

הבחירות
לרשויות
המקומיות
2018

שקיפות

**וחופש מידע
ברשויות המקומיות**

אסף וינר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

השלטון המקומי בישראל הוא המעגל השלטוני הקרוב ביותר לחייהם של תושביו. הוא מחזיק בכוח השפעה רב ומגוון על חיי היום-יום של האזרחים בתחומים כמו חינוך, רישוי עסקים, תכנון ובנייה, רווחה, בריאות, שירותי דת ואף היצע התרבות והפנאי. יתרה מזו, השלטון המקומי הוא לא רק ספק שירותים לציבור, אלא גם ממלא תפקיד חברתי חשוב לא פחות: מימוש האידיאל הדמוקרטי של השתתפות אזרחית בעיצוב המרחב הציבורי. למעשה, לשלטון המקומי כוח השפעה ישיר, חשוב ויומיומי על רווחתם של האזרחים, אפילו יותר מכוח ההשפעה שיש למוסדות הפוליטיים על השלטון המרכזי. אבחנה זו מוסכמת על הרשות המחוקקת, הרשות השופטת, הרשות המבצעת והמחקר האקדמי.¹

מכיוון שהשלטון המקומי מרכז בידיו כוחות פוליטיים, כלכליים וחברתיים רבי עוצמה, בלתי אפשרי להפריז בעוצמת חשיבותם של השקיפות וחופש המידע של השלטון המקומי מול תושביו. צורך זה מתחדד גם נוכח הנתונים העקביים מהשנים האחרונות המלמדים כי השלטון המקומי - הרחוק יותר מתשומת הלב הציבורית ומנורמות השקיפות המאפיינות את השלטון המרכזי - עלול להיות קרקע פורייה במיוחד להתפתחותם ולקיומם של דפוסי התנהלות פסולים שאינם משרתים את טובתו או את רווחתו של הציבור.²

1 ראו למשל: אלון רובינשטיין, **מסמך רקע בנושא: הרשויות המקומיות - בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון**: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2004; בג"ץ 7805/00 אלוני, **חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים**, פ"ד נז(4) 590 577 (2003); משרד המשפטים, **דין וחשבון הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי**, 2016, עמ' 11-14 (להלן: **דוח השלטון המקומי 2016**); יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית (מהדורה ראשונה)**, שריגים-ליאון: נבו, 1996, עמ' 364-365; ישי בלנק ויששכר רוזן-צבי, "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד", **חוקים** א (2009): 49-134; עומר קמחי, "מגמות בדיני השלטון המקומי: סיכום שנת המשפט תשע"א", **דין ודברים** ז (2012): 129-153; שלום זינגר, **דיני שלטון מקומי - הווה ועתיד**, שריגים-ליאון: נבו, 2013, עמ' 139.

2 **דוח השלטון המקומי 2016**, שם, עמ' 16-20.

תמונת מצב (עגומה)

הרשויות המקומיות בישראל מחויבות בחובות מתחום השקיפות וחופש המידע, הן מכוח חוק חופש המידע והן מכוח הדינים הספציפיים המסדירים את פעילותן.³ בחיי המעשה, בעיית השקיפות של השלטון המקומי נובעת בעיקרה מהיעדר ציות או יישום מספק של החובות שהדין קובע, ואלה יוצרים בקרב הציבור עמדות ותפיסות שליליות כלפי השלטון המקומי.⁴ למרות הקושי להתייחס למאות הרשויות המקומיות כאילו הן מקשה אחת, בדיקות שעשתה היחידה הממשלתית לחופש המידע מעלות תוצאות עגומות באשר למידת הציות של השלטון המקומי לחובות השקיפות בחוק. מהשוואה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי עולה כי המידע בשלטון המרכזי כמעט מלא, ואילו ברשויות המקומיות המידע מוגדר "חסר עד מאוד".⁵

הנתונים העדכניים משנת 2017 מעלים שני ממצאים עיקריים באשר לאי־יישום הוראותיו של חוק חופש המידע בשלטון המקומי:

(א) חוסר התייחסות או תשובה של הרשות לבקשות מידע שקיבלה מכוח חוק חופש המידע (50% מהרשויות) או השבה בחריגת זמנים ובלי ליידע את מבקש המידע (18% מהרשויות).⁶

3 ראו למשל סעיף 2248 לפקודת העיריות, הקובע את החובה של עירייה להפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור שבו תפרסם בין השאר: "מידע שעליה לפרסם וכן מידע בנוגע אליה ששר הפנים פרסם בהתאם להודעת העירייה" וכן "פרוטוקולים של ישיבות המועצה בדלתיים פתוחות, לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורים במועצה". חובה זו הוחלה גם על מועצות מקומיות ובכללן מועצות אזוריות (ראו סעיף 113 לפקודת המועצות המקומיות וחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009 "חובת הפעלת אתר אינטרנט").

4 איתי בארי, פני יובל ואתי שריג, **ביצועי השלטון המקומי בישראל**, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2011 (תיאור עמדות התושבים כלפי השלטון המקומי כלוקה בשקיפות, בהיענות ובנגישות נמוכות).

5 משרד המשפטים, "דוח אודות יישום חוק חופש המידע", 2017, עמ' 46.
6 כלומר, רק 31% מהרשויות שנבדקו פעלו בהתאם לחוק והשיבו לבקשה בהתאם להוראות החוק.

(ב) גם במקרים שהרשות משיבה לבקשה, המידע שהיא מוסרת הוא בדרך כלל חלקי בלבד.⁷ עוד נמצא פער בין המענה של העיריות והמועצות האזוריות (ניתן ב־60% מהמקרים), ובין המענה של מועצות מקומיות (ניתן ב־33% מהמקרים).

בחינת ההליכים המשפטיים שהתנהלו מספקת גם היא נתונים מטרידים על כשלי השלטון המקומי בציות להוראות חוק חופש המידע. לדוגמה, מתוך 176 העתירות שהוגשו ב־2017 נגד רשויות מקומיות בגין הפרת חוק, עניינן של רובן המכריע (90%) היה אי־מתן מענה, שהוא הכשל הבסיסי ביותר בטיפול בבקשות חופש מידע, שכן מדובר במקרים שהרשות התעלמה מהאזרח ומחובותיה כלפיו. כאשר בודקים את פסקי הדין שניתנו בשנת 2017 בעתירות בעניין זה מתברר כי ב־97% מהן התקבלה עמדת העותרים, כלומר – נקבע כי הרשות לא פעלה לפי הוראות החוק.

בחינת המקרים שהגיעו לבתי המשפט בעקבות אי־מתן מענה ראוי לבקשות חופש המידע מצד הרשויות המקומיות מלמדת כי לבעיית השקיפות בהם השפעה ישירה על נושאים שחשובים ביותר לרווחת התושבים, כגון מידע בעניין הנגשת מוסדות חינוך ותחבורה ציבורית לאנשים עם מוגבלות;⁸ שכר הבכירים ברשות המקומית, המשולם מכספי הציבור (על רקע המאבק בשחיתות

7 מתוך כלל הרשויות אשר כן השיבו לבקשת חופש המידע, רובן המוחלט (78%) מסרו מידע חלקי, ורק כ־18% מסרו מידע מלא.

8 עת"מ 17-12-51278 **אבו חוסיין נ' עיריית באקה אלגרביה** (העתירה נמחקה לאחר שהעירייה העבירה את המידע הנוסף בעקבות הגשת העתירה). לחשיבות מידע מסוג זה כבסיס לתובענה ייצוגית בגין כשלי השלטון המקומי בהנגשת מתקני ציבור לבעלי מוגבלויות, ראו למשל: ת"צ 12-05-18001 **אלבז נ' עיריית באר שבע**).

שלטונית);⁹ מפעלי הזנה בבתי ספר;¹⁰ גבייה וחלוקת נטל הארנונה בין תושבי הרשות;¹¹ אכיפת דיני תכנון ובנייה כבסיס לטענת אכיפה בדרנית או מפלה;¹² ואופן הקצאת המשאבים מטעם העירייה לרווחת התושבים.¹³

בד בבד עם הערכת השקיפות בשלטון המקומי בראי הציות להוראות חופש המידע והאכיפה שלו, שקיפות נמדדת בראש ובראשונה במידת החשיפה והנגישות של המידע וזמינותו לציבור. מדד שקיפות האתרים ברשויות המקומיות שמפרסמת עמותת "שקיפות בינלאומית ישראל", מספק תמונת מצב עגומה גם בהיבטים אלו.¹⁴ המדד משנת 2017 מלמד כי לצד תחומים שבהם העיריות מנגישות את המידע לציבור כראוי (למשל חוזים ומכרזים בתחום כוח האדם, דרכי התקשרות ורישוי עסקים), תחומים רבים עדיין סובלים מציון בלתי מספיק, ובראשם חוזים ומכרזים בתחום תשתיות ורכש, מענקים ותמיכות, כספים ותקצוב. מהממצאים גם עולה שרק כמחצית מרשויות השלטון המקומי מפרסמות את הפרוטוקולים של דיוני התקציב בוועדת הכספים. נתון זה מטריד במיוחד לנוכח ניסיון העבר, המלמד שמודעות ציבורית לתוכן של ישיבות המועצה מביאה לידי שיפור איכות הדיונים על הקצאת כספי הציבור ונקיטת סנקציות

9 עת"מ 17-04-14810 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית ריינה (העתירה התקבלה); עע"מ 6542/15 מועצה מקומית דבוריה נ' עורכי דין לקידום מנהל תקין (הרשות חויבה בפרסום המידע).

10 עת"מ 17-09-5233 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית כאבול (העתירה התקבלה ובית המשפט הדגיש שהיה על הרשות המקומית לספק את המידע בלי להטריח את המבקשים בהגשת עתירה).

11 עע"מ 03/7024 גבע נ' יעל גרמן.

12 עת"מ 2016-09-20746 לחאם נ' הועדה המקומית לתכנון לבניה עירון (העתירה התקבלה).

13 עת"מ 15-08-38547 שטרן נ' עיריית קריית שמונה (העתירה נמחקה, ובית המשפט הדגיש שהיה על הרשות לספק את המידע בלי להטריח את המבקש בהגשת עתירה).

14 גלית אבידר ויפעת זמיר, "מדד שקיפות האתרים ברשויות המקומיות: ישראל 2017", שקיפות בינ"ל-ישראל (ע"ר), 2017.

כנגד חברי מועצה שלא נכחו בעקביות בישיבות.¹⁵ למעשה, הדרת תושבי הרשות מהנעשה בדיוני תקציב היא אחד הכשלים החמורים ביותר של השלטון המקומי בתחום השקיפות, שלרוב לא שש לפרסם את הפרוטוקולים של דיוני המועצה הרלוונטיים, המסבירים לאן וכיצד מועברים מיליוני שקלים של כסף ציבורי. מציאות זו של אי־שקיפות ואי־שיתוף הציבור יוצרת מצבים שבהם החלטות על העברת תקציבים של מיליוני שקלים מתקבלות בתוך דקות ספורות, ללא כל דיון מהותי.¹⁶

כל אלה מצטברים לכדי תמונת מצב עגומה. מתברר שהליקויים ביישום חובות השקיפות וחופש המידע בשלטון המקומי, הנתפס כ"מצפץ על הוראות החוק" ועל מחויבותו לתושבי, רבים.¹⁷ היעדר האכיפה של חובות השקיפות לא רק פוגע ביכולת לאתר ולמנוע שחיתות ואי־סדרים בשלטון המקומי, אלא חמור מזה: אי־קיום נורמות של שקיפות וחופש המידע ברשויות הציבוריות פוגע בלגיטימציה שלהן, וכפועל יוצא – ביכולתן לקדם את האידיאל הדמוקרטי של שותפות והשתתפות אזרחית בעיצוב המרחב הציבורי.

15 תומר אביטל יוסי צרפתי, "לעצור את השחיתות: הגיעה העת להעיר את הרגולטורים מתרדמתם", **מעריב**, 19.11.2017.

16 לתיאור מקרה זה בעיריית נהריה ראו את כתבת התחקיר של התוכנית "שטח הפקר" בערוץ **כאן**: שטח הפקר | עונה 1 – הקרב על האדמה, **יוטיוב**.

17 יניב אפוטה, "דרושה שקיפות גם ברשויות המקומיות", **דה מרקר**, 6.6.2017; שחר אילן, "דו"ח של משרד המשפטים: הרשויות המקומיות מצמצפות על חוק חופש המידע", **כלכליסט**, 10.9.2017; אביטל וצרפתי, "לעצור את השחיתות" (**לעיל** הערה 15).

מנגנונים לשיפור המצב הקיים

חוסר השקיפות ברשויות המקומיות משפיע ישירות על התחזקות המוטיבציה לשחיתות, על יכולתו של הרגולטור (משרד הפנים) לגלות בזמן אמת כשלים בניהול הרשויות המקומיות ולטפל בהם, וכמובן על יכולתם של אזרחים לדעת על המתרחש בחצר האחורית שלהם.¹⁸

כיום, כשהרשויות המקומיות ניצבות בלב תשומת הלב הציבורית והפוליטית, על הציבור ונבחריה להתגייס לטיפול בבעיה הקשה והעמוקה של חוסר השקיפות בשלטון המקומי. את המצב אפשר לתקן בשלוש דרכים מקבילות:

(1) הרחבת חובות השקיפות הכלליות החלות בחקיקה על

הרשויות המקומיות

הוועדה המשותפת של משרד הפנים, משרד המשפטים ונציגי השלטון המקומי שהתבקשה לבחון את טוהר המידות בשלטון המקומי המליצה כבר ב־2016 להרחיב את חובות השקיפות הנקודתיות הקבועות כיום בחקיקה.¹⁹ בין השאר הומלץ לקבוע בחוק חובה לפרסם באתר האינטרנט של הרשות את סדר היום של ישיבות המועצה (בדיוק כפי שהופץ לחברי המועצה ובמקביל להפצתו); לתעד את דיוניהן של ועדות המועצה ולפרסם את החלטותיהן (בדומה לחובות החלות על דיונים שמתקיימים במליאת המועצה) לפרסם עסקאות צפויים במקרקעין של כלל הרשויות המקומיות טרם הדיון בעניינן במועצת הרשות;²⁰ ולפרסם מידע בר השוואה על מכרזים ותוצאותיהם.

18 תהילה שוורץ אלטשולר, "שקיפות כמפתח לחיזוק הרשויות המקומיות", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 30.9.2014.

19 **דו"ח השלטון המקומי 2016 (לעיל הערה 1)**, עמ' 90-93.

20 כיום פקודת העיריות קובעת חובת פרסום של עסקאות משמעותיות במקרקעי הרשות בצריכה להיעשות בתוך 15 ימים ממועד האישור. החובה מוגבלת ל"רשויות איתנות" בלבד (סעיפים 188(ב) ו-232א לפקודת העיריות).

אחדות מהצעות אלו הבשילו לכדי הצעת חוק שמתקנת את פקודת העיריות.²¹ הצעת החוק קובעת, בין היתר, הוראות לפרסום מגבלות על ניגודי עניינים של חברי המועצה מקומית; וכן מחייבת להקליט ולכתוב פרוטוקול של ישיבות הוועדות של המועצות המקומיות ולפרסמו באתר האינטרנט של הרשות; לפרסם הצעות לאישור עסקאות במקרקעין של הרשות המקומית טרם ישיבת המועצה בעניינן; לנהל פרוטוקול מנומק של החלטות ועדת המכרזים של הרשות המקומית; ולפרסם את סדר היום של ישיבות המועצה באתר האינטרנט מייד עם משלוח ההזמנות לחברי המועצה.

ערוץ פעולה זה של הרחבה ועיגון בחקיקה של חובות השקיפות החלות על גופי השלטון המקומי, הוא הדרך המומלצת לתיקון כשלי השקיפות בשלטון המקומי והוא האמצעי המומלץ לטיוב החלטותיו.

(2) קביעת הנחיות וכללים ליישום שקיפות תקציבית

ברשויות המקומיות

השלטון המקומי משפיע על חיי תושביו במידה הרבה ביותר באמצעות התקציבים שהוא קובע ומחלק. ולכן, שקיפות בתקציבי השלטון המקומי היא אחד הכלים העיקריים לטיוב תהליכי קבלת ההחלטות והבטחת יכולתם של תושבים לקיים בקרה על פעולות נבחריהם. אין די במצב הקיים כיום, שבו רשויות מקומיות מציגות באופן לא סדיר את מסמכי התקציב במשרדיהן או באתרי האינטרנט שלהן. הנחיות משרד הפנים מ־1995 בדבר הצגת התקציב המקומי לציבור אינן מתאימות עוד לעידן הטכנולוגי העכשווי, שבו שקיפות היא לא רק הצגת ספר התקציב המוגמר או קבצים סרוקים שלו. אנו סבורים שכיום יש לכתוב ולפרסם נהלים שמסדירים את ארגון והפצת המידע כך

²¹ הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (חיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי), התשע"ח-2018 (הצעת חוק מספר ב/20/5110, דיון מוקדם במליאת הכנסת התקיים ביום 2.5.2018).

שיתאפשרו ניתוח והשוואה אפקטיביים. נוסף על כך, ההנחיות הקיימות עוסקות רק בתקציב הרגיל; משרד הפנים לא פרסם מעולם הנחיות כיצד יש להציג באופן אחיד את "התקציב הבלתי רגיל" (תב"ר) - תקציב הפיתוח של הרשויות המקומיות - שדרכו מועבר חלק לא מבוטל של כספי הציבור.

ערוץ פעולה משלים זה לתיקון המצב הקיים אינו מחייב תיקון חקיקה, אלא רק דורש ממשד הפנים - כרגולטור המוסמך של השלטון המקומי - לקבוע הנחיות וכללים עדכניים. בכלל זה, יש להגדיר בפירוט את המידע התקציבי שהרשות מחויבת לפרסם (כלל תקציבי הרשות ודרכי גיבושם) ואיך יש להנגישו כדי שיתאפשר שימוש אפקטיבי (למשל, תבנית נתונים אחידה ופתוחה שאפשר לחלץ ממנה את הנתונים בקלות והוספת דברי הסבר לסעיפים).

(3) הרחבת סמכויות הפיקוח והאכיפה של היחידה לחופש

מידע גם על הרשויות המקומיות

לשם יישום ואכיפה של הנורמות שקובע חוק חופש המידע, התקבלה ב־2011 החלטת ממשלה (2950) בדבר הקמת יחידת חופש המידע במשרד המשפטים, שתפקידה להיות מוקד ידע מקצועי בתחום חופש המידע ולעקוב אחר הביצוע של הוראות החוק. סמכויות ההדרכה והפיקוח של היחידה הוגבלו למשרדי הממשלה וליחידות הסמך בלבד, והן אינן חלות על כלל הרשויות הציבוריות, לרבות השלטון המקומי.

על רקע הכשלים הנמשכים ביישום ובאכיפה של הוראות חוק חופש המידע ברשויות המקומיות מתחדד הצורך בהרחבת סמכויותיה של היחידה גם על רשויות אלה. למעשה, החלטה כזאת התקבלה כבר באוקטובר 2015, אז החליטה שרת המשפטים על הרחבת סמכויותיה של היחידה כאמור, אבל לנוכח התנגדותו של משרד הפנים יוזמה זו לא הבשילה לכדי מעשה.

נגד החלת סמכויות ההדרכה והפיקוח של היחידה לחופש מידע גם על הרשויות המקומיות מועלים שני טיעונים עיקריים: טיעון אחד הוא שעם הכשלים של יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות אפשר להתמודד באמצעות "אכיפה פרטית", קרי פנייה לבתי המשפט אם הרשות אינה עומדת בחובותיה. ואולם, למרות שיעורי ההצלחה הגבוהים של עתירות מסוג זה, המענה לא מספק ולא ראוי. שימוש בהגשת עתירות בעניין חופש המידע כאמצעי היחיד למימוש זכותו של כל אזרח למידע מהרשות המקומית כרוך בהשקעת זמן ומשאבים לא מבוטלים, והדבר עלול להרתיע את רוב האזרחים ממימוש זכויותיהם. פתרון כזה גם לא יעיל כלכלית, שכן אי-מילוי הוראות החוק משית על הרשויות המקומיות הוצאות משפט בסך מאות אלפי שקלים בשנה. יוצא אפוא שעצם קיומה של האפשרות לעתור לבית המשפט במקרים שהרשות הפרה את הוראות הדין אינו הפתרון.

הטיעון השני הוא שהפיקוח כבר מסור לידי של משרד הפנים - בתפקידו כרגולטור הכללי של השלטון המקומי. בכלל זה נטען כי הממונה על המחוז במשרד הוא גורם פיקוח מספיק משום שהאזרחים יכולים לפנות אליו אם הרשות המקומית לא מילאה את חובותיה, לרבות בהקשרים של חופש המידע.²² ואולם, גם טיעון זה אינו נותן מענה ראוי להיקף הבעיה. הניסיון מהשנים האחרונות, בכלל זה נתוני 2017 העדכניים, מלמד כי הפעולות שנקט משרד הפנים כדי להתמודד עם חוסר האכיפה של הוראות החוק אינן מביאות עימן שינוי של ממש בשטח. לעומת זה פיקוח והדרכה באמצעות גוף ייעודי - כמו שמקיימת היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרדי הממשלה בחמש השנים האחרונות - הוכיחו את עצמם הרבה יותר. אם כיום, 20 שנה לאחר חקיקת החוק, כ-50% מהרשויות המקומיות מתעלמות

22 ראו פרוטוקול הדיון של הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור מיום 20.11.2017. ראו גם שרון בולבר, "משרד הפנים בולם הגברת שקיפות בשלטון המקומי", **הארץ**, 15.9.2016.

מהבקשות שתושביהן מפנים אליהן, נראה שאין בכוחו של הפיקוח מטעם המשרד לספק את המענה הראוי.

האמצעי השלישי והמשלים להתמודדות עם כשלי השקיפות בשלטון המקומי הוא אפוא הרחבת סמכותה של היחידה לחופש מידע במשרד המשפטים גם על גופי השלטון המקומי. אימוצו של אמצעי מוכח זה יכול - וראוי - שייעשה לאלתר, באמצעות החלטת ממשלה מתאימה.

ערוצי פעולה משלימים אלו הם צו השעה אם האינטרס הוא שלטון מקומי הפועל בנאמנות למען רווחת תושביו. חיזוק המחויבות של השלטון המקומי לערכי השקיפות וחופש המידע הכרחי לצורך איתור ומניעה של שחיתות שלטונית וליצירת ערים וקהילות טובות יותר. ואולי חשוב מכול, שקיפות היא תנאי הכרחי לשותפות בין השלטון המקומי לאזרחים ולהפגת החשדנות ההולכת וגוברת בין האזרחים למי שאמור להסדיר את חיי היום־יום שלהם.

ד"ר אסף וינר הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה מן החוץ בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת תל אביב.

**המחקר רואה אור במסגרת סדרה מיוחדת של
המכון הישראלי לדמוקרטיה
לקראת הבחירות לרשויות המקומיות 2018**

www.idi.org.il



**המכון הישראלי
לדמוקרטיה**