

חופש המידע

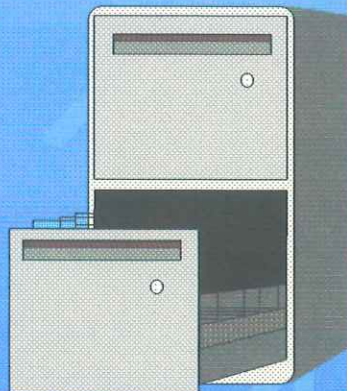
תקציר

הערכת עלות יישום הצעת החוק

מוגש על ידי

מודוס טכנולוגיות נהול בע"מ

עבור שתיל



ינואר 1994
טבת תשנ"ד

תוכן עניינים

עמוד

1

הקדמה

3

א. מערכות - "רשויות ציבוריות"

3

1. תחולת החוק - כללי

4

2. השלטון המרכזי

11

3. השלטון המקומי

13

4. גופים חוץ שלטוניים

14

ב. המידע

18

ג. הערכת עלות יישום החוק

19

1. הנחות המודל

20

2. עלויות שנתיות ממוצעות

תקציר זה הינו חלק מעבודה מקיפה בנושא אשר תושלם בזמן הקרוב.
יתכן ופרטים שונים המופיעים בתקציר יעודכנו בדו"ח הכולל.

הקדמה

תקציר זה מציג היבטים שונים של יישום חוק חופש המידע על פי הצעת החוק הקיימת. התקציר מתבסס על עבודה מקיפה בנושא שהוזמנה על ידי שתיל במטרה לבחון את עלויות יישום חוק חופש המידע.

יישום החוק מחייב מעבר מן המצב הנכחי, בו קיימות מגבלות שונות על מסירת מידע לציבור, למצב שבו "רשויות ציבוריות" תהיינה מחויבות (בסייגים מסויימים) על פי חוק במתן המידע לציבור על פי בקשתו.

ברור אם כך, שהמעבר מחייב היערכות מתאימה (ארגונית, טכנולוגית, תקציבית) של הרשויות הציבוריות. הפרק הראשון של התקציר בוחן "רשויות ציבוריות" - מיהן רשויות אלו על פי הצעת החוק, אלו גופים ופונקציות מקיימות רשויות אלו בתחום המידע, מהם הקשרים בין גופי מידע בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי ומהי ההוצאה למידע בסקטור הממשלתי.

מסתבר שעל אף ריבוי הגופים העוסקים במידע בסקטור הממשלתי ומורכבות הקשרים ביניהם, אין אחריות מיניסטריאלית ברורה לתחום המידע או לתיאום בין הגופים השונים בממשלה העוסקים במידע.

הפרק השני של התקציר עוסק ב**מידע**: הגדרת מידע בהצעת החוק, באילו מקרים ניתן לדחות בקשה לקבלת מידע, חסיון מידע ומאגרי מידע בסקטור הממשלתי. מספר מאגרי המידע הממוחשבים ברשויות הציבוריות מוערך בכ - 500 עד 1,000 מאגרים. "מוצר" המידע אינו אחיד. טיבו ואיכותו נקבעים בתהליך ייצורו. ניתן להגדיר סיווגים ואיפיונים שונים בתהליך "ייצור" המידע - חלק מאלו מתוארים בסוף הפרק.

הערכת עלות יישום החוק, המוצגת בפרק השלישי והאחרון, מתבססת על מכלול של הנחות. הערכת העלות מוצגת במונחי עלויות שנתיות ממוצעות בתקופה של עשר השנים הראשונות הראשונות ליישום החוק. על פי התרחיש המוצג העלות השנתית הממוצעת של יישום החוק תהיה בתחום של 19-38 מליוני ש"ח בהתאם לחלופות שונות. הוצאה זו הינה קטנה יחסית להוצאה השנתית בתחום המידע, המוערכת בסקטור הממשלתי בלבד ביותר ממיליארד ש"ח בשנה.

ליישום החוק תועלות כלכליות וחברתיות שאינן מוצגות בתקציר זה. האתגר שבקבלת החוק ויישומו הינו מעבר להיבטים כלכליים. על קובעי המדיניות להחליט אם ההוצאה המשקית ביישום החוק מוצדקת, בהשוואה לתועלות שנגישות מוגדרת ומסודרת למידע תביא לציבור ולמשק הישראלי.

א. מערכות - "רשויות ציבוריות"

1. תחולת החוק - כללי

על פי הצעת החוק תחולתו תהיה על "גוף מבוקר" כמשמעותו בחוק מבקר המדינה (נוסח משולב), תשי"ח - 1958 וכן, על "רשות ציבורית" כמוגדר בהצעת החוק המרחיבה את תחולתו גם לגופים (אדם, גוף, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר בהתאם) העונים על הקריטריונים הבאים:

1. מחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה.
2. הממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו.
3. נקבע כרשות ציבורית לעניין חוק זה (עפ"י חוק, החלטת הכנסת או הסכם בינו לבין הממשלה).
4. אחד מבין הגופים הנ"ל משתתף בהנהלתו ושהוכרז כרשות ציבורית ע"י ועדת חוקה חוק ומשפט.
5. נתמך במישרין או בעקיפין ע"י הממשלה או ע"י אחד הגופים שלעיל והוכרז ע"י ועדת חוקה חוק ומשפט כרשות ציבורית.

על פי הגדרה רחבה זו ניתן למיין ארגונית/מערכתית את תחולת החוק לקבוצות הבאות:

חץ שלטוני	שלטון מקומי	שלטון מרכזי
1. גופים נתמכים	1. רשויות מקומיות	1. משרדי ממשלה ויחידות סמך
2. גופים מנוהלים	2. רשויות מקומיות על פי חוק	2. רשויות על פי חוק של המדינה
	3. חברות וגופים מקומיים	3. חברות ממשלתיות
	4. מפעלים עסקיים מקומיים	4. מפעלים עסקיים של המדינה*

* בשנים האחרונות התאגדו מפעלים עסקיים ציבוריים לחברות ממשלתיות או לרשויות סטטוטוריות.

השלטון המרכזי והשלטון המקומי הינם גופים נבחרים על ידי הציבור. ניהול הגופים הכפופים להם נעשה באמצעות מינויים אדמיניסטרטיביים. משום כך, קיימת אחריות מיניסטרילית או מקומית לניהולם של גופים כמו רשויות על פי חוק או חברות גם כאשר גופים אלו אינם מתוקצבים במישרין או בעקיפין על ידי רשויות השלטון. הזיקה השלטונית לגופים חוץ שלטוניים קטנה או אינה קיימת ולרוב מוצאת את ביטוייה בתקצוב, ישיר או עקיף, ללא השתתפות בניהול. עם זאת, במספר מקרים, בהם מחזיקה המדינה בחברות שמחוץ למערכת השלטונית עומדת לה הזכות מכח החזקותיה בחברות אלו למנות מנהלים מטעם המדינה.

מכאן שתחולת החוק עשויה להיות גם על גופים כמו אגודות מים מקומיות, מפעלי ההימורים של המדינה, המערכת הבנקאית, קופת חולים של ההסתדרות הכללית, גופים מסובסדים (למשל, מועצות חקלאיות) עמותות נתמכות וכד'. מספרם של כל אלו עשוי להגיע לכמה אלפים. עם זאת, יצוין שמרביתם של אלו כפופים גם כיום לביקורת המדינה.

ניתן לסווג את הגופים שלעיל גם בהתאם לסוגי השרות לציבור הניתן על ידם:

הגופים השלטוניים מוגדרים במערכת השלטונית הקיימת כמשרתי ציבור והשרות הניתן על ידם הינו לכלל הציבור או לסקטורים חברתיים וכלכליים רחבים וכולל את התכנון (מדיניות) והביצוע. מתן השרות הינו לרוב על פי חוק או על פי נוהל. במקרים רבים הגוף השלטוני מהווה מונופול למתן השרות (חינוך, בטחון וכד').

השרות הניתן על ידי **גופים חוץ שלטוניים** מתייחס לאוכלוסיות פרטניות יותר ולרוב מתמקד בתכנון או בביצוע.

העניין הציבורי הרב הקיים במידע על פעולות השלטון (מרכזי או מקומי) נגזר איפוא מהשפעתם הרחבה של פעולות אלו, במישרין או בעקיפין ועל פני זמן, על כלל הציבור במדינה דמוקרטית, בה הציבור צריך לבחור ולבקר את המערכות השלטוניות, בד בבד עם נזקקותו של הציבור לשירותי הגופים השלטוניים.

2. השלטון המרכזי

תקציב ההוצאה של **משרדי הממשלה והמפעלים העסקיים** של המדינה עומד על למעלה מ-120 מיליארד ש"ח. מספר המועסקים בממשלה הינו כ-70 אלף. ההוצאה לצריכה ציבורית של הממשלה מהווה כ-70% מסך ההוצאה לצריכה ציבורית.

יותר מ-180 **חברות ממשלתיות וחברות מעורבות** מעסיקות כ-70 אלף עובדים. היקף הכנסותיהן עולה על 9 מיליארדי דולרים. אחדות מן החברות הגדולות הן מונופולים בתחומי תשתית עיקריים (חשמל, מים תקשורת וכד').

קיימים כמה עשרות תאגידים (להוציא רשויות מקומיות) על פי חוק וגיוונם רב (בנק ישראל, רשות שדות התעופה, רשות הנמלים והרכבות, מועצות חקלאיות ועוד). במספר מקרים כפופים התאגידים לפיקוח מלא של משרד ממשלתי ובמקרים אחרים לפיקוח חלקי באמצעות השתתפות נציגי משרדי ממשלה בהנהלתם. בין המפעלים העסקיים של המדינה ניתן לציין את מנהל מקרקעי ישראל, משרד התקשורת ומפעלי האוצר (בסה"כ מוגדרים ששה מפעלים עסקיים של המדינה).

הטיפול במידע מתבצע, בדרך כלל, בגופים הממשלתיים השונים באופן בלתי תלוי. קיימים מספר תחומים (למשל, מערכות מידע גיאוגרפיות) בהם קיים תיאום, בדרך כלל ברמת המדיניות, בין גופים שונים. על אף קיומם של יוזמות ממשלתיות שונות לטיפול כלל מערכתי במידע (ועדה לשיפור השירות לציבור, פיתוח נושא התיקשוב וכד') ניתן לאמר **שלא קיימת אחריות מיניסטריאלית מוגדרת וברורה לנושא המידע**. משרד האוצר מטפל פרטנית בפיתוח תחומי מידע במשרדי הממשלה השונים ובתקצובם אך זאת בעיקר בזיקה להיבט פעולות המשרדים. משרד התקשורת החל אך בשנים האחרונות לפתח את תחום התיקשוב במערכת הממשלתית אך לעת עתה מתמקד בהיבטים האינפורמטיביים-טכניים של מערכות המידע.

פניות הציבור לקבלת מידע ממשרדי הממשלה מופנות לרוב ישירות ליחידות המטפלות או ליחידות המיחשוב המנהלות את בסיסי הנתונים. ניתן להגדיר את הפונקציות המטפלות במידע הממשלתי ביחס לפניות הציבור כלהלן:

2.1 פונקציות/יחידות לטיפול במידע ממשלתי ביחס לפניות הציבור *

ברמת המשרד	ברמת כלל המערכת הממשלתית
יחידה מטפלת	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס)
דוברות	פניות הציבור
שירותי מיחשוב	ביקורת המדינה (מבקר המדינה)
פניות ציבור	הפיקוח הכללי
מרכזי מידע	נציבות שרות המדינה (נש"ם)

* מתייחס ליחידות/פונקציות המטפלות במידע ישירות או ששירותי מידע הם מתחומי עיסוקם העיקריים. קיימות פונקציות/יחידות העוסקות בנושא המידע, כגון יחידות יעוץ משפטי למשרדים, אך יצירת/מתן המידע אינו תחום עיקרי בפעילותן.

בעמוד הבא מוצג תרשים סכימתי של סביבת המידע במערכת הממשלתית.

גורמים במערכת המידע הממשלתית

תכנון לאומי וכלכלי		משרד הכלכלה והתכנון		משרד האוצר		אג"ת - מדיניות ענפית תקצוב	
>> ענף המשק העיברי >						חשכלי - ועדות רכש	
תיקשוב		משרד התקשורת		גנרל המדינה		למ"ס	
						יחידות מילחשוב (שע"מ)	

חתך פונקציונלי במשרד הממשלה

יחידות מטה	יחידות מיוחדות	יחידות מחקר	יחידות מילחשוב ומידע	דוברות	ספיר פניויות העבור	ספיר פניויות העבור
יחידות שירות	מאגרי מידע יעודיים	סטטיסטיקה ותכנון	ענ"א	עבודות נחונים ממוחשב	פיתוח ותחזוקת מערכי מידע במשרד	יחסי דוברות, הסברה, יחסי ציבור, תיאום תיווך בין ביקוש למידע
כלל יחידות המשרד אשר משתתפות בייצור המידע הן על פי הגדרת תפקידם והן בעקיפין	דוגמאות — מאגרי רשם החברות מאגר שות' עסקיות (תמ"ש) המוע' הלאומית למר"פ	יחידות משרדיות כולל מדען ראשי — דוגמאות הרשות לתכנון כלל מחקר וסטטיס' בתירות	עבודות נחונים ממוחשב	פיתוח ותחזוקת מערכי מידע במשרד	יחסי דוברות, הסברה, יחסי ציבור, תיאום תיווך בין ביקוש למידע	יחסי דוברות, הסברה, יחסי ציבור, תיאום תיווך בין ביקוש למידע

תאגידים, רשויות וחברות ממשלתיות

מרכז הבניה הישראלי	בנק ישראל	מכון התקנים
מנהל מקרקעי ישראל		
חברת בזק		

גופי מידע, ומחקר ממשלתיים באיקה משרדית

המכון הגיאולוגי	מערכת מידע ארצית	המכון לפיריון
המכון הגיאולוגי	במקרקעי-המרכז למיפוי ישראל	העבודה והייצור
הרשות לתכנון חקלאי		המרכז לדמוגרפיה

חוק הארכיונים תש"ס-1955
טיפול בהפקדת חומר של מוסד מוסדות המדינה או של רשות מקומית.

גנרל המדינה

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

איסוף, עיבוד, פרסום מידע סטטיסטי כמותי על האוכלוסייה, הכלכלה והחברה בארץ.

חסימון ← משמעותו שקיימים גופים נוספים השייכים לקטגוריה ואינם מופיעים בתרשים.

קיימים הבדלים משמעותיים בין הפונקציות השונות מבחינות רבות: מהות השירות, סוגי המידע הקיים, היענות לפניות, סמכויות וכד'. נעמוד להלן בקצרה על המאפיינים העיקריים:

איפיונים ליחידות/גופי מידע של הממשלה

2.2

ברמת המשרד

פונקציה	זמינות מידע	עדכניות מידע	סמכויות	שמושי מידע	סוגי מידע
יחידה מטפלת	גבוהה	גבוהה	חוק/נוהל תחומי פעולה	בעיקר לשימוש פנימי	מידע תחומי, פרטני בעיקרו
דוברות	מותנית בספק המידע	מותנית בספק המידע	תחום פעולה רמת מנכ"ל	לגורמי חוץ	מידע כללי
שירותי מיחשוב	גבוהה	גבוהה	תפעולית	פנימי בעיקר	מידע פרטני מידע כללי סטטיסטי
פניות הציבור	מותנית בספק המידע	מותנית בספק המידע	תחום פעולה	לגורמי חוץ	מידע פרטני וכללי
מרכזי מידע	מותנית בספק המידע	מותנית בספק המידע	תחום פעולה	לגורמי חוץ	מידע פרטני וכללי

ברמת כלל המערכת הממשלתית

פונקציה	איפיוני המידע	סמכויות	שימושי המידע	מקור הפעולה
למ"ס	מידע סטטיסטי וכללי. מידע פרטני ברמת ארגונים/גופים זמינות גבוהה עדכניות בפער זמן.	חוק תחום פעולה	מידע לציבור הרחב	תכנית עבודה. לרוב לא נקבע בהתאם לפניות הציבור.
פניות הציבור	מידע מותנה בספק המידע זמינות ועדכניות מותנים.	תחום פעולה	מידע לציבור הפונים	פניות הציבור
מבקר המדינה	מידע לסוגיו. זמינות ועדכניות מידע תפעולי ברמה גבוהה מידע סטטיסטי-מותנה	חוק תחום פעולה	מידע לציבור הרחב	תכנית עבודה. אפשרות לביצוע ביקורות בהתאם לפניות הציבור.
הפיקוח הכללי	מידע לסוגיו מותנה בספק המידע	חוק	מידע לציבור הרחב	ביקורת המדינה
נציבות שרות המדינה	מידע מותנה. מתייחס להיבט המנהלי של השרות.	תחום פעולה	מידע לציבור הפונים	פניות הציבור

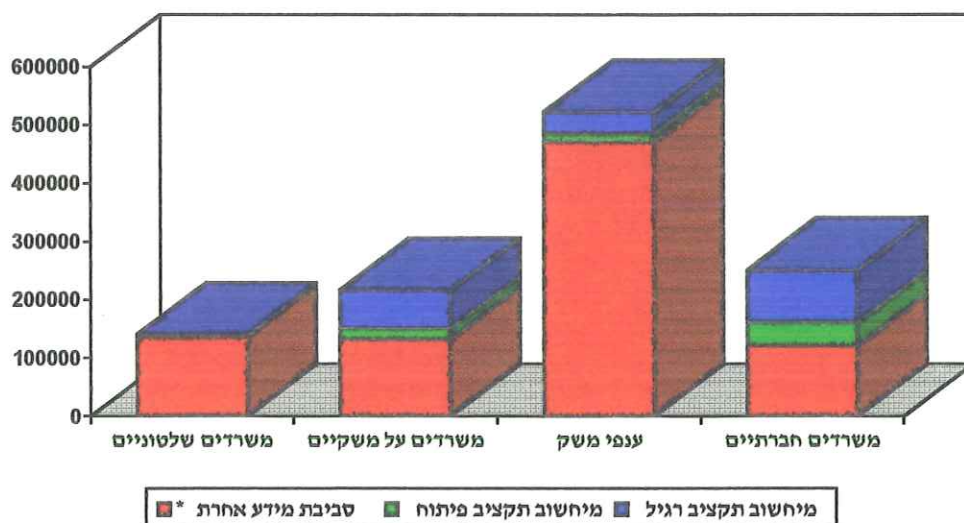
יש לציין שהזיקה למידע בחלק ניכר מן הפונקציות שלעיל הינה בבחינת תוצר לוואי או אמצעי למטרות וליעדים ברמה התפקודית. כך למשל, המידע המובא לידיעת הציבור על ידי מבקר המדינה הינו מרכיב מהותי בפעולת הביקורת אך אינו עומד בפני עצמו.

נתייחס להבדלים בין הפונקציות השונות ביתר פירוט בהמשך, בדיון על המערך המוצע ליישום הצעת החוק.

בחינת ההוצאה הממשלתית הישירה והעקיפה על מידע מעלה הוצאות ניכרות בתחום זה. למעלה ממיליארד ש"ח בשנה מוציאה הממשלה לנושאי מידע שונים (מיחשוב, הסברה, פרסומים, דוברות, מחקרים, תכנון). כרבע מסכום זה מוצא למיחשוב (תקציב רגיל ותקציב פיתוח).

התפלגות ההוצאה הממשלתית למידע (תקציב 1994) לפי קבוצות משרדי ממשלה/פעילויות הינה כלהלן (נתונים באלפי ש"ח):

הוצאה ממשלתית למידע - 1994



* סביבת מידע אחרת - נושאי מידע למעט מיחשוב.

עיקר ההוצאה הממשלתית למיחשוב מתרכזת במשרדים החברתיים והעל משקיים (משרד האוצר ומשרד הפנים). ההוצאה למידע של משרד התכנון והכלכלה הינה יחסית זניחה. ההוצאה בקבוצות המשרדים לסביבת מידע אחרת (תכנון, איסוף ויצירת המידע, הסברה וכד') עולה בקבוצות השונות על 100 מיליוני ש"ח בשנה. בקבוצת משרדי הממשלה בתחום ענפי המשק השונים מגיעה ההוצאה בסעיף זה לכחצי מיליארד ש"ח.

הערה

הנתונים הינם נתוני הצעת התקציב לשנת 1994. יצוין שפירוט המשרדים/תחומי פעילות הינו לפי מיון הצעת התקציב. סיווג המשרדים/פעילויות לארבע קבוצות כמותג לעיל הינה שרירותית במידה מסוימת. כך לדוגמא, משרד העבודה והרווחה שויך לקבוצת המשרדים החברתיים אף שתחום העבודה של המשרד הינו תחום פעולה כלכלי בעיקרו. ועוד, משרד הפנים שויך לקבוצת המשרדים העל משקיים אך היות ותחום פעילותו העיקרי של המשרד הינו השלטון המקומי ניתן היה לשייכו לקבוצת המשרדים ה"שלטוניים".

כמו כן, הצגת הנתונים בהצעות התקציב אינו מאפשר מיון מדויק של נושאי ההוצאה השונים מסיבות שונות (אי אחידות בהצגת נתונים, הצגת נתונים כוללים ללא פירוט וכד'). בשל כך, למשל, לא הוצגו נתוני המשרד לאיכות הסביבה.

להלן פירוט ההוצאות התקציביות בחלוקה לפי משרדי הממשלה (לא כולל משרד הביטחון) ותחומי הפעולה הבאים (נתוני תקציב 1994 באלפי ש"ח):

2.3 הוצאות תקציביות על מידע לפי משרדי ממשלה

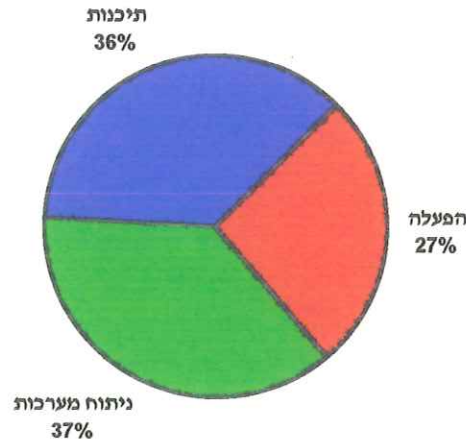
משרד/תחום פעולה	מיחשוב תקציב שוטף	מיחשוב תקציב פיתוח	תכנון/הסברה יצירת מידע
נשיא המדינה	4,284	*	*
ראש הממשלה	*	*	106,718
חוץ	*	*	29,743
אוצר	51,205	19,237	115,380
תכנון וכלכלה	*	*	691
פנים	14,954	*	16,468
אנרגיה ותשתית	1,089	696	86,181
בינוי ושיכון	12,395	3,941	119,177
מינהל מקרקעי ישראל	11,000	*	53,630
חקלאות	2,856	*	140,024
משק המים	1,100	*	9,214
תיירות	763	3,500	9,059
תעשייה ומסחר	1,607	2,194	46,454
תחבורה	4,414	2,881	7,603
תקשורת	1,256	1,220	*
עבודה ורווחה	16,899	*	15,242
בריאות	10,995	4,850	6,044
חינוך ותרבות	22,054	11,657	28,695
דתות	1,731	*	*
קליטת עליה	7,562	*	6,915
מדע טכנולוגיה ואומנויות	*	*	46,648
משטרה	11,195	8,386	*
משפטים	19,995	16,024	17,200
סך הכל	197,354	75,586	861,086

* הנתונים אינם זמינים או כלולים בסעיפים בסיווג אחר או שאינם מתוקצבים בשנה זו. לפיכך, ניתן להניח שהסכום הסופי הכולל הינו גבוה יותר.

שיוך המשרדים/פעילויות לקבוצות הינו על פי ההצגה בעמוד קודם.

מספר המועסקים במשרדי הממשלה בתחומים שלעיל מגיע לכמה אלפים (על פי ההערכה כ- 2,000 מועסקים). מספר המועסקים בסקטור הממלכתי בתחום עיבוד הנתונים (מיחשוב) מגיע לכ- 600 על פי ההתפלגות הבאה:

מועסקים במיחשוב לפי תחומים



הערות:

ההתפלגות המועסקים לפי תחומים אינה משקפת במקרים מסויימים את תחומי פעילותם של המועסקים בפועל. משרדי ממשלה מסתייעים בפיתוח מערכות מחשב ואף בתפעול השוטף בגורמי חוץ. ההתפלגות שלעיל מתייחסת למועסקים עובדי המדינה בלבד בתחומי המיחשוב השונים. יצויין גם שלעיתים הגדרת התחום של המועסקים אינה חד-ערכית. תחום ההפעלה- כולל ניהול.

מועסקים	משרד/תחום פעולה
47	ראש הממשלה
5	חוץ
243	אוצר
1	תכנון וכלכלה
4	פנים
8	אנרגיה ותשתית
39	בינוי ושיכון
31	מינהל מקרקעי ישראל
31	חקלאות
2	משק המים
4	תיירות
7	תעשייה ומסחר
30	תחבורה
2	תקשורת
30	עבודה ורווחה
19	בריאות
57	חינוך ותרבות
12	קליטת עליה
2	מדע טכנולוגיה ואומנויות
2	משטרה
8	משפטים
590	סך הכל

נשיא המדינה ומשרד הדתות אינם נכללים בטבלה שלעיל.

גופים ממשלתיים אחרים

2.4

בנוסף למשרדי הממשלה וליחידות הסמך הממשלתיות מעורב השלטון המרכזי ישירות בניהולם ו/או בפעילותם של גופים שונים: חברות ממשלתיות ורשויות על פי חוק. קיימת הטרוגניות רבה בין גופים אלו בתחומי פעילותם ודרך ניהולם. חלק מהם עוסק בפעילות מסחרית לכל דבר עם זיקה מעטה לציבור הרחב (למשל, חברת כימיקלים לישראל בע"מ) וחלקן, על בסיס עיסוקי, מספקות שירותים לציבור (חברת בזק, למשל). חלק מן החברות הינן מונופולים בתחומי תשתית שונים ואילו חברות אחרות מספקות שירותי פיתוח, חינוך ותרבות. קשה להעריך ולאפיין במסגרת זו את ההוצאה לנושאי מידע בגופים אלו. ראוי לציין כלהלן בהקשר זה:

- חלק מן הגופים הינם למעשה זרוע שלטונית בהיות המדינה גורם דומיננטי בתיקצובן, בניהולם, במעורבות ניכרת במדיניות הפיתוח שלהם ובקביעת תעריפי השירותים הניתנים על ידם.

- חלק מגופים אלו מספק שירותים חיוניים והיזקקות הציבור לשירותיהם הינו גבוה.

- אף שבמספר מקרים יש לציבור אחזקות בגופים אלו, השפעתו על ניהולם ותיפקודם הינה מזערית.

- חלק מן הגופים מקיימים יכולת טכנולוגית גבוהה. ניתן וראוי לצפות ליישום טכנולוגיות מידע מתקדמות במתן שירותי מידע לציבור.

- קיימת כפיפות של גופים אלו לחוקים שונים ובהם: פקודת החברות וחוק החברות הממשלתיות. בחוקים אלו קיימת התייחסות למסירת מידע לבעלים או לרשויות מסוימות אך לא לציבור הרחב.

- בתהליך ההפרטה של חלק מן הגופים נמסר לציבור הרחב מידע בתשקיפים. המידע הינו כללי, ניתן על בסיס חד-פעמי או תקופתי (בפרסומים תקופתיים) ואינו עונה על צרכי הציבור הרחב במידע.

ניתן לצפות גם מגופים אלו, שחיוניות שירותיהם לציבור גדולה ושהממשלה מעורבת במישרין אן בעקיפין בניהולם ובפעילותם, לקיים גילוי נאות ושוטף של מידע לציבור. יכולת טכנולוגית המאפשרת שירותי מידע לציבור קיימת כבר כיום אצל חלק מהם.

3. השלטון המקומי

בישראל למעלה מ-240 עיריות, מועצות מקומיות ומועצות איזוריות. בשירותי המינהל של הרשויות המקומיות מועסקים כ-30 אלף עובדים. (מספר עובדי הרשויות הינו גדול בהרבה. מספר העובדים בעיריות בלבד מגיע לכ-60 אלף ובכל הרשויות המקומיות ליותר מ-80 אלף עובדים). היקף פעילותן הכספית מגיע ליותר מ-10 מליארד ש"ח בשנה במחירים שוטפים.

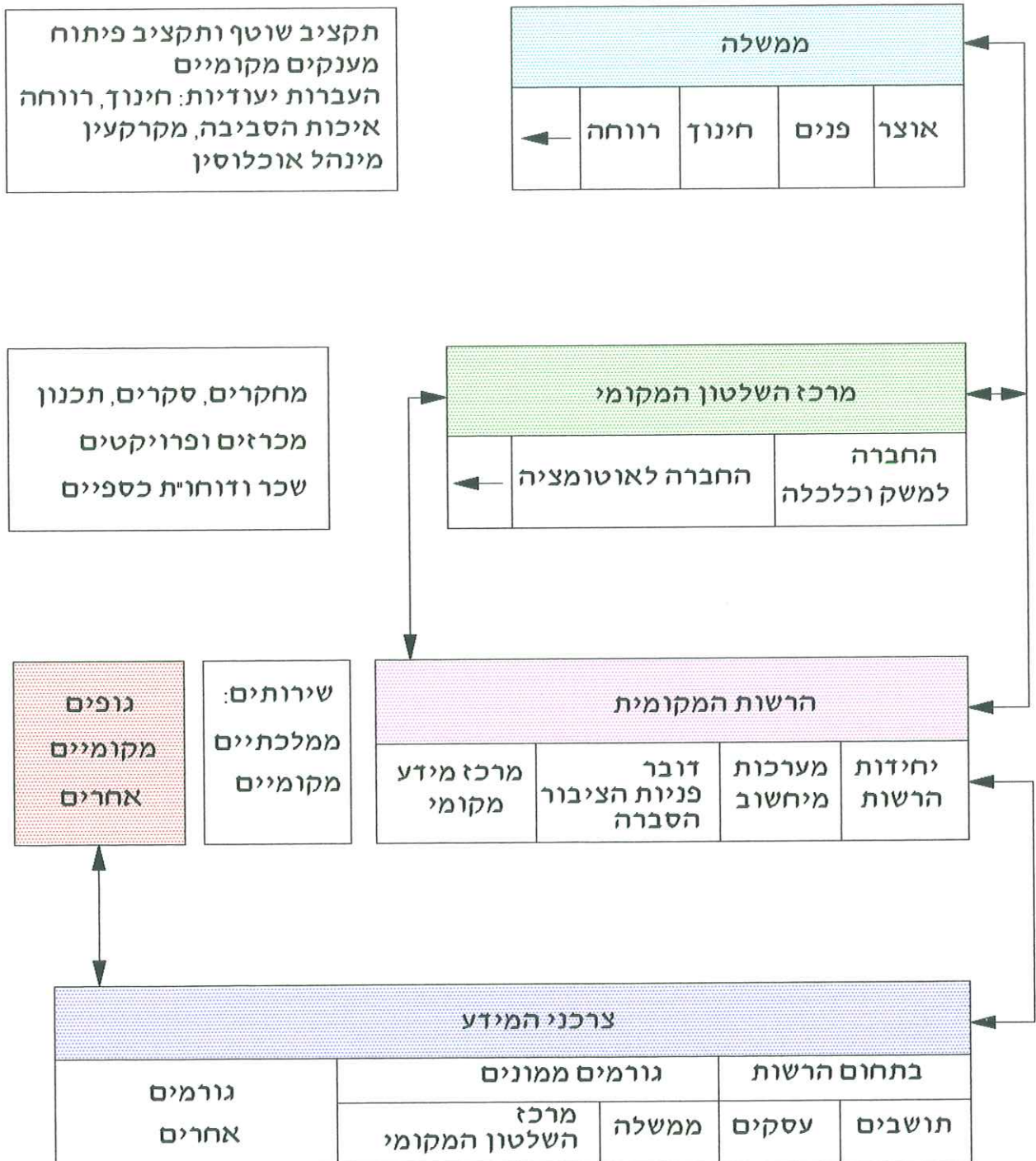
השלטון המקומי מספק שירותים מקומיים וממלכתיים בתחומי חיים רבים: חינוך, תרבות, בריאות, רווחה, דת, תכנון ובנין, פיקוח עירוני, נכסים ציבוריים, תברואה ועוד. ניתן לאמר, שהקשר של התושב בחיי היום-יום עם פעולות השלטון המקומי הינו הדוק יותר ומקיף תחומי חיים רבים יותר מאשר הקשר עם השלטון המרכזי. משום כך, **קיימת חשיבות מיוחדת לאפשרות קבלת מידע מן הרשות המקומית** הן בתחום השירותים הממלכתיים והן בתחום השירותים המקומיים.

הרשות המקומית מקיימת מאגרי מידע כמעט בכל תחומי פעילותה. עם זאת, **קיים פער ניכר ביכולת המיחשוב של המידע בין רשויות גדולות וקטנות**: באחדות מן העיריות יכולת המיחשוב אף מאפשרת פיתוח מערכות מורכבות ומתוחכמות של מידע גיאוגרפי ומתן שירותים מקוונים לתושבים ממערכות אלו. ברשויות מקומיות קטנות רבות יכולת המיחשוב קטנה עד כדי קיום יכולת מוגבלת ביותר לניהול פעולות הרשות (הדפסות, ניהול חשבונות, דיוור וכד'). כמובן שבמקרים אלו השירות האינפורמטיבי לתושב הינו חסר ולקוי. מרבית הרשויות המקומיות מסתייעות בגופים חיצוניים בהכנת הדוחות הכספיים וניהול ענייני השכר של עובדיהן. (החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ הוקמה בשנת 1968 ומספקת שירותי עבוד נתונים ממוחשב לרבות מן הרשויות המקומיות בתחום ניהול הכספים והשכר. החברה הינה חברה מעורבת ובעלי מניותיה הן מדינת ישראל, מרכז השלטון המקומי ורשויות מקומיות).

קשה להעריך בשלב זה את היקף ההוצאה המקומית לנושא המידע. המיון הסטטיסטי המקובל של פעולות הרשויות המקומיות אינו מאפשר לבדוד מרכיב זה מפעולות הרשות המקומית. לשם כך, יש לבחון באופן פרטני את הדוחות הכספיים של כל רשות ורשות בנפרד. עם זאת, ברור שבעיריות הגדולות **ההוצאה לנושא המידע הינה ניכרת ומקיפה תחומים רבים**: יחידות מחשב עצמאיות ובעלות יכולת, מרכזי מידע, פרסומים, הסברה ודוברות ועוד. כך למשל, בעירית תל-אביב-יפו תחום המידע נושאי הוצאה בתחום המידע כוללים: הסברה, מרכז תיעוד ודיווח, תלונות הציבור, ארכיב, מרכז למחקר כלכלי חברתי, מיכון ועוד. סך ההוצאה בתחומים אלו מסתכם ביותר מ-2% מסך ההוצאה של העיריה בשנה.

בעמוד הבא מוצג תרשים המציג את קשרי המידע בתחום השלטון המקומי.

סביבת המידע בשלטון המקומי



4. גופים חוץ שלטוניים

כאמור, קיים מספר גדול של גופים חוץ שלטוניים שרשויות השלטון מעורבות בתקצובם או בניהולם. אף שמרביתם של גופים אלו נתון לביקורת מבקר המדינה, המידע הקיים ביחס לפעילותם הינו קטן. אמנם, בחלק מן המקרים, ניתנים שירותים על ידי גופים אלו לאוכלוסיות מסוימות בלבד והשפעתם הכלל משקית הינה זניחה, ועם זאת, קיים עניין ציבורי ניכר בהם.

גופים אלו כמעט ואינם משתפים את הציבור במידע על פעילותם. גם המידע הקיים אצל רשויות השלטון ביחס לגופים אלו הינו מועט.

ניתן למנות בין גופים אלו עמותות שונות הפועלות בנושאי דת, חינוך ותרבות, מוזיאונים, אגודות מים, מכוני מחקר ועוד. יש ובמצבים מסוימים מעורבת הממשלה בתיקצובם/ניהולם של גופים גדולים. כך למשל, החזקות הממשלה בבנקים המסחריים, העברות תקציביות לקופת חולים הכללית, תמיכות במיגור החקלאי ועוד.

ב. המידע

לפי הצעת חוק חופש המידע מוגדר "מידע" כדלהלן: "כל מידע המצוי (או: מוחזק) ברשות ציבורית, לרבות מידע כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם וממוחשב." גישה למידע" (או "קבלת מידע") כוללים: "עיון, העתקה, צילום, קבלת פלט מחשב או בכל דרך אחרת בהתאם לסוג המידע".

רשות ציבורית כמוגדר בחוק תעמיד לרשות הציבור מידע מפורט בנושאים שונים: מבנה הרשות, תפקידיה וסמכויותיה, חוקים, תקנות, נהלים פנימיים, דוחות שנתיים על פעילותה, דו"ח שנתי ועוד.

על פי החוק המוצע:

רשות ציבורית תהא רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע במקרים הבאים:

- הטיפול בבקשה מצריך השקעת משאבים בלתי סבירה.
- מידע ישן (נתקבל למעלה מ - 7 שנים לפני תחילת תוקפו של החוק).
- איתורו כרוך בקושי.
- לא ניתן לאתר את המידע או שאינו קיים.
- הפניה אינה מפורטת באופן המאפשר להיענות לו.
- המידע פורסם ועומד למכירה לציבור.

רשות ציבורית תהא רשאית להחסות מידע אם פרסומו/גילוי עלול לפגוע ב:

- בטחון המדינה או יחסי החוץ של המדינה.
- ביטחון הציבור (אכיפת החוק).
- תפקוד תקין של הרשות הציבורית.
- פעילות הרשות הציבורית למילוי תפקידה על פי דין
- פרטיות כהגדרתה בחוק הגנת הפרטיות
- סודות מקצועיים או ערכו הכלכלי של המידע
- המשך קבלת המידע ממוסר המידע (מתייחס למידע כלכלי ועסקי אחר)

כמו כן, תהא הרשות הציבורית רשאית להחסות בסייגים מסוימים מידע שבידי הכנסת וערכאות השיפוט ומידע אשר אין לגלותו על פי כל חיקוק אחר.

ניתן לסווג את רשימת הסייגים שלעיל לסייגים טכניים - סייגים המתייחסים למקרים בהם הרשות תהא רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע (ההערכה, המתבססת בחלקה על המצב הקיים, היא שסייגים אלו יחולו על חלק קטן ובלתי מהותי של הפניות לקבלת מידע) ולסייגים שבמהות המידע בהם ניתן להחסות מידע במקרים של פגיעה באינטרס ציבורי כללי (בטחון המדינה וכד') או באינטרסים כלכליים ואחרים של ציבורי מוגדר (סודות מקצועיים, פרטיות וכד'). הנסיון מראה שההתדיינות המשפטית במדינות בהם קיים חוק חופש המידע (לצורותיו) הינה בעיקר ביחס לסייגים המהותיים. גם כך, ניתן למנות עשרות אלפי פריטי מידע אותם יהא הציבור רשאי לבקש ולקבל מן הרשויות הציבוריות.

היערכות הרשויות הציבוריות ליישום החוק תצמצם במידה ניכרת את ההסתייגות ממסירת מידע בשל סיבות טכניות. ההיערכות הנדרשת הינה בעיקר בתחום במישוב ובתחום הארגוני. חלק ממשרדי הממשלה והרשויות המקומיות הגדולות נמצאות כיום בשלבי תכנון/ביצוע של תכניות אב למיחשוב. ברוב המקרים הגדרת צרכי המערכות המוקמות אינם כוללים היענות לפניות הציבור לקבלת מידע אלא נגזרות בעיקר מצרכי הארגונים עצמם, אם כי ישנן מערכות מסוימות אשר נועדו לענות על צרכי אוכלוסיות מגוונות (כגון: מערכות מיפוי גיאוגרפי ממוחשב) או מערכות יעודיות לשירות לציבור.

פריטי המידע ברשויות הציבוריות מאורגנים בחלקם בקבצי מידע ממוינים ומסווגים שחלקם ממוחשב. על פי ההערכה קיימים כיום ברשויות אלו כמה אלפי קבצי מידע, כ- 500 עד 1,000 מהם ממוחשבים. רמת המיחשוב אינה אחידה. בחלק מן המקרים מיחשוב הקבצים הינו ברמת אכסון/עיבוד תמלילי של המידע ובמקרים אחרים המידע ניתן לאיחזור ולעיבוד ברמה גבוהה. התפתחות יכולת המיחשוב בשנים האחרונות הביאה למגמה של פיתוח שירותים מקוונים ויכולת ניהול בסיסי נתונים. ברשויות ציבוריות שונות קיים קושי ארגוני לקלוט טכנולוגיות מידע חדשות וליישם את צרכי המידע בטכנולוגיות אלו (למשל, טיפול במידע וקליטתו).

יחידת התקשוב במשרד התקשורת ביצעה לאחרונה סקר מאגרי מידע ממשלתיים (במסגרת עבודתה של ועדת מאגרי מידע ממשלתיים). נמנו 163 מאגרי מידע עיקריים במשרדי הממשלה השונים כלהלן (לצורך ההצגה מופיעים גם נתוני רשם מאגרי המידע. לא בהכרח קיימת זהות בין המאגרים בשתי הרשימות):

מאגרי מידע ממשלתיים

משרד/רשות	לפי נתוני משרד התקשורת	לפי רשם מאגרי המידע
כנסת	14	
מנהל מקרקעי ישראל	4	
ראש הממשלה	1	3
אוצר	3	2
פנים	5	4
משטרה	9	
משפטים	17	17
חוץ	5	
אקדמיה לאומנות ישראלית	2	
תיירות	5	
אנרגיה	14	
חקלאות	6	
איכות הסביבה	9	
מדע ואומנויות	2	
חינוך ותרבות	7	33
כלכלה ותכנון	2	
דתות	2	
עבודה ורווחה	20	52
בריאות	11	104
בינוי ושיכון	8	2
קליטה	1	3
מסחר ותעשייה	1	
תחבורה	12	
תקשורת	3	
בטחון	לא ידוע	5
סה"כ	163	225

יצויין שהמאגרים החייבים רישום אצל רשם מאגרי המידע הינם רק חלק מן המאגרים. כמו כן, משרד התקשורת כלל בקובץ המאגרים רק חלק מן המאגרים הקיימים וזאת, על פי אפיונים שונים). על פי הנתונים שלעיל ניתן לראות שלכל הפחות קיימים במשרדים שפורטו לעיל למעלה מ- 300 מאגרי מידע. על פי בדיקת שטח ניתן להעריך שמספר מאגרי המידע הינו גדול בהרבה. כך למשל, במשרד לאיכות הסביבה, משרד ממשלתי קטן, נמנו בפועל 14 מאגרי מידע (לעומת 9 מאגרים על פי נתוני משרד התקשורת).

מספר מאגרי המידע ברשויות המקומיות גדול אף הוא. לעירית ירושלים 32 מאגרי מידע רשומים אצל רשם מאגרי המידע ולעירית תל-אביב-יפו 39 מאגרי מידע רשומים. עם זאת, על פי הבדיקה טרם נרשמו ברשם מאגרי המידע כל המאגרים החייבים ברישום וגם אלו הינם רק חלק מכלל המאגרי המידע הקיימים ברשויות המקומיות. על פי ההערכה, קיימים ברשויות המקומיות למעלה מ- 100 סוגי מאגרי מידע (כלל המאגרים בכלל הרשויות יכול להגיע למספר אלפי).

ברשויות הציבוריות האחרות קיים מספר רב של מאגרי מידע אך קשה להעריך את מספרם הכולל.

ברור איפוא, שיישום החוק כהגדרתו ועל אף הסייגים שבו מחייב היערכות למתן מידע המסתמך על מאות עד אלפי מאגרי מידע. חלק ממאגרי מידע אלו משרת גם כיום את הציבור במתן מידע לסוגיו. עם זאת, ההיערכות צריכה לכלול מאגרים אלו, שכן המידע המסופק כיום ע"י מאגרים אלו הינו סלקטיבי בהתאם לסוג השירות או היכולת הטכנית במסירת המידע. לפיכך, גם במאגרים הקיימים ההיערכות תכלול הרחבת בסיס הנתונים בהתאם לצורך, פיתוח שאילתות, קליטת תכנה וחומרה נוספים לאלו הקיימים.

באופן כללי ניתן להגדיר סיווגים ואיפיונים (שאינם מוציאים זה את זה) למידע כדלהלן:

א. הגורם היוזם של פרסום/מסירת המידע - חלק גדול מן המידע נוצר ביזמת הרשות הציבורית. לקבוצת סיווג זו ניתן לשייך דוחות ומחקרים המבוצעים/מוזמנים על ידי הרשות, דוחות פעילות, מידע כללי וכד'. לעיתים המידע מסופק ע"י הציבור לפי דרישת הרשות וזו מפרסמת ביזמתה פרטים או עיבודים של המידע. לעיתים פרסום/מסירת המידע הינם על פי נוהג, נוהל או חיוב בחוק.

ב. מקור הנתונים - מקור הנתונים יכול להיות הציבור, הרשות או שניהם יחד.

ג. תקופתיות - באיסוף המידע - המידע נצבר לעיתים על בסיס שוטף ולעיתים על בסיס תקופתי. קיימים מקרים בהם מידע מתקבל באופן שוטף אם כי קיימות פעולות תקופתיות של איסוף מידע לצורך הרחבת בסיס המידע, בדיקות מהימנות ושלמות המידע וכד'.

ד. תקופתיות - במסירת/פרסום המידע - בעוד שאיסוף המידע יכול להיות על בסיס שוטף פרסום/מסירת המידע יכול להיות תקופתי. בדרך כלל המידע הנמסר בפרסומים תקופתיים הינו כללי יותר וכולל עיבודים שונים, לרוב ביזמת הרשות. לא תמיד קיים קשר בין מידת החיוניות של המידע לייצור המידע ומידת חיוניותו לייצור המידע.

ה. מהותיות/חיוניות המידע - באיזו מידה המידע מהותי במאגר המידע/פעולות הרשות. קיימים מקרים בהם המידע הנצבר הינו מידע המתקבל כתוצר לוואי של פעולות הרשות או הפקת מידע עיקרי, דבר היכול להשפיע על טיב, מהימנות, שלמות ורמת הטיפול במידע.

ו. אמצעי/מדיה - מתייחס לאמצעי בו המידע קיים או נמסר. האפשרויות הן: מידע כתוב/מודפס (יפלט קשיח) ומידע מגנטי/אופטי. לסיווג זה חשיבות ניכרת ביחס ליכולת השימוש במידע, ניהול המידע ומהירות קלט/פלט.

ז. הגורם האחראי - מתייחס לגורם האחראי לקלט, ניהול המידע והפלט. לעיתים הגורם האחראי בכל התהליכים הינו גורם מקצועי בתחום המידע (יחידות שירותי מידע, שירותי מחשב, יחידות מחקר וסטטיסטיקה וכד'). רצף ארגוני לטיפול במידע הכולל את שלבי התכנון, איסוף, טיפול, שמירה, עיבוד ופלט עשוי להבטיח עקביות ואיכות בניהול המידע ובהפקתו. לעיתים יש חשיבות למקומו של הגורם האחראי בהיררכית הארגון לעניין יכולת הניהול והטיפול במידע.

ח. חובת הדיווח - על פי נוהל או חוק. חובת הדיווח מהווה מרכיב מהותי בפתיחתם של מאגרי מידע לציבור. יש מקרים בהם חובת הדיווח הביאה לקיום יכולת דיווח מינימלית כנדרש ללא עניין של הרשות בהרחבת/פיתוח מאגר המידע.

ט. תמורה - בחלק מן המקרים ניתנים שירותי המידע בתשלום. גם במקרים אלו קיים שוני ניכר בין שירותי מידע שונים באופן חישוב התשלום. ככלל, ניתן לאמר, שהתשלום בגין המידע אינו מהווה מרכיב מהותי בתקציבם של גופים אלו. התשלום בכל המקרים הינו עבור עלויות שוטפות ישירות. עלויות עקיפות ועלויות הון אינן מתומחרות.

לסיווגים/איפיונים שפורטו לעיל השפעה רבה על יכולת יישום חוק חופש המידע. במקרים רבים בהם הדיווח הינו על בסיס תקופתי נדרשת היערכות מיוחדת למסירה שוטפת או על פי הזמנה של הנתונים. לשם כך, על מערכות המידע להיות ממוחשבות, מקוונות יותר וגמישות לאחזקה ולתפעול. כמו כן, יש לפתח רציונל ארגוני לטיפול במידע בכל שלביו ולהגדיר תחומי אחריות וסמכות ליחידות שונות ברשות הציבורית בהתאם לסוג המידע והשירות.

במצב הקיים, ישנו מספר קטן של גופים בסקטור הממשלתי והמקומי שייעודם העיקרי בניהול מידע ובמתן שירותי מידע לציבור הרחב (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, גנזך המדינה, רשם החברות, מרכזי מידע שונים וכד'). נראה שיישום הצעת החוק יחייב שינויים והתאמות גם בארגונים אלו (בגנזך המדינה, למשל, המידע אינו ממוחשב, לרוב אינו ניתן לאיחזור ושירות מסירת המידע לציבור בסיסיים ביותר ומוגבלים).

ג. עלות יישום הצעת החוק

הערכת העלות המפורטת להלן מתייחסת למרכיבי עלות שונים ובחינת הנושא בעבודת שטח במשרדי ממשלה שונים, נתונים על עלויות קיימות והערכות ביחס לעלות פיתוח מערכות בתחום המידע.

קיימת אי ודאות ניכרת בהתייחס לצד הביקושים. לא בהכרח ניתן להסיק שהנסיון הקיים בתחום זה בחו"ל יהווה מודל מתאים לצריכת המידע בארץ. יתכן שוני בהיקף הפניות, הנושאים המבוקשים, סוגי הפונים ורמת המידע המבוקש.

בצד ההיצע, אי הוודאות מתקיימת בעיקר ברמת היישומים ובקלט המידע. ביחס לאמצעים (תכנה, חומרה, תקשורת וכד') קיימים נתונים לגבי פוטנציאל מערכות שונות ועלותן. מובן שלהגדרת "מידע" בחוק וטיב השירות השפעה ניכרת על מרכיבי העלות.

יצוין גם שבמרבית המקרים לא התקבל על ידי הגופים שנכללו בעבודת השטח מידע מפורט לגבי המצב הקיים והשלכות אפשריות של יישום החוק על גופים אלו. ברוב המקרים התקשו הגופים להעריך את השלכות יישום החוק. במקרים רבים אחרים המידע שנמסר היה ראשוני וכללי, אם בכלל. מסירת מידע לציבור נתפס ברוב המקרים כשירות לא חיוני ותחת מגבלות רבות ובכל מקרה, שולי לפעילותן של יחידות המידע. בשל כך, במקרים רבים לא נערך כלל מעקב תמחירי אחר הנושא, אין מדיניות אחידה והנושא אינו נכלל בתכנון המערכות.

1. פיתוח מודל הערכת העלות מתבסס על ההנחות הבאות:

1. **הדרגתיות בפיתוח המערכת** - פיתוח המערכת יהיה הדרגתי בהתאם למוגדר בחוק, להיערכות האירגונית, לביקוש למידע, לנסיון המצטבר ולהתפתחות מערכות טכנולוגיות:

(א) **תחולת המערכת** - תיקבע בהתאם למוגדר בחוק. הניסוח הקיים מתייחס להגדרה רחבה של "מידע" ו"רשויות ציבוריות". על פי ההערכה אי הוודאות בצד ההיצע והביקוש גדולה יותר במערכות השלטון המקומי וברשויות הציבוריות האחרות לעומת משרדי ממשלה.

(ב) **ההיערכות האירגונית** - המודל מניח שינויים אירגוניים זניחים בגופים הקיימים. על פי האפשרויות הנבחנות יתכן ויש מקום לפיתוח גוף מתמחה אשר יטפל בקטעים מסוימים של תחילת וסוף תהליך הטיפול במידע ויתרכז בהיבטים מסוימים בלבד כגון: טיפול מנהלי, מיון ראשוני של פניות, ניהול מאגרי מידע תקופתיים, הפצת פרסומים ועוד.

(ג) **הביקוש למידע** - מוצע שהפיתוח יהיה מודולרי ויאפשר בשלב ראשון יכולת ממוחשבת לביקוש בסיסי. המשך פיתוח המערכת יהיה על פי צפי ביקושים ויהיה הדרגתי בתחומים הבאים: הנושאים הנכללים, רמת-עומק המידע, מהירות התגובה.

(ד) **הנסיון המצטבר** - בשל אי הוודאות הקיימת בתחומים שונים, יש להתייחס ל"עקומת למידה" בפיתוח המערכת. עם זאת, ניתן להסתייע בנסיון שנצבר במדינות המיישמות בעשור האחרון חוקי חופש מידע.

(ה) **טכנולוגיות** - אף שטכנולוגיות המידע הקיימות מאפשרות פתרונות נאותים, יש לבחון את ההתפתחות הטכנולוגית האחרונה בנושא ולהעריך את "נקודת הכניסה" ואת הטכנולוגיה המתאימה שיש לאמץ. ברור שקיימת חשיבות מיוחדת לנושא במקרים בהם הטכנולוגיות הקיימות הן ישנות ואינן תואמות.

2. **ביקושים** - המודל מניח התפתחות הדרגתית של ביקושים. התפתחות הביקושים תושפע מרמת ההיצע, ממחיר השירותים, מודעות לנושא "צרכנות מידע", התפתחויות משקיות, התפתחות טכנולוגיות המידע וגורמים נוספים. ראוי לציין בהקשר זה שלפיתוח היצע בתחום המידע יש השפעה ניכרת וכמעט מיידית על התפתחות הביקושים.
3. **קלט נתונים** - קלט הנתונים הינו מרכיב חשוב בעלויות הפיתוח. קיימת בשלב זה אי וודאות ניכרת ביחס לעלויות הקלט (כולל הסבת נתונים שאינם ממוחשבים לנתונים ממוחשבים). אי הוודאות הינה בעיקר ביחס להיקף הקלט הנדרש לקיום רמת שירות בסיסית. חלק מקלט הנתונים מתקיים גם כיום כחלק מן הפעילות השוטפת. בשל מגבלות ארגוניות ובהתאם להדרגתיות פיתוח מערכת המידע ההנחה היא שקלט הנתונים יושלם בתקופה של 5-10 שנים.
4. **מלאי** - רמות מלאי מינימליות (אם בכלל) של פרסומים. השירות ינתן על בסיס פניות. למעט במקרה של "קטלוג" מידע לא תתקיימנה הפקות מיוחדות.
5. הערכת העלות מתייחסת ל"מרכיבים תוספתיים" למצב קיים או לתכניות אב, לתכניות פיתוח וכד' בתחום. יש לציין ששירותים מסוימים הניתנים גם כיום על ידי הגופים השונים אינם נכללים בבסיס התחשיב.
6. **ריכוזיות** - מבנה השירות יהיה ריכוזי ככל שניתן על פני יחידות/מחוזות/סניפים. בתחום השלטון המקומי מניח המודל פיתרון ריכוזי במסגרת מרכז השלטון המקומי.
7. המודל אינו כולל הערכת עלות יישום החוק בגופים חוץ שלטוניים (שאינם במסגרת השלטון המרכזי או המקומי).
8. לגוף מרכזי לטיפול בתחומי מידע מסויימים יתקיימו יתרונות יחסיים בעיקר בנושא רמת השירות לציבור (גביה, מהירות תגובה, סיווג פניות, בירורים, ריכוז פניות ותשובות וכד'). היתרון היחסי בתחום ייצור המידע הינו שולי.

2. עלויות שנתיות ממוצעות

בהתאם להנחות שפורטו לעיל, ניתן להעריך את העלויות השנתיות הממוצעות (שוטפות ופיתוח) של יישום החוק. ההערכה מתייחסת ל- 10 שנים ראשונות של יישום החוק ב**תהליך הדרגתי** בו בשלב ראשון מוקמות המסגרות הארגוניות המתאימות ומתבצעות השקעות בתחום המיחשוב, בשלב השני מושם דגש מיוחד על קלט נתונים ופיתוח "מוצרי מידע" ובשלב השלישי והאחרון מתוגבר כח האדם המקצועי ויכולת אספקת המידע לציבור. נבחנו מספר חלופות. להלן מוצגות חלופות המתייחסות להערכת עלויות ב"גופים שלטוניים" עם או ללא גוף מרכזי לטיפול במידע. חלופות אלו מייצגות, להערכתנו, חלופות ישימות ברמת עלויות נמוכה יחסית. הערכת העלות מציגה תחומי מינימום/מכסימום המתייחסים להערכת אי וודאות של מרכיבים שונים. יצויין שההערכה מתייחסת לפיתוח ותפעול בהיקף המינימלי המתחייב לקיום רמת שירות בסיסית.

עלויות שנתיות ממוצעות (מליוני ש"ח במחירים קבועים של שנת 1994)

הערכת עלות	ללא גוף מרכזי	עם גוף מרכזי
מינימום	19.8	22.1
מכסימום	31.2	39.4

התפלגות תוספת משרות מוערכת בכל אחת מן החלופות לפי סיווג ה"רשות הציבורית" כלהלן:

הערכת התפלגות תוספת מישרות, לפי סוג הרשות הציבורית

ללא מרכז		
מינימום	מכסימום	
50	89	ממשלה
25	62	שלטון מקומי
20	64	חברות/רשויות
95	215	סה"כ
עם מרכז		
מינימום	מכסימום	
40	70	ממשלה
20	50	שלטון מקומי
20	50	חברות/רשויות
30	50	מרכז
110	220	סה"כ

ההתפלגות המקצועית של כח-אדם ב"רשויות ציבוריות" שונות תשתנה בהתאם להערכת המצב הקיים והנחות העבודה. התחומים המקצועיים העיקריים כוללים: ניהול, משפטים, כלכלנים, סטטיסטיקאים ואנשי מערכות מידע.