתרי הרשויות,<sup>1</sup> וכן בליקויים בטיפול הרשויות בבקשות המופנות אליהן לפי חוק חופש המידע. לא פעם פניות לפי חוק חופש המידע זוכות להתעלמות מוחלטת מצד הרשויות, ובחלק מהמקרים נדחות ללא הצדקה בדין, ומאלצות את מבקשי המידע לפנות לערכאות<sup>2</sup> - דבר הכרוך תכופות בחיוב הרשויות בהוצאות משפט ובזבוז זמן שיפוטי יקר.

<sup>1</sup> לדוגמא, ע"פ מוניטור השקיפות לשנת 2020 של עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין הסוקר מדי שנה את אתרי האינטרנט ברשויות המקומיות הערביות, 68% מהרשויות לא מקיימות את החובה בדבר פרסום הקלטות ישיבות המליאה; 65% מהרשויות מתעלמות מהחובה לפרסם את התקציב המאושר שלהן. גם מדד השקיפות של עמותת שבי"ל משנת 2020 הצביע על כשלים בפרסום דו"חות הממונה על חופש המידע, המבנה הארגוני ומאגרי המידע של הרשות.

<sup>2</sup> ע"פ דו"ח היחידה הממשלתית לחופש המידע אודות יישום החוק בשלטון המקומי, עולה כי בשנת 2019 הוגשו לרשויות המקומיות 6,285 בקשות למידע, עליה של כ-12% מהשנה שלפניה. לשם השוואה בשנת 2019 הוגשו לממשלה

6. היחידה הממשלתית לחופש המידע שהוקמה בשנת 2012, הצליחה להוביל שינוי עמוק בהתנהלות משרדי הממשלה ויחידות הסמך, ואנו מבקשים ששינוי כאמור יקודם גם ברשויות המקומיות. **אנו סבורים כי יש מקום לקבל את המלצתך כשרת המשפטים לשר הפנים דאז, להרחיב את סמכויות היחידה הממשלתית לחופש המידע גם על רשויות מקומיות.** אנו סבורים שהדבר עשוי לקדם משמעותית את יישום החוק ברשויות אלו.

#### הסדרת מעמדם של הממונים על העמדת מידע לציבור

7. בנוסף לחשיבות שבהקמת מנגנונים להגברת יישומו של חוק חופש המידע ברשויות המקומיות, יש חשיבות להסדיר את מעמדו ותפקידו של הממונה על העמדת מידע לציבור.

8. בשנים האחרונות, קבע מנהל השירות המקומי במשרד הפנים הגדרות לתפקידים "מנהל מערכות ראשי" ו-"מנהל השירותים הדגיטאליים" ברשויות המקומיות, ותחומי האחריות עליהם מופקדים בעלי תפקידים אלה, ובכך הגביר את הסיכוי לשיפור בכל הקשור לניהול אתרי האינטרנט והזנתם במידע, וכן להסדרת מאגרי המידע של הרשויות ואבטחתם.

9. כך נעשה גם לאחרונה ביחס לתפקידים חיוניים נוספים בשלטון המקומי והוראות חוק שאינן זוכות ליישום הולם ברשויות המקומיות. למשל, בעניין יישום החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1988 ומינוי אחראית על מניעת הטרדה מינית, ראה מנכ"ל משרד הפנים לנכון להסב תשומת לבן של הרשויות בחוזר מנכ"ל מס' 9/2019, לחובות המוטלות עליהן בעניין, ונוספה לקובץ תיאור התפקידים ברשויות המקומיות הגדרת תפקיד האחראית על מניעת הטרדה מינית.

10. **שינויים חשובים אלה פסחו מעל תפקיד הממונה לפי חוק חופש המידע ברשויות, על-אף שתפקיד זה והחובה לאיישו נקבעו בחוק, והוא נותר נטול הסדרה עד היום.**

11. זה המקום לציין כי בשלטון המרכזי, ובניגוד למצב השורר כיום ברשויות המקומיות, העניין זכה להסדרה באמצעות הנחיית נציב שירות המדינה מס' 1.12 משנת 2017, שכותרתה "הסדרת מעמד הממונים על העמדת מידע לציבור במשרדי הממשלה ותפקידם", אשר מגדירה את תפקיד הממונה וסמכויותיו, הליך בחירתו, תגמולו, משך וסיום העסקתו ועוד.

12. כיום, תפקיד הממונה לפי חוק חופש המידע מוטל במרבית הרשויות המקומיות על עובדים המאיישים תפקיד נוסף, ללא הגדרת תפקיד מסודרת, ללא גמול וללא חובת מכרז. מציאות זו יוצרת מצב בו נתפס התפקיד כמעין נטל בירוקרטי, להבדיל מתפקיד מוגדר עם מעמד מוסדר וגמול הולם. בהינתן האמור, לא מפתיעה העובדה כי בחלק מהרשויות לא מונו ממונים עד היום<sup>3</sup>.

13. התוצאה הטבעית של האמור הינה פגיעה ביכולת הרשויות המקומיות לספק טיפול אפקטיבי וענייני בפניות לפי חוק חופש המידע, ובמבט רחב יותר, לפגיעה בשקיפות השלטונית ובזכות הציבור לחופש מידע.

כ-12,500 בקשות למידע. במהלך שנה זו הוגשו לבתי המשפט 339 עתירות חופש מידע נגד רשויות מקומיות (לשם השוואה, באותה תקופה הוגשו נגד משרדי ממשלה ויחידות הסמך שלה 156 עתירות לבתי המשפט בלבד).

<sup>3</sup> לפי נתוני היחידה הממשלתית לחופש המידע שהוצגו בדו"ח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי (משרד המשפטים, 2016), כ-50 רשויות מקומיות לא מינוי כלל ממונה על חופש המידע (עמוד 94 לדו"ח).

14. משכך, ועל מנת לבסס את השקיפות כחלק מתרבות ארגונית של כלל הרשויות בישראל אנו סבורים כי על משרד הפנים להסדיר את תפקיד הממונים על חוק חופש המידע לרבות הגדרת התפקיד, הגמול, היקף המשרה, תנאי סף והכשרה מתאימה. צעד שכזה עשוי לייעל את הטיפול בבקשות לקבלת מידע ולהגברת השקיפות, באופן שיאפשר לתושבים ולארגוני חברה אזרחית לפקח, להגיב, לבקר ואף לייעץ ולהשתתף בתהליכים ובכך לתרום לייעול ולשיפור מתמיד בעבודת הרשויות.

#### תיקון תקנות תכנון ובנייה

15. בשל חשיבותן של מוסדות התכנון, היקף הפעילות המתבצע בהן והחשש שעשויים להיות ניגודי עניינים בפעילות חברי מוסד תכנון, קבע המחוקק הוראות מיוחדות לעניין הסדרת ניגוד העניינים של חברי מוסדות תכנון כאמור בסעיף 44ד לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

16. בין היתר נקבע כי מגבלות שהוטלו על חבר מוסד תכנון מקומי במסגרת הסדר לניגוד עניינים, יועמדו לעיון הציבור **בדרך שקבע שר הפנים** (סעיף 44ד(ז) לחוק התכנון והבניה). לצערנו, עד למועד זה טרם נקבעו תקנות כאמור על אף קיומן, כך לפי פרסומים שונים, של טיוטת תקנות כאמור.

17. באין תקנות הסדרי ניגוד העניינים אינם מפורסמים כדבר שבשגרה וזאת בניגוד לעמדת המחוקק לאור חשיבות השקיפות בנושא זה, ואנו מבקשים שתפעלי בהקדם על מנת להשלים את התקנות האמורות.

18. לסיום, נבקש לאחל לך הצלחה בתפקידך ונשמח להיות לעזר בביסוס השקיפות ברשויות המקומיות, כנדרש.

19. נודה על מתן מענה ענייני לסוגיות שהעלנו בהקדם.

בכבוד רב,

עו"ד רבקי דב"ש, ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע (לשעבר)

השופטת בדימוס נילי ארד, יו"ר עמותת שקיפות בינלאומית ישראל – שבי"ל

אנדי וורמס, מייסד התמנון - מידע ציבורי לכל (ע"ר)

עו"ד נילי אבן-חן, מנכ"לית עמותת רווח נקי

עו"ד עומר מקייס, מנכ"ל התנועה לטוהר המידות

עו"ד זהר אלטמן-רפאל, לוביסטית ציבורית, לובי 99

עו"ד ד"ר מורן נגיד, עמיתה בכירה פורום קהלת

עו"ד אלעד מן, יועמ"ש עמותת הצלחה - לקידום חברה הוגנת (ע"ר)

עו"ד אור סדן, התנועה לחופש המידע והקליניקה לחופש המידע במכללה למינהל

עו"ד מיכאל יוחאי, מנכ"ל עמותת שקיפות בינלאומית ישראל – שבי"ל

עו"ד תומר נאור, התנועה לאיכות השלטון

העתק :

שר המשפטים, חה"כ גדעון סער

מנכ"ל משרד הפנים, מר יאיר הירש

ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע, עו"ד שלומי בילבסקי