

ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי

תקציר

רקע כללי

חובתן של רשויות ציבוריות למסור לציבור מידע שברשותן נגזרת מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של הרשויות הציבוריות כלפי אזרחי המדינה ותושביה. בשנים האחרונות פעלו רשויות מקומיות בישראל וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - ועדות מקומיות) להפעלת אתרי אינטרנט כדי לפרסם מידע ולהנגיש שירותים לציבור. במשך השנים חלה התפתחות בתוכן האתרים ובהיצע השירותים לציבור, וכיום הם מעניקים לציבור גם שירותים מקוונים¹ שחוסכים לו זמן ומשאבים יקרים ומייעלים את עבודת הרשויות.

להפעלת אתרי האינטרנט על ידי הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות היבטים חשובים ומגוונים, וניהולם צריך להיעשות בצורה מוסדרת, בהתאם לכללים ולהוראות.

1 פעולות כמו תשלומים ורכישת שירותים באמצעות האינטרנט.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2014 עד מרץ 2015 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הניהול והתפעול של אתרי האינטרנט בשלטון המקומי. החוק מחייב את הרשויות המקומיות להקים אתר אינטרנט נגיש לציבור (ראו בהמשך) ולהפעילו, ובהתאם לכך נבדק אם כל 257 הרשויות המקומיות בישראל מפעילות אתר אינטרנט. עוד נבדק פרסום המידע באתרי האינטרנט בקרב מדגם של 36 רשויות מקומיות ו-32 ועדות מקומיות שמרחב התכנון המקומי שלהן (כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה) כולל את הרשויות המקומיות שנבדקו². ביקורת עומק לגבי היבטים בניהול ובתפעול של אתרי האינטרנט נערכה בשש רשויות מקומיות מתוך 36 הרשויות במדגם. הרשויות הן: עיריות **אור יהודה**, **לוד**, **נס ציונה ורהט**, המועצה המקומית **גדרה** והמועצה האזורית **ברנר**. בנוסף נערכה ביקורת העומק בוועדות המקומיות **לוד**, **נס ציונה**, **רהט**, **זמורה ושורקות**, שנבדקו גם במדגם. בדיקות השלמה לבחינת מעורבות השלטון המרכזי בתחום זה נעשו במשרד הפנים, ברשות התקשוב הממשלתי הפועלת במסגרת משרד ראש הממשלה³ (להלן - התקשוב הממשלתי), ביחידה הממשלתית לחופש המידע ובנציבות לשוויון זכויות אנשים עם מוגבלות (להלן - הנציבות), הפועלות במסגרת משרד המשפטים, וכן במרכז השלטון המקומי בישראל.

הליקויים העיקריים

אי-הקמת אתרי אינטרנט על ידי רשויות מקומיות

כשבע שנים לאחר כניסתו לתוקף של החוק שחייב את הרשויות המקומיות להקים ולהפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור, ל-16 רשויות מקומיות⁴ אין אתר אינטרנט פעיל, ואילו אתריהן של שלוש אחרות⁵ בבנייה או בשדרוג ואינם פעילים.

- 2 בדיקת השלמה למדגם נעשתה ביוני 2015 בעקבות תשובות שהתקבלו מהרשויות המקומיות.
- 3 עד 31.12.14 פעלה הרשות במסגרת משרד האוצר.
- 4 בענה, ג'וליס, חורפיש, טובא זנגרייה, כפר ברא, כפר קרע, לקייה, מעיליא, סאג'ור, עילוט, עין מאהל, ערערה בנגב, פורידיס, ראמה, ריינה ושעב.
- 5 בית שאן, מבואות החרמון וערערה.

מעורבות מועטה של משרד הפנים בהיבטי הניהול והתפעול של אתרי האינטרנט בשלטון המקומי

לרשויות המקומיות אין נהלים וסטנדרטים לניהול אתרי האינטרנט שלהן, לתפעולם ולאבטחתם, המביאים בחשבון את המאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות. משרד הפנים, המופקד על האסדרה (רגולציה) של השלטון המקומי בישראל ועל גיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי בתחומים שונים, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין, כמעט ולא היה מעורב בנושא ולא פרסם בחוזרי המנכ"ל הנחיות ונהלים עקרוניים לרשויות המקומיות בדבר ניהול ותפעול אתרי האינטרנט, ובכלל זה בדבר המידע שעליהן לפרסם על פי חוק.

משרד הפנים גם לא פיקח על הרשויות המקומיות בנוגע למילוי חובתן להקים אתר אינטרנט נגיש לציבור ולא פיקח על התנהלותן ועל התנהלות הוועדות המקומיות בניהול ובתפעול אתרי אינטרנט ובנוגע למילוי חובתן לפרסם מידע באתרים בהתאם לחוק.

פרסום מידע באתרי אינטרנט על ידי רשויות וועדות מקומיות

לרשויות המקומיות לא נמסר לא באמצעות משרד הפנים ולא באמצעות משרד ממשלתי אחר מהו המידע החייב בפרסום באתרי האינטרנט שלהן על פי חוק.

אף שפרסום מידע כגון פעילות הרשות המקומית ומחלקותיה, תקציב הרשות ומצבה הפיננסי, חוקי העזר שלה, דרכי ההתקשרות עם הרשות ומחלקותיה והודעות בנושאי תכנון ובנייה נדרש בחוק, כמה מהרשויות ומהוועדות המקומיות שנבדקו אינן מפרסמות אותו באתרי האינטרנט שלהן, בניגוד לעקרון שיתוף הציבור במידע ותוך פגיעה בנגישותו לציבור ובשקיפות פעילותן.

למרות החשיבות שבפרסום יזום של מידע מעבר לזה הנדרש על פי חוק, כמה מהרשויות המקומיות שנבדקו לא פרסמו מידע כזה באתרי האינטרנט שלהן, ובכך לא מיצו את התועלת הגלומה בהם ולא מימשו את מטרת הקמתם של האתרים.

כמה מהרשויות המקומיות שנבדקו אינן מציעות שירותי תשלום מקוון של ארנונה דרך אתרי האינטרנט שלהן, וברובם אין שירות "תיק תושב"⁶.

הצגת מידע בשפות נוספות

על אף ריבוי התושבים דוברי הערבית בלוד וברהט, לא כללו אתרי האינטרנט של עיריות אלה תרגום של מידע חיוני לערבית. גם אתר האינטרנט של הוועדה המקומית לוד לא כלל תרגום מידע לשפה זו.

באתרי האינטרנט של העיריות אור יהודה ולוד ושל הוועדה המקומית לוד אין תרגום של מידע חיוני לרוסית או לאמהרית, אף שבערים אלה יש ריכוזי עולים דוברי שפות אלה.

6 ממשק אישי לכל תושב באמצעותו ניתן לקבל מידע אישי ומרוכז אודות השירותים השונים והמגוונים שמספקת הרשות המקומית. הדבר מאפשר לתושב לנהל את ענייניו מול הרשות המקומית בקלות, במרוכז ובאופן מאובטח.

היבטים בניהול אתרי האינטרנט בשלטון המקומי ובתפעולם

קיום הוראות המחייבות פרסום מידע באתרי האינטרנט

בידי הרשויות המקומיות **אור יהודה**, **נס ציונה**, **רהט**, **גדרה** ו**ברנר** אין ריכוז מלא של מידע בדבר הפרסומים שחובה עליהן לפרסם באתרי האינטרנט שלהן על פי החוק והתקנות. נמצא כי רשויות אלה לא בדקו באופן מקיף מהם הנושאים המחייבים פרסום, במטרה להשלים את המידע שחסר באתריהן.

ניהול התוכן באתרי האינטרנט

בוועדה המקומית **שורקת** אין גורם האחראי לפרסום באתר הוועדה את כל המידע התכנוני המחויב בחוק, כמו פרסום מידע על תכניות מפורטות והודעות בנושאי תכנון ובנייה. המועצה האזורית **ברנר** התקשרה עם ספק חיצוני לניהול התוכן באתר האינטרנט של המועצה בלי להגדיר לספק הליכי עבודה מפורטים לגבי ניהול האתר.

באתר האינטרנט של עיריית **רהט** אין מידע על פעילות מחלקות העירייה והשירותים שהן מספקות, ומצוינים בו רק שם מנהל המחלקה ומספר השלוחה הטלפונית. מחלקות העירייה אינן שותפות בהעלאת התכנים לאתר ולא נקבעו בהן אנשי קשר שתפקידם להעביר מידע ותכנים לממונה על ניהול האתר, לצורך פרסומם.

עדכניות אתרי האינטרנט

באתרי האינטרנט של רוב הרשויות המקומיות שנבדקו במדגם אין ציון של תאריך העדכון האחרון של המידע המופיע באתרים⁷.

תפעול אתרי האינטרנט ותחזוקתם

לרשויות המקומיות **אור יהודה** ו**רהט** אין הסכמים עם הספקים החיצוניים שמעניקים להן שירותי אחסון⁸ ותחזוקה לאתרי האינטרנט, לשם הסדרת תפעול האתרים ותחזוקתם על ידי הספקים בהתאם לצורכיהן. לרשויות המקומיות **נס ציונה**, **גדרה** ו**ברנר** יש מסמכי התקשרות עם הספקים אך אין הם מסדירים את כל הנושאים הנדרשים עם הספקים, ובחלקם חסרות הוראות, כמו הוראות לגבי סדרי העבודה בין הרשות לספק והפיקוח אחר פעילותו, לגבי עדכון האתר ועריכת שינויים בו, לגבי טיפול בתקלות ולגבי תחזוקת האתר.

הרשויות המקומיות **אור יהודה**, **נס ציונה**, **רהט** ו**ברנר** לא ביקרו את הליך הטיפול בתקלות באתרי האינטרנט, לרבות את משכי הזמן שנדרשו לטיפול בהן, ולא עקבו אחר קיום התחייבויות הספקים לתפעול האתרים ולתחזוקתם.

7 למעט עדכונים שוטפים בנושאים ממוקדים מהרשות המקומית, כמו רישום למוסדות חינוך.
8 אחסון (או "אירוח") של דפי אינטרנט ושל קבצים אחרים על שרתים שבאחריות הספקים.

נהלים לניהול אתרי האינטרנט, לתפעולם ולתחזוקתם

לרשויות המקומיות **אור יהודה, לוד, נס ציונה, רהט, ברנר, וגדרה** ולוועדות המקומיות **זמורה ושורקות** אין נהלים מאושרים המסדירים את הליך זרימת המידע ואת אופן פרסומו באתרי האינטרנט שלהן, לרבות הוראות בדבר הליכי העבודה של האחראים להזרמת המידע והעלאתו לאתר והליכי אישור התכנים והבקרה על פרסום המידע. עוד נמצא כי אין להן נהלים הכוללים הוראות מפורטות בנושא בדיקה שגרתית של עדכניות המידע שבאתר ועדכון בהתאם לצורך, כמו תדירות בדיקת המידע, מי האחראים לבדיקת המידע ולהליך עדכון, וכן הוראות לתפעול אתרי האינטרנט ולתחזוקתם שיקבעו את סדרי העבודה ואת יחסי הגומלין של הרשויות עם הספקים החיצוניים (למשל הליך הטיפול בתקלות, האחראים לקשר עם הספקים, הוראות לגבי המעקב אחר הטיפול בתקלות ועוד).

התאמת נגישות אתרי האינטרנט לאנשים עם מוגבלות

הרשויות המקומיות **אור יהודה, לוד, רהט, גדרה וברנר** והוועדות המקומיות **לוד, נס ציונה, שורקות וזמורה** לא בדקו את מידת הנגישות של אתרי האינטרנט שלהן לאנשים עם מוגבלות, כמתחייב מתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013. בדיקה זו הייתה צריכה להיעשות על פי טופס בדיקה שפרסמה הנציבות עד ל-25.4.14.

הגנה על אתרי האינטרנט ואבטחת מאגרי המידע

הרשויות המקומיות **אור יהודה, לוד, נס ציונה, רהט, גדרה וברנר** והוועדות המקומיות **זמורה ושורקות** לא הסדירו בהסכמים עם הספקים החיצוניים שמספקים להן שירותי אחסון לאתרי האינטרנט את נושא הגנת האתרים ואבטחתם, לרבות דרישותיהן מהספקים בנושא מהותי זה.

המועצה המקומית **גדרה** התקשרה עם ספק חיצוני לשם הענקת שירותים מקוונים לתושבים, אך לא קבעה בהסכם ההתקשרות תחומי אחריות והוראות לגבי אבטחת מידע ולגבי מאגרי המידע המוחזקים או המנוהלים על ידי הספק, בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986. בנוסף על כך, במועד הביקורת לא היה בידי המועצה האזורית **ברנר** הסכם התקשרות עם הספק החיצוני שמספק לה שירותים מקוונים ואין ברשותה מידע אם נקבעו בהסכם עמו הוראות בנושאי אבטחת מידע ובעניין ניהול מאגרי המידע.

לרשויות המקומיות **אור יהודה, לוד, נס ציונה, רהט, גדרה וברנר** אין נהלים מאושרים לגבי דרישות ההגנה על אתרי האינטרנט, לגבי סדרי העבודה עם הספקים שמעניקים להן שירותי אחסון לאתרים ולגבי יחסי הגומלין שלהן עמם, לרבות בנושא בדיקות האבטחה והבקרה שעליהן לעשות יחד עם הספקים. לרשויות המקומיות **אור יהודה, לוד, נס ציונה, גדרה וברנר** אין נהלים כאלה בנושא אבטחת המידע וניהול מאגרי המידע המסדירים את סדרי העבודה שלהן עם הספקים שמעניקים להן שירותים מקוונים.

הרשויות המקומיות **לוד**, **נס ציונה**, **רהט**, **ברנר וגדרה** לא בדקו באופן יזום את פעילות הספקים שמעניקים להן שירותי אחסון לאתרי האינטרנט בכל הקשור להגנה על אתרי האינטרנט, ולא ביקשו מהם לבדוק או לאשר כי האתרים אכן מוגנים. הרשויות המקומיות **אור יהודה**, **לוד**, **נס ציונה**, **ברנר וגדרה** לא בדקו באופן יזום וסדור את שירותי הספקים שמעניקים להן שירותים מקוונים בכל הקשור לאבטחת המידע ולניהול מאגרי המידע.

ההמלצות העיקריות

על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות לנקוט לאלתר צעדים לתיקון הליקויים שנמצאו בתפקודן לגבי פרסום מידע באתרי האינטרנט ולגבי תפעול האתרים, ובכלל זה לגבי שקיפות המידע וזמינותו, לגבי הנגשתו לאנשים עם מוגבלות ולגבי אבטחת האתרים.

כמאסדר השלטון המקומי, על משרד הפנים לבחון בהקדם את צרכי הרשויות המקומיות במתן הנחיות ובגיבוש סטנדרטים בנושא ניהול אתרי האינטרנט ותפעולם, ולפעול לגיבושם בין היתר בכל הקשור למילוי חובות הרשויות להעלאת תכנים המחויבים על פי חוק. כמו כן עליו לפעול להגברת המודעות בקרב מקבלי החלטות בשלטון המקומי בדבר החשיבות והתועלת שתצמח לרשות המקומית ולוועדה המקומית משכלול האתר גם בתחומים אשר אינם מחויבים בחוק. על משרד הפנים לשקול את המתכונת המתאימה לכך, בהתחשב בריבוי הגורמים הנוגעים בדבר. הגברת מעורבותו של משרד הפנים בנעשה בתחום זה עשויה להביא לשיפור בנושא פרסום המידע באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ושל הוועדות המקומיות ובתפעול האתרים, ולתיקון הליקויים הרבים שנמצאו בביקורת.

נוכח העובדה כי קיימים היבטים דומים או חופפים בין ניהול אתרי אינטרנט ברשויות המקומיות לבין ניהול אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה, ולאור העובדה כי בתקשוב הממשלתי וביחידת ממשל זמין⁹ נצבר ידע וניסיון רב, מן הראוי כי משרד הפנים יבחן עם משרד ראש הממשלה את האפשרות להנחיל ידע וניסיון זה לרשויות המקומיות.

על משרד ראש הממשלה (שמתוקף תפקידו אחראי החל בינואר 2015 ליחידת התקשוב הממשלתי ובכללה יחידת ממשל זמין) לבחון את הצורך בקבלת החלטות בנושאים עקרוניים ובעלי היבטים לאומיים הנוגעים לאתרי האינטרנט בשלטון המקומי. יודגש כי לבד מהתועלות לשלטון המקומי באסדרה מרוכזת של הנושא, קיימות תועלות גם לשלטון המרכזי, וביניהן קידום מואץ של המטרות הכלליות שנקבעו על ידו לשיפור והידוק הקשר בין הציבור לממשל, ולקבלת תמונת מצב כוללת ועדכנית בנושאים שונים הנוגעים לשלטון המקומי, לרבות במצבי חירום.

9 יחידת ממשל זמין היא מערך הפועל במסגרת רשות התקשוב הממשלתי ליצירת תשתית מאובטחת לאחסון ולניהול של יישומים ושל אתרי אינטרנט ממשלתיים ולניצול טכנולוגיית המידע והאינטרנט לשם יצירת תשתית טכנולוגית להפצת מידע, לביצוע תשלומים ולמתן שירותים ממשלתיים נוספים לציבור.

סיכום

ניצול טכנולוגיית המידע לצורך שיפור, ייעול והידוק הקשר ההדדי בין הציבור לשלטון המקומי הוא משימה המהווה אתגר מקצועי וניהולי שמחייב קבלת החלטות אסטרטגיות ושיתוף פעולה בין גורמים רבים. להפעלה של אתרי האינטרנט בשלטון המקומי היבטים חברתיים וכלכליים ולחלקם נגיעה גם ברמה הלאומית, למשל בנושאים הבאים: נגישות למידע, שקיפות ושיתוף הציבור גם בפריפריה, התייעלות וחיסכון במשאבים על ידי מתן חלק מהשירותים באופן מקוון, הגנה ואבטחת אתרים ממתקפות של לוחמת רשת (סייבר) והנגשה לאנשים עם מוגבלויות. כחלק מקידום תפיסת "ממשל זמין" (e-gov)¹⁰ קיבלה הממשלה כמה החלטות ב-12 השנים האחרונות, ובין היתר נקבעו בהן עקרונות שיכולים לשמש גם את השלטון המקומי.

על הרשויות המקומיות במדינה מוטלות האחריות והחובה להקים אתרי אינטרנט ולהפעילם בהתאם לחוק ועל הוועדות המקומיות מוטלת החובה לפרסם מידע באתר האינטרנט של הרשות או של הוועדה. הליקויים שהועלו בדוח זה מצביעים על כשלים בניהול אתרי האינטרנט על ידי רשויות מקומיות ועל ידי ועדות מקומיות ועל אי-ציות להוראות החוק, הפוגעים בשקיפות המידע לציבור ובזמינותו. על הרשויות ועל הוועדות המקומיות לפעול לאלתר למילוי דרישות החוק בנושא זה. על משרד הפנים מצידו, כמאסדר השלטון המקומי, להגביר את מעורבותו ולפעול ללא דיחוי לכך שהרשויות תקיימנה את מחויבויותיהן בנושא זה.

היות שכיום אין ראייה כוללת לגבי ניהול אתרי האינטרנט ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות, אין להן הנחיה מרכזית ואין סטנדרטים המחייבים את כלל הרשויות והוועדות המקומיות, גיבשה כל רשות וועדה מקומית דרכי פעולה לפי מיטב הבנתה. אופן הפעולה המתואר טומן בחובו חוסר יעילות ובזבוז. יש מקום שהשלטון המקומי בשיתוף עם משרד הפנים יבחן דרכים לריכוז משאבים ולהתמודדות משותפת עם האתגרים הניצבים בפניהם בהפעלת אתרי האינטרנט, כדי למנוע בזבוז וחוסר יעילות.

אף שמטרת הנגשת המידע והשירותים לציבור משותפת לשלטון המקומי ולממשלה, משרד הפנים לא הנחיל לשלטון המקומי את התובנות שגיבשה הממשלה בנושא ואף לא פעל לריכוז משאבים וידע כמצופה מתפקידו כמאסדר של השלטון המקומי.

נוכח הליקויים שנמצאו בתפקוד הרשויות והוועדות המקומיות, על משרד הפנים לגלות מעורבות רבה יותר בכל הקשור ליעול הטיפול באתרים ולהגברת השקיפות הציבורית. כמו כן עליו למצוא דרכים ליעיל את השירותים שמעניקות הרשויות המקומיות לתושבים ולשפרם, כדי שהן יעמדו במטרות שלשמן הוקמו אתרי האינטרנט.



10 "ממשל זמין" הוא המונח העברי למושגים באנגלית e-Government, Digital Government או Online Government. מיום זה נועד בעיקר לחבר את משרדי הממשלה לאינטרנט, ליצור תשתית מאובטחת לאחסון אתרי אינטרנט ממשלתיים ולניהולם, ולניצול טכנולוגיית המידע והאינטרנט לשם יצירת תשתית טכנולוגית להפצת מידע, לביצוע תשלומים ולמתן שירותים ממשלתיים נוספים לציבור.

מבוא

1. מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של הרשויות הציבוריות כלפי אזרחי המדינה ותושביה נגזרת חובתן של הרשויות הציבוריות להתנהל בשקיפות. הזרמת מידע ציבורי מהרשות הציבורית אל הפרט היא בבחינת תנאי חיוני לקיומה של ביקורת ציבורית, לנשיאה באחריות ולמימוש מלא של חופש הביטוי. טכנולוגיית המידע והתקשורת, ובעיקר האינטרנט, מספקת כלים נוחים וזמינים להעמדת מידע רב לרשות הציבור, לעדכון במהירות ובנוחות ולהפצתו לכל משתמש ברשת, ובכך מגבירה את השקיפות, את האמון ואת המעורבות האזרחית.¹¹ "ייצור מידע, איסופו והפצתו היו מאז ומתמיד מכשירי מפתח בפעילות השלטונית, אלא שבעידן של דרכי תקשורת מתקדמות ומשתנות, דומה שמשנתנות גם הציפיות האזרחיות בנוגע לשקיפות השלטונית, לזמינות המידע השלטוני, לדרכי התקשורת עם הממשל ולתועלת שאפשר להפיק מהן לקידום הטוב הציבורי"¹².

בספטמבר 2011 הושק המיזם הבין-לאומי "שותפות ממשל פתוח" (Open Government Partnership)¹³, המחבר בין מדינות שמבקשות לקדם עקרונות כמו שקיפות, שיתוף הציבור, נגישות למידע ואחריותיות באמצעות הגברת הנגישות לטכנולוגיות חדישות.¹⁴ היתרון העיקרי בעידן הדיגיטלי לקידום עקרונות אלה הוא היכולת לפקח על מעשי השלטון. יתרון נוסף הוא שמהנגשת מידע בתחומים שונים אפשר להפיק תועלת ציבורית וכלכלית ולעודד פיתוח ויזמות.¹⁵ באפריל 2012 החליטה ממשלת ישראל¹⁶ להצטרף ל"שותפות ממשל פתוח" ולקדם את מדיניות השקיפות ונגישות המידע בממשלה.

2. בשנים האחרונות הקימו משרדי ממשלה ורשויות מקומיות בישראל אתרי אינטרנט כדי לפרסם מידע ולהנגיש שירותים לציבור. במשך השנים חלה התפתחות בהיצע של אתרים אלה, וכיום הם מעניקים לציבור גם שירותים מקוונים כמו מילוי טפסים ומשובים, רישום למוסדות חינוך, הגשת בקשות או תלונות וביצוע תשלומים, ובכך חוסכים את זמנם של התושבים ואת זמן הרשות ומשאביה.

טכנולוגיות המידע, ובראשן האינטרנט, מאפשרות מתן שירותים יעילים, מהירים וזמינים לציבור וכרוכות בעלויות תפעול וניהול נמוכות יחסית. המשתמש באתר האינטרנט אינו מוגבל לשעות הקבלה של הרשות הציבורית ויכול לקבל את המידע והשירותים בכל שעות היממה, ומכל מקום. באמצעות טכנולוגיות אלה ניתן לשתף עם הציבור מידע, ובכך ליצור שקיפות וליישם אחריותיות, וכן ניתן ליצור באמצעותן מנגנונים שיאפשרו לציבור להשתתף בתהליכי קבלת החלטות עצמם. הדבר תורם לתקשורת דו-צדדית בכך שגם הציבור מתקשר עם השלטון. מכאן שמידע המועבר באמצעות האינטרנט צריך להיות מקיף ומלא, זמין ועדכני

-
- 11 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2007), "העמדת מידע לרשות הציבור בידי גופי השלטון המקומי", עמ' 209-253; מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב, "השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור", עמ' 202-227.
- 12 תהילה שורץ אלטשולר, מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ינואר 2012, עמ' 17.
- 13 בהובלת נשיא ארה"ב וראש ממשלת בריטניה.
- 14 כרמית הבר, ממשל פתוח מקוון בישראל - הזדמנויות ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2012, עמ' 7.
- 15 תהילה שורץ אלטשולר, מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ינואר 2012.
- 16 החלטה מס' 4515.

(כדי להעביר לאזרח ולקבל ממנו מידע ענייני 24 שעות ביממה), מהימן (המידע חייב להיות בדוק, נאמן לאמת ומעודכן בתדירות), מאובטח ומחייב¹⁷.

מידע מובן ונגיש לכל אדם הוא תנאי בסיסי לאימוץ יזמת הממשל הפתוח ולהטמעתה. הפצת מידע המובן למתי מעט ושימוש בכלים טכנולוגיים שאינם נגישים לכל אזרח מאפשרים מונופולין על הידע ומחזקים יחסי כוחות קיימים בחברה¹⁸. מכאן שאתרי האינטרנט והשירותים המקוונים צריכים להיות נגישים וזמינים מבחינת התוכן, השפה והמבנה לכל שכבות האוכלוסייה, לרבות מגזרי המיעוטים ואנשים עם מוגבלות (ראו פירוט בהמשך).

3. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012 עולה כי 73.6% מהאוכלוסייה בישראל השתמשה במחשב וכי 70.8% מהאוכלוסייה גלשה באינטרנט¹⁹.

על פי סקר שהתקיים באפריל 2012²⁰ השימושים הנפוצים ביותר באתרי אינטרנט ממשלתיים היו חיפוש מידע (92%), הורדת טפסים (70%), ביצוע תשלומים (52%), זימון תור (41%), הגשת טפסים (36.5%), הבעת דעה (28%) והגשת תלונות (26%).

אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות

בסעיף 248 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) ובסעיף 113 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) נקבע כי רשות מקומית תקים אתר אינטרנט נגיש לציבור ותפעילו ללא תשלום.

רשות מקומית היא גורם מרכזי המשפיע על חיי תושביה באופן יום-יומי. העומדים בראש הרשות הם נבחרים, וכלכלה הם מחויבים לנורמות של ניהול תקין, לשקיפות ולערכי הדמוקרטיה. אחד הכלים המרכזיים להפחתת הסיכון לשחיתות בשלטון המקומי הוא הגברת השקיפות. שקיפות נמדדת בראש ובראשונה במידת הגילוי, בנגישות המידע ובזמינותו לציבור, וכל זאת ניתן להשיג בקלות יחסית על ידי ניהול אתר אינטרנט מקומי בכל רשות מקומית. לצורך השקיפות נודעת חשיבות גם לכך שהמידע יהיה ענייני ואיכותי. מכאן שעל אתר האינטרנט של הרשות המקומית לספק מידע נדרש, מובן, ענייני ועשיר²¹. אתר אינטרנט המופעל על ידי רשות מקומית הוא כלי זמין והפעלתו ותחזוקתו כרוכות בעלויות נמוכות יחסית לעומת כלים אחרים.

אתר אינטרנט מתקדם של רשות מקומית יבטא ממדים רבים של ניהול ציבורי: התייחסות אל האזרח כלקוח; מתן שירות יעיל; שקיפות, זמינות ומתן מידע; חדשנות והיענות; ומקצוענות. ממשל מקוון יכול לשמש לאספקת שירותים מקומיים, לשילוב התושב בתהליכי קבלת החלטות מקומיים ולקיום קשרים מורכבים בין יחידים וקבוצות בקהילה המקומית²². בנוסף על כך אתר האינטרנט של הרשות

17 מרכז המחקר והמידע של הכנסת: 1. "ממשל זמין בשלטון המקומי", 2012; 2. "פרסום על-פי חוק בעיתונות ובאינטרנט: עלות, זמינות ואפקטיביות", 2009; מבקר המדינה, דוח שנתי 53, "השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור", עמ' 202-227.

18 כרמית הבר, ממשל פתוח מקוון בישראל - הזדמנויות ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2012, עמ' 18.

19 שנתון סטטיסטי לישראל 2014, הסקר החברתי, בני 20 ומעלה לפי שימוש במחשב ובאינטרנט ולפי תכונות נבחרות, 2012, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

20 מרכז גוטמן לסקרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל 2012. הסקר הובא בדוח של כרמית הבר, ממשל פתוח מקוון בישראל - הזדמנויות ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2012, עמ' 40.

21 "מדד שקיפות ברשויות מקומיות 2013", עמותת שקיפות בינ"ל-ישראל, מאי 2014. העמותה פועלת לקידום נורמות של אתיקה ושל שקיפות כחלק מהמאבק לצמצום השחיתות בחברה הישראלית.

22 המדריך לנבחר ברשות המקומית "מועצת הרשויות המקומיות", משרד הפנים, מפעם, 2013, עמ' 91.

המקומית יכול לשמש לפנייה לקבלנים, ליועצים ולנותני שירותים אחרים. מידת השימוש בטכנולוגיות המידע ברשות המקומית מעידה על הרצון לשפר תהליכים, להפחית את ממדי השחיתות ולהגביר את אמון הציבור ברשות.²³

רשויות מקומיות שמגישות מיזמתן מידע שימושי לציבור באמצעות אתרי האינטרנט (בנוסף על המידע שהן מחויבות לפרסם לפי החוק) ושמעניקות שירותים מקוונים לציבור, תורמות לשיפור השירות לאזרח ולמימוש זכויותיו. היתרונות שיכולים לצמוח לרשות המקומית מהפעלת השירותים המקוונים הם הפחתת מספר הפניות לקבלת מידע ושירותים בערוצי השירות המסורתיים; מילוי טפסים והזנת נתונים למערכות המחשוב ישירות בידי מקבלי השירות; וחיסכון בזמן ובמשאבים כתוצאה מהקטנת מספר הפרסומים המודפסים.²⁴

מהאמור לעיל עולה כי ההפעלת אתרי אינטרנט על ידי רשויות מקומיות היבטים חשובים ומגוונים ומשום כך ניהולם צריך להיעשות בצורה מוסדרת ובהתאם לכללים ולהוראות.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2014 עד מרץ 2015 בדק משרד מבקר המדינה את נושא ניהול אתרי האינטרנט בשלטון המקומי ואופן תפעולם. לצורך זה נבדק אם כל 257 הרשויות המקומיות בישראל מפעילות אתר אינטרנט, כמחויב בחוק. עוד נבדק פרסום המידע באתרי האינטרנט, בהתאם לנורמות מחייבות ובהתאם לנורמות בלתי מחייבות אך רצויות, בקרב מדגם²⁵ של 36 רשויות מקומיות ו-32 ועדות מקומיות שמרחב התכנון המקומי שלהן כולל את הרשויות המקומיות שנבדקו. ביקורת עומק שעסקה בהיבטים של ניהול ותפעול אתרי האינטרנט נערכה בשש רשויות מקומיות מתוך 36 הרשויות במדגם. שש הרשויות הן עיריית אור יהודה, לוד, נס ציונה ורהט, המועצה המקומית גדרה והמועצה האזורית ברנר. בנוסף על כך נערכה ביקורת העומק בוועדות המקומיות לוד, נס ציונה, רהט, זמורה ושורקות, שנבדקו גם במדגם. בדיקות השלמה לבחינת מעורבות השלטון המרכזי בתחום נעשו במשרד הפנים, ברשות התקשוב הממשלתי הפועלת במסגרת משרד ראש הממשלה, וכן ביחידה הממשלתית לחופש המידע ובנציבות לשוויון זכויות אנשים עם מוגבלות, הפועלות במסגרת משרד המשפטים, וכן במרכז השלטון המקומי בישראל.

- 23 אילת רותם, ממשל זמין ברשויות המקומיות בישראל: היבט השוואתי, אוניברסיטת תל אביב, 2007.
- 24 "הנבחר, הציבור והתקשורת", הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, משרד הפנים, מפעם, ספטמבר 2013; מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב, "השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור", עמ' 202-227.
- 25 למדגם נבחרו 13 עיריות, 16 מועצות מקומיות ו-7 מועצות אזוריות, בהתאם לשיעורן מתוך כלל הרשויות המקומיות, ובהתאם לשיעורו היחסי של כל מגזר (יהודי, ערבי, דרוזי). בדיקת השלמה למדגם נעשתה ביוני 2015 בעקבות תשובות שהתקבלו מהרשויות המקומיות.

רקע נורמטיבי

1. החוק מחייב כאמור את הרשויות המקומיות להקים אתרי אינטרנט ולהפעילם. הרשות המקומית נדרשת להציג באתר האינטרנט מידע שעליה לפרסם על פי דין ברשומות²⁶ או בעיתון וכן מידע הנוגע אליה ששר הפנים פרסם בהתאם להודעתה. מידע כזה כולל, בין היתר, חוקי עזר והודעות בדבר שיעורי הארנונה. כמו כן נקבע כי על הרשות המקומית לפרסם פרוטוקולים של ישיבות המועצה בדלתיים פתוחות, לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה, וכן הקלטות או תמלילים של הישיבות. התיקון לפקודת העיריות ולפקודת המועצות המקומיות משנת 2007²⁷ חייב את הרשויות המקומיות להקים אתרי אינטרנט ולהפעילם עד 27.12.08, אלא אם כן קיבלו ארכה משר הפנים עד ל-27.6.09.
2. חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), והתקנות שהותקנו מכוחו מעגנים בחקיקה את זכותו של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשויות ציבוריות, ובכללן רשויות מקומיות. על פי סעיף 5(א) לחוק חופש המידע ותקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות חופש המידע), על הרשות המקומית לפרסם דוח שנתי שיכול מידע על פעילויותיה ועל תחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה, וכן עליה לפרסם מדי שנה דיווח של הממונה על הפעלת חוק חופש המידע. עוד נקבע כי רשות שיש לה אתר אינטרנט חייבת לפרסם בו דוח זה. חוק חופש המידע ותקנותיו קובעים מידע נוסף שעל הרשות המקומית לפרסם באתר האינטרנט שלה, כמו מידע שיש בידה על איכות הסביבה.
3. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), מפרט את חובותיה של הוועדה המקומית להנגשת מידע לציבור על ידי פרטומו באתר האינטרנט שלה או באתר האינטרנט של הרשות המקומית הנוגעת לדבר. למשל סעיף 11(א) לחוק התכנון והבניה קובע כי באתר האינטרנט של הוועדה המקומית יפורסמו תכניות, הודעות או מסמכים אחרים לפי החוק. עוד נקבע כי האתר יהיה נגיש לכלל הציבור ללא תשלום וכי הפרסום בו ייעשה באופן שיבטיח את זמינותו, את שמירתו ואת היכולת לאחזרו ולהפיק ממנו פלט.
- תיקון מספר 101 לחוק התכנון והבניה²⁸ שפורסם בתחילת אפריל 2014 (להלן - הרפורמה בחוק התכנון והבניה) התייחס, בין היתר, לצורך להגביר את השקיפות ביחס לעבודת מוסדות התכנון. במסגרת התיקון נכנסו לתוקף החל בתחילת אוגוסט 2014 סעיפים העוסקים בפרסום מידע נוסף באתרי האינטרנט של הוועדות המקומיות.
4. תקנה 35 בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות הנגישות לשירות) מפרטת את חובתו של כל גוף המספק שירות ציבורי או מידע על אודות שירות ציבורי באמצעות האינטרנט, לרבות מסמכים, דפים, יישומים וכל מידע אחר, להתאימו כך שיהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות. בהגדרה זו נכללות הרשויות המקומיות. עוד נקבע כי גוף כזה יפרסם באתר האינטרנט שלו, אם קיים, את התאמות הנגישות אשר בוצעו בשירות ובמקומות הציבוריים שניתן בהם השירות ויפרסם בו גם את שמו של רכז הנגישות שמינה, את מקום משרדו ואת דרכי הפנייה אליו.
5. בחוקים שונים נקבעו סוגי מידע נוספים שחובה על הרשויות המקומיות לפרסם באתרי האינטרנט שלהן. לדוגמה: הודעה על הסמכת פקח מסייע, על פי סעיף 10(ב) לחוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011; פרסום פרטי

26 העיתון הרשמי של מדינת ישראל, שבו מתפרסמות הודעות רשמיות שונות, וכן החקיקה בישראל עם היווצרה. הרשומות כוללות בין היתר הצעות חוק, את ספר החוקים ואת ילקוט הפרסומים (מתוך ויקיפדיה).

27 חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 110), התשס"ח-2007.

28 חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014.

הממונה על תלונות הציבור והדרכים להגיש לו תלונה, על פי סעיף 17 לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008; ופרסומים של מנהל יחידת הנוער, על פי סעיף 8 לחוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011.

חובת הקמת אתרי אינטרנט על ידי הרשויות המקומיות

בדברי ההסבר להצעת החוק שעסקה בהטלת החובה על הרשויות המקומיות להקים אתרי אינטרנט, הוסבר כי מטרתו להפוך את המידע על שירותי הרשויות המקומיות לזמין ולנגיש יותר לתושביהן ולשפר את הקשר בין האזרח למוסדות השלטון, לרבות עם חברי המועצה הנבחרים. אתרי האינטרנט נועדו גם להגביר את שיתוף הציבור וליצירת קשר בלתי אמצעי בין הרשות המקומית לבין התושבים לשם קידום תכניות, לשם שיתופם בהליכי קבלת החלטות, לשם עריכת משוברים על פעילות הרשות, לשם הבעת דעות, לשם מענה לשאלות התושבים וכו'.²⁹

בספטמבר 2009 הוגשה עתירה לבית המשפט המחוזי בנצרת³⁰, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, נגד 35 רשויות מקומיות, ובה ביקשו העותרים כי בית המשפט יורה לרשויות אלה לפעול למילוי חובתן להקמת אתר אינטרנט נגיש וזמין לטובת הציבור ולרווחתו. בדיון שהתקיים בבקשה שהוגשה במסגרת ההליך האמור³¹ קבע השופט כי "הנפגע הישיר... הוא הציבור הרחב אשר התיקון לחוק [בדבר הטלת החובה על הרשויות המקומיות להקים אתר אינטרנט] נועד לקדם את האינטרסים שלו". בפסק דין שניתן בהסכמה במחצית הראשונה של מרץ 2010 הורה השופט לכל אחת מהרשויות שהעתירה התייחסה אליהן להקים אתר אינטרנט ולהפעילו בתוך 120 יום, וכן פסק לפרסם באתר מידע כפי שנקבע בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות.

באוגוסט 2010 הגישו המבקשים לבית המשפט בקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט נגד 20 רשויות מקומיות שנכללו בעתירה האמורה לעיל, מאחר שלא מילאו אחר פסק הדין. בהחלטה של בית המשפט במחצית הראשונה של דצמבר 2010 קבע השופט: "איני מקבל כלל ועיקר מצב בו צד להליך משפטי יתעלם במופגן מהחלטות בית המשפט, לא כל שכן כאשר מדובר ברשויות ציבוריות הפועלות על פי דין". לאחר הגשת הבקשה ותוך כדי ניהול ההליך נגד הרשויות נמחקו אט אט מהבקשה אותן הרשויות שהחלו להפעיל אתרי אינטרנט.

-
- 29 הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 111) (ממשל זמין), התשס"ח-2007, הצ"ח הכנסת התשס"ח, עמ' 44.
- 30 עת"מ (נצרת) 326/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית בית שאן (פורסם במאגר ממוחשב, 1.6.11).
- 31 בש"א (נצרת) 29/10 עיריית בית שאן נ' התנועה למען איכות השלטון בישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 25.2.10).

בתאריכים 24.11.14-18.11.14 בדק משרד מבקר המדינה אם לכלל 257 הרשויות המקומיות בישראל יש אתר אינטרנט פעיל. בדיקה חוזרת בוצעה ב-14.1.15. נמצא כי ל-16 רשויות מקומיות³² (כ-6% מכלל הרשויות) לא היה במועד זה אתר אינטרנט. עוד נמצא כי לשלוש רשויות מקומיות אחרות³³ יש כתובת אתר אינטרנט, אך כתובת זו מובילה להודעה כי האתר בבנייה או בשדרוג, כלומר אינו פעיל וזמין לציבור.

תשע רשויות מקומיות³⁴ מתוך 19 הרשויות שמצא משרד מבקר המדינה כי אינן מפעילות אתר אינטרנט כנדרש בחוק, חויבו בזמנו, על ידי בית המשפט בפסק הדין ממרץ 2010 להפעיל אתר כאמור. שתיים מהן³⁵ נכללו בבקשה לביזיון בית המשפט מאוגוסט 2010 והעתירה נגדן נמחקה לאחר שדווח לבית המשפט כי קיימו את פסק הדין.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה ל-19 הרשויות המקומיות שאינן מפעילות אתר אינטרנט זמין ונגיש לרשות הציבור - כשבע שנים לאחר כניסתו לתוקף של החוק המחייב זאת. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את התנהלות הרשויות המקומיות שנכללו בעתירות מ-2009 ומ-2010, אשר בניגוד לפסק הדין ולהצהרתן בפני בית המשפט לא הפעילו עד מועד סיום הביקורת בינואר 2015 אתרי אינטרנט זמינים לציבור.

הרשויות המקומיות טובא זנגרייה, מבואות החרמון, ערערה וערערה בנגב תיקנו את הליקוי בעקבות הביקורת והפעילו אתרי אינטרנט לטובת הציבור.

נמצא כי משרד הפנים לא פיקח על הרשויות המקומיות בנוגע למילוי חובתן להקים אתר אינטרנט פעיל ונגיש לציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שלא נקט צעדים שיבטיחו כי הרשויות המקומיות יקיימו את החובה המוטלת עליהן להקים אתרי אינטרנט ולהפעילם. במצב דברים זה רשויות מקומיות אינן מקיימות את הוראות החוק ואינן מנגישות מידע חיוני לתושביהן, ובכך נפגעת זכותם של התושבים לקבל מידע מהרשויות המקומיות ונפגעת רמת השירות הניתנת לתושבים.

מעורבות השלטון המרכזי בהיבטי הניהול והתפעול של אתרי האינטרנט בשלטון המקומי

כדי שניהול אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ייעשה באופן יעיל, וכדי שתפעולם יהיה תקין, רצויה יצירת תשתית נורמטיבית אחידה וסטנדרטים מחייבים, שיבטיחו את מימוש היעדים שלשמן

- | | |
|----|---|
| 32 | בענה, ג'וליס, חורפיש, טובא זנגרייה, כפר ברא, כפר קרע, לקייה, מעיליא, סאג'ור, עילוט, עין מאהל, ערערה בנגב, פוריידים, ראמה, ריינה ושעב. |
| 33 | בית שאן, מבואות החרמון וערערה. |
| 34 | בענה, בית שאן, טובא זנגרייה, סאג'ור, עילוט, עין מאהל, ראמה, ריינה ושעב. |
| 35 | בית שאן וריינה. |

הוקמו אתרים אלו. להפעלה תקינה ומקצועית של אתרי אינטרנט על ידי רשויות מקומיות ועל ידי ועדות מקומיות בהתאם לנורמות ולסטנדרטים מתאימים ואחידים נדרשות היערכות של גופים מאסדרים וקבלת החלטות בהתאם, מתוך ראייה כוללת של השלטון המקומי ומתוך הבנת צרכיו ומאפייניו.

נמצא כי בניגוד למשרדי הממשלה, לרשויות המקומיות לא נקבעו נהלים וסטנדרטים לניהול, לתפעול ולאבטחה של אתרי האינטרנט, המביאים בחשבון את מאפייניו הייחודיים³⁶. להלן הפרטים:

הסדרת אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה

בשנת 1997 החל אגף החשב הכללי במשרד האוצר במיזם להסדרת תשתית האינטרנט למשרדי הממשלה (להלן - תהיל"ה), ובשנת 1999 החל בביצוע תת-פרויקטים כחלק ממיזם "ממשל זמין" (e-gov), כפי שכונה לאחר מכן.

בשנים 2002-2010 קיבלה הממשלה כמה החלטות³⁷ שכללו בין היתר הנחיות לקידום מיזם "ממשל זמין" במשרדי הממשלה והנחיות להפעלת אתרי אינטרנט ושירותי תשלום מקוונים למשרדי הממשלה.

במרץ 2011 החליטה הממשלה³⁸ להקים יחידת מטה ותקשוב ממשלתי במשרד האוצר (להלן - התקשוב הממשלתי), במטרה לקדם ולייעל את מערך התקשוב הממשלתי ולהעלות את רמת השירות לאזרח. בהחלטה נקבע כי מיזם "ממשל זמין" יועבר לאחריית התקשוב הממשלתי. באוקטובר 2014 החליטה הממשלה³⁹ להעביר את התקשוב הממשלתי⁴⁰, לרבות מיזם "ממשל זמין", ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה החל בינואר 2015. בעת עריכת הביקורת נוהל מיזם "ממשל זמין" על ידי יחידה מיוחדת למיזם בתקשוב הממשלתי (להלן - יחידת ממשל זמין).

באוקטובר 2014 קיבלה הממשלה החלטה⁴¹ בנושא "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'", ובה נקבע כי יש להרחיב את תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, וכי הוא "ישמש מרכז ידע ויועץ מקצועי בתחום התקשוב לממשלה, יפעל לייעול מערך התקשוב ולקידום חדשנות טכנולוגית במשרדי הממשלה ויחידותיהם, ויעמיד טכנולוגיות מתקדמות לשיפור השירות הממשלתי לציבור, הפחתת הנטל הביורוקרטי וקידום

36 נהלים והנחיות כמו הוראות באשר לתכנים הנדרשים באתרים, הנחיות לניהול התוכן ובקרה עליו, הנחיות לגבי זכויות יוצרים, לגבי תנאי השימוש באתר, לגבי מדיניות הפניה לקישורים (לרבות איסור קישור לאתרים המבטאים שנאה, דעות קדומות או אפליה), הוראות בנושא נגישות, הנחיות להגנה על אתרי האינטרנט ומערכות המחשוב ואבטחת המידע.

37 החלטה מס' 1812 מ-12.5.02; החלטה מס' 1912 מ-20.5.04; החלטה מס' 3573 מ-28.4.05; והחלטה מס' 2201 מ-8.8.10.

38 החלטה מס' 3058 מ-27.3.11.

39 החלטה מס' 2099 מ-10.10.14.

40 במסגרת זו הוחלט לשנות את שם יחידת המטה ל"רשות התקשוב הממשלתי".

41 החלטה מס' חכ/41 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום 29.9.14, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה ב-10.10.14. תוקף של החלטת ממשלה שמספרה 2097 (חכ/41).

מדיניות ממשל פתוח⁴². עוד נקבע בהחלטה כי תפקידי יחידת ממשל זמין יהיו, בין היתר, "ייזום, פיתוח ותפעול יישומים מרכזיים וייעודיים להנגשת המידע והשירותים הממשלתיים לציבור... [ו]אספקת שירותים רוחביים מאובטחים למשרדי הממשלה". בהחלטה זו נקבעו הוראות הנוגעות לאתרי האינטרנט של משרדי הממשלה.

הסדרת ההגנה על אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה

התקשוב הממשלתי מייחס חשיבות רבה להגנת אתרי משרדי הממשלה, המערכות הממשלתיות והמידע הנאגר בהן מפני תקיפות. לשם כך פועל התקשוב הממשלתי לבניית מעטפת הגנה מקיפה ושלמה לכלל אתרי הממשלה⁴³.

במסגרת זו גיבשה יחידת ממשל זמין את "מסמך מדיניות אבט"מ [אבטחת מידע] - פיתוח מערכת מאובטחת" מינואר 2015, הקובע קווים מנחים בתחום אבטחת המידע לכל היישומים ולכל אתרי האינטרנט המתארחים במיזם "ממשל זמין" (להלן - המדריך לפיתוח מאובטח). המסמך מכיל הנחיות לפיתוח מאובטח של יישומים ושל אתרי אינטרנט. נוסף על כך נקבעו במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים אחרים נהלים לאבטחת המידע⁴⁴.

נמצא כי בניגוד למשרדי הממשלה, לרשות הרשויות המקומיות אין נהלים וסטנדרטים לאבטחת אתרי האינטרנט שלהן, המביאים בחשבון את המאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות בכל הקשור לנושא ההגנה על אתרי האינטרנט, על מערכות המחשוב ועל המידע שבהם.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי בהחלטת ממשלה מפברואר 2015 (דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת)⁴⁵ נקבע כי משרדי הממשלה המאסדרים גופים או פעילויות החשופים לאיומים של לוחמת רשת (סייבר), יקדמו את הטיפול בהיערכות לאיומים אלו, וכי לשם כך הוחלט על הקמת יחידה להכוונה מקצועית בתחום הגנת הרשת במשרדים אלו. בתשובה נמסר כי משרד הפנים משתייך למשרדי הממשלה האמורים, כמי שאמון על הממשק עם הרשויות המקומיות. משרד ראש הממשלה מסר עוד כי הסדרה כאמור תעוגן בחקיקה במקרים הנדרשים, וכי בשונה מתחומים אחרים הנוגעים לאתרי האינטרנט של השלטון המקומי, ייתכן כי במקרה זה ניתן יהיה להצדיק פגיעה בעקרון העצמאות של השלטון המקומי, בשם הצורך בהתמודדות עם איומים ביטחוניים בתחום אבטחת המידע.

- 42 ב-1.4.12 החליטה כאמור הממשלה (בהחלטתה מס' 4515) להצטרף ליזמה בין-לאומית לממשל פתוח ולקדם את מדיניות ממשל פתוח בממשלה על פי העקרונות האלה: (א) עקרון השקיפות והדיווחיות - הנגשה לציבור של מידע בעל חשיבות ציבורית; (ב) עקרון שיתוף הציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בעבודת הממשלה; (ג) עקרון האחיותיות - מימוש זכותו של הציבור לבקר את ביצועי הממשל ולבחון את תפקודם של נבחרי הציבור ושל משרדי הממשלה; (ד) יישום הטכנולוגיות החדשניות במטרה לשכלל את השירותים הממשלתי לציבור, את זרימת המידע הממשלתי ואת השיח שבין הממשל לציבור.
- 43 על פי אתר האינטרנט של התקשוב הממשלתי במועד עריכת הביקורת, cio.gov.il.
- 44 מבקר המדינה, דוח שנתי 63 ב (2013), "ניהול אבטחת מידע ושירותים של תשתיות אינטרנט ומחשוב עבור משרדי ממשלה", עמ' 277.
- 45 החלטה מס' 2443 מ-15.2.15.

פעולות להטמעת תפיסת "ממשל זמין" (e-gov) בשלטון המקומי

באמצע פברואר 2012 קיימה ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת ישיבה בנושא הטמעת תפיסת "ממשל זמין" (e-gov) ברשויות המקומיות, שמטרתה הייתה לדון בשיתוף הפעולה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בנושא זה.⁴⁶ בישיבה ציין סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר כי יש צורך ביצירת "תהליך שירות" לאזרח שיהיה תהליך שלם, תוך שילוב בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, לשם יצירת "נקודת ממשק יחידה" עבור האזרח. עוד ציין כי שיתוף פעולה עם השלטון המקומי "לא מתקדם בקצב הראוי... [בשל] סוגיות שנוגעות לאמצעים ותקציבים... [ובשל] סוגיות שנוגעות מהשאלה מיהו הגורם המתכלל שבסופו של יום אנחנו מדברים אתו ומייצרים את אותו שת"פ. אם יש 260 רשויות, 'ממשל זמין' לא מסוגל לקיים... שיתוף פעולה עם 260 גופים".⁴⁷

מפרוטוקול הישיבה עולה כי יו"ר הוועדה דאז, ח"כ רונית תירוש, הדגישה כי הזמנה לדיון את נציגי משרד הפנים, אך התשובה שקיבלה הייתה כי "אין להם שום קשר לנושא הזה".⁴⁸ יו"ר הוועדה הנחתה להקים ועדת היגוי משותפת למרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי)⁴⁹ וליחידת ממשל זמין, שתבחן את נושא שיתוף הפעולה ביניהם לשם קידום מתכונת "ממשל זמין" (e-gov) ברשויות המקומיות. ועדת ההיגוי שהוקמה כללה נציגים ממשרד האוצר (מהתקשוב הממשלתי ומיחידת ממשל זמין), ממשרד הפנים וממשרדי ממשלה נוספים, וכן ראשי רשויות מקומיות ונציגים ממרכז השלטון המקומי. ועדת ההיגוי גיבשה מסמך המלצות (להלן - מסמך ההמלצות) ואישרה אותו בישיבתה בסוף פברואר 2013.

במסמך ההמלצות⁵⁰ הוצג החזון לשיתוף פעולה: "יצירת מסגרת פיתרון לשירותים דיגיטליים משותפים, לממשל המרכזי והמקומי, ממוקד לקוח, אשר יאפשר גישה מלאה לכל השירותים הנדרשים לו במקום, בזמן ובאמצעי הנוח לו ובאמצעות כך להביא לשיפור משמעותי ומתמשך ברמת היעילות והשירות לציבור" (ההדגשה במקור).

במסמך ההמלצות נמנו העקרונות למימוש החזון לשיתוף פעולה: ניהול מרכזי ומדיניות מוסכמת על ידי גורם מתכלל מרכזי שיורכב ממטה התקשוב הממשלתי, מוועדת ההיגוי וממינהלת פרויקט משותפת לתקשוב הממשלתי ולשלטון המקומי. גורם כזה יהיה אחראי בין היתר לנושאים האלה: (א) קביעת אסטרטגיה, מדיניות ונוהלי ביצוע משותפים לשלטון המרכזי והמקומי ליישום החזון. התאמת חוקים ותקנות בהתאם, קביעת מדדים, מעקב ובקרה; (ב) יצירת מחויבות של כל משרדי הממשלה להיוועץ בשלטון המקומי ולשתף אותו בכל פעולה הנוגעת לפעילות הרשויות המקומיות בתחום "ממשל זמין" או משפיעה עליה; (ג) קביעת גורם מתכלל אחד, שיהיה אחראי לניהול, לנהלים, לרגולציה וסטנדרטים ולקביעת המדיניות בהתאם לחזון; (ד) הפניית תקציבים ממשלתיים ליישום שיתוף הפעולה בהתאם ליעדים ולתכניות העבודה.

46 אף שהחלטות הממשלה לא הטילו חובה כלשהי על יחידת ממשל זמין לקדם מיזמים בשיתוף עם הרשויות המקומיות, יזמה היחידה כמה מיזמים לשיתוף פעולה עמן, כמו מיזם לפיתוח טפסים אלקטרוניים מקוונים עבור הרשויות המקומיות. יש לציין כי משרד הפנים לא היה שותף ביזמה.

47 פרוטוקול הישיבה מ-13.2.12, עמ' 7.

48 פרוטוקול הישיבה מ-13.2.12, עמ' 24.

49 מרכז השלטון המקומי הוא עמותה ללא מטרת רווח המאגדת את כל העיריות והמועצות המקומיות בישראל. תפקידו העיקרי של מרכז השלטון המקומי הוא לייצג את הרשויות המקומיות ולקדם את ענייניהן בפני הכנסת ובפני גורמי הממשלה השונים, וכן בפני מוסדות וארגונים ממלכתיים וארציים. בנוסף על כך מהווה מרכז השלטון המקומי גורם מקצועי המנחה את הרשויות המקומיות בתחומי פעילותן השונים ומייצג להן (על פי אתר האינטרנט של מרכז השלטון המקומי, www.masham.org.il).

50 "מסמך המלצות לוועדת המדע של כנסת ישראל - חזון ועקרונות שיתוף פעולה - ממשל זמין השלטון המקומי", משרד האוצר - התקשוב הממשלתי - ממשל זמין ומרכז השלטון המקומי, מאי 2013.

התועלות שיפיקו השלטון המרכזי והשלטון המקומי ממימוש החזון, כפי שהוצגו במסמך ההמלצות, הן בין היתר: חיסכון הנובע מהתייעלות (שיפור התפוקות וייעול משאבים) ותרומה לאפקטיביות של הניהול; צמצום הליכים בירוקרטיים וייעול המנגנון הציבורי; חדשנות ארגונית ציבורית-שלטונית. מסגרת שירותים משותפים לשלטון המרכזי והמקומי תספק את צורכי המידע של המשתמשים; תספק מידע יזום לצרכנים ותאפשר להם להשתתף בדיאלוג דמוקרטי; תאפשר הקמה יעילה של שירותים מגוונים; תאפשר לנצל טכנולוגיות מתקדמות ליצירת שירותים מותאמים לצרכנים, באיכות גבוהה, ביעילות ובחיסכון.

במסמך ההמלצות צוין כי חסרה הסדרה של מתכונת "ממשל זמין" (e-gov) בשלטון המקומי, וכי אין סטנדרטים אחידים, תכניות עבודה או תקצוב מתאים המאפשרים שיתוף פעולה בתחום בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. במסמך הוצע כי התקשוב הממשלתי ומינהל השלטון המקומי במשרד הפנים יגבשו הצעה לתקציב מחשוב משולבת לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי.

בסוף יוני 2013 קיימה ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת דיון בנושא מערכות המידע בשלטון המקומי ושיתוף הפעולה עם השלטון המרכזי ועם יחידת ממשל זמין, ובו גם הוצג מסמך ההמלצות. בדיון הדגישו יו"ר הוועדה דאז ח"כ ניצן הורוביץ ומנהלת התקשוב הממשלתי דאז כי בניגוד לשלטון המרכזי, שבמסגרתו פועלים התקשוב הממשלתי ויחידת ממשל זמין, אין לשלטון המקומי גוף מתכלל שהוא בעל סמכות ואחריות לכלל הרשויות, שיכול לסייע ולייעץ להן באופן מקצועי.

נמצא כי שיתוף הפעולה בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי כמתואר לעיל לא קודם.

מנהל יחידת ממשל זמין מסר לצוות הביקורת בינואר 2015 כי שיתוף הפעולה עם השלטון המקומי "לא קודם, בין היתר, מאחר שלא הייתה כתובת וגוף מתכלל אחד שיביא את הרשויות בצורה מסודרת, עם סמכות, אחריות ותקציב".

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי התובנה המרכזית שהופקה מהתהליך האמור הייתה כי מהלך עתידי לשיתוף פעולה (להבדיל מתהליכים מחייבים) בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בתחום הדיגיטציה יצלח רק בהובלה של משרד הפנים, שהוא הגוף הממשלתי האמון על הממשק בין השלטון המרכזי למקומי, ובמעורבות ניכרת של מרכז השלטון המקומי כגורם המתכלל את צורכי הרשויות השונות. עוד נמסר בתשובה כי בעקבות התהליך האמור, ובעקבות ניסיונות נוספים לשיתוף פעולה עם השלטון המקומי, הבשיל הטיפול בכמה נושאים לכדי מימוש, ובין היתר נעשים מאמצים משמעותיים למחשוב תהליכים המערבים את השלטון המרכזי והמקומי. עוד מסר משרד ראש הממשלה כי בשנת 2009 הציעה יחידת ממשל זמין לרשויות המקומיות, באמצעות פורום המנמ"רים ברשויות המקומיות⁵¹, להשתמש בתשתית לפיתוח אתרי אינטרנט, ואולם אף לא אחת מהרשויות לא פנתה ליחידה בבקשה לנצל תשתית זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד ראש הממשלה (שמתוקף תפקידו אחראי החל בינואר 2015 ליחידת התקשוב הממשלתי ובכללה ליחידת ממשל זמין) לבחון את הצורך בקבלת החלטות בנושאים עקרוניים ובעלי היבטים לאומיים, הנוגעים לאתרי האינטרנט בשלטון המקומי. יודגש כי לבד מהתועלות שיפיק השלטון המקומי מאסדרה מרוכזת של הנושא, גם השלטון המרכזי יפיק מכך תועלות, ובהן קידום מואץ של המטרות הכלליות שקבע בכל הנוגע לשיפור והידוק של הקשר בין הציבור לממשל ולקבלת תמונת מצב כוללת ועדכנית בנושאים שונים הנוגעים לשלטון המקומי, לרבות במצבי חירום.

51 פורום מקצועי המאגד מנהלי מערכות מידע ויחידות מחשוב ברשויות המקומיות.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי נוכח החשיבות שהוא מייחס לשיפור השירות לאזרח, בכוונתו לבחון, כחלק מגיבוש המדיניות הדיגיטלית הלאומית, את האפשרויות לשיתוף פעולה בין השלטון המרכזי למקומי, בהובלת משרד הפנים ומרכזו השלטון המקומי.

משרד הפנים

משרד הפנים הוא הגוף הממשלתי המופקד על האסדרה (רגולציה) של השלטון המקומי בישראל, וככזה הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקיין.⁵² מתוקף היותו הגוף המאסדר את ענייני השלטון המקומי, משרד הפנים מפרסם מפעם לפעם בחזורי המנכ"ל הנחיות לרשויות המקומיות. הנחיות אלה חשובות גם לצורך מיסוד נורמות של מינהל ציבורי תקין ולהאחדתן, וכן לצורכי ייעול וחסכון. לפי אתר משרד הפנים⁵³, "פעילות המינהל [המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים] מכוונת לחיזוק מקומו של השלטון המקומי כגורם משמעותי בפיתוח איכות החיים של תושבי המדינה, מתן שירותים וטיפול הקהילות המקומיות, תוך חיזוק הדמוקרטיה המקומית". כגוף שלטון מרכזי תפקידו של משרד הפנים לפעול ליציבותן של הרשויות המקומיות, לבחון דרכים לצמצום הפערים בשירותים הבסיסיים שהן מעניקות לתושבים ולגבש בהתאם לכך מדיניות לפיתוח מוניציפלי, לשיפור התפקוד של הרשויות המקומיות ולחיזוק המינהל התקיין.⁵⁴

אופן ניהול אתרי האינטרנט ותפעולם על ידי הרשויות המקומיות משפיע במידה רבה על מילוי תפקידה של הרשות המקומית להעניק לתושביה מידע ברור, נגיש ועדכני לגבי פעילותה.⁵⁵

משום כך, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים יפרסם הנחיות והוראות בעניינים עקרוניים הנוגעים לניהול אתרי האינטרנט ולתפעולם במסגרת חוזרי המנכ"ל, יפתח הכשרות והדרכות בנושא ויפקח על יישום הנחיותיו ברשויות המקומיות.

-
- 52 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, 363 (2013), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1213.
www.moin.gov.il 53
 54 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, 363 (2013), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1213.
 55 כרמית הבר, ממשל פתוח מקוון בישראל - הזדמנויות ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2012, עמ' 13.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת משרד הפנים כמעט שלא היה מעורב בנושא ולא פרסם בחוזרי מנכ"ל הנחיות ונהלים עקרוניים לרשויות המקומיות בדבר ניהול אתרי האינטרנט שלהן ואופן תפעולם, לרבות מידע מרוכז בדבר חובות פרסום המידע שחלות עליהן על פי חוק⁵⁶. נוסף על כך משרד הפנים לא פיקח על הרשויות המקומיות בנוגע למילוי חובתן להקים אתר אינטרנט נגיש לציבור ולא פיקח על התנהלותן ועל התנהלות הוועדות המקומיות בניהול ובתפעול אתרי אינטרנט ובנוגע למילוי חובתן לפרסם מידע באתרים בהתאם לחוק. להלן הפרטים:

1. מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים⁵⁷ מסר לצוות הביקורת כי הוא "אינו עוסק בתחום ניהול ותפעול אתרי אינטרנט ברשויות המקומיות מלבד אישור ותיקצוב פעילות המפעמים ובכלל זה מפעם עמק זרעאל [והגליל העליון] הכולל בתוכו הדרכה לרשויות המקומיות בנושא תפעול אתרי אינטרנט" (על נושא ההדרכה ראו להלן).
 2. מינהל התכנון במשרד הפנים⁵⁸ מסר לצוות הביקורת בדצמבר 2014 כי עד לשנת 2012 לא היה מעורב בהנחיית הוועדות המקומיות בנוגע לאתרי האינטרנט שהפעילו, לרבות התכנים שעליהן לכלול באתריהן. כחלק מקידום הרפורמה בתכנון ובבנייה שנכנסה לתוקף באוגוסט 2014 חל לדבריו שינוי בתפיסת משרד הפנים בנוגע למעורבותו בפעילות הוועדות המקומיות, ובעקבות כך הוקם בשנת 2012 אגף ועדות מקומיות במינהל התכנון (להלן - אגף ועדות מקומיות). האגף אחראי, בין היתר, למתן תמיכה וליווי מקצועי לוועדות המקומיות ולאגפי ההנדסה המקומיים, בין היתר בכל הקשור בהפעלת אתרי האינטרנט על ידי הוועדות המקומיות. בנוהל עבודה למזכירי הוועדות המקומיות שנכנס לתוקף בתחילת אוגוסט 2014 (להלן - נוהל עבודה למזכירי הוועדות המקומיות) מפורט המידע שהוועדות המקומיות חייבות על פי חוק התכנון והבנייה לפרסם באתרי האינטרנט שלהן.
- משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2015 כי הוא "עוסק בתחומים רבים הנוגעים באסדרת הרשויות המקומיות. נושא הפיקוח על אתרי האינטרנט ברשויות המקומיות הינו בעל חשיבות רבה [ואם] יוחלט שהמשרד יקיים בקרה על תחום זה, הדבר יחייב הקצאת תקציבים ומשאבי כח אדם בהתאם".

56 פרט לפרסום שלושה חוזרי מנכ"ל: 1. בדבר החובה להקים ולהפעיל אתר אינטרנט שנקבעה בחוק (חוזר מנכ"ל מספר 01/2009); 2. בדבר חובת פרסום צו הארנונה השנתי באתר האינטרנט של הרשות המקומית, לרבות מידע על הנחות בארנונה ושיעורן (חוזר מנכ"ל מספר 02/2011); 3. בדבר החובה בניהול פרוטוקול ישיבות הוועדות המקומיות ובהפצתו, בין היתר, באתרי האינטרנט (חוזר מנכ"ל מספר 6/2008).

57 מינהל השלטון המקומי הוא הגורם המקצועי במשרד הפנים המופקד על אופיו של השלטון המקומי בארץ ועל פעולתו. המינהל עוסק בהסדרת פעילות השלטון המקומי בישראל ובכלל זה: תקצוב הרשויות המקומיות; קביעת מפת השלטון המקומי; הקמת רשויות ותאגידים; בקרה וביקורת; מתן אישורים בנושאי כוח אדם ושכר; רישוי עסקים וחופי רחצה; הדרכה וטיפול בנושאים פרטניים בהתאם לחוק (מתוך אתר האינטרנט של משרד הפנים, www.moin.gov.il).

58 מינהל התכנון הוא גוף מטה תכנוני-מקצועי במשרד הפנים, שתפקידיו המרכזיים הם: גיבוש המלצות למדיניות תכנון והבאתם לאישור מוסדות התכנון; ניהול מוסדות התכנון והבניה ברמה המחוזית והארצית; שירות, הנחיה, בקרה וקידום של תכניות המוגשות על ידי גורמים אחרים למוסדות תכנון; ומעקב אחר מימוש מדיניות התכנון והבניה שאושרה במוסדות התכנון (מתוך אתר האינטרנט של משרד הפנים, www.moin.gov.il).

אף שהמטרות של הנגשת מידע ושירותים לציבור משותפות לשלטון המקומי ולממשלה, משרד הפנים לא הנחיל לשלטון המקומי את התובנות שהתגבשו בממשלה בנושא ואף לא פעל לריכוז משאבים וידע כמוצופה מתפקידו כמאסדר של השלטון המקומי.

על משרד הפנים לבחון בהקדם את צורכי הרשויות המקומיות ולפעול לגיבוש סטנדרטים ולמתן הנחיות בנושא, בין היתר בכל הקשור למילוי חובותיהן להעלאת התכנים המחויבים על פי חוק. כמו כן עליו לפעול להגברת המודעות בקרב מקבלי ההחלטות בשלטון המקומי בדבר החשיבות והתועלת שיצמחו לרשות המקומית משכלול האתר גם בתחומים אשר אינם מחויבים בחוק, ובדבר החשיבות של האחדת רמת השירות שתינתן לתושבים. על משרד הפנים לשקול את המתכונת המתאימה לכך, בהתחשב בריבוי הגורמים הנוגעים בדבר. מן הראוי גם כי משרד הפנים יגבש עמדה בנוגע למסמך ההמלצות שהכינה ועדת ההיגוי ואשר הוגש לוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת.

בהחלטות שקיבלה הממשלה ב-12 השנים האחרונות לשם קידום תפיסת "ממשל זמין" (e-gov) נקבעו עקרונות שיכולים לשמש גם את השלטון המקומי. נוכח העובדה כי בניהול אתרי אינטרנט ברשויות המקומיות ובתפעולם קיימים היבטים דומים או חופפים לניהול אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה, ולאור העובדה כי בידי התקשוב הממשלתי ויחידת ממשל זמין נצבר ידע וניסיון רב, מן הראוי שמשרד הפנים יבחן עם משרד ראש הממשלה את האפשרות להחיל עקרונות אלה על הרשויות המקומיות ולהקנות להן את הידע והניסיון שנצברו.

הגדרת תפקיד האחראי לניהול אתר האינטרנט של הרשות המקומית

בשנת 1992 פרסם משרד הפנים "קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי" (להלן - קובץ ניתוח עיסוקים). בקובץ מצוין לגבי מגוון תפקידים ברשויות המקומיות תיאור התפקיד ופרטים על תנאי העבודה, וכן מפורטות דרישות התפקיד (תנאי הסף לקבלה). בקובץ הוגדרו תפקידים בתחומים שונים כגון רווחה, תרבות ופנאי, מינהל כספים והנדסה.

רק בפברואר 2014 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל⁵⁹ אשר נתן תוקף לקובץ ניתוח עיסוקים חדש, ובו 43 תיאורי תפקיד. הקובץ החדש הוכן נוכח ההתפתחויות שחלו בשוק העבודה וכדי לסייע בחיזוק ההון האנושי ברשויות המקומיות ובשיפורן. בקובץ זה הוגדרו תפקידים בתחום המחשוב ברשויות המקומיות, וביניהם תפקיד שלא עוגן בחקיקה - "מנהל אינטרנט עירוני".

בהגדרת התפקיד ל"מנהל אינטרנט עירוני" נקבע כי ייעודו הוא בניית אתר האינטרנט הרשותי והמדיה החברתית, וכן ניהולם ותפעולם. עוד נקבע כי מנהל האינטרנט העירוני יהיה אחראי לפיתוח אתר האינטרנט של הרשות המקומית ולתחזוקתו; לניהול מערכת התוכן שלו, לקידום האתר ולהנגשתו לציבור.

בהגדרת התפקיד נקבע כי התנאים המקדימים למינוי למשרה זו הם תעודת בגרות וניסיון מקצועי קודם כמנהל אתר אינטרנט (שנה עד שלוש שנים), אך לא נקבעו דרישות מוקדמות להשכלה מקצועית, למשל השכלה אקדמית בתחומי המחשוב והתקשורת או הכשרה מקצועית אחרת קודמת בתחום.

נוכח ההתפתחות המקצועית והטכנולוגית המואצת בתחומי המחשוב, ובכלל זה בתחום אתרי האינטרנט, ונוכח האחריות וריבוי הנושאים שאמור לטפל בהם הממונה על אתר האינטרנט של הרשות המקומית, כגון ייזום ופיתוח תכנים הכוללים היבטים משפטיים וחברתיים, מוצע כי משרד הפנים יבחן מחדש את תנאי הסף לתפקיד זה וישקול אם יש צורך בהוספת דרישות מקצועיות או אקדמיות מעבר לדרישה לתעודת בגרות, שיכללו בנוסף הכשרה מקצועית בתחום האינטרנט.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אם יסיק שאכן נדרשות הגדרות אחרות לתפקיד, יפעל לתיקונן בהתאם.

הדרכה מטעם משרד הפנים לרשויות המקומיות

1. הדרכה מקצועית לעובדי הרשויות המקומיות הנוגעים בדבר הכרחית להבטחת ניהול ותפעול תקינים של אתרי האינטרנט שלהן. רצוי שבהדרכה כזאת ישתתפו הן העובדים המקצועיים האחראים לאתרים בכל רשות מקומית והן עובדי הרשות שמתוקף תפקידם יש להם נגיעה לנושא באופן שוטף ויומיומי (למשל, האחראים להעברת מידע ממחלקות הרשות המקומית לצורך עדכונן באתר).

מינהל השלטון המקומי הוא הגורם המקצועי במשרד הפנים המופקד על השלטון המקומי, ומתפקידו בין היתר לקדם את הפעילות המקצועית והניהולית ברשויות המקומיות כדי לשפר את תפקודן. לשם כך, בין היתר, הקים משרד הפנים את מערכת מרכזי ההדרכה והפיתוח בשלטון המקומי (להלן - מפעם), שבאמצעותה מנוהלות ומאורגנות פעולות ההדרכה לעובדי הרשויות המקומיות⁶⁰.

מפעם עמק יזרעאל והגליל העליון (להלן - מפעם עמק יזרעאל) אחראי לפיתוח תכניות ארציות בתחומים הנוגעים לקשר עם הציבור כגון דוברות, תקשורת ופרסום ושיווק ברשות המקומית, ובכלל זה תחום אתרי האינטרנט של הרשויות. בין השנים 2008-2014 ערך מפעם זה השתלמויות, כנסים וימי עיון בנושאים שונים הקשורים למדיה ולאיינטרנט ברשויות המקומיות⁶¹.

נמצא כי בהדרכות ובהכשרות המקצועיות שמארגן מפעם עמק יזרעאל הושם עד כה דגש על חובות הפרסום באתרי האינטרנט הרשותיים הנובעות רק מחוק חופש המידע, אף שקיים מגוון רחב של חוקים ותקנות אחרים המחייבים פרסום באתרי הרשויות. המפעם לא קיים הדרכות או ימי עיון באשר לכלל חובות הפרסום החלות על הרשויות המקומיות ולא הפיץ חומר עיוני בנושא.

הועלה כי תכנית העבודה של המפעם לשנת 2014, שהוכנה על ידי האגף למינהל מוניציפלי במינהל לשלטון מקומי ועל ידי המפעם, כללה בנוסף על ההדרכות למנהלי אתרי האינטרנט ברשויות המקומיות גם פעילות ל"קידום נושא אתרי האינטרנט הרשותיים במשרד הפנים". לצורך מימוש פעילות זו פנתה מנהלת מפעם עמק יזרעאל למינהל השלטון המקומי כדי לבדוק

60 מבקר המדינה, דוח הביקורת על השלטון המקומי (2010), "הדרכת עובדי הרשויות המקומיות", עמ' 227.

61 כגון "האינטרנט - כלי לשיפור השירות לתושב"; "שיווק וחשיפה באינטרנט הרשותיים"; "האינטרנט הרשותיים"; "חוק חופש המידע" ו"דגשים לתקופת הבחירות למנהלי אתרי אינטרנט ברשויות המקומיות". בין היתר הוא העביר בנובמבר 2012 ובפברואר 2014 קורס בנושא "ניהול אתר אינטרנט רשותי איכותי" שיועד למנהלי אתרי האינטרנט ברשויות המקומיות.

אפשרות לשיתוף פעולה עם גורם במשרד הפנים לקידום נושא אתרי האינטרנט ברשויות המקומיות, אך נענתה כי במשרד הפנים לא קיים גורם המופקד על הנושא.

תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות מאפשרות ניהול שוטף וניהול ארוך טווח של הארגון ואמורות להציב מטרות ויעדים, לקבוע לוחות זמנים לביצוע, לסמן אבני דרך לבקרה ולהצביע על מקורות תקציב. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שהכין תכנית עבודה לשנת 2014 שכללה פעילות לקידום אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות, בלי שנערך לכך על ידי הקצאת כוח אדם וכלי לקבוע לוחות זמנים, יעדים, אבני דרך ומקורות תקציב ליישום התכנית. התנהלות זו שלא על פי תכניות שהמשרד עצמו קבע, לקויה ועלולה לפגוע בהשגת מטרותיהן.

עוד הועלה כי ההדרכות למנהלי אתרי האינטרנט ברשויות המקומיות מתבצעות ביזמת מפעם עמק יזרעאל ולא על פי הנחיה של גורם כלשהו במשרד הפנים, וכי המשרד לא הנחה את המפעם לכלול בהדרכות המופעלות על ידו הנחיות פרטניות בדבר תכנים שיש לכלול באתר אינטרנט רשותי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לקיים בדיקה מקיפה לגבי ההדרכות הנחוצות ברשויות המקומיות בנושא אתרי האינטרנט שהן מפעילות, ולגבש תכנית הדרכה מתאימה שתכלול בין היתר הדרכה לגבי סוגי המידע והתכנים שהרשויות המקומיות חייבות לפרסם באתריהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אין במשרד גורם מקצועי העוסק בתחום הדיגיטציה או בנושא אתרי האינטרנט ברשויות המקומיות. למרות פער זה מצא משרד הפנים לנכון לנסות לקדם תחום זה ברשויות המקומיות באמצעות מפעם עמק יזרעאל, ומשום כך נערכו לאורך השנים הדרכות מקצועיות בנושא מטעם המפעם. עוד מסר משרד הפנים כי באחרונה עלה ביתר שאת הצורך בגורם מקצועי ממשלתי שיכוון את פעילות ההדרכה בתחום אתרי האינטרנט. בהיעדר גורם כזה בתוך משרד הפנים, ומתוך רצון לקדם את הנושא, פנה המשרד למשרד ראש הממשלה בבקשה לקבל הכוונה מקצועית וגיבוי ממשלתי לנושא אתרי האינטרנט ברשויות המקומיות. משרד הפנים מסר כי "בימים אלו אנו נמצאים בתחילתה של עבודה בכיוון זה".

2. כאמור, על פי הגדרת התפקיד ל"מנהל אינטרנט עירוני" שהכין משרד הפנים אין צורך בהשכלה או בהכשרה מקצועית בתחום האינטרנט. הועלה כי קיים קושי בקיום השתלמויות על ידי מפעם עמק יזרעאל לבעלי תפקידים מהרשויות המקומיות בנושא אתרי האינטרנט הרשותיים, בין היתר מאחר שאין חובת הכשרה בנושאים אלה, ומשום כך ההיענות להשתלמויות נמוכה. הועלה כי בשלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו, האחראים לניהול אתר האינטרנט לא נשלחו להשתלמויות תקופה ממושכת, ועל כן קיים חשש כי הם ממלאים את תפקידם ללא כל הכשרה מקצועית מתאימה.

לדעת משרד מבקר המדינה על הרשויות המקומיות לפעול להכשרת האחראים לניהול אתרי האינטרנט שלהן בנושאים הנוגעים לתחומי עיסוקם. כמו כן ראוי כי משרד הפנים ידגיש בפני הרשויות המקומיות את החשיבות שבהדרכת העוסקים בתחום.

פרסום מידע באתרי האינטרנט על ידי הרשויות והוועדות המקומיות

הטמעת השקיפות השלטונית אינה מטרה אלא אמצעי - ככל שהרשויות הציבוריות יטמיעו את הרציונל העומד בבסיסו של עיקרון זה המכיר בעובדה כי "אין לנו מידע משל עצמנו, אלא כל המוחזק בידינו כעובדי ציבור - של הציבור הוא", כך יופנם מערך הכוחות הראוי בין הציבור לבין עובדי הציבור⁶².

בפסק דין של בית המשפט העליון נקבע כי "חופש הביטוי נמנה עם חירויות היסוד של האדם בישראל, וניתן לומר עליו כי ניצב הוא בנדבך העליון של זכויות היסוד... אחת מן הזכויות המרכזיות הנגזרות מחופש הביטוי היא הזכות לדעת ולהישפך למידע... הגשמת התכליות העומדות ביסוד חופש הביטוי מחייבת, אפוא, הכרה בזכות רחבה לדעת ובעקבות זאת - הכרה בזכות גישה רחבה למידע"⁶³.

בביקורת נבדק כאמור הנושא של פרסום מידע באתרי האינטרנט בקרב מדגם של 36 רשויות מקומיות ושל 32 ועדות מקומיות. במסגרת זו נבדק המידע שהרשויות המקומיות והוועדות המקומיות מפרסמות באתרי האינטרנט שלהן - הן מידע שהן חייבות לפרסם על פי חוק והן מידע אחר שהן מפרסמות מיזמתן. נמצא כי לשתי רשויות מקומיות⁶⁴ אין אתר אינטרנט פעיל. להלן סקירה של הממצאים שעלו מבדיקת אתרי האינטרנט של 34 הרשויות המקומיות שמפעילות אתר ושל 32 הוועדות המקומיות שמפעילות אתר או מפרסמות מידע באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר.

פרסום מידע באתרי האינטרנט על פי חוק

פרסום מידע בהתאם לפקודת העיריות ולפקודת המועצות המקומיות

פרסום פרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות המקומית: סעיף 248ב(2) לפקודת העיריות וסעיף 13(ו) לפקודת המועצות המקומיות קובעים כי פרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות המקומית בדלתיים פתוחות יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה. פרסום הפרוטוקולים נחוץ לשם השקיפות כלפי התושבים באשר לנושאים הנדונים במועצת הרשות המקומית.

נמצא כי תשע מהרשויות המקומיות שנבדקו שמפעילות אתר אינטרנט (26%) לא פרסמו בו את הפרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות. עוד נמצא כי תשע מהרשויות המקומיות שנבדקו (26%) פרסמו רק חלק מהפרוטוקולים.

תמצית התקציב השנתי: לאופן חלוקת תקציב הרשות המקומית, הממומן בחלקו על ידי התושבים, השפעה ישירה על התושבים ועל רווחתם, ומכאן הצורך והחשיבות בפרסום אופן חלוקת התקציב של הרשויות המקומיות. על פי סעיף 209 לפקודת העיריות, על העיריות לפרסם ברשומות את תמצית התקציב המאושר שלהן, ועל פי סעיף 248ב לפקודה יש לפרסם גם באתר האינטרנט כל

62 מתוך "דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2013", היחידה הממשלתית לחופש המידע, משרד המשפטים (להלן - דוח חופש המידע לשנת 2013).

63 ע"מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד (4) ס' 60 (2006).

64 לקייה וראמה.

מידע שהעירייה נדרשת לפרסם ברשומות. יודגש כי בפקודת המועצות המקומיות אין חובה מקבילה שהוטלה על המועצות המקומיות והאזוריות.

על פי חוק חופש המידע ותקנות חופש המידע, רשות מקומית שיש לה אתר אינטרנט מחויבת לפרסם בו⁶⁵ דוח שנתי הכולל מידע על אודות פעילותה ועל תחומי אחריותה וכן הסבר לגבי תפקידיה וסמכויותיה (להלן - הדוח השנתי). רשות מקומית מחויבת לכלול בדוח השנתי את התקציב של השנה החולפת והנוכחית ואת פירוט הוצאותיה על פי סעיפי התקציב.

נמצא כי שבע מהעיריות שנבדקו (54% מתוך 13 העיריות שמפעילות אתר ושנבדקו) לא פרסמו באתר האינטרנט שלהן את תמצית התקציב השנתי. עוד נמצא כי 14 מהמועצות המקומיות והאזוריות שנבדקו (67% מתוך ה-21 שמפעילות אתר) לא פרסמו את תמצית התקציב השנתי באתר האינטרנט שלהן, לא במסגרת דוח שנתי וגם לא בנפרד.

תמצית דוחות כספיים שנתיים: הדוח הכספי מפרט את מצבה הפיננסי של הרשות ומופק בסוף כל תקופה חשבונאית. על פי סעיף 216 לפקודת העיריות, על עירייה לפרסם בעיתון מקומי תמצית של הדוחות הכספיים השנתיים, לא יאוחר מ-1 באוקטובר בשנה העוקבת. לפי סעיף 248ב לפקודה, על העיריות לפרסם את תמצית הדוחות הכספיים גם באתר האינטרנט העירוני. בפקודת המועצות המקומיות לא הוטלה חובה מקבילה על המועצות המקומיות והאזוריות. משרד מבקר המדינה העיר בעבר כי "על משרד הפנים לשקול לתקן את צו המועצות המקומיות ולהטיל חובה זו גם על המועצות המקומיות והאזוריות בדומה לעיריות"⁶⁶.

נמצא כי חמש מהעיריות שנבדקו (38% מתוך 13 העיריות שמפעילות אתר ושנבדקו) לא פרסמו באתר האינטרנט שלהן את תמצית הדוחות הכספיים השנתיים.

עשר מהמועצות המקומיות והאזוריות שנבדקו (48%) פרסמו את תמצית הדוחות הכספיים השנתיים או חלק מהם באתר האינטרנט, אף על פי שאין מוטלת עליהן החובה לפרסמם.

הודעה בדבר שיעור הארנונה: בסעיפים 277(א) לפקודת העיריות, 34א לפקודת המועצות המקומיות ו-157 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, נקבע כי מועצת הרשות המקומית תפרסם בתחום הרשות ובאתר האינטרנט שלה הודעה בדבר שיעורי הארנונה שהחליטה לגבות ובדבר מועדי תשלומה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2011⁶⁷ אוזכרה חובת הרשויות המקומיות לפרסם את צו הארנונה השנתי וכן מידע בדבר הנחות הארנונה ושיעורן.

נמצא כי שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (21%) לא פרסמו באתר האינטרנט את צו הארנונה השנתי ואת המידע בדבר הנחות בארנונה ושיעורן.

חוקי עזר של הרשויות המקומיות: הרשויות המקומיות רשאיות להתקין חוקי עזר שיסייעו להן לבצע את הפעולות שהן נדרשות או מוסמכות לעשות על פי כל דין. אתר האינטרנט מהווים כלי זמין ונגיש לרשות המקומית לצורך פרסום חוקי העזר. על פי סעיפים 258 ו-262 לפקודת העיריות וסעיפים 22 ו-25א לפקודת המועצות המקומיות, על הרשויות המקומיות לפרסם את חוקי העזר שחוקקו או את חוקי העזר שאימצו. נמצא כי 14 מהרשויות המקומיות שנבדקו (41%) לא פרסמו באתר האינטרנט את חוקי העזר שלהן.



- 65 בתוך שנה מיום הפעלתו של האתר ולא יאוחר מ-1 ביולי בכל שנה.
 66 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2007), "העמדת מידע לרשות הציבור בידי גופי השלטון המקומי", עמ' 214.
 67 חוזר מס' 2/2011, 4.4.11.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות כי עליהן להקפיד לפרסם באתר האינטרנט כל מידע שהן חייבות בפרסומן על פי הוראות הדין השונות. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לשקול לתקן את הנורמות החלות על המועצות המקומיות והאזוריות ולהטיל עליהן חובות פרסום זהות לאלו שהושתו על העיריות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ידון עם הגורמים הנוגעים בדבר, לרבות מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות, וכי הנהלת המשרד תכריע בנושא.

פרסום מידע בהתאם לחוק חופש המידע

חוק חופש המידע שנכנס לתוקף בשנת 1999 עיגן את עקרון השקיפות במשפט הישראלי ואת זכותו של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשות ציבורית על פי הכללים הקבועים בחוק. החוק מאפשר לציבור לבקש מידע המצוי בידי הרשויות ללא צורך בהנמקה, ואף מחיל על רשויות אלה חובה לפרסם מידע באופן יזום. תקנות חופש המידע מפרטות את אופן מימוש חובות הרשות מכוח חוק חופש המידע.⁶⁸

בית המשפט העליון קבע כי "חופש המידע הוא כלי הכרחי להגשמת המשטר הדמוקרטי... זכותו של הציבור לחופש גישה למידע המוחזק בידי רשויות הציבור, באה לקדם את תרבות השלטון... חופש המידע מבטיח את שקיפות פעולתו של השלטון ואת העמדתו 'באור השמש'. מכאן הגישה, כי חופש המידע הוא תנאי הכרחי לקיום ביקורת על השלטון, כמו-גם לאמון הציבור בשלטון".⁶⁹

בהחלטת ממשלה⁷⁰ מתחילת מרץ 2011 הוחלט להקים במשרד המשפטים יחידה ליישום חוק חופש המידע ברשויות הציבוריות (להלן - היחידה לחופש המידע), לשם הגברת השקיפות בהן (להלן - החלטת הממשלה בעניין היחידה לחופש המידע). היחידה החלה את פעילותה ביוני 2012.

פרסום דוח שנתי: על פי חוק חופש המידע ותקנות חופש המידע, על הרשות המקומית לכלול בדוח השנתי בין היתר מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה, הסבר על תפקידיה וסמכויותיה, פירוט של מבנה הרשות, אגפיה, יחידותיה ויחידות הסמך שלה, שמות בעלי תפקידים בכירים בה, תיאור של תחומי האחריות של הרשות ופירוט דרכי ההתקשרות עמה.

היחידה לחופש המידע מסרה לצוות הביקורת בפברואר 2015 כי על הרשויות המקומיות לפרסם את המידע הנדרש על פי החוק בדוח שנתי, בתבנית אחידה ומרוכזת, כדי להקל על התושבים להתמצא בקלות ובמהירות בכל הנושאים המפורסמים בו. יצוין כי דוח שנתי במבנה אחיד ומרוכז עשוי גם להקל על גורמי בקרה לבדוק אותו ולוודא שכל המידע אכן מצוי בו.

נמצא כי 27 מהרשויות המקומיות שנבדקו (79%) שמפעילות אתר אינטרנט לא פרסמו בו דוח שנתי ובו מידע מרוכז כמתבקש מחוק חופש המידע ומתקנותיו, כמו פירוט מבנה הרשות, אגפיה, יחידותיה, יחידות הסמך שלה, בעלי התפקידים הבכירים בה ופירוט דרכי ההתקשרות עמה.

מידע על מבנה הרשות המקומית ופירוט בעלי התפקידים בה: רשות מקומית היא גוף גדול ולעתים מסועף. פרסום המבנה הארגוני באתר האינטרנט של הרשות מקל על

68 דוח חופש המידע לשנת 2013 ואתר האינטרנט של משרד המשפטים, index.justice.gov.il.
69 ע"מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פד"י ס(4)60 (2006).
70 החלטה מס' 2950.

התושבים את ההתמצאות ומסייע להם לפנות לגורם, למחלקה או לאגף שהם זקוקים להם בצורה קלה ויעילה יותר. פרסום שמות בעלי תפקידים בכירים ברשות המקומית, לרבות שמות מנהלי המחלקות והאגפים, מקל על התושב בפנייה לגורם הנחוץ ברשות וכן מגביר את האחריות של הגורמים השונים ברשות.

נמצא כי מבין הרשויות שנבדקו, כולן פרט לרשות מקומית אחת (3%) פרסמו באתר האינטרנט שלהן מידע על מבנה הרשות ופירוט של בעלי התפקידים הבכירים בה; שלוש רשויות מקומיות נוספות (9%) פרסמו מידע חלקי בלבד.

מידע על יחידות הרשות ועל תחומי אחריותן: פירוט מידע על יחידות הרשות, כמו תחומי אחריותן, שעות קבלת הקהל ומספרי הטלפון שלהן, פותח ערוצי תקשורת ישירים בין התושבים לבין הרשות. המידע מאפשר לתושב לדעת בקלות ובמהירות כיצד ומתי יוכל לפנות לאגף ואל מי עליו לפנות.

נמצא כי ארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (12%) לא פרסמו באתר האינטרנט מידע על יחידות הרשות ועל תחומי אחריותן, וכי שבע מהרשויות (21%) כללו מידע חלקי בלבד.

שקיפות הפעילות ברשות המקומית נמדדת, בין היתר, במידת הנגישות שלה, של נבחריה ושל פקידיה לתושבים. על כן קיימת חשיבות רבה להנגשת המידע אודות מבנה הרשות, לפירוט בעלי התפקידים, יחידות הרשות ותחומי אחריותן ולציון דרכי ההתקשרות עם הרשות. משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו שלא פרסמו דוח שנתי באתר האינטרנט כי אי-הפרסום מנוגד להוראות חוק חופש המידע ותקנותיו. יתרה מזו, המשרד רואה בחומרה את העובדה כי חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו לא פרסמו מידע מלא בהתאם לחוק חופש המידע - לא במסגרת דוח שנתי וגם לא באופן מובנה באתר האינטרנט שלהן. על הרשויות המקומיות לפעול לפרסום מידע זה באופן נגיש באתרי האינטרנט שלהן בנוסף על פרסומו במרוכז בדוח השנתי.

ממונה על הפעלת חוק חופש המידע

בחוק חופש המידע נקבע כי על ראש רשות ציבורית, ובכלל זה ראש רשות מקומית, למנות מקרב עובדי הרשות ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק חופש המידע (להלן - הממונה על חופש המידע).

דרכי ההתקשרות עם הממונה על חופש המידע: בתקנות חופש המידע נקבע כי הדוח השנתי יכלול מידע על דרכי ההתקשרות עם הממונה על חופש המידע ועם בעלי תפקידים אחרים שתפקידם טיפול בפניות הציבור. הממונה על חופש המידע הוא איש הקשר מטעם הרשות המקומית שאליו פונים התושבים בבקשה למידע; פרסום שמו ופרטי יצירת הקשר עמו מעבירים את המסר כי הרשות מזמינה את הציבור לקבל מידע. נמצא כי 16 מהרשויות המקומיות שנבדקו (47%) לא פרסמו באתר האינטרנט מידע אודות דרכי ההתקשרות עם הממונה על חופש המידע ברשות, לא כחלק מהדוח השנתי ולא באופן אחר.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו על כך שלא פרסמו מידע אודות דרכי ההתקשרות עם הממונה על חופש המידע באתרי האינטרנט, גם לא במסגרת הדוח השנתי, כמתבקש מתקנות חופש המידע.

דוח הממונה על חופש המידע: בחוק חופש המידע נקבע כי הדוח השנתי שתפרסם רשות מקומית יכלול גם דיווח של הממונה על חופש המידע⁷¹, ואולם נקבע גם כי הממונה רשאי לפרסם דיווח זה בנפרד. נמצא כי 19 מהרשויות המקומיות שנבדקו (56%) לא פרסמו באתר האינטרנט את דיווח הממונה על חופש המידע ברשות, לא במסגרת הדוח השנתי וגם לא בדיווח נפרד.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו על כך שלא פרסמו באתרי האינטרנט את דיווח הממונה על חופש המידע. על הרשויות המקומיות לפרסם באתרי האינטרנט מידע על פעילות הממונה על חופש המידע, לרבות את הדיווח השנתי שלו.

מעקב אחר יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות על ידי היחידה הממשלתית לחופש המידע

כאמור, החל ביוני 2012 פועלת במשרד המשפטים היחידה לחופש המידע כדי לקדם את יישום הוראות חוק חופש המידע באמצעות הנחיה, הדרכה ובקרה, וכדי להרחיב את כמות המידע שתפורסם לציבור באופן יזום. היחידה אמורה להוות מוקד ידע מקצועי בתחום חופש המידע ולאסוף מידע רלוונטי כדי להעריך את מידת עמידתן של הרשויות הציבוריות בהוראות החוק, וכדי לבחון תיקוני חקיקה עתידיים, אם ידרשו⁷². נמצא כי אין גורם שעוקב אחר יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות ומפקח עליו.

בהחלטת הממשלה בעניין היחידה לחופש המידע הוטלו עליה תפקידים כלליים הנוגעים לכלל הרשויות הציבוריות, כמו מעקב אחר אופן יישומו של החוק ואיסוף נתונים סטטיסטיים הדרושים לשם כך, ריכוז ידע מקצועי בתחום חופש המידע, סיוע לממונים על חופש המידע ולרשויות הציבוריות ביישום החוק, הדרכת העובדים הממונים על חופש המידע, קיום השתלמויות ועוד. יצוין כי בהחלטת הממשלה נקבע כי משרדי הממשלה יעבירו ליחידה, לבקשתה, נתונים סטטיסטיים על יישום החוק, אך לא הוטלה חובה כזו על הרשויות המקומיות.

נמצא כי היחידה לחופש המידע מקדמת פעילויות הדרכה והשתלמויות בעניין חופש המידע עבור כל הרשויות הציבוריות, לרבות הרשויות המקומיות. עם זאת היא מקיימת בקרה אחר יישום חוק חופש המידע רק במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם. היחידה אינה עוקבת אחר יישום החוק ברשויות המקומיות מאחר שאין ברשותה כלים לאיסוף נתונים מהרשויות על יישום החוק ומאחר שאין הן חייבות להעביר לה נתונים כאלה. אי לכך אין ליחידה מידע מלא באשר למידת יישום החוק ברשויות המקומיות.

עוד נמצא כי היחידה הכינה נהלים עבור משרדי הממשלה ועבור יחידות הסמך שלהם לגבי הליך הטיפול בבקשות לפי חוק חופש המידע ולגבי אופן יישומו של החוק. עם הנהלים שהוכנו נמנים בין היתר נהלים בנושאים: כתיבת דוח שנתי, כתיבת דיווח של הממונה על חופש המידע ופרסום דף חופש המידע באינטרנט. נהלים אלה מחייבים את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך שלהם ונועדו לשרטט קווים מנחים ולקבוע תבנית לדוחות השנתיים וכן דרישות סף לתצורה של דפי האינטרנט העוסקים בחוק חופש המידע.

71 על פי תקנות חופש המידע דיווח כזה יכלול פירוט של מספר הבקשות למידע שהוגשו לרשות המקומית, מספר הבקשות שנענו, שיעור הבקשות שנענו שלא במועדים הקבועים בחוק חופש המידע ועוד.

72 על פי אתר האינטרנט של היחידה, index.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda.

עם זאת נמצא כי נהלים דומים לא הוכנו עבור הרשויות המקומיות. מהיחידה לחופש המידע נמסר לצוות הביקורת בפברואר 2015 כי הרשויות המקומיות רשאיות לאמץ את הנהלים שהוכנו ביחידה, אך הם אינם מחייבים אותן. עוד נמסר כי אין כיום לרשויות המקומיות סטנדרט אחיד ומחייב לפרסום הדוח השנתי או לפרסום דיווח הממונה על חופש המידע. היחידה לחופש המידע עוקבת אחר פרסום הדוחות השנתיים במשרדי הממשלה אך אינה עושה זאת ברשויות המקומיות. מהיחידה נמסר כי יש חשיבות לקיומו של גוף מרכזי שיפעל ליישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות, בדומה ליחידה שעושה זאת במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם, וכי גוף כזה ישפר את רמת יישום החוק ברשויות באופן משמעותי.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח היקף חובות הפרסום היוזם המוטלות על הרשויות המקומיות במסגרת חוק חופש המידע, ונוכח החשיבות בקיום הוראות החוק גם בהיבטי השלטון המקומי אשר נוגעים באופן ישיר לכל תושב, מן הראוי כי משרד המשפטים ומשרד הפנים יבחנו אם יש מקום להרחבת פעילות היחידה לחופש המידע גם לרשויות המקומיות, אם במתכונת הקיימת ביחס למשרדי הממשלה ואם במתכונת אחרת שתקבע. מסגרת זו תאפשר קיום מעקב אחר יישום חוק חופש המידע ברשויות, בתיאום עם הגורמים הנוגעים בדבר, ובכללם משרד הפנים, אם יידרש.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אם יידרש, ישתף פעולה עם משרד המשפטים בנושא חופש המידע ברשויות המקומיות.

פרסומים בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה

בחוק התכנון והבנייה נקבעו מנגנונים שונים שנועדו להגברת שקיפות פעילותם של מוסדות התכנון, לרבות פעילות הוועדות המקומיות, ולהרחבת כלי המעקב, הבקרה והפיקוח על התנהלותם. לצורך כך הוחלו בחוק חובות לפרסום מידע ומסמכים ולהנגשתם לעיון הציבור, בין היתר באמצעות פרסומם באתרי האינטרנט של מוסדות התכנון או הרשויות המקומיות הנוגעות לדבר.

נושא פרסום המידע בהתאם לחוק התכנון והבנייה נבדק בקרב המדגם של 36 הרשויות המקומיות ובקרב 32 הוועדות המקומיות שמרחב התכנון המקומי שלהן כולל רשויות אלה. יצוין כי 20 מהרשויות שנבדקו שייכות לוועדות מקומיות שמרחב התכנון המקומי שלהן כולל מספר רשויות מקומיות⁷³.

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי אתר אינטרנט שיש לפרסם בו תכניות, הודעות או מסמכים אחרים לפי החוק "יהיה נגיש לכלל הציבור בלא תשלום והפרסום בו ייעשה באופן שיבטיח את זמינותו, שמירתו, יכולת אחזור המידע באתר והפקת פלט ממנו". עוד נקבע בחוק התכנון והבנייה כי שר הפנים, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות בעניין מבנה אתר האינטרנט ומאפיינים אחרים שלו - לרבות אמצעים טכנולוגיים שישמשו בהפעלתו ובאבטחת המידע שבו - וכן הוראות בעניין צורת פרסום ההודעות, בעניין מסמכים נוספים שיש לפרסם ובעניין פטור מפרסום לצמיתות או מחובת הפרסום באינטרנט לפרק זמן שלא יעלה על שנה.

נמצא כי שר הפנים לא קבע הוראות בעניין מבנה אתרי האינטרנט שבהם יפורסם המידע בנושאי תכנון ובנייה ובעניין מאפייניהם.

73 על ועדה כזו חלות הוראות החוק הנוגעות לוועדה מקומית, ואולם לגבי עניינים מסוימים (כמו הרכב הוועדה ותקציבה) נקבעו הוראות מיוחדות.

פרוטוקולים של ישיבות הוועדה: בחוק התכנון והבנייה נקבע כי בכל ישיבה של מוסד תכנון יירשם פרוטוקול. עוד נקבע כי על הפרוטוקול לשקף נאמנה את פרטי הדיון וכי יצוינו בו, בין היתר, מועד הישיבה ומקום קיומה, סדר היום ושינויים שנערכו בו, שמות חברי מוסד התכנון הנוכחים בישיבה ותפקידיהם, מהלך הדיון, ההחלטות שהתקבלו בישיבה, תוצאות הצבעות שהתקיימו ועוד. בחוק נקבע כי פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון יפורסם באתר האינטרנט של מוסד התכנון או באתר האינטרנט של רשות מקומית שתחומה הוא במרחב התכנון של מוסד התכנון (בהיעדר אתר למוסד התכנון או לרשות - באתר משרד הפנים).

בחזור מנכ"ל משרד הפנים משנת 2008⁷⁴ בנושא "ניהול פרוטוקול והקלטת ישיבת מוסד תכנון", נקבעו הוראות, בין היתר, בנושא פרסום פרוטוקולים של ישיבות הוועדות המקומיות באינטרנט. בחזור צוין כי בקביעת מתכונת אחידה ומחייבת בנושא יש כדי להגביר את שקיפות עבודת הוועדות המקומיות ואת הבקרה עליהן.

נמצא כי עשר מהוועדות המקומיות שנבדקו (31% מתוך 32 הוועדות שנבדקו) לא פרסמו פרוטוקולים של ישיבות הוועדה לא באתר האינטרנט שלהן ואף לא באתר הרשות המקומית. עוד נמצא כי תשע מהוועדות המקומיות שנבדקו (28%) פרסמו רק חלק מהפרוטוקולים.

הודעות בדבר הפקדת תכניות, אישורן או דחייתן: בחוק התכנון והבנייה נקבע כי בכל מקום שנקבעה חובה לפרסם הודעה מטעם ועדה מקומית או מטעם רשות רישוי מקומית בעיתון, תחול חובת הפרסום גם על אתר האינטרנט של הוועדה המקומית או על אתר האינטרנט של הרשות המקומית הנוגעת בדבר, במדור מיוחד שיישא את הכותרת "הודעות בענייני תכנון ובניה". עוד נקבע בחוק כי הודעה על הפקדת כל תכנית וכן הודעה על אישור תכנית ועל דחייתה תפורסם ברשומות ובעיתון. מכאן שהודעות כאלה יפורסמו גם באתר האינטרנט של הוועדה המקומית או של הרשות המקומית.

נמצא כי 22 מהוועדות המקומיות שנבדקו (69%) לא פרסמו הודעות על הפקדת תכניות לא באתר האינטרנט שלהן וגם לא באתר הרשות המקומית הנוגעת בדבר, וכי 20 מהוועדות המקומיות שנבדקו (63%) לא פרסמו באותה דרך הודעות על אישור תכניות או על דחייתן. עוד נמצא כי שבע מהוועדות המקומיות שנבדקו (22%) פרסמו הודעות בדבר הפקדת תכניות והודעות בדבר אישור תכניות או דחייתן, אך איתור הודעה מותנה בחיפוש לפי שם התכנית, לפי מספרה או לפי כתובת השטח שעליו היא חלה, כלומר ההודעות אינן מפורסמות באופן כרונולוגי ואינן נגישות וזמינות למי שאינו בקיא בפרטים אלה ולמי שמידע זה אינו מצוי ברשותו מראש.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי משרד הפנים ינחה את הוועדות המקומיות ואת הרשויות המקומיות לפרסם הודעות על הפקדת תכניות והודעות על אישור או על דחיית התכניות גם לפי מועדן הכרונולוגי, באופן נגיש ושאינו מצריך חיפוש לפי מידע שהמשתמש עצמו נדרש לספק.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי ששר הפנים יקבע הוראות בעניין אופן פרסום המידע בנושאי תכנון ובנייה, לרבות בעניין פרסום הודעות על פי החוק. יודגש כי מידע בתחום התכנון והבנייה חיוני לתושבים וליזמים מהארץ ומחו"ל, ומשום כך קיימת חשיבות יתרה בקביעת הוראות בעניין זה, שיחייבו בין היתר הצגת מידע בהתאם למאפיינים קבועים מראש.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מפרסם חלק מהמידע בנושאי תכנון ובנייה באתר האינטרנט שלו.

מידע על תכניות מאושרות: בחוק התכנון והבנייה נקבע כי תכנית שבסמכות ועדה מקומית תפורסם לאחר אישורה באתר האינטרנט של הוועדה המקומית או באתר האינטרנט של הרשות המקומית הנוגעת בדבר.

נמצא כי 18 מהוועדות המקומיות שנבדקו (56%) אינן מפרסמות מידע על תכניות מאושרות, לא באתר הוועדה המקומית ולא באתר הרשות המקומית הנוגעת בדבר. עוד נמצא כי 13 מהוועדות שנבדקו (41%) פרסמו מידע חלקי בלבד על תכניות מאושרות וכי אין הן מפרסמות מידע חיוני אודות התכניות כמו תקנון התכניות והתשריטים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולוועדות המקומיות שנבדקו על שלא פרסמו מידע מלא בנושאי תכנון ובנייה כמתחייב מהחוק, ובכך פגעו בעקרונות שיתוף הציבור במידע חיוני הכרוך בפעילותן של הוועדות המקומיות ובעיקרון של שקיפות פעילותן.

הממונה על תלונות הציבור

בחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008 נקבע כי הרשות המקומית תפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ואת הדרכים להגיש לו תלונה בין היתר באתר האינטרנט של אותה רשות. אי-פרסום פרטי הממונה על תלונות הציבור מצמצם במידה ניכרת את נגישותו לציבור.

נמצא כי 15 מהרשויות המקומיות שנבדקו (44%) לא פרסמו באתרי האינטרנט שלהן פרטים אודות הממונה על תלונות הציבור, לרבות הדרכים להגיש לו תלונה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו על כך שלא פרסמו באתרי האינטרנט שלהן את פרטי הממונה על תלונות הציבור ואת הדרכים להגיש לו תלונה כנדרש בחוק, דבר העלול לפגוע במימוש זכותם של תושבים להגיש תלונה לממונה, וכן לפגוע בעצם הידיעה בדבר זכותם זו.

מידע על מועצת התלמידים והנוער ברשות החינוך המקומית

בחוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011 נקבע כי בכל רשות חינוך מקומית⁷⁵ תוקם מועצת תלמידים ונוער שתכלול נציגים ממוסדות חינוך, ממרכזים קהילתיים, מתנועות נוער, מארגוני נוער וכו', ובלבד שהם תלמידים או נערים המתגוררים בתחומה של אותה רשות חינוך מקומית. תפקידי המועצה, בין היתר, לייעץ לגורמים שונים ברשות המקומית בעניינים הקשורים במישרין או בעקיפין בילדים ובנוער, ובכלל זה לראש הרשות המקומית, לסגנו, לוועדת החינוך, לוועדה לקידום מעמד הילד ולמנהל מחלקת החינוך.

75 רשות חינוך מקומית הוגדרה בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 כך: "לגבי תחום שיפוטה של רשות מקומית - אותה רשות מקומית... לגבי מושב, קבוצה או קיבוץ - ועד המושב, או מזכירות הקבוצה או הקיבוץ, לפי העניין... לגבי שטח אחר - ועד שהוכר, או אדם שנתמנה, על ידי השר, בצו שפורסם ברשומות, כרשות חינוך מקומית בשטח שתואר בצו".

עוד נקבע בחוק כי מנהל יחידת נוער⁷⁶ יסדיר בנהלים שיפרסם באתר האינטרנט של רשות החינוך המקומית, בין היתר, את סדרי בחירתה של מועצת התלמידים והנוער ואת דרכי עבודתה. נמצא כי 32 מהרשויות המקומיות שנבדקו (94%) לא פרסמו באתרי האינטרנט נהלים כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו על כך שלא פרסמו מידע אודות סדרי בחירת מועצת התלמידים והנוער ואודות דרכי עבודתה, בניגוד להוראות החוק. פרסום מידע הקשור לבני הנוער יכול להגביר את חשיפתם לנעשה ברשות המקומית, לעודד מעורבות חברתית ולהנחיל בקרבם את הערכים של שקיפות ושל חופש המידע.



על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות לפעול לאלתר לפרסום מלא של המידע שהן חייבות לפרסם כאתריהן על פי חוק.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי משרד הפנים יפרסם במרוכז את כלל החוקים והתקנות המחייבים את הרשויות המקומיות בפרסום מידע וינחה אותן גם לגבי אופן הפרסום, כדי לסייע בידן לנהל את אתרי האינטרנט שלהן בהתאם לנדרש מהן בחוק וכדי לשפר את השירות הניתן לתושביהן ולציבור הרחב.

פרסום יזום של מידע אחר על ידי הרשויות המקומיות

השקיפות במגזר הציבורי נמדדת בין היתר במידת הנגישות של הרשות, של נבחריה ושל פקידיה אל התושבים, במידת קידום ערוצי תקשורת פתוחים עמם ובמידת שיתופם בהליכי קבלת ההחלטות. הרחבת המידע שהרשות הציבורית מפרסמת באופן יזום יכולה לצמצם את הביורוקרטיה השלטונית ולתרום ליעילות ולחיסכון בהוצאותיה. הטמעת עקרונות השקיפות תבוא לידי ביטוי, בין היתר, בכך שכמות המידע שתופץ ברבים תגדל, שהמידע שיפורסם יהיה נגיש ונוח לעיבוד ושלב המידע יוכל לקבל אותו בקלות, במהירות ובנוחות.⁷⁷

פרסום מידע כללי ופנייה באמצעות האינטרנט לרשות המקומית

מסירת עדכונים שוטפים (מבזקים) : חלון למסירת עדכונים שוטפים (מבזקים) באתר האינטרנט של הרשות המקומית יכול לשמש להעברת מידע שוטף לתושבים בזמן אמת, בדרך כלל בעניינים דחופים. לדוגמה, מתן מידע בדבר ביצוע עבודות תשתית, שינויים בהסדרי התנועה, תקלות ושינויים בשעות קבלת קהל. נמצא כי ארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (12%) אינן

76 מי שמונה למנהל יחידת נוער ברשות חינוך מקומית ואחראי לחינוך הבלתי פורמלי ברשות ולקידומו.
77 "מדד שקיפות ברשויות מקומיות 2013", עמותת שקיפות בינ"ל-ישראל ודוח חופש המידע לשנת 2013.

מפרסמות באתר האינטרנט עדכונים ומסרים שוטפים לתושבים, וכי ארבע רשויות אחרות (12%) מפרסמות הודעות באתר שאינן עדכניות.

פרסום לוח אירועים: לוח אירועים באתר אינטרנט של רשות מקומית מיועד להעברת מידע לתושבים אודות האירועים המתוכננים ברשות, כמו אירועי תרבות וספורט, ובכך חושף אותם לפעילויות שהרשות מקיימת. נמצא כי עשר מהרשויות המקומיות שנבדקו (29%) אינן מנהלות לוח או יומן אירועים באתר האינטרנט שלהן. עוד נמצא כי עשר מהרשויות (29%) הקימו לוח אירועים באתר האינטרנט, אך הלוח היה ריק מתוכן או שהתוכן היה ישן ובלתי עדכני.

אפשרות לפנייה באמצעות דואר אלקטרוני ליחידות הרשות: היכולת של התושב ליצור קשר ישיר עם מחלקות הרשות המקומית בכלל, ועם בעלי תפקידים מרכזיים בפרט, חיונית לזרימה חופשית של מידע בין הרשות לבין התושב ולהפך, ועשויה לחסוך לתושב זמן המתנה ולרשות משאבים המושקעים בקבלת קהל. נמצא כי תשע מהרשויות המקומיות שנבדקו (26%) אינן מפרסמות באתר האינטרנט את פרטי ההתקשרות באמצעות דואר אלקטרוני עם יחידות הרשות או עם בעלי תפקידים בה. עוד נמצא כי חמש מהרשויות המקומיות שנבדקו (15%) פרסמו פרטי התקשרות רק עם חלק מהיחידות או מבעלי התפקידים.

אפשרות לפנייה אל מנהל האתר או לממונה על התוכן בו: אפשרות פנייה אל מנהלי אתר האינטרנט בכל עניין עשויה לתרום לשיפור הקשר בין הרשות לתושבים ולהביא לשיפורים באתר ובתפקודו בעקבות יישום הצעות לשיפור. נמצא כי 20 מהרשויות המקומיות שנבדקו (59%) לא הציגו באתר האינטרנט שלהן אפשרות של פנייה למנהל אתר האינטרנט או לממונה על התוכן בו, לא בטלפון ולא באמצעות דואר אלקטרוני.

אפשרות לצפייה בשידור ישיר בדיוני מועצת הרשות המקומית: שידור ישיר של דיוני מועצת הרשות המקומית (כמו גם אפשרות לצפות בהקלטה של ישיבות המועצה) תורם לנגישות המידע, לשקיפות ולאחריות של הגורמים השונים ברשות. במועד סיום הביקורת לא הוטלה חובה על הרשויות המקומיות לשדר את דיוני המועצה.

נמצא כי פרט לעיריית לוד⁷⁸, יתר הרשויות המקומיות שנבדקו לא שידרו באמצעות אתר האינטרנט שלהן את דיוני מועצת הרשות בזמן הדיון עצמו.

בהצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (זכויות וחובות של חברי מועצה), התשע"ד-2014 שהוגשה לכנסת ב-28.7.14⁷⁹ הוצע כי "ישיבות מועצה שאינן בדלתיים סגורות... יוקלטו, יצולמו וישודרו באמצעי שיאפשר לציבור לצפות בהן בשידור ישיר". בדברי ההסבר להצעה צוין כי פעילויותיה השונות של העירייה "משפיעות באופן ישיר על חייהם של תושביה. החלטות על פעולות אלו מתקבלות בישיבות המועצה ובוועדות חובה שונות. החשיבות של החלטות אלו והשפעתן] הגורלית על תושבי העירייה מחייבת שקיפות מלאה כלפיהם. שקיפות זו משמשת ככלי דמוקרטי חשוב ביותר של פיקוח ציבורי על הנעשה בעירייה. כיום ישיבות המועצה כמעט ואינן נגישות לציבור ומתקיימות בזמנים ומקומות שלרוב אינם מאפשרים לציבור הרחב להגיע אליהן. בנוסף פרוטוקולי הישיבות מתומצתים ואינם מאפשרים לבחון את התנהלות קבלת החלטות המלאה".



78 העירייה משרתת את ישיבות מועצת העיר בשידור חי באמצעות הרשתות החברתיות (פייסבוק).
79 במועד סיום הביקורת הצעת החוק טרם אושרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לבחון צעדים להגברת הנגישות למידע ולשקיפותו באמצעות אתרי האינטרנט שהן מפעילות, ובכלל זה פרסום עדכונים שוטפים (מבזקים), פרסום מידע על אירועים מתוכננים, ושיפור האפשרויות ליצירת קשר מקוון עם יחידות הרשות ועם האחראים לניהול אתרי האינטרנט.

לדעת משרד מבקר המדינה יש חשיבות רבה בקידום הצעת החוק בנושא שידור ישיר משיבות המועצה. קידומה עשוי לתרום תרומה משמעותית למסירת המידע לציבור ולשקיפות המערכת השלטונית.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי הרשויות המקומיות יפעלו לשידורים ישירים משיבות המועצה באופן שכלל הציבור יוכל לצפות בהן בעודן מתנהלות. הדבר יתרום להגברת הפומביות והשקיפות בפעילות הרשות המקומית ובכך יתרום גם להליך הדמוקרטי המקומי.

שירותים מקוונים באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות

טכנולוגיית האינטרנט מאפשרת, מלבד הפצה של מידע טקסטואלי, קולי וחזותי וקבלה שלו, גם ביצוע פעולות מקוונות כגון תשלומים ורכישת שירותים. הדבר תורם לשיפור השירות לציבור, לצמצום הביורוקרטיה ולייעול תהליכי העבודה ומאפשר לרשות המקומית להיות זמינה בכל מקום ובכל עת ולתת לציבור שירות יעיל שעלותו נמוכה מעלותו של שירות פנים אל פנים⁸⁰. מתן שירותים מוניציפליים באמצעות האינטרנט יש בו כדי להקטין את העומס ביחידות הרשות המקומית והוא כרוך בעלויות תפעול וניהול נמוכות יחסית⁸¹. האינטראקטיביות שמדיה זו מאפשרת, הופכת את התשלום באמצעות האינטרנט לאחת הדרכים הנוחות ביותר לביצוע תשלומים - בכל זמן, ללא עיכובים, ובטעויות מזעריות⁸².

אף שאין חובה בחוק כי הרשויות המקומיות יפעילו שירותים מקוונים, משרד מבקר המדינה בדק במסגרת המדגם אם הרשויות מציעות שירותים כאלה באתרי האינטרנט שלהן. להלן פירוט הממצאים:

תיק תושב הוא ממשק אישי שבאמצעותו התושב יכול לקבל במרוכז מידע אישי אודות השירותים השונים שמספקת לו הרשות המקומית. הממשק מאפשר לתושב לנהל את ענייניו מול הרשות המקומית בקלות, במרוכז ובאופן מאובטח. נמצא כי 24 מהרשויות המקומיות שנבדקו (71%) לא הציעו באתר האינטרנט שלהן את השירות של תיק תושב.

תשלום ארנונה באופן מקוון: נמצא כי 14 מהרשויות המקומיות שנבדקו (41%) לא הציעו באתר האינטרנט שלהן שירות של תשלום ארנונה באופן מקוון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשויות המקומיות יפעלו לספק שירותים מקוונים דרך אתרי האינטרנט. הדבר יתרום לשיפור השירות לציבור, לצמצום הביורוקרטיה ולייעול תהליכי העבודה ברשויות המקומיות, ואף יתרום ליעילות הכלכלה במדינה.

- | | |
|----|---|
| 80 | מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב, "השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור", עמ' 202-227. |
| 81 | כרמית הבר, ממשל פתוח מקוון בישראל - הזדמנויות ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2012. |
| 82 | מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2008), "היבטים בניהול פרויקט 'ממשל זמין'", עמ' 171-200. |

דוח מבקר הפנים ברשויות המקומיות

בפקודת העיריות נקבע כי מבקר העירייה יגיש לראש העירייה מדי שנה דוח על ממצאי הביקורת שערך, וכי בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ועל אופן מניעת הישנותם בעתיד. הוראות פקודת העיריות בעניין זה חלות גם על המועצות המקומיות ועל המועצות האזוריות. יודגש כי בפקודה לא נקבעה חובה לפרסם את דוח הביקורת באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

עם זאת, בפסק דין של בית המשפט העליון משנת 2006 נקבע כי "גילוי דו"חות של ביקורת על גוף שלטוני מקיים את זכות הציבור לדעת ואת חופש הביטוי... הוא מממש את עקרון שקיפות פעולתו של השלטון ומקדם את תרבות השלטון; הוא משפר את אופן הציבור ברשויות הציבוריות; הוא עולה בקנה אחד עם העיקרון, לפיו אין לה לרשות הציבורית משלה ולא כלום - כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן"⁸³. בפסק הדין מובאים גם דבריה של השופטת פרוקצ'יה מפסק הדין בעתירתה של חברת מועצת עיריית ירושלים רוני אלוני לבג"ץ⁸⁴: "פרסום בציבור של ממצאי ביקורת המתבצעת בגוף שלטוני הוא ענין חיוני כחלק מזכות הציבור לדעת וכנגזר מזכותו לקבל דין וחשבון אודות מהלכי תפקודו של מוסד ציבורי. ערובה לקיומו של ממשל תקין היא בהעמדתו לביקורת, וכדי שהביקורת תהיה יעילה, על ממצאיה להיות גלויים וחשופים לעיני הציבור ולביקורת. על כן פרסום דו"ח הביקורת הוא תנאי הכרחי לאמון הציבור במוסדות השלטון וליעילות הפיקוח הציבורי עליו".

נמצא כי 25 מהרשויות המקומיות שנבדקו (74%) לא פרסמו באתרי האינטרנט שלהן את דוחות מבקר הפנים וכי שלוש מהרשויות (9%) פרסמו רק חלק מהדוחות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לשקול להנחות את הרשויות המקומיות לפרסם את דוחות מבקר הרשות גם באתרי האינטרנט שלהן, ובכך להעמיד אותם לעיון הציבור באופן זמין ונגיש. פרסום כזה יממש את העיקרון של חופש המידע, יגביר את השקיפות של פעולות הרשות המקומית ויאפשר מעורבות רבה יותר של התושבים בנעשה ברשות המקומית. אי-פרסום דוחות מבקר הרשות באתרי האינטרנט מגביל את האפשרות של התושבים לקבל מידע על הליקויים בפעילות הרשות ואת ההמלצות לתיקונם.

אתרי אינטרנט של מועצות אזוריות

לשלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל שני רבדים: הרובד העליון הוא מועצה שנבחרה או מונתה לניהול ענייניה של מועצה אזורית⁸⁵ שבתחום שיפוטה כמה יישובים, והרובד התחתון הוא הוועדים המקומיים שהוקמו ביישוביה⁸⁶. כחלק מבדיקת נושא פרסום המידע באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות נבדקו במסגרת המדגם שבע מועצות אזוריות. להלן פירוט הממצאים הקשורים בפרסום מידע הנוגע לוועדים המקומיים באתרי האינטרנט של מועצות אלה.

83 ע"מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60(2006).

84 בג"ץ 7805/00 רוני אלוני חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577.

85 על פי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות), מועצה אזורית היא "כל אחת מן המועצות המקומיות אשר שמה נקוב בתוספת הראשונה".

86 הוועדים המקומיים הוקמו מכוח סעיף 3(א) לפקודת המועצות המקומיות. לפי סעיף 90 לצו המועצות האזוריות, כל יישוב במועצה יתנהל על ידי ועד מקומי.

על פי צו המועצות האזוריות, סמכויותיו של ועד מקומי הפועל בתחום שיפוטה של מועצה אזורית הן הסמכויות שהחליטה המועצה לאצול לו. עוד נקבע בצו כי הוועד המקומי רשאי, בכפוף לאישור המועצה, להטיל ארנונה כללית על תושבי היישוב לצורך "ביצוע הסמכויות שהמועצה אצלה לו", ועל המועצה חלה החובה לבקר את חשבונותיו ואת דוחותיו הכספיים של הוועד המקומי שפועל שלא באמצעות המועצה.

מידע על הוועדים המקומיים: קיימת חשיבות בפרסום מידע באתר האינטרנט של המועצה האזורית אודות הוועדים המקומיים הפועלים בתחומה, לרבות מידע על פעילותם, על דרכי ההתקשרות עמם ועל המסים שהם מטילים על התושבים. פרסום מידע נגיש אודות פעילות הוועדים המקומיים באינטרנט עשוי להגביר את שקיפות פעילותם. יצוין כי לא נקבעה הוראה כלשהי הנוגעת לחובת פרסום מידע הנוגעת לוועדים המקומיים.

נמצא כי מבין המועצות האזוריות שנבדקו, כולן פרט למועצה אזורית אחת (14%), פרסמו באתר האינטרנט שלהן מידע על פעילות הוועדים המקומיים ופרטים אודות דרכי ההתקשרות עמם.

דוח ביקורת על התנהלות הוועד המקומי: בצו המועצות האזוריות נקבע כי המועצה האזורית תבחר ועדת ביקורת מבין תושבי כל יישוב (אשר אינם חברי הוועד המקומי), שתבדוק אם החלטות הוועד המקומי הוצאו לפועל כדין ואת חשבונות הוועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר, וכן תבדוק אם תוקנו ליקויים בפעולות הוועד המקומי אשר נמצאו בביקורות קודמות. עוד נקבע בצו כי בתוך חמישה חודשים מתום כל שנה תעביר ועדת הביקורת לידי הוועד המקומי, לידי ראש המועצה ולידי ועדת הביקורת של המועצה את דוח הביקורת הסופי⁸⁷. דוח הביקורת יהיה פתוח לעיון כל תושב ביישוב וסיכום תמציתי שלו יופץ לכל תושבי היישוב בתוך 14 ימים ממועד הגשתו למועצה.

דוח הביקורת של ועד מקומי אינו מחויב בפרסום באינטרנט על פי חוק, אולם ראוי לפרסמו גם באינטרנט כדי להרחיב את הנגישות אליו ולהגביר את שקיפות פעילותו של הוועד המקומי.

נמצא כי אף לא אחת מהמועצות האזוריות שנבדקו במדגם לא פרסמו באתריהן את תמצית דוחות הביקורת של הוועדים המקומיים באותה מועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שהמועצות האזוריות יפרסמו מידע מפורט אודות הוועדים המקומיים המנהלים את היישובים שבתחומן, לרבות סיכום תמציתי של דוחות הביקורת על הוועדים המקומיים. כמו כן, מן הראוי שמשרד הפנים ינחה את המועצות האזוריות לפרסם באתרי האינטרנט שלהן מידע זה.

הצגת מידע בשפות נוספות

הצגת מידע בשפה הערבית: על פי דבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922, הערבית היא שפה רשמית במדינת ישראל ועל כן יש לפרסם בעברית ובערבית את כל הפקודות, המודעות הרשמיות והטפסים הרשמיים של הממשלה, וכן את כל המודעות הרשמיות של הרשויות המקומיות

87 הדוח יועבר לאחר שוועדת הביקורת תקיים דיון בהערות הוועד המקומי.

ושל העיריות. בנוסף על כך הערבית היא שפתו של המיעוט הגדול במדינה, שהיווה בסוף שנת 2013 כחמישית (20.7%) מכלל האוכלוסייה במדינת ישראל⁸⁸.

מבקר המדינה העיר כבר בשנת 2003⁸⁹ בהתייחסו לאתרי האינטרנט של גופי הממשלה כי הערבית היא שפתו של המיעוט הגדול ביותר בישראל וכי כדי להבטיח שוויון, לספק שירותים ראויים ולהקל את הגישה לרשויות גם במגזר זה, על הרשויות להוסיף לאתרי האינטרנט תרגום לערבית, לפחות של מידע חיוני ושל מידע על אופן השימוש בשירותים הממשלתיים הניתנים באמצעות האינטרנט.

מדריך הסטנדרטים לאפיון, לעיצוב, לפיתוח ולכתיבה של תוכן באתרי אינטרנט של הממשלה מינואר 2012 (להלן - מדריך הסטנדרטים לאתרי הממשלה)⁹⁰ מחייב לתרגם לערבית את רוב המידע ה"בסיסי" הקיים באתרים, דהיינו מחייב לפרסם בערבית את פרטי המשרדים הממשלתיים ובכלל זה כתובות, פרטי קשר, שעות קבלת קהל, חדשות ועדכונים; שמות השירותים והטפסים שניתן לקבל באתרי האינטרנט ושמות התשלומים שניתן לשלם באתרים, וכן קישור לתרגום בערבית של המשרות הפנויות במשרדי הממשלה המפורסמות באתרים. המדריך כולל הנחיות מפורטות בנוגע לאופן הנגשת השירותים המקוונים בערבית, בין היתר על ידי עיצוב דף השער של האתר הממשלתי בערבית, שיכלול הפניות וקישורים למידע הבסיסי האמור.

בנוהל עבודה למזכירי ועדות מקומיות שנכנס כאמור לתוקף באוגוסט 2014 נקבע כי במרחב ששיעור האוכלוסייה דוברת הערבית בו עומד על 10% ומעלה, יש לפרסם באתר האינטרנט (של הוועדה המקומית) את ההודעות בנושא תכנון ובנייה גם בערבית⁹¹.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012, כ-28% מתושבי העיר לוד הם דוברי ערבית. אף על פי כן נמצא כי אתר האינטרנט של עיריית לוד מציג מידע, לרבות מידע כללי, בעברית בלבד. כמו כן נמצא כי באתר האינטרנט של הוועדה המקומית לוד אין כל מידע בערבית.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012, בעיר רהט מתגוררים כ-57,000 תושבים, כולם דוברי ערבית. באתר העירייה מידע רב שחיוני לתושבים כגון החלטות מועצת העירייה, צווי ארנונה ודוחות מבקר העירייה - אך נמצא כי הוא מוצג בעברית בלבד.

הצגת מידע בשפות רוסית, אמריקאית וצרפתית: ישראל קלטה גלי עלייה גדולים החל בשנות התשעים של המאה העשרים, מברית המועצות לשעבר, מאתיופיה ובשנים האחרונות גם מצרפת. גם עולים אלו, חדשים וותיקים, נזקקים למידע ולשירותים מהרשויות המקומיות שבתחומן הם מתגוררים.

על פי מדריך הסטנדרטים לאתרי הממשלה, בעת הקמת אתר אינטרנט מוצע כי כל משרד יחליט מה המידע והחומרים שלדעתו יש לתרגם לשפות שונות, על פי הצרכים של צרכני המידע ובהתאם לצורכי המשרד, ובהתחשב בצורכי העולים החדשים. גם מבקר המדינה העיר⁹² כי יש מקום לכך שכלל משרדי הממשלה ייתנו דעתם לצורך לתרגם מידע חיוני באתרי האינטרנט שלהם לשפות נוספות (כגון רוסית ואמהרית).

בשנת 2013 היוו העולים החדשים כ-24% מכלל התושבים בעיר לוד וכ-18% מכלל התושבים באור יהודה⁹³. נמצא כי למרות ריכוז העולים הגבוה לא הותאמו אתרי האינטרנט של עיריות לוד ואור

88 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, אומדני אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה.

89 מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב, "אתרי אינטרנט בגופי הממשלה", עמ' 211.

90 הוכן על ידי יחידת ממשל זמין במשרד האוצר.

91 "דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה, תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה", מינהל התכנון, משרד הפנים, יולי 2014.

92 דוח שנתי 53ב, "אתרי אינטרנט בגופי הממשלה", עמ' 212.

93 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, "הגדרת רשויות מקומיות כערי עולים או כרשויות קולטות עלייה", 16.6.13, עמ' 6-8.

יהודה ושל הוועדה המקומית לוד לצורכי העולים, וכי אין בהם תרגום של מידע חיוני לשפות רוסית או אמהרית.

עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה ממאי 2015 כי "האפשרות להוספת מידע בשפות נוספות נשקלה בעת אפיון אתר האינטרנט, לאור ריבוי העולים החדשים בעיר, והוחלט כי הדבר אינו נחוץ מאחר ששפה נוספת דרושה לאנשים מבוגרים שממילא אינם משתמשים במחשב או באינטרנט".

לדעת משרד מבקר המדינה, בניהול אתרי האינטרנט שלהן, ראוי שהרשויות המקומיות יתחשבו במאפייניה הייחודיים של כל רשות ורשות ובהרכבה הדמוגרפי, ובהתאם לכך ישקלו להציג מידע חיוני בשפות נוספות, שינגישו את המידע גם לתושבים ולמבקרים שאינם דוברי עברית.

מנוע חיפוש

מנוע חיפוש באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות מאפשר לתושבים איתור מידע הנוגע לרשות המקומית בצורה מהירה, זמינה ויעילה.

נמצא כי באתרי האינטרנט של שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (21%) אין מנוע חיפוש. עוד נמצא כי באתרי האינטרנט של שתי רשויות מקומיות (6%) מנוע החיפוש בלתי פעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי הרשויות המקומיות יציעו באתרי האינטרנט שלהן מנוע חיפוש שיאפשר לתושבים לאתר מידע באופן יעיל ומהיר.

היבטים בניהול אתרי האינטרנט בשלטון המקומי ובתפעולם

ניהול אתר אינטרנט על ידי רשות מקומית ותפעולו מחייבים אותה לקיים הליכי עבודה סדורים כבר משלב אפיון האתר והקמתו בהתאם להגדרת צרכיה וצורכי התושבים. על הרשות להסדיר את הליך העבודה השוטף בניהול האתר ובתפעולו למשל לגבי סדרי העלאת התכנים ולגבי בקרה ניהולית ומשפטית על החומר המועלה, לגבי תקינות האתר ותחזוקתו ולגבי אבטחת המידע שבו.

כאמור, משרד מבקר המדינה ערך ביקורת עומק לגבי היבטים שונים בניהול אתרי האינטרנט ותפעולם של הרשויות המקומיות הבאות: עיריית אור יהודה, לוד, נס ציונה ורהט, המועצה המקומית גדרה והמועצה האזורית ברנר. היבטים אחדים של נושא זה נבדקו גם בוועדות המקומיות לוד, נס ציונה, רהט, זמורה⁹⁴ ושורקות⁹⁵ שכאמור מחויבות לפרסם מידע בנושא תכנון ובנייה באתר אינטרנט משלהן או באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות הנוגעות לדבר. להלן הפרטים:

- 94 תחום התכנון המקומי של הוועדה המקומית זמורה כולל בין היתר את המועצה המקומית גדרה.
95 תחום התכנון המקומי של הוועדה המקומית שורקות כולל בין היתר את המועצה האזורית ברנר.

נמצא כי הוועדה המקומית רהט אינה מפעילה אתר אינטרנט לפרסום מידע בהתאם לחוק התכנון והבנייה וכי היא מפרסמת באתר העירייה פרוטוקולים של ישיבותיה בלבד. מידע שוטף אחר בנושאי תכנון ובנייה, כמו הודעות ותכניות מאושרות וכן מידע בסיסי כמו שעות קבלת קהל, היא אינה מפרסמת כלל.

פעולות הרשויות והוועדות המקומיות להבטחת פרסום מידע מלא על פי חוק

כאמור, בחוקים שונים הוטלה על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות החובה לפרסם באופן יזום מידע באתרי האינטרנט שהן מפעילות. כדי להבטיח פרסום מלא של המידע שחובה לפרסמו על פי דין, נדרש כי בידי הרשויות המקומיות ובידי הוועדות המקומיות יהיה מידע מלא על חובות הפרסום וכי מידע זה יופץ לגורמים האחראים לפרסום המידע באתר האינטרנט.

נמצא כי אין בידי הרשויות המקומיות אור יהודה, נס ציונה, רהט, גדרה וברנר מידע מלא ומרוכז אודות הפרסומים שחובה עליהן לפרסם באתרי האינטרנט שלהן. עוד נמצא כי הן לא בדקו איזה מידע שחובה עליהן לפרסם חסר באתר. הרשויות האמורות גם לא סקרו באופן מקיף מהן הנורמות השונות המחייבות פרסום, במטרה לרכז מידע זה ולפעול על פיו. למותר לציין כי הן גם לא הפיצו מידע מרוכז בנושא זה לאחראים לתוכן באתרים ולאנשי הקשר המחלקתיים, כדי שאלה יפעלו לפרסם באתרים באופן מלא את המידע הנדרש.

המועצה האזורית ברנר מסרה בתשובתה ממאי 2015 כי בעקבות הביקורת היא בדקה איזה מידע עליה לפרסם באתר האינטרנט וכי תערוך בדיקה כזו מפעם לפעם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותן של הרשויות המקומיות שנבדקו, אשר לא נקטו אמצעים להבטיח פרסום מלא של כל המידע שהן חייבות לפרסם על פי חוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות לבדוק לאתר מהו המידע שחובה עליהן לפרסם באתרי האינטרנט, לרכז ולפרסמו בהתאם להוראות. כן עליהן לקבוע מנגנון שיבטיח פרסום מלא של כל המידע שהן חייבות לפרסם על פי חוק באתרים ולהנחות את עובדיהן, לרבות את האחראים לניהול התוכן באתרי האינטרנט, בעניין חובות הפרסום החלות עליהן.

ניהול התוכן באתרי האינטרנט

ניהול התוכן באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות מחייב אותן להגדיר מיהם הגורמים האחראים לתוכן, לקבוע נהלים והנחיות שיבטיחו כי כל הגורמים הנוגעים לאתר ידעו מהו תפקידם ואת מקומם בתהליך של העלאת התוכן לאתר, ויבינו את אופן ניהול התוכן ואת אופן אישורו⁹⁶. כמו

96 מדרך הסטנדרטים לאתרי הממשלה.

כן על הרשויות המקומיות להקפיד על מדרג מתאים של הרשאות לממונים על הטיפול באתר ועל אישור הפרסום בו, ולקבוע תכנית פעולה ויעדים שיאפשרו לבצע בקרה שוטפת על התנהלותם.

בהגדרת התפקיד ל"מנהל אינטרנט עירוני" שהכין משרד הפנים, נקבע כי אחד מתחומי האחריות של האחראי לאתר האינטרנט ברשות המקומית הוא ניהול מערכת התוכן של האתר, בין היתר על ידי קביעת מדיניות הפצת התוכן באתר, וידוא העלאת תכנים, הסדרת זכויות הגישה של משתמשים שונים באתר וניהולן, וכן בקרה על השינויים הנערכים בו.

להלן ממצאי הביקורת לגבי ניהול התוכן באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ושל הוועדות המקומיות:

קביעת אחראים לניהול התוכן באתרי האינטרנט: הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות שנבדקו, לבר מהוועדה המקומית שורקות, קבעו אחראי לניהול התוכן באתרי האינטרנט שלהן. כמו כן נמצא כי באתר הוועדה לא פורסם כל המידע שהיא חייבת לפרסם על פי חוק.

הוועדה המקומית שורקות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי במרץ אותה שנה, דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת, נקלט עובד חדש שבין יתר תפקידיו פרסום מסמכים רלוונטיים באתר האינטרנט, כמו תשריט ותקנון תכניות ופרסום הודעות בדבר הפקדת תכניות ואישורן.

המועצה האזורית ברנר התקשרה באוקטובר 2012 עם ספק חיצוני לשם ניהול התוכן באתר האינטרנט שלה, בלי להגדיר לו הליכי עבודה מפורטים לניהול האתר. כמו כן לא נקבעו התחייבויות הספק כלפיה או הוראות לגבי אחריותו המשפטית, לרבות חובת שמירת הסודיות וכו'.

הועלה כי הרשויות המקומיות אור יהודה, נס ציונה וברנר קבעו אנשי קשר במחלקות השונות שבכל רשות כאחראים להעברת מידע ותכנים מהמחלקות לאחראי לניהול התוכן באתר של הרשות, לשם העלאתו לאתר (להלן - אנשי קשר מחלקתיים).

באתר האינטרנט של עיריית רהט אין מידע על פעילות מחלקות העירייה (כמו מחלקות החינוך, הרווחה ושיפור פני העיר), על השירותים שהן מספקות ועל שעות הקבלה. באתר מצוינים רק שם מנהל המחלקה ומספר שלוחת הטלפון. נמצא כי מחלקות העירייה אינן שותפות בהעלאת התכנים לאתר וכי לא נקבעו בהן אנשי קשר האחראים להעברת מידע לצורך העלאתו לאתר.

הרשויות המקומיות אור יהודה ונס ציונה לא קיימו הדרכות מסודרות לאנשי הקשר המחלקתיים, ולא מסרו להם הנחיות כתובות באשר לחובותיהם בנושא העברת המידע לצורך פרסומו באתר.

בקרה ניהולית ומשפטית על התכנים המועלים לאתרי האינטרנט: התכנים שבאתרי האינטרנט מתפרסמים מטעם הרשות המקומית, ועל כן נדרשת בקרה על תוכן הפרסומים, על שלמותם ועל הליכי העלאתם לאתר, שכן הציבור מסתמך על תכנים אלה. על הרשות המקומית לקבוע מנגנון לפיקוח על המידע המתפרסם מטעמה באתר, שמטרתו לוודא כי כל המידע המחויב מפורסם בסדירות ובשלמות.

נמצא כי מנהלת לשכת ראש עיריית אור יהודה, המשמשת גם האחראית לתוכן המפורסם באתר העירייה, מקבלת את המידע ואת העדכונים מאנשי הקשר המחלקתיים, אך אין בעירייה גורם המקיים בקרה על התכנים קודם לפרסומם.

מזכיר עיריית רהט הוא הגורם האחראי מטעם העירייה לניהול אתר האינטרנט העירוני. האחריות להעלאת התכנים לאתר מחולקת בין שלושה גורמים בעירייה: המזכיר, הדובר שאחראי לעדכון החדשות והאירועים באתר, והמהנדס שאחראי להעלאת תכנים בנושא תכנון ובנייה. נמצא כי המזכיר אינו מבקר את התכנים שהמהנדס והדובר מעלים לאתר ואינו בודק באופן יזום את שלמות המידע שהם מחויבים לפרסם באתר.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולוועדות המקומיות שנבדקו על שלא הסדירו את הליך ניהול התוכן באתרי האינטרנט שלהן ואת הבקרה עליו. בהיעדר בקרה ניהולית ומשפטית על התכנים המפורסמים באתריהן של הרשויות המקומיות, עלול להתפרסם בהם מידע שגוי עליו הציבור עלול להסתמך, או מידע שלא יועד לפרסום, למשל מידע שפרסומו מהווה פגיעה בצנעת הפרט או מידע מסווג.

עדכניות אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ושל הוועדות המקומיות

רשויות מקומיות נוהגות לפרסם באתרי האינטרנט שלהן מידע רב הנוגע לתחומים שבטיפולן, כגון חינוך, כספים, הנדסה, תשתיות ורווחה. עם המידע הזה נמנים חוקים, תקנות, חוקי עזר, נהלים, תמצית דוחות כספיים, דיווחי תקציב, ובנוסף פרטים שימושיים אחרים כגון שעות קבלת קהל, שמות נושאי תפקידים ברשות והדרכים ליצירת קשר עם הרשות. חשיבות רבה נודעת לפרסום מידע מהימן, מדויק ועדכני.

על הרשות המקומית מוטלת האחריות לעדכניות המידע המופיע באתר ולקיום הליכים מובנים וסדורים לבדיקת התכנים שבאתרים ולעדכונם. מן הראוי שבכל דף מידע באתר האינטרנט של הרשות המקומית יצינו תאריך יצירתו של הדף ותאריך עדכונו האחרון.

נמצא כי באתרי האינטרנט של 32 מהרשויות המקומיות שנבדקו במדגם (94%), לרבות אור יהודה, לוד, נס ציונה, רהט, גדרה וברנר, וגם באתרי האינטרנט של הוועדות המקומיות לוד, נס ציונה, זמורה ושורקות, אין ציון של תאריך העדכון האחרון של המידע המופיע באתרים (למעט עדכונים שוטפים בנושאים כמו רישום למוסדות חינוך).

עוד נמצא כי אין בעיריית רהט גורם האחראי לעדכון האתר ולפרסום חדשות ואירועים בזמן אמת, ואף אין גורם שבדק את נכונות המידע שבאתר ואת עדכניותו, כמו למשל מספרי הטלפון ושעות קבלת הקהל. כך למשל באתר קיימת אפשרות לפנייה מקוונת לעירייה וכן ליצירת קשר טלפוני, אך נמצא כי פרטי איש הקשר המצוינים באתר אינם עדכניים מאחר שבמועד הבדיקה איש הקשר כבר לא עבד בעירייה.

המועצה המקומית גדרה והוועדה המקומית שורקות מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי הוסיפו בעקבות הביקורת לאתר האינטרנט שלהן את תאריך עדכון המידע שבו.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי עליהן לקיים הליכים מובנים וסדורים לבדיקת התכנים שבאתרים ולעדכונם. על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות להקפיד ולציין את תאריכי עדכון המידע באתר כדי לשמור על מהימנותו ועל תוקפו המשפטי. אתר אינטרנט של רשות מקומית או של ועדה מקומית שאינו מעודכן מחטיא את המטרה שלשמו הוקם.

תפעול אתרי האינטרנט ותחזוקתם

כחלק מתפעול אתר האינטרנט של הרשות המקומית עליה לתחזק אותו, לפקח על תקינות התפעול והשימוש בו, לתת מענה מהיר ושוטף לתקלות ועוד. הועלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו רכשו מספקים חיצוניים שירותי אחסון⁹⁷ של אתרי האינטרנט ושירותי תחזוקה לאתרים.

בהגדרת התפקיד ל"מנהל אינטרנט עירוני" שהכין משרד הפנים, נקבע כי אחד מתחומי האחריות של האחראי לאתר האינטרנט ברשות המקומית הוא פיתוח האתר ותחזוקתו, בין היתר על ידי פיקוח על תקינות התפעול והשימוש בו ועל ידי טיפול בתקלות באתר.

להלן פירוט הממצאים שהועלו בבדיקת אופן טיפול הרשויות והוועדות המקומיות בתפעול אתרי האינטרנט ובתחזוקתם באמצעות ספקים חיצוניים.

הסכמים בין הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לבין ספקים חיצוניים

רשות מקומית המתקשרת עם ספק חיצוני לצורך תפעול אתר האינטרנט שלה ותחזוקתו צריכה לעגן את ההתקשרות בהסכם בכתב. על הסכם כזה לכלול הוראות מפורטות לתפעול אתר האינטרנט ולתחזוקתו, ולהסדיר סוגיות משפטיות בפעילות הספק החיצוני, למשל על ידי קביעת הוראות בנושא סדרי העבודה ויחסי הגומלין בין הרשות המקומית לספק, הוראות בנושא עדכון האתר ועריכת שינויים בו, הוראות בנושא טיפול בתקלות (כמו הגדרת האחראים לטיפול בתקלות, משך הזמן לטיפול בתקלות, תיעוד ורישום התקלות ואופן הטיפול בהן וכו'). בנוסף על כך על ההסכם לקבוע הוראות לביקורת ומעקב אחר פעילות הספק.

נמצא כי אין לרשויות המקומיות אור יהודה ורהט הסכמים בכתב בינן לבין הספקים החיצוניים שמעניקים להן שירותי אחסון ותחזוקה לאתרי האינטרנט, המסדירים את דרישותיהן מן הספקים.

עוד נמצא כי לרשויות המקומיות נס ציונה, גדרה וברנר יש אמנם מסמכי התקשרות חתומים עם הספקים החיצוניים, אך אין הם מסדירים את כל הנושאים עם הספקים וחלקם דלים בהוראות. כך למשל מסמכי ההתקשרות אינם כוללים הוראות לגבי סדרי העבודה ויחסי הגומלין בין הרשות המקומית לספק, לגבי עדכון האתר ועריכת השינויים בו, לגבי טיפול בתקלות ותחזוקת האתר, לגבי פיקוח אחר פעילות הספק ועוד.

פיקוח ובקרה על פעילות הספקים

מנגנוני פיקוח ובקרה על הספקים של שירותי התפעול והתחזוקה לאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות חיוניים כדי להבטיח את איכות השירותים הניתנים על ידם, כדי לשמור על האינטרסים של הרשות המקומית, לרבות הבטחת תקינותם של אתרי האינטרנט, וכדי להבטיח את קיום התחייבויות הספקים.

97 שירותי אירוח (אחסון) של דפי אינטרנט ושל קבצים אחרים על שרתי הספקים.

נמצא כי אין בידי הרשויות המקומיות אור יהודה, נס ציונה, רהט, וברנר רישום מרוכז של התקלות שהיו באתריהן ושטופלו על ידי הספקים, לרבות מידע על מועד התקלות, על מהות התקלות, על משך הטיפול בהן ועוד. עוד נמצא כי רשויות אלה גם לא הנהיגו הליך מוסדר של בקרה ומעקב על הטיפול בתקלות - לרבות משכי הזמן לטיפול בהן, על קיום התחייבויות הספקים ועל אופן תפעול האתרים ותחזוקתם על ידם.

נהלים לניהול אתרי האינטרנט, לתפעולם ולתחזוקתם

תפקידם של הנהלים וההנחיות בארגון הוא לגבש מדיניות אחידה לטיפול בנושא מסוים, לשמור על הסדר בתהליכי העבודה המקובלים ולייעל את התהליכים כדי להשיג את יעדי הארגון בקלות. נוהלי עבודה הם מסמכים פנים-ארגוניים המגדירים במפורט את אופן ביצוע המשימות בארגון ומשמשים גם תקן לבקרה ניהולית ומשפטית לפעילות הארגון.

לשם ניהול אתרי האינטרנט ותפעולם על ידי הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות דרושים נהלים והנחיות המסדירים את המנגנונים להעלאת תכנים חדשים ולעדכוןם ואת המנגנונים לתחזוקה רציפה ומתמדת של האתרים⁹⁸. היעדר נוהלי עבודה המסדירים את אופן העלאת התכנים לאתר ואת תוקפם עלול להביא לפרסום חסר או לקוי של המידע ולהקשות את הבקרה הניהולית והמשפטית על התכנים.

נמצא כי לרשויות המקומיות אור יהודה, לוד, נס ציונה, רהט, גדרה וברנר ולוועדות המקומיות זמורה ושורקות אין נהלים כתובים ומאושרים המסדירים את הליך זרימת המידע ופרסומו באתרי האינטרנט שלהן, לרבות הוראות בדבר הליכי העבודה של האחראים להזרמת המידע ולהעלאתו לאתר, בדבר הליכי אישור התכנים ובדבר אופן הבקרה על פרסום המידע. עוד נמצא כי אין לרשויות ולוועדות אלה נהלים הכוללים הוראות מפורטות בנושא בדיקה שגרתית של עדכניות המידע שבאתר ועדכונו בהתאם לצורך, כמו תדירות בדיקת המידע וקביעת האחראים לבדיקת המידע ולהליך עדכונו, וכי אין הוראות בנושא תפעול אתרי האינטרנט ותחזוקתם שיגדירו את סדרי העבודה ואת יחסי הגומלין שלהן עם הספקים (הוראות כמו הליך הטיפול בתקלות והמעקב אחריו, קביעת האחראים לקשר עם הספקים ועוד).

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו ולוועדות המקומיות זמורה ושורקות על כך שלא קבעו הנחיות ונוהלי עבודה כתובים ומאושרים שיסדירו את אופן ניהול אתרי האינטרנט שלהן, את אופן תפעולם ואת אופן תחזוקתם.



משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולוועדות המקומיות שנבדקו על כך שלא הסדירו את נושא הטיפול באתרי האינטרנט ואת אופן תחזוקתם, דבר שעלול לפגוע בפעילותם התקינה של האתרים. על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות להסדיר בהסכמים חתומים ומפורטים את התקשרויותיהן עם הספקים החיצוניים שמעניקים לאתרי האינטרנט שלהן שירותי אחסון ותחזוקה, להכין נהלים כתובים לאופן הטיפול באתרים ולאופן תחזוקתם ולפקח על פעילות זו.

תמיכה טלפונית בשירותים המקוונים

מטרת השירותים המקוונים היא שיפור השירות לאזרח. האינטראקטיביות שמדיום זה מאפשר הופכת את התשלום באמצעות האינטרנט לאחת הדרכים הנוחות ביותר לתשלום. עם זאת השימוש בשירותי האינטרנט אינו פשוט לכל אחד ולעתים המשתמשים זקוקים לסיוע להשלמת פעולת התשלום. התשלום בשירות המקוון הוא פעולה מורכבת שאחראים לה גופים שונים. מורכבות זו והעובדה שהמשלם זקוק לאישור כי התשלום הושלם בהצלחה, מחייבת תמיכה טלפונית זמינה למשתמש הנתקל בבעיות כלשהן, עד לפתרון הבעיה⁹⁹.

תושבים שפונים לאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות לשימוש בשירותים המקוונים מועברים לאתרי אינטרנט של ספקים חיצוניים שבהם מבוצע השירות בפועל. כחלק מביקורת העומק בשש הרשויות המקומיות, נבדק נושא התמיכה הטלפונית בשירותים המקוונים שהן מציעות באתרי האינטרנט שלהן.

נמצא כי הרשויות המקומיות אור יהודה וגדרה לא הסדירו בהסכמים עם הספקים החיצוניים המספקים להן שירותים מקוונים הוראות באשר לאופן הטיפול בפניות התושבים לצורך קבלת תמיכה טכנית, לרבות האפשרות שהרשות המקומית תקבל מהספק מידע שממנו תוכל ללמוד על טיב השירות ועל התמיכה הטכנית שהוא מעניק לתושבים שפונים אליו. עוד נמצא כי במועד עריכת הביקורת לא היה בידי המועצה האזורית ברנר עותק מהסכם ההתקשרות שלה עם הספק החיצוני שמספק לה שירותים מקוונים¹⁰⁰ ולא היה ברשותה מידע אם נקבעו בהסכם עם הספק הוראות בנושא זה. לרשויות המקומיות אור יהודה, נס ציונה וברנר אין כל מידע בקשר לפניות של תושבים לספקים, אם היו, וממילא אין להן מידע באשר לאופן טיפול הספקים בפניות.

המועצה האזורית ברנר מסרה בתשובתה כי בינואר 2015 נחתם הסכם חדש עם הספק החיצוני שמספק לה שירותים מקוונים.

המועצה המקומית גדרה מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת נוסף לאתר המועצה מספר טלפון של גורם במועצה לתמיכה בתפעול האתר.

99 מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב, "השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור", צמ' 202.

100 נמצאו הסכמים קודמים של המועצה עם הספק שאינם בתוקף.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהתושבים מופנים לשם קבלת השירות המקוון מאתר הרשות המקומית אל אתר של ספק חיצוני, על הרשויות המקומיות לבקר את טיב השירות הניתן לתושבים על ידי הספקים, לקבל מהם נתונים על אופן הטיפול בפניותיהם ולעגן זאת בהסכמי ההתקשרות עמם.

הנגשת אתרי האינטרנט לאנשים עם מוגבלות

לאנשים עם מוגבלות זכות להשתתפות מלאה ושוויונית בכל תחומי החיים. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 ותקנותיו נועדו להבטיח את מימושה של זכות זו. החוק נחקק כדי להביא לצמצום הפער הקיים בין מציאות חייהם של אנשים עם מוגבלות לבין עקרונות השוויון וכבוד האדם. מכוח אותו חוק הוקמה באוגוסט 2000 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הפועלת במסגרת משרד המשפטים. הנציבות ממונה על יישום חוק זה וחוקים אחרים הנוגעים לאנשים עם מוגבלות ופועלת למניעת אפליה ולקידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית¹⁰¹. לשם כך פועלת הנציבות באמצעות הדרכה, הסברה ופיקוח בכלל הגורמים במשק ובכלל זה גם ברשויות המקומיות.

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות כוללות בין היתר הוראות בנושא הנגשת שירותים המסופקים באינטרנט לאנשים עם מוגבלות. הנגשת אתרי האינטרנט מאפשרת לאנשים עם מוגבלות, כמו עיוורים ובעלי מוגבלות פיזית או מוגבלות קוגניטיבית, להשתמש בשירותים ובמידע המוצעים באתרים. על פי תקנות הנגישות לשירות, רשות ציבורית המספקת מידע באמצעות אתר אינטרנט, לרבות רשות מקומית, חייבת בהנגשת האתר על פי התקן הישראלי¹⁰².

תקנות הנגישות לשירות קבעו מועדים להחלה הדרגתית של ההנגשה הנדרשת של אתרי האינטרנט. בתקנה 93 נקבע כי על הרשות הציבורית לבדוק את דבר קיומן של התאמות הנגישות הנדרשות לא יאוחר משישה חודשים מיום תחולת התקנות, היינו עד ל-25.4.14. עוד נקבע כי הבדיקה תיערך לפי טופס שיוור עליו נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, שיהיה זמין במשרדו ובאתר האינטרנט של הנציבות. בתקנה 35(ד) נקבע כי יש להשלים את התאמות הנגישות לשירות אינטרנט קיים בתוך 36 חודשים מיום תחולת התקנות, כלומר עד ל-25.10.16. בתקנה 35(ח) נקבע כי על בעל אתר האינטרנט לציין בו, במקום בולט לעין, כי בוצעו בו התאמות לצורך נגישות לאנשים עם מוגבלות.

במדגם הביקורת נמצא כי 32 מהרשויות המקומיות שנבדקו (94%) לא ציינו באתריהן מידע בדבר הנגשתם לבעלי מוגבלות. מכאן שאתרים אלה ככל הנראה טרם הותאמו על פי תקנות הנגישות.

הועלה כי הנציבות פרסמה טופס בדיקה לאתרי אינטרנט שלפיו היו אמורות הרשויות המקומיות לבדוק את קיומן של התאמות הנגישות הנדרשות באתרים עד ל-25.4.14.

נמצא כי הרשויות המקומיות אור יהודה, לוד, רהט, גדרה וברנר והוועדות המקומיות לוד, נס ציונה, זמורה ושורקות לא בדקו אם קוימו התאמות הנגישות הנדרשות לאתרי האינטרנט שלהן כמתחייב בתקנות - בדיקה שכאמור הן היו אמורות לעשות על פי טופס שפרסמה הנציבות עד ל-25.4.14. למותר לציין כי אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ושל הוועדות המקומיות לעיל טרם הונגשו לבעלי מוגבלות על פי תקנות הנגישות לשירות.

101 על פי אתר האינטרנט של הנציבות: index.justice.gov.il.

102 ת"י 5568 של מכון התקנים הישראלי, מרץ 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולוועדות המקומיות על שלא בדקו את נגישות אתרי האינטרנט שלהן בהתאם לנדרש בתקנות הנגישות לשירות - בדיקה שמטרתה לסייע בידיהן לסקור את המצב הקיים ולהיערך לקראת הנגשת אתריהן עד לשנת 2016.

בסוף ספטמבר 2014 פנתה הנציבות לכל הרשויות המקומיות וביקשה לקבל, בין היתר, את תוצאות הבדיקה שהיו אמורות לבצע בדבר התאמות הנגישות הנדרשות בשירות שהן מספקות, לרבות באתרי האינטרנט שלהן. נמצא כי במועד סיום הביקורת לא היה לנציבות מידע מלא באשר לרשויות שטרם ביצעו את הבדיקה לפי הטופס שיועד לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי הנציבות תודא שכל הרשויות המקומיות אכן ערכו בדיקה לפי הטופס שפורסם בהתאם להוראות תקנות הנגישות, על מנת לעקוב אחר יישום הוראות התקנות ולודא כי הרשויות ערוכות להנגשת אתריהן במועד.

הנציבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2015 כי תפעל לאכיפת חובת התאמת הנגישות באינטרנט על פי לוחות הזמנים שבתקנות.

הרשויות המקומיות אור יהודה, לוד, רהט, גדרה וברנר והוועדות המקומיות זמורה ושורקות מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי יפעלו להנגשת אתרי האינטרנט שלהן.

הגנה על אתרי האינטרנט ואבטחת מאגרי המידע בשירותים המקוונים

עולם אבטחת המידע מתמודד כיום עם איומים מתוחכמים, אלימים והרסניים, המבוססים לא פעם על מודל תקיפה מותאם שקשה להקדים ולהיערך לקראתו. מערכות המחשוב והתשתיות של הרשויות המקומיות, לרבות אתרי האינטרנט, חשופות לאיומים משמעותיים ולמתקפות תדירות מצד גורמים עוינים שונים.

עם האיומים הנפוצים על יישומי אינטרנט נמנים: השחתה של אתרים (החלפת דפים או מחיקת התוכן), מניעת גישה לאתרים, השחתת מידע, זיוף והצגת מידע שגוי (ובכך פגיעה במשתמשים ובמהימנות המערכת), מניעת שירות (האטת המערכת או השבתתה), הונאה (הפעלת יישומים במרמה וגניבת כסף), גניבת מידע, ריגול אחר משתמשים תוך גניבת זהות והתחזות, השתלטות על ארגון וחדירה לתוכו ועוד¹⁰³.

להלן ממצאי הביקורת הן בנוגע להגנה על אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ושל הוועדות המקומיות והן בנוגע לפעולות הרשויות המקומיות לאבטחת מאגרי המידע של השירותים המקוונים:

הגנה על אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ושל הוועדות המקומיות

כל אתר אינטרנט חשוף לניסיונות פריצה ותקיפה ללא תלות בחשיבות המידע המוצג בו. אי לכך, לשם הבטחת פעילותם התקינה של אתרי האינטרנט של הרשויות ושל הוועדות המקומיות דרושות

103 "הנחיות פיתוח מאובטח עבור מערכות המאוכסנות בתהיל"ה", יחידת ממשל זמין, יוני 2009 ואתר התקשוב הממשלתי במועד עריכת הביקורת, cio.gov.il.

מערכות הגנה מקיפות מפני מתקפות של גורמים בלתי מורשים. כלל מרכזי במדיניות זו הוא שכל פגיעה באתר כמוה כפגיעה בנכס של הרשות או של הוועדה המקומית¹⁰⁴.

על פי המדריך לפיתוח מאובטח שהכינה יחידת ממשל זמין¹⁰⁵, תהליך פיתוח מאובטח, בין היתר של אתר אינטרנט, הוא תהליך המלווה על ידי גורם אבטחת מידע בכל שלבי הפיתוח, החל בשלב הייזום.

רשות מקומית או ועדה מקומית המתקשרת עם ספק חיצוני לצורך אחסון אתר האינטרנט שלה ולצורך תפעול ותחזוקתו, צריכה לעגן את ההתקשרות בהסכם בכתב אשר יבטיח בין היתר את דרישותיה מן הספק, לרבות בנושא מערכות ההגנה הדרושות לאתר. על הסכם כזה לכלול הוראות מפורטות גם בדבר ההגנה על האתר, להסדיר סוגיות משפטיות הנוגעות לפעילות הספק החיצוני ולכלול הוראות בנושא הפיקוח והמעקב אחר הגנת הספק על האתרים.

הועלה כי הרשויות המקומיות אור יהודה, לוד, נס ציונה, רהט, גדרה וברנר והוועדות המקומיות זמורה ושורקות רכשו מספקים חיצוניים שירותים לפיתוח אתרי האינטרנט שלהן ולהקמתם. רשויות מקומיות אלה גם רכשו כאמור מספקים חיצוניים שירותי אחסון לאתרי האינטרנט ושירותי טיפול ותחזוקה בהם, שכוללים גם שירותי הגנה על האתרים.

נמצא כי לרשויות המקומיות אור יהודה ורהט אין הסכמים בכתב עם הספקים החיצוניים שמעניקים שירותי אחסון ותחזוקה לאתרי האינטרנט שלהן, המסדירים את נושא ההגנה על אתרי האינטרנט, את דרישותיהן מהספקים ואת אחריות הספקים וחובותיהם בטיפול בנושא מהותי זה.

עוד נמצא כי לרשויות המקומיות לוד, נס ציונה, גדרה וברנר ולוועדות המקומיות זמורה ושורקות יש מסמכי התקשרות חתומים עם הספקים החיצוניים שמעניקים להן שירותי אחסון לאתרים, אך המסמכים אינם כוללים הוראות מפורטות המסדירות את נושא ההגנה על אתרי האינטרנט, כמו: הדרישות ממערכות ההגנה, הנחיות בעניין אמצעי הכניסה המאובטחת לאתרים ובעניין מורשי הגישה לאתרים - הן מצד הרשויות והן מצד הספקים, הנחיות בנושא אחריות הספקים והתחייבויותיהם לעניין האבטחה ועוד.

כמו כן נמצא כי הרשויות המקומיות נס ציונה, ברנר, גדרה והוועדה המקומית שורקות לא קבעו את דרישותיהן ממערכות ההגנה על אתרי האינטרנט שלהן ולא הסתייעו ביועץ לאבטחת מידע לצורך גיבוש נוסח ההתקשרויות עם הספקים החיצוניים. יתרה מזו, דרישות ההגנה נקבעו על ידי הספקים בלבד ומאז הקמת האתרים לא בחנו אותן הרשויות שוב.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולוועדות המקומיות שנבדקו על כך שלא הסדירו בהסכמים עם הספקים החיצוניים את דרישותיהן בנושא ההגנה על אתרי האינטרנט, ואת סדרי העבודה ויחסי הגומלין שלהן עם הספקים. על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות לבחון את דרישותיהן מבחינת ההגנה על אתרי האינטרנט שלהן ולהסדיר בהסכמים חתומים ומפורטים את התקשרויותיהן עם הספקים החיצוניים בנושא שירותי ההגנה על האתרים.

104 "הנחיות פיתוח מאובטח עבור מערכות המאוכסנות בתהיל"ה", יחידת ממשל זמין, יוני 2009.
105 "מסמך מדיניות אבט"מ, פיתוח מערכת מאובטחת", ינואר 2015.

אבטחת מאגרי מידע בשירותים המקוונים וניהולם

הרשויות המקומיות נס ציונה, ברנר, אור יהודה, לוד וגדרה מציעות דרך אתרי האינטרנט שלהן שירותים מקוונים כמו תשלום ארנונה ודוחות חנייה ורישום לגני הילדים. לשם כך הן התקשרו עם ספקים חיצוניים. התושבים שפונים לאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות לביצוע התשלום או הרישום המקוון מועברים כאמור לאתריהם של הספקים החיצוניים, ובהם מבוצע התשלום או הרישום בפועל. הנתונים נאגרים במאגרי מידע אצל הספקים החיצוניים. מידע זה כולל, בין היתר, פרטים אישיים על המשתמשים כמו מספרי תעודת הזהות ופרטים על אמצעי התשלום שלהם.

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות) קובע כי מאגר מידע הוא "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב"¹⁰⁶. "מידע" הוגדר בחוק כ"נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו". הנתונים על אישיות האדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו הוגדרו בחוק כמידע "רגיש".

עוד נקבע בחוק הגנת הפרטיות כי "לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו" וכי "לא יגלה אדם מידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו כעובד, כמנהל או כמחזיק של מאגר מידע, אלא לצורך ביצוע עבודתו... המפר הוראות סעיף זה, דינו מאסר - 5 שנים". על פי חוק הגנת הפרטיות ותקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמידתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות הגנת הפרטיות), האחראיות לאבטחת מידע חלה על בעליו של מאגר המידע, על הגוף המחזיק במאגר או על מנהלו. אבטחת מידע מוגדרת בחוק הגנת הפרטיות כ"הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין".

על פי חוק הגנת הפרטיות "מחזיק במאגרי מידע"¹⁰⁷ של בעלים שונים יבטיח כי אפשרות הגישה לכל מאגר תהיה נתונה רק למי שהורשו לכך במפורש בהסכם בכתב בינו לבין בעליו של אותו מאגר". בתקנות הגנת הפרטיות נקבעו הוראות המחייבות את "מנהל המאגר"¹⁰⁸ לפעול לאבטחת מאגרי המידע, כמו "קביעת סדרי ניהול של מאגר מידע, והוראות לאיסוף, לסימון, לאימות, לעיבוד ולהפצה של המידע... סדרים וכללים כאמור יחולו גם על נתון שירותים חיצוני לגוף שבבעלותו מאגר מידע". עוד נקבע בתקנות כי על מנהל המאגר לדאוג גם "למתן הרשאות גישה למאגרי המידע והטלת הגבלות על מורשי הגישה".

רשות מקומית שמתקשרת עם ספק חיצוני לקבלת שירותי תשלום או רישום מקוונים צריכה לעגן את ההתקשרות בהסכם בכתב אשר יסדיר, בין היתר, את סדרי העבודה ואת יחסי הגומלין בינה לבין הספק. על הסכם כזה לכלול הוראות מפורטות בנושא אבטחת המידע ולעניין ההגנה על מאגרי המידע המוחזקים או המנוהלים על ידי הספק, כמו קביעת מורשי הגישה למאגרי המידע, אופן ניהול מאגרי המידע והוראות לאיסוף המידע, לסימון, לאימות, לעיבוד ולהפצתו - בהתאם לחוק הגנת הפרטיות. בהסכם כזה יש לעגן הוראות בנושא אחריות הספק לתקינות השירות ובנושא התחייבותו לשמירת הסודיות, וכן הוראות בעניין הליכי הפיקוח והבקרה על שירותי הספק הנדרשים מצד הרשות.

נמצא כי המועצה המקומית גדרה התקשרה עם ספק חיצוני לקבלת שירותים מקוונים, אך לא קבעה בהסכם ההתקשרות הוראות בנושא אבטחת המידע וניהול מאגרי המידע.

106 "למעט (1) אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק; או (2) אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שכשעצמו אינו יוצר איפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף".

107 "מחזיק" הוגדר בחוק: "מי שמצוי ברשותו מאגר מידע דרך קבע והוא רשאי לעשות בו שימוש".

108 "מנהל מאגר" הוגדר בחוק: "מנהל פעיל של גוף שבבעלותו או בהחזקתו מאגר מידע או מי שמנהל כאמור הסמיכו לענין זה".

במועד עריכת הביקורת לא היה כאמור בידי המועצה האזורית ברנר הסכם ההתקשרות עם הספק החיצוני שמספק לה שירותים מקוונים¹⁰⁹. נמצא כי אין ברשות המועצה מידע אם נקבעו בהסכם עם הספק הוראות בנושאי אבטחת מידע והוראות בעניין ניהול מאגרי המידע על פי תקנות הגנת הפרטיות, כמפורט לעיל. המועצה מסרה לצוות הביקורת בדצמבר 2014 כי אין ברשותה מידע מדויק מתי החלה את ההתקשרות עם הספק, כי אין ברשותה מידע באשר להתחייבויות הספק כלפיה ואם נקבעו בהסכם הוראות בנושאי ניהול העבודה ויחסי הגומלין בינה לבין הספק. כמו כן נמסר כי אין ברשותה מידע באשר לאופן ניהול מאגרי המידע בידי הספק ואם הוא עושה זאת על פי הוראות תקנות הגנת הפרטיות.

המועצה האזורית ברנר מסרה בתשובתה כי חתמה בינואר 2015 על הסכם חדש עם הספק החיצוני שמספק לה שירותים מקוונים וכי ההסכם כולל הוראות בנושא אבטחת מידע.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לרשויות המקומיות שנבדקו על כך שלא הסדירו בהסכמים כתובים את התקשרויותיהן עם הספקים שמעניקים להן שירותים מקוונים בכל הנוגע לנושא אבטחת המידע ולניהול מאגרי המידע. הרשויות המקומיות מעניקות לתושביהן שירותים מקוונים באמצעות ספקים חיצוניים, והתושבים המשתמשים בשירותים אלה משאירים בידי הספקים נתונים אישיים שלהם, בשעה שאחריותם של הספקים כלפי הרשויות וכלפי התושבים לא הוסדרה. על הרשויות המקומיות להסדיר בהסכמים כתובים את התקשרויותיהן עם הספקים החיצוניים בנושא זה.

נהלים להגנה על אתרי האינטרנט ולאבטחת מאגרי המידע

נמצא כי לרשויות המקומיות אור יהודה, לוד, נס ציונה, רהט, גדרה, וברנר אין נהלים כתובים ומאושרים בנושא דרישות ההגנה על אתרי האינטרנט ולעניין סדרי העבודה ויחסי הגומלין שלהן עם הספקים, לרבות בנושא בדיקות האבטחה והבקרה שעליהן לעשות תוך כדי עבודתן עם הספקים בתחום זה.

הטיפול בעסקאות הנעשות באמצעות שירותי תשלומים מקוון צריך להיות מעוגן בנוהלי עבודה כתובים ומאושרים. נהלים כאלה דרושים להסדרת תהליכי העבודה, והם חיוניים במיוחד נוכח רכישת השירותים מספקים חיצוניים. נמצא כי לרשויות המקומיות אור יהודה, לוד, נס ציונה, גדרה וברנר אין נהלים כתובים ומאושרים בנושא דרישות אבטחת המידע מהספקים וניהול מאגרי המידע ובנושא הבקרה על הספקים שבאחריות הרשות לבצע, לשם אבטחת מאגרי המידע.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו על שלא קבעו נהלים לסדרי העבודה וליחסי הגומלין בינן לבין הספקים החיצוניים בנושא ההגנה על אתרי האינטרנט שלהן ובנושא אבטחת המידע וניהול מאגרי המידע. על הרשויות המקומיות לקבוע נהלים כאמור ולקיים בקרות יזומות וסדורות על פעילות הספקים החיצוניים בנושא.

109 נמצאו הסכמים קודמים של המועצה עם הספק שאינם בתוקף.

בקרה אחר פעילות הספקים להגנה על האתרים ולאבטחת המידע בשירותים המקוונים

נמצא כי הרשויות המקומיות לוד, נס ציונה, רהט, ברנר וגדרה לא בדקו באופן יזום וסדור את פעילות הספקים שמעניקים להן שירותי אחסון לאתרי האינטרנט בכלל הקשור להגנה על האתרים. עוד נמצא כי הרשויות המקומיות אור יהודה, לוד, נס ציונה, ברנר וגדרה לא בדקו באופן יזום וסדור את שירותי הספקים שמעניקים להן שירותים מקוונים בכלל הקשור לאבטחת מאגרי המידע ולניהולם.

הרשויות לא ביקרו את פעילות הספקים ולא ביקשו מהם דוחות בנושא ההגנה על האתרים ובנושא אבטחת המידע וניהול מאגרי המידע. כמו כן הן לא ביקשו מהספקים שיעבירו להן אישורים או תוצאות בדיקות באשר לאבטחת האתרים ומאגרי המידע ובאשר לאופן ניהולם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו על כך שלא קיימו הליך בקרה יזום וסדור למעקב אחר פעילות הספקים בנושא ההגנה על אתרי האינטרנט שלהן ובנושא אבטחת המידע וניהול מאגרי המידע.



על הרשויות המקומיות במדינה מוטלות האחריות והחובה להקים אתרי אינטרנט ולהפעילם בהתאם לחוק ועל הוועדות המקומיות מוטלת החובה לפרסם מידע באתר האינטרנט של הרשות או של הוועדה. היות שכיום אין ראייה כוללת לניהול אתרי אינטרנט ברשויות המקומיות, אין להן הנחיה מרכזית ואין סטנדרטים המחייבים את כלל הרשויות המקומיות, נוצר מצב שכל רשות מקומית גיבשה דרכי פעולה לפי מיטב הבנתה. אופן הפעולה המתואר טומן בחובו חוסר יעילות ובזבוז. לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום שהשלטון המקומי על מוסדותיו, בשיתוף משרד הפנים, יבחן דרכים לריכוז משאבים ולהתמודדות משותפת עם האתגרים הניצבים בפניהם בהפעלת אתרי אינטרנט, על מנת למנוע מצב של בזבוז וחוסר יעילות.

נוכח הליקויים שנמצאו בתפקוד הרשויות והוועדות המקומיות, על משרד הפנים לגלות מעורבות רבה יותר בכלל הקשור לייעול הטיפול באתרים ולהגברת השקיפות הציבורית. כמו כן עליו למצוא דרכים לייעל את השירותים שמעניקות הרשויות המקומיות לתושבים ולשפרם, כדי שהן יעמדו במטרות שלשמן הוקמו אתרי האינטרנט.

סיכום

ניצול טכנולוגיית המידע לצורך שיפור, ייעול והידוק הקשר ההדדי בין הציבור לשלטון המקומי הוא משימה המהווה אתגר מקצועי וניהולי שמחייב קבלת החלטות אסטרטגיות ושיתוף פעולה בין גורמים רבים. להפעלה של אתרי האינטרנט בשלטון המקומי היבטים חברתיים וכלכליים ולחלקם נגיעה גם ברמה הלאומית, למשל בנושאים הבאים: נגישות למידע, שקיפות ושיתוף הציבור גם בפריפריה, התייעלות וחסכון במשאבים על ידי מתן חלק מהשירותים באופן מקוון, הגנה ואבטחת אתרים ממתקפות של לוחמת רשת (סייבר) והנגשה לאנשים עם מוגבלויות. כחלק מקידום תפיסת "ממשל זמין" (e-gov) קיבלה הממשלה כמה החלטות ב-12 השנים האחרונות, ובין היתר נקבעו בהן עקרונות שיכולים לשמש גם את השלטון המקומי.

על הרשויות המקומיות במדינה מוטלות האחריות והחובה להקים אתרי אינטרנט ולהפעילם בהתאם לחוק ועל הוועדות המקומיות מוטלת החובה לפרסם מידע באתר האינטרנט של הרשות או של הוועדה. הליקויים שהועלו בדוח זה מצביעים על כשלים בניהול אתרי האינטרנט על ידי רשויות מקומיות ועל ידי ועדות מקומיות ועל אי-ציות להוראות החוק, הפוגעים בשקיפות המידע לציבור ובזמינותו. על הרשויות ועל הוועדות המקומיות לפעול לאלתר למילוי דרישות החוק בנושא זה. על משרד הפנים מצידו, כמאסדר השלטון המקומי, להגביר את מעורבותו ולפעול ללא דיחוי לכך שהרשויות תקיימנה את מחויבותיהן בנושא זה.

היות שכיום אין ראייה כוללת לגבי ניהול אתרי האינטרנט ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות, אין להן הנחיה מרכזית ואין סטנדרטים המחייבים את כלל הרשויות והוועדות המקומיות, גיבשה כל רשות וועדה מקומית דרכי פעולה לפי מיטב הבנתה. אופן הפעולה המתואר טומן בחובו חוסר יעילות ובזבוז. יש מקום שהשלטון המקומי בשיתוף עם משרד הפנים יבחן דרכים לריכוז משאבים ולהתמודדות משותפת עם האתגרים הניצבים בפניהם בהפעלת אתרי האינטרנט, כדי למנוע בזבוז וחוסר יעילות.

אף שמטרת הנגשת המידע והשירותים לציבור משותפת לשלטון המקומי ולממשלה, משרד הפנים לא הנחיל לשלטון המקומי את התובנות שגיבשה הממשלה בנושא ואף לא פעל לריכוז משאבים וידע כמצופה מתפקידו כמאסדר של השלטון המקומי.

נוכח הליקויים שנמצאו בתפקוד הרשויות והוועדות המקומיות, על משרד הפנים לגלות מעורבות רבה יותר בכל הקשור לייעול הטיפול באתרים ולהגברת השקיפות הציבורית. כמו כן עליו למצוא דרכים לייעל את השירותים שמעניקות הרשויות המקומיות לתושבים ולשפרם, כדי שהן יעמדו במטרות שלשמן הוקמו אתרי האינטרנט.