

מנגנון דיווח עצמאי (IRM): דו"ח התקדמות של ישראל

2015-2016

רועי פלד וגיא דיין, חוקרים עצמאיים

תוכן עניינים

2	תקציר מנהלים: ישראל
9	I. השתתפות לאומית ב-OGP
14	II. תהליך ה-OGP הלאומי
20	III. ניתוח התוכן של תכנית העבודה
22	התחייבות 1. הסדרת מעמדה וסמכותה של היחידה הממשלתית לחופש המידע
25	התחייבות 2. הטמעת השימוש באתר המרכזי לחופש מידע
28	התחייבות 3. הגברת השקיפות על אודות התקשרויות בין המדינה לגופים פרטיים
31	התחייבות 4. הקמת אתר אינטרנט אחוד למשרדי הממשלה
34	התחייבות 5. Data.gov
37	התחייבות 6. ביצוע מדידה של שביעות הרצון מהשירות הממשלתי לציבור ושל איכות השירות בערוצים השונים
40	התחייבות 7. הגברת השקיפות על מידע בנוגע לחקיקה
43	התחייבות 8. פיתוח ארגז כלים ממשלתי לשיתוף בעבודת הממשלה
46	התחייבות 9. המשך גיבוש שיתוף הציבור והטמעתו בעבודת הממשלה
49	IV. ההקשר המדינתי
53	V. המלצות כלליות
54	VI. מתודולוגיה ומקורות
58	VII. נספח: דרישות סף



תקציר מנהלים: ישראל

מנגנון דיווח עצמאי (Independent Reporting Mechanism – IRM) דו"ח

התקדמות 2015-16.

מרבית ההתחייבויות בתכנית הפעולה של ישראל מיועדות לקדם שקיפות ולשפר את הנגישות למידע. למרות זאת, המצב הפוליטי הנוכחי הוביל לירידה במעורבות ארגוני החברה האזרחית בתהליך ה-OGP. בתכנית פעולה עתידית ניתן יהיה לכלול התחייבויות שיתמקדו בחיזוק השתתפות הציבור ובצעדים שיאפשרו את התנאים למעורבות אזרחית.

שותפות הממשל הפתוח הבין-לאומית (Open Government Partnership – OGP) היא יזמה התנדבותית בין-לאומית אשר מכוונת להבטיח התחייבויות של ממשלות לאזרחיהן, לקדם

תמצית
חברה מאז 2011.....
מספר התחייבויות: 9.....
מצב התקדמות:
הושלמה..... 4 מ-9
גבוה..... 4 מ-9
נמוך..... 0 מ-9
טרם החלה..... 1 מ-9
הדגש המרכזי בהתחייבות:
גישה למידע..... 7 מ-9
השתתפות אזרחית..... 3 מ-9
אחריות שלטונית..... 1 מ-9
טכנולוגיה וחדשנות
להשגת שקיפות ואחריות שלטונית..... 2 מ-9
מאפיינים ותהליך:
רלוונטיות בבירור
לערכי ה-OGP..... 9 מ-9
בעלת פוטנציאל השפעה
טרנספורמטיבי..... 0 מ-9
יושמה ברובה או במלואה..... 0 מ-9
כל השלושה (★)..... 0 מ-9

שקיפות, להעצים את כוחם של האזרחים, להיאבק בשחיתות ולהשתמש בטכנולוגיות חדשות כדי לחזק את הממשל. מנגנון הדיווח העצמאי (Independent Reporting Mechanism – IRM) מבצע פעמיים בכל שנה, סקירה של פעילותה של כל מדינה המשתתפת ב-OGP. ישראל השתתפה ב-OGP לראשונה באוגוסט 2011. פעילות ה-OGP של ישראל מבוססת על החלטת הקבינט מ-1 באפריל 2012, אשר מחייבת את הרשות המבצעת.

משרד ראש רשות התקשוב הממשלתית (Government's Chief Information Officer – CIO) הוא המשרד המוביל אשר אחראי להתחייבויות ה-OGP של ישראל. משרד ה-CIO הועבר ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה בתחילת שנת 2015. למרות זאת, אין למשרד סמכות מחייבת ביחס לרשויות ממשלתיות אחרות, והמנדט שניתן לו מתמקד ביישום פתרונות טכנולוגיים לשיפור ניהול המידע הממשלתי.

ניהול תהליכי OGP מתואם על ידי פורום שיתוף פעולה מגוון אשר כולל נציגים מרשות המידע והתקשורת של ישראל, היחידה לשיפור השירות לציבור במשרד ראש הממשלה ואגף ממשל וחברה

במשרד, מחלקת חופש המידע במשרד המשפטים ומשקיף מהכנסת. ארגוני חברה אזרחית אינם נוטלים חלק בתהליך התכנון והיישום של תכנית הפעולה.

תהליך ה-OGP

המדינות המשתתפות ב-OGP מקיימות תהליך התייעצות במהלך בניית תכנית העבודה שלהן בזמן שהן מוציאות אותה לפועל.

בישראל, תהליך ההתייעצות שקדם לפרסום תכנית הפעולה היה מוגבל מאוד. התקיימה פגישת התייעצות רשמית עם ארגוני חברה אזרחית פעם אחת, ובמהלכה הוצגה תכנית עבודה מלאה יחסית בפני המוזמנים, ואלה הביעו את אי-שביעות רצונם מהתהליך. לפי ראיונות שביצעו חוקרי ה-IRM, פקידי ממשל ניהלו פגישות אישיות עם ארגונים אחרים, אך פגישות אלו לא הובילו לשינויים בתכנית העבודה.

בשנת 2011 הקימה הממשלה "פורום ממשל פתוח" כדי למשוך גורמים אשר הביעו עניין בפעילות ה-OPG של ישראל. הפורום הורכב מחברים של שני צוותי חשיבה ונציגים משבעה ארגוני מגזר שלישי העוסקים בשקיפות ובתקינות הממשל. פורום זה הוקם במיוחד למטרה זו, וגובה על ידי החלטת ממשלה רשמית¹. הפורום התכנס פעם אחת בלבד במהלך חודש פברואר 2015 לטובת הצגת תכנית העבודה בפני כל המשתתפים. כפי שהוזכר לעיל, המשתתפים הוזמנו גם לפגישה נפרדת עם פקידי משרד ראש הממשלה אשר הציגו בפניהם את תכנית העבודה. הוא כונס פעם אחת נוספת ב-2016 לאחר תחילת יישום התכנית.

בישראל נכתב דו"ח הערכה פנימית בנוגע לתכנית העבודה, וזה פורסם בדצמבר 2016.

יישום ההתחייבויות

במסגרת ההשתתפות ב-OPG, מדינות מכינות התחייבויות שמופיעות בתכנית עבודה דו-שנתית. תכנית הפעולה של ישראל מכילה תשע התחייבויות. הטבלאות הבאות מסכמות את רמת ההשלמה של כל התחייבות, את ההשפעה הפוטנציאלית שלה, את התאמתה ללוח הזמנים המתוכנן של ישראל ואת הצעדים הבאים שמומלץ לנקוט אם תיכלל שוב בתכנית עבודה עתידית של ה-OPG.

בתכנית העבודה השנייה של ישראל אין התחייבויות מסומנות בכוכב. יש לשים לב שה-IRM עדכנו את הקריטריונים לקבלת כוכב בתחילת שנת 2015 על מנת להעלות את הסטנדרט של התחייבויות לפי מודל OGP. תחת קריטריון זה, ההתחייבויות צריכות להיות ספציפיות מאוד, רלוונטיות לערכי OGP, בעלות פוטנציאל השפעה טרנספורמטיבי ובשלבי השלמה מתקדמים מאוד (או מושלמות במלואן). לישראל לא היו התחייבויות שסומנו בכ

טבלה 1: הערכת ההתקדמות של כל התחייבות

שם ההתחייבות (בקיצור)				השפעה פוטנציאלית				רמת ההשלמה			
				ללא	קטנה	בינונית	גבוהה	טרם החל	נמוכה	גבוהה	הושלם
1. הסדרת מעמד וסמכויות היחידה הממשלתית לחופש המידע											
1.1. קבלת עמדת משרד המשפטים											
1.2. הסדרת היחידה לחופש המידע											
2. הטמעת השימוש באתר המרכזי לחופש מידע											
2.1. העלאת מידע לאתר											
2.2. הרחבת בסיס המידע ושיפור בנגישות האתר											
3. הגברת השקיפות על התקשרויות בין המדינה לגופים פרטים											
3.1. פיקוח על יישום החלטת הממשלה											
3.2. הטמעת שינויים במערכת המרכזית											
3.3. קביעת סטנדרטים לדיווח הוצאות המדינה											
4. הקמת אתר אינטרנט אחוד למשרדי הממשלה											
4.1. תכנית להקמת האתר ושיתוף הציבור בה											
4.2. העלאת גרסה ראשונית של האתר											
5. Data.gov											
5.1. עידוד חשיפת מאגרים ממשלתיים חדשים											
5.2. שיפור איכות המאגרים המפורסמים											
5.3. דיאלוג עם המפתחים והגדרת דרישות											
5.4. מיפוי המאגרים הממשלתיים המרכזיים											
6. ביצוע מדידה של שביעות הרצון מהשירות הממשלתי לציבור ושל איכות השירות בערוצים השונים											
6.1. מדידת עשרה גופים הנותנים שירות לציבור											

								פרסום דו"ח שנתי עבור שנת 2014	6.2.
								הרחבת המדידה לנותני שירות פרונטלי	6.3.
								בחירת שיטות של מדינות אחרות להרחבת המדידה	6.4.
								הגברת השקיפות על מידע בנוגע לחקיקה	7.
								הרחבת אתר הכנסת	7.1.
								פגישות עם החברה האזרחית	7.2.
								הצגת חקיקה	7.3.
								פיתוח שיטה משולבת לפרסום מידע על החקיקה	7.4.
								8. פיתוח ארגז כלים ממשלתי לשיתוף בעבודות הממשלה	8.
								פיתוח חמישה כלים/יישומים מקוונים	8.1.
								מאגר ספקים לתהליכי שיתוף ציבור מקוונים ופיזיים	8.2.
								9. המשך גיבוש והטמעת שיתוף הציבור בעבודות הממשלה	9.
								פרסום מדריך לשיתוף הציבור	9.1.
								גיבוש תפיסה ריכוזית	9.2.
								קיום פגישות	9.3.
								ליווי או הובלת ארבעה תהליכים משמעותיים	9.4.
								ליווי ועידוד הקמת פורומים בפורמט שולחן עגול	9.5.

טבלה 2: תקציר ההתקדמות של כל התחייבות

שם ההתחייבות	תקציר התוצאות
1. הסדרת מעמד וסמכויות היחידה הממשלתית לחופש המידע • רלוונטיות לערכי ה- OGP: ברורה • השפעה פוטנציאלית: קטנה • השלמה: טרם החל	המנדט של היחידה לחופש המידע הוגבל כלפי משרדי הממשלה ויחידות סמך בלבד אשר כפופים לחוק חופש המידע. מנדט מצומצם זה מגביל את היכולת של היחידה לקדם את יישום חוק חופש המידע. ההתחייבות מיועדת לאפשר ליחידה לאכוף כראוי את חוק חופש המידע, בין היתר באמצעות גיבוי ממשל המשרד המשפטים אשר יזם את תהליך ההסדרה. פקידי ממשל יידעו את חוקרי ה-IRM כי מתנהל דיון פנימי במשרד המשפטים בנוגע לעמדת המשרד בסוגיה. אך נכון לזמן כתיבת הדו"ח אין אף טיוטה זמינה המתייחסת לעמדה זו, ותהליך ההסדרה טרם התגבש. חוקרי ה-IRM ממליצים לפעול להזמנת כל בעלי העניין שיציגו את הצעותיהם בנוגע לעבודת היחידה והסדרת סמכויותיה.
2. הטמעת השימוש באתר המרכזי לחופש מידע • רלוונטיות לערכי ה- OGP: ברורה • השפעה פוטנציאלית: קטנה • השלמה: גבוהה	אתר חופש המידע עלה לרשת בינואר 2014 ומאז מאפשר להגיש בקשות לקבלת מידע בהתאם לחוק חופש המידע באמצעותו. התחייבות זו מיועדת להגביר את המודעות הציבורית לקיומו של האתר ולהקל את השימוש בו (גם מצד הציבור הרחב וגם מצד רשויות המדינה). במהלך השנה הראשונה ליישום תכנית הפעולה פתחה הממשלה בקמפיין להעלאת המודעות כדי לעודד את הציבור להשתמש באתר. בזכות הקמפיין עלה מספר המשתמשים באתר מ-180 לכ-350 ביום. בנוסף, 4 מתוך 36 משרדי הממשלה בישראל הגיבו למעל 50 בקשות קבלת מידע, בתקופה שבין ינואר 2014 למאי 2016. תכניות פעולה עתידיות יכולות להפיק תועלת ממסגרת מחייבת לחשיפת כלל התגובות שניתנו לבקשות קודמות לקבלת מידע.
3. הגברת השקיפות על התקשרויות בין המדינה לגופים פרטיים • רלוונטיות לערכי ה- OGP: ברורה • השפעה פוטנציאלית: קטנה • השלמה: הושלמה	ב-1 ביוני 2014 העבירה הממשלה החלטה המחייבת משרדי ממשלה לפרסם באתר חופש המידע המרכזי חוזים והיתרים המאפשרים שימוש במשאבים ציבוריים או שמוסכם בהם על מתן שירותים לציבור. ההתחייבות אמורה לפקח על יישום החלטת הממשלה ולאפשר גישה טובה יותר למידע הנוגע להוצאות המדינה. היחידה לחופש המידע פיקחה על יישום ההחלטה בעזרת דיווחים על קצב העלאת החוזים על ידי רשויות שונות במדינה. בנוסף, היחידה התאימה את מערכת הדיווח הבין-משרדית כך שניתן יהיה לפרסם בה ד"וחות רבעוניים ודיווחים על פעילויות להגברת המודעות, כמו פרסום הנחיות ועריכת פגישות תמיכה בין אנשי המקצוע ביחידה לאנשי משרדי הממשלה. ניתן לקדם תכנית זו על ידי הגדרת יעדים ברורים, ספציפיים ומדידים אשר יקדמו את הנגישות למידע ויגבירו את אחריות הממשלה על פעולותיה.
4. הקמת אתר אינטרנט אחוד למשרדי הממשלה • רלוונטיות לערכי ה- OGP: ברורה • השפעה פוטנציאלית: קטנה • השלמה: הושלמה	לפי אינדקס איכות השירותים הממשלתיים לשנת 2014, שירותי הממשלה המקוונים בשנת 2014 קיבלו את הציון 67/100 – הציון הכי נמוך מבין כלל הצורות למתן שירות ממשלתי באותה שנה. התחייבות זו מציגה פלטפורמה אינטרנטית אחידה שתאפשר חשיפת מידע לציבור ושיפור השירות. גרסה ראשונית של האתר האחד הושקה במרץ 2016. האתר זמין בעברית, ויש בו פונקציה אחת באנגלית. התחייבות זו צריכה להיות מנוסחת בשפה ברורה כך שניתן יהיה להבין מה התוכן המיועד להיכלל באתר, אילו יעדים הוא אמור להשיג וכיצד הוא ישפר את הנגישות למאגרי המידע הממשלתיים.
5. Data.gov • רלוונטיות לערכי ה- OGP: ברורה • השפעה פוטנציאלית: קטנה • השלמה: הושלמה	התחייבות זו נועדה להגביר את חשיפת מאגרי המידע הממשלתיים ולעודד את השימוש בהם. בהתאם לתכלית ההתחייבות, בשנה הראשונה שבה פעל האתר, הועלו יותר מ-200 מאגרי מידע. מאגרי המידע שפורסמו סווגו על ידי ארגוני חברה אזרחית כבעלי עדיפות גבוהה, לאחר תהליך התייעצות שנוהל על ידי הממשלה. חוקרי ה-IRM ממליצים לממשלה להגדיר יעדים ספציפיים יותר שיבהירו מהו היקף החשיפה הראוי. כדאי לכלול יעד נוסף: השגת תמיכה רחבה יותר מהציבור ומגורמים בממשלה ליישום ההתחייבות.
6. ביצוע מדידה של שביעות הרצון מהשירות הממשלתי לציבור ושל איכות השירות בערוצים השונים	התחייבות זו מנסה לשפר את מתן השירות הציבורי על ידי הערכת איכות השירותים הציבוריים במסודות המדינה השונים. דו"ח המדידה השנתי של 2014 מטעם משרד ראש הממשלה שבמסגרתו נמדדו 20 גופים המספקים שירות לציבור פורסם ב-2015.

15 רשויות ממשלתיות נוספות נמדדו בשלב השני של ההערכה. אולם הממשלה טרם ביצעה מחקר בנוגע לשיטות מדידה בין-לאומיות לאיכות השירות הציבורי כפי שצוין בהתחייבות. התחייבות זו אינה רלוונטית לערכי ה-OGP, אולם חוקרי ה-IRM ממליצים שהממשלה תנסח מחדש את ההתחייבות כך שתכלול מרכיבים חזקים יותר הנוגעים לאחריות ציבורית.	• רלוונטיות לערכי ה-OGP: ברורה • השפעה פוטנציאלית: קטנה • השלמה: גבוהה
מטרת ההתחייבות היא להסיר את המגבלות על פרסום מסמכים משפטיים כך שיהיו נגישים לכלל אוכלוסיית ישראל. מסקירת האתר שבוצעה על ידי חוקרי ה-IRM, נמצא שאתר הכנסת העלה את רוב החקיקה מאז הקמת מדינת ישראל, כולל דקות משיבות ועדות הכנסת, גרסאות מוקדמות של הצעות חוק ומסמכים נוספים שאינם מהווים חקיקה. נערכו התייעצויות עם נציגי החברה האזרחית מהאקדמיה וצוותי חשיבה בנוגע לעיצוב אתר הכנסת והפעלתו. חוקרי ה-IRM מציעים ליצור כלים שבעזרתם הציבור יוכל להשתמש במידע ביזמתו.	7. הגברת השקיפות על מידע בנוגע לחקיקה • רלוונטיות לערכי ה-OGP: ברורה • השפעה פוטנציאלית: קטנה • השלמה: מושלמת
מטרת ההתחייבות היא להגביר את שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות בממשלה באמצעות הצגת הכלים הטכנולוגיים החדשים להשתתפות אזרחית. לצורך מטרה זו פיתחה הממשלה חמישה כלים וניהלה מכרז לשירותי תמיכה שבו זכו חמישה ספקים. במהלך השנה השנייה ליישום תכנית הפעולה, חוקרי ה-IRM ממליצים לממשלה לשלב כלים חדשים אלו בפעולות הממשלה או בנושאים מסוימים ולעקוב אחרי הפעלתם באמצעות מנגנון ספציפי.	8. פיתוח ארגז כלים ממשלתי לשיתוף בעבודת הממשלה • רלוונטיות לערכי ה-OGP: ברורה • השפעה פוטנציאלית: קטנה • השלמה: מושלמת
מטרת ההתחייבות היא להגביר את ההיקף והמידה של שיתוף הציבור בתהליכים ממשלתיים. בשונה מהתחייבות מס' 8, התחייבות זו מתמקדת בגורם האנושי ובגורם הארגוני של תהליכים ממשלתיים. בזמן כתיבת הדו"ח גילו חוקרי ה-IRM כי נכון להיום כבר התקיימו כמה פגישות לשיתוף הציבור. בנוסף, הממשלה שיתפה פעולה עם ארגוני חברה אזרחית במהלך העשור האחרון ותמכה בהקמת פורומים בפורמט "שולחן עגול". 11 פורומים כאלו נערכו במהלך 2014. לקראת השנה השנייה ייתכן שההתחייבות תפיק תועלת מהנחיות בנוגע לנושאים ודרישות לניהול תהליכים של שיתוף הציבור.	9. המשך גיבוש והטמעת שיתוף הציבור בעבודת הממשלה • רלוונטיות לערכי ה-OGP: ברורה • השפעה פוטנציאלית: קטנה • השלמה: מושלמת

המלצות

אמנם ארגוני חברה אזרחית בישראל נהנים ממערכת יחסים מתמשכת ופתוחה עם גורמי ממשל, אולם ההתייעצות הציבורית עדיין מוגבלת. בעניין זה, אחת ההמלצות העיקריות היא שהמדינה ובעלי עניין יתמקדו בהרכבת קווים מנחים לתהליכי התייעצות ויישום של תכניות הפעולה, אשר יכללו את כל השחקנים המרכזיים בתחום ויתרמו לכל אחת מההתחייבויות אשר הוצעו.

החל מ-2014, כל דו"חות ה-IRM של ה-OGP כוללים חמש המלצות מרכזיות הנוגעות לתכנית הפעולה הבאה של ה-OGP. ממשלות אשר משתתפות ב-OGP נדרשות להגיב לאותן המלצות מרכזיות בדו"חות הפנימיים השנתיים שלהן. ההמלצות בנויות לפי שיטת S.M.A.R.T, הן ספציפיות, מדידות, ניתנות למענה, רלוונטיות ותחומות בזמן. בהתאם לממצאים אלו, יציג חוקר ה-IRM את ההמלצות המרכזיות הבאות:

טבלה 3: חמש ההמלצות לפי שיטת ה-SMART

חיזוק ההובלה החדשה של ה-OGP במשרד ראש הממשלה על מנת להעצים את המנדט שניתן למנהל המידע הממשלתי, במסגרת אחריותו על תיאום ויישום יזמות ה-OGP.
הרחבת היקף המעורבות של ארגוני החברה האזרחית בישראל כדי לכלול בפעילויות הקשורות ל-OGP ארגונים ואנשים פרטיים שלא עובדים עם הממשלה.
מחייבות ליצירת מנגנון ממשל פתוח עצמאי מחוץ לממשלה, למשל מנהל מידע המחזיק בסמכויות להסדרת פעילויות הממשלה בתהליך לקידום שקיפות ממשלתית לביקורת ובדיקה ציבורית (ראו התחייבות מס' 1).
להבטיח כי ההתחייבויות בתכניות העבודה בעתיד יתמקדו בבעיות חברתיות, פוליטיות, כלכליות או סביבתיות, ולא בגישות הרחבות יותר לפיתוח הנחיות להשתתפות ולמאגרי מידע.
הנעת התחייבויות להשתתפות אזרחית לאחר שלבי התכנון וגיבוש ההנחיות, אל עבר יישום אפקטיבי וביסוס של דיאלוג אמתי בין הממשלה ובין החברה האזרחית בעניין מדיניות ציבורית.

על מנת להצטרף ל-OGP, ממשלות חייבות להפגין מחויבות לקיומו של ממשל פתוח, מחייבות אשר באה לידי ביטוי בעמידה בקריטריונים מינימליים בתחומים מרכזיים של ממשל פתוח. אינדיקטורים שונים שימשו לבחון ולהעריך את התקדמות המדינות בכל אחד מהתחומים. למידע נוסף ראו את נספח IX הדן בדרישות הסף בסוף דו"ח זה, או בקרו בכתובת: bit.ly/1929F11.

רועי פלד וגיא דיין הם חוקרים עצמאיים הפועלים בישראל. שותפות הממשל הפתוח (OGP) פועלת להבטיח התחייבויות קונקרטיות מצד ממשלות לקידום שקיפות, העצמת אזרחים, מאבק בשחיתות ושימוש בטכנולוגיות חדשות לטובת חיזוק הממשל. מנגנון הדיווח העצמאי (IRM) בוחן את הפיתוח והיישום של תכניות הפעולה הלאומיות לטיפול דיאלוג בין בעלי עניין ולקדם אחריות שלטונית.



I. השתתפות לאומית ב-OGP

1.1 ההיסטוריה של ההשתתפות ב-OGP

שותפות הממשל הפתוח הבין-לאומית (OGP) היא יזמה בין-לאומית התנדבותית המערבת כמה בעלי עניין, ומטרתה להבטיח את קיומן של התחייבויות קונקרטיות של הממשל כלפי אזרחיו, לקדם שקיפות, להעצים את כוחם של האזרחים, להיאבק בשחיתות ולהשתמש בטכנולוגיות חדשות כדי לשפר את הממשל. ה-OGP מאפשר לקיים פורום בין-לאומי של דיאלוג ושיתוף בין ממשלות, ארגוני חברה אזרחית וגורמים מהמגזר הפרטי שאמור לסייע בהשגת היעד המשותף – ממשל פתוח.

ישראל הפכה למשתתפת באופן רשמי באוגוסט 2011, כאשר ראש הממשלה בנימין נתניהו הכריז על כוונת המדינה לקחת חלק במיזם.¹

על מנת להשתתף ב-OGP, ממשלות חייבות להציג התחייבות לממשל פתוח, על ידי עמידה בכמה קריטריונים בתחומים מרכזיים הקשורים לממשל פתוח ככלל ולהגברת נגישות הממשל, חיזוק הקשר עם האזרחים ומאבק בשחיתות בפרט. מדדים אובייקטיביים משמשים לקביעת מידת ההתקדמות של כל מדינה בכל אחד מהתחומים. לפרטים נוספים, ראו נספח: **דרישות סף.**

כל אחת מהמדינות המשתתפות ב-OGP מפתחת תכניות פעולה ובהן פירוט של התחייבויות קונקרטיות לתקופה ראשונית של שנתיים. תכניות הפעולה אמורות לקבוע את התחייבויות הממשלות, אשר אמורות לקדם את הפרקטיקה בממשלה אל מעבר למצב הקיים. התחייבויות אלו יכולות להיבנות על בסיס מאמצים קיימים מצד הממשלה, להגדיר צעדים חדשים בדרך להשלמת רפורמות קיימות או ליזום פעולות בתחומים אחרים לחלוטין.

ישראל פיתחה את תכנית הפעולה הלאומית השנייה שלה מאוקטובר 2014 עד אפריל 2015. לתכנית פעולה מוגדרת תחולה ליישום החל מ-1 במאי 2015 ועד 31 בדצמבר 2017. דו"ח התקדמות אמצע זה נוגע לשנה הראשונה ליישום תכנית הפעולה בהתאם ללוח הזמנים של ה-OGP, החל מיולי 2015 ועד ליוני 2016. ב-2015 החל ה-IRM גם לפרסם דו"חות סיכום לכל תקופה, על מנת לבחון את מצב ההתקדמות הסופי לאחר שנתיים (פרק הזמן של כל תקופה של תכנית הפעולה). כל פעילות או התקדמות אשר התבצעו לאחר השנה הראשונה ליישום (לאחר יוני 2016), ייבחנו בדו"ח הסיכום. נכון לכתיבת שורות אלה (ספטמבר 2016), טרם פרסמה ממשלת ישראל את דו"ח האמצע הפנימי שלה, אשר אמור היה לעסוק בשנה הראשונה ליישום תכנית הפעולה השנייה.

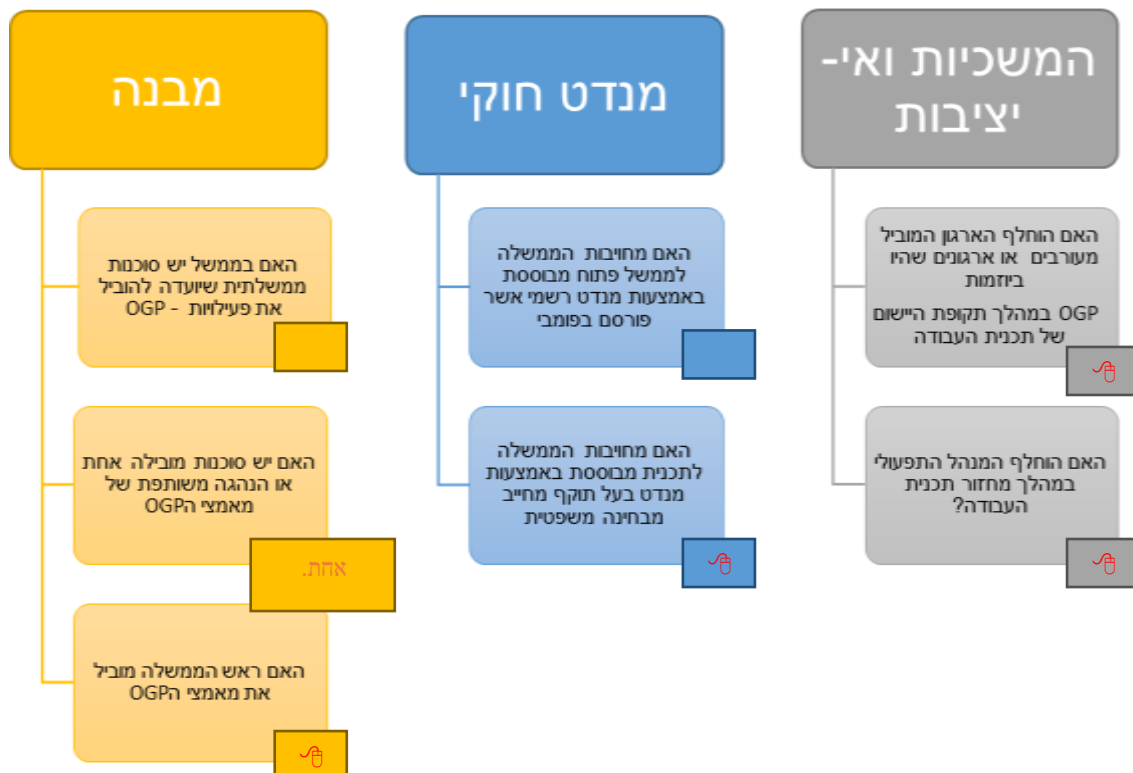
על מנת להתאים לדרישות ה-OGP, מנגנון הדיווח העצמאי (IRM) של ה-OGP חבר לרועי פלד וגיא דיין, אשר חיברו הערכה זו הנוגעת לפיתוחה ויישומה של תכנית העבודה השנייה של ישראל. מטרת ה-IRM היא לדווח על דיאלוג מתמשך הנוגע לפיתוח ויישום של התחייבויות

עתידיות בכל אחת מהמדינות החברות ב-OGP. בפרק VI של הדו"ח נסקור את השיטות והמקורות.

על מנת לאחד את קולם של בעלי העניין הרבים, ארגנו החוקרים פורום של בעלי עניין בתל-אביב, וביצעו ראיונות דרך האינטרנט.² כמו כן, החוקרים בחנו את דו"ח ההערכה החצי-תקופתי הפנימי של הממשלה שנגע לתכנית הפעולה הראשונה של ישראל. החוקרים בחנו את טיוטת דו"ח האמצע הפנימי של הממשלה, תוך שהם לוקחים בחשבון שאין מדובר במסמך רשמי ושהדו"ח טרם הושלם. הפניות לאותם מסמכים מופיעות לאורך הדו"ח.

1.2 הנהגת ה-OGP בישראל

תת-פרק זה מתאר את הנהגת ה-OGP ואת המבנה המוסדי של OGP בישראל. טבלה 1.1 מסכמת מבנה זה, אולם התיאור בהמשך תת-הפרק מספק פרטים נוספים.



משרד מנהל המידע הממשלתי (CIO) הוא המשרד המוביל אשר אחראי להתחייבויות ה-OGP של ישראל. משרד זה מנהל את רשות המידע והתקשורת של ישראל (ICT). משרד ה-CIO הועבר ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה בתחילת 2015. שינוי זה ממקם את המשרד בעמדה טובה יותר לפיקוח על פעילויות של גורמים שונים בממשל אשר מיישמים את יעדי ה-OGP וזימות שקיפות דומות. למרות זאת, למשרד זה אין כל סמכות מחייבת בנוגע לרשויות אחרות (ראו טבלה 1.1 בנוגע למנהיגות ולמנדט של OGP בישראל). נכון להיום, המנדט שניתן למשרד נוגע בעיקר

ליישום פתרונות טכנולוגיים כדי לשפר את ניהול המידע בממשל באופן כללי, ובנושא השקיפות בפרט. למשרד הוקצה מנהל במשרה חלקית אשר אמור להיות אחראי על ניהול תהליכי ה-OGP הבאים: פיקוח על יישום, ניהול הערכה פנימית ותיאום התכנון העתידי. תחום אחריותו של אותו מנהל, קשור בעיקר לתיאום של תהליכי OGP, אולם למוסדות אחרים יש אחריות בנוגע ליישום של תכנית הפעולה. פרט לאותה חצי-משרה, אין תקציב מיוחד המיועד לפעילות הקשורה ביזמת ה-OGP.

פעילות ה-OGP מתואמת על ידי פורום המורכב מנציגי רשות המידע והתקשורת, מהמשרד לשיפור השירות לאזרח (במשרד ראש הממשלה), מהיחידה הממשלתית לחופש המידע (במשרד המשפטים), מהאגף לממשל וחברה (במשרד ראש הממשלה) וממשרד מטה הכנסות.

פעילות ה-OGP כולה מבוססת על החלטת הקבינט מ-1 באפריל 2012³, שמחייבת את הרשות המבצעת. הקבינט אימץ את תכנית הפעולה השנייה של המדינה, והדבר בא לידי ביטוי בהחלטת קבינט נוספת שהתקבלה ב-28 באפריל 2015⁴. החלטה זו מבססת שוב את תוקפה המחייב של תכנית הפעולה באשר לרשויות ממשלתיות. למרות זאת, מדובר בהחלטה כללית ביותר שמסתפקת בהצהרה שתכנית הפעולה מאושרת. לכן, בהתאם לדין המנהלי של ישראל, ההחלטה מורה לרשויות ממשלתיות להתייחס לתכנית הפעולה ככזו שאושרה על ידי הקבינט ולפעול בהתאם אליה, אך מדובר בהתחייבות כללית אשר כשלעצמה אינה מחייבת אכיפה של פעולות ספציפיות. מלבד אותן החלטות, אין כל מסמך המחייב משפטית את הרשויות הממשלתיות, ומכיל חיובים מפורטים יותר ליישום תכנית הפעולה. למרות זאת, חלק מההתחייבויות מגובות על ידי כמה החלטות ממשלה אשר תומכות בפעילויות הכרוכות ביישום ההתחייבות, כמו במקרה של ההתחייבויות 5 ו-6⁵.

לסיום, חשוב לציין שישראל היא מערכת ריכוזית, כלומר – רוב הכוח נמצא בידי הממשלה, ולה יש היכולת ליישם את תכנית הפעולה. כמו כן, ראוי לציין שהחברה הישראלית היא פוליטית מאוד⁶, ושפעילות פקיד הממשלה מושפעת באופן משמעותי משינויים פוליטיים. תחומי אחריות וסמכויות מועברים לעתים קרובות בין משרד ממשלתי אחד למשנהו, מה שמוביל לחוסר יציבות ולעיכובים ביישום ובהוצאה לפועל של מדיניות ממשלתית. עם זאת, החוקרים רואים במעבר של סמכות ניהול ה-OGP ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה שינוי חיובי, מכיוון שהדבר משפר את מעמדם של אלו האחראים על ניהול ה-OGP ומאפשר להם להניע אגפים אחרים לפעול בהתאם ליעדי התכנית, כמו גם להניע פעילויות הקשורות אליה ולפקח עליהן. למרות השינוי, בעלי התפקידים נותרו זהים, והסמכות

העיקרית שנוגעת ל-OGP נותרה בידיו של מנהל המידע הממשלתי (מר יאיר פרנק, אשר החליף את הגברת כרמלה אבנר שלפי פרסומים בתקשורת, התפטרה עקב אי-שביעות רצון נוכח העדר הכוח ומיעוט הסמכויות אשר ניתנו לה)⁷.

המעבר למשרד ראש הממשלה אינו מעיד בהכרח על מעורבות של ראש הממשלה בנושא. חוקרי ה-IRM לא מצאו נתונים המעידים על מעורבות ישירה כזו מצדו בנוגע למאמצי ה-OGP, הן במפורש ברמה הביצועית או ההצהרתית.

טבלה 1.2 השתתפות מוסדות הממשלה בOGP

1.3 השתתפות מוסדית בOGP

תת-פרק זה מפרט אילו מוסדות ממשלתיים וארגונים מהמגזר השלישי (NGOs – ארגונים שאינם ממשלתיים) מעורבים בשלבים השונים של פעילות ה-OGP.

כיצד המוסדות משתתפים		משרדי ממשלה, מחלקות וסוכנויות	הגוף המחקר	שופטים (כולל סוכנויות מעין- שיפוטיות)	אחרים, כולל גופים עצמאיים	ממשלות אלטרנטיביות
התייעצות	מספר	רבים, אך בעיקר 85	1	0	0	0
	אילו מוסדות?	ראה ה"ס 2	הכנסת			
הצעות	מספר	5	1	0	0	0
	אילו מוסדות?	ראה ה"ס 9	הכנסת			
מימוש/ יישום	מספר	5	1	0	0	0
	אילו מוסדות?	ראה ה"ס 3	הכנסת			

בישראל, ההשתתפות ב-OGP פתוחה לכל הרשויות הממשלתיות המרכזיות, אשר התוודעו לעבודה על תכנית הפעולה והוזמנו להציע התחייבויות. אך בפועל מדובר במעגל מצומצם יחסית של רשויות ממשלתיות שנוטלות חלק פעיל בתהליך. מלבד ההזמנה הפתוחה להשתתף בתהליך הייעוץ, עיקר הפעילות ל-INPUT בוצעה בעיקר באמצעות "פורום הממשל הפתוח". פורום זה כולל 5 יחידות המשתייכות לשלושה משרדים ממשלתיים ולכנסת, ונטל על עצמו התחייבות אחת מתוך תכנית הפעולה.

בישראל, האפשרות לקחת חלק ב-OGP פתוחה בפני כלל הרשויות הממשלתיות אשר הנושא אף הוצג להן בעת הצגת טיוטת תכנית הפעולה השנייה, והן אף הוזמנו להעיר הערות בנושא זה. אולם בפועל, רק מספר רשויות מצומצם לוקח חלק בתהליך. למעט פתיחת ההליך להיוועצות, מרבית העבודה נעשית על ידי פורום הממשל הפתוח הכולל נציגים ממשרד ראש הממשלה, ממשרד המשפטים, ממשרד האוצר ומהכנסת שאף לקחה על עצמה התחייבות אחת.

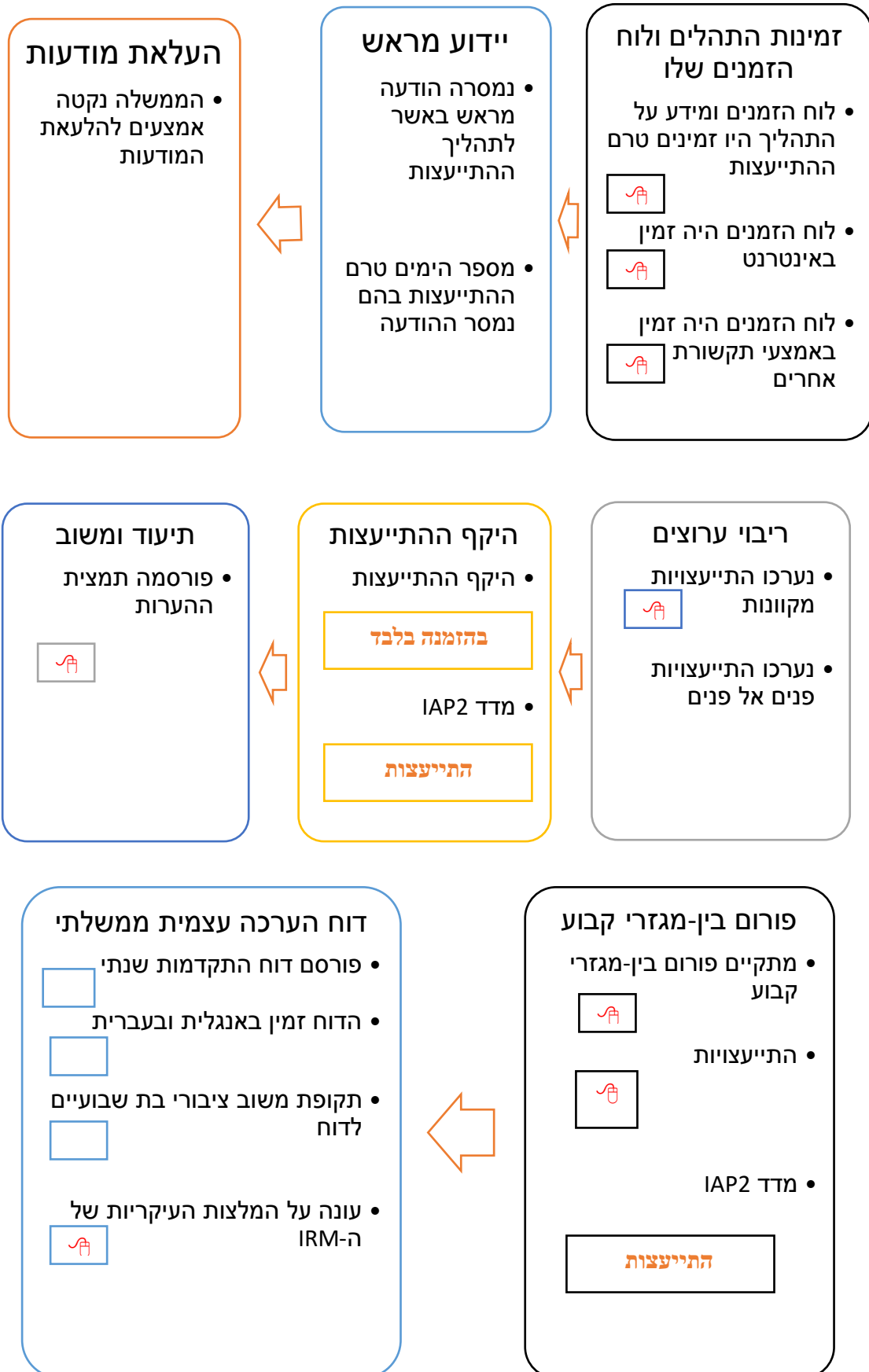
חלק מההתחייבויות מגדירות את "כלל משרדי הממשלה" כשותפות להן, אך בהקשר זה מדובר בעיקר בהשתתפות פסיבית (לדוגמה, כאשר ההתחייבות מתייחסת למדידת שביעות הרצון של הציבור בנוגע לשירותים ממשלתיים, המדידה תתבצע בנוגע לכל אחד ממשרדי הממשלה).

II. תהליך ה-OGP הלאומי

תהליך הייעוץ בישראל אשר קדם לפרסום תכנית הפעולה השנייה היה מוגבל מאוד. לבד מפגישות לא-רשמיות, התקיימה רק פגישה אחת עם NGOs, ובה הוצגה למוזמנים תכנית פעולה אשר הייתה ברובה מוכנה. המוזמנים הביעו את אי-שביעות רצונם מהליך זה. פקידי ממשל הזמינו את המשתתפים להעביר את תגובותיהם בכתב וציינו שהם מוכנים לקיים פגישות אישיות בנושא. בזמן ריאיון עם פקידי ממשל, גילו החוקרים כי התקיימו פגישות ודיונים כאלו עם נציגים מחמישה ארגונים. למרות זאת, החוקרים לא מצאו כל שינוי משמעותי בתכנית הפעולה בעקבות אותן פגישות.

מדינות אשר משתתפות ביזמת ה-OGP צריכות לעמוד בכמה דרישות הנוגעות לייעוץ במהלך הפיתוח, היישום והערכה של תכנית הפעולה שלהן. טבלה 2.1 מסכמת את תפקודה של ישראל במהלך השלב הראשון של יישום תכנית העבודה של –2017.

תרשים 2.1 : תהליך ה-OGP הלאומי



2.1 פיתוח תכנית הפעולה

כפי שצוין לעיל, הליך הייעוץ היה מוגבל מאוד. לפי פקידי הממשל, הליך הייעוץ הופרע על ידי הבחירות שהוקדמו והקמת הממשלה החדשה (אף שזו הוקמה על ידי ראש הממשלה הקודם שעומד בראש מפלגת השלטון הקודמת) ועל ידי המעבר של היחידות הרלוונטיות ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה.¹ אותה הפרעה אשר הובילה להמתנה לקבלת הנחיות מהשרים החדשים, הותירה חלון זמן קטן להתייעצות ציבורית בתקופה שבין מינוי השרים החדשים לתאריך היעד להגשת תכנית הפעולה הלאומית.

אלו שהוזמנו לקחת חלק בהליך הייעוץ היו חברי "פורום הממשל הפתוח", פורום אשר נוצר כאשר ישראל הצטרפה ל-OGP. הפורום כונס לראשונה בינואר 2013, ולא התכנס שנית עד לפברואר 2015 (ולאחר מכן בפעם השלישית בינואר 2016). הפורום כלל חברים משני צוותי חשיבה ונציגים מתוך שבעה ארגוני מגזר שלישי (NGOs) העוסקים בשקיפות ובהתנהלות שלטונית תקינה. טיוטת תכנית הפעולה נשלחה למשתתפים 12 יום לפני תאריך הייעוץ. זו הייתה טיוטה סופית, ואכן בוצעו בה מעט שינויים עד להכנת תכנית הפעולה הסופית אשר אליה התחייבה הממשלה.

בשל ההתראה הקצרה, והשלבים האחרונים של כתיבת הטיוטה, לא הגיעו לייעוץ משתתפים רבים (רק נציג מצוות חשיבה אחד וארבעה נציגים של ארגוני מגזר שלישי). מרבית הפגישה בוזבה על תדריכים שהעבירו נציגי הממשלה למשתתפים בנוגע להתחייבויות השונות של המשרדים שלהם, ומעט זמן נותר להצעות של הנציגים. ההתנהלות בפגישה עוררה אי-נוחות אצל חלק מהמשתתפים, והם הביעו את אי-שביעות רצונם מההליך. אחד מנציגי ה-CSO אשר לקח חלק בפגישה, סיפר לחוקרים כי "זו הייתה פגישה עדכון, לא פגישת התייעצות". בנוסף, ציין הנציג כי לא היה שיתוף פעולה בהכנת החומרים אשר הוצגו בפגישה. נציג ארגון חברה אזרחית נוסף ציין כי מטרת הפגישה הייתה רק "לשבח את עבודת הממשלה".² נציגי הממשלה קיבלו את הטענה שלפיה תהליך ההתייעצות לא היה מספק, ולקראת סוף הפגישה הזמינו בעל-פה את המשתתפים ליצור עמם קשר באופן ישיר לצורך התייעצות אישית. הם דיווחו שהתקיימו חמש פגישות פרטניות.³ הפגישות התקיימו ביזמת אנשים פרטיים שנכחו בפגישה וביקשו להתמקד בהתחייבויות הקרובות לתחום העניין שלהם. על כל פנים, הוחלט שלא לשנות את תכנית הפעולה המקורית.

2.2 פורום בעלי העניין הקיים

כחלק מהשתתפות ב-OPG, התחייבו ממשלות להגדיר פורום שיסדיר את הייעוץ בין כמה בעלי עניין בנוגע ליישום ה-OPG. ממשלה הייתה יכולה לבחור פורום קיים שימלא תפקיד זה, או להקים פורום חדש. פרק זה מסכם את המידע בנוגע לאותו פורום.

הממשלה יצרה את "פורום הממשל הפתוח" ב-2011 כדי למשוך בעלי עניין לפעילות ה-OGP של ישראל. הפורום הוקם במיוחד למטרה זאת, והקמתו מגובה בהחלטת קבינט⁴. הפורום התכנס פעם אחת בלבד במהלך ההכנה של תכנית הפעולה השנייה, בפברואר 2015 לצורך הצגת תכנית הפעולה לכל המשתתפים. כפי שצוין לעיל, המשתתפים גם הוזמנו לפגישות פרטניות עם פקידי משרד ראש הממשלה אשר הציגו את תכנית הפעולה.

בראיונות שהתקיימו עם חוקרי ה-IRM, תוארה פגישת הפורום הגדול בפברואר 2015 על ידי כמה נציגים מארגוני חברה אזרחית כ"פארסה", ולפי חלק מהדיווחים, הוויכוחים בה הגיעו לטונים צורמים. חוקרי ה-IRM מאמינים כי הדבר נובע מהתסכול של נציגי ארגוני המגזר השלישי בנוגע לרמת המעורבות המוגבלת שלהם בתהליך ה-OGP הרשמי, קצב ההתקדמות הכללי של הממשלה בתחום וההשפעה שלהם על מדיניות הממשלה הממשית כפי שהיא הוצאה לפועל.

לפורום הוזמנו רק חברים אשר אוזכרו במפורש בהחלטת הקבינט. בהתאם להחלטה, הפורום צריך היה להיות מורכב מ-10 פקידי ממשל, 13 נציגי המגזר השלישי, 10 נציגים מהאקדמיה ומצוותי חשיבה ו-2 נציגים של ישויות מסחריות (הנציגויות הישראליות של גוגל ומיקרוסופט). שליש מהמשתתפים בפורום היו נשים. נציגויות של ארגוני מגזר שלישי הגיעו מהתחומים הבאים: איכות הסביבה, זכויות מיעוטים, חופש המידע וזכויות אזרח באופן כללי. מדובר בייצוג מכובד של ארגוני המגזר השלישי אשר עוסקים בתחום הממשל הפתוח כשלעצמו, אך לא של מגוון ארגוני חברה אזרחית אשר עוסקים בנושאים אחרים (כמו איכות הסביבה, חינוך או כל תחום אחר אשר יכול להפיק תועלת מהממשל הפתוח, אך לא מציב נושא זה בראש סדר היום שלו).

מתוך חמש תתי-הוועדות שהפורום החליט להקים, הוקמו רק שתיים: אחת לנושא השתתפות ציבורית והשנייה לנושא השקיפות. שלוש תתי-ועדות אחרות אשר הוחלט לגביהן אך לא הוקמו, היו אמורות לעסוק בתרבות הארגונית של הממשל, בשיפור איכות שירותי הממשלה לטובת הציבור ובגישה למידע. בזמן כתיבת שורות אלה אימתו חוקרי ה-IRM באמצעות ראיונות עם נציגים של ארגוני המגזר השלישי שהשתתפו באותן תת-וועדות – המורכבות הן מנציגי הממשלה והן מנציגי ארגוני המגזר השלישי – שהן מקיימות מאזן מגדרי ראוי ושהן מתכנסות באופן סדיר (3–4 פעמים בשנה). פרט לכך, המשתתפים מספרים שפגישות אלו רציניות, מאורגנות ומנוהלות היטב.

ההערות שנרשמו בזמן הפגישות של תתי-הוועדות פורסמו, וניתן להגיב עליהן, אם כי לא באופן רשמי. הערות מפגישת הפורום שנערכה ב-2015 לא פורסמו. עבודתן של תתי-הוועדות לא הוצגה ככזו שממשיכה את יישום ההתחייבויות באופן ספציפי. הוועדות נטלו על עצמן כמה משימות שקשורות להתחייבויות ה-OGP ולהתחייבויות אחרות שאינן מוזכרות בתכנית הפעולה של ה-OGP (לדוגמה, שתיים מתתי-הוועדות דנו בתיקונים לחוק חופש המידע ובבעיות הקיימות בניהול בקשות לקבלת מידע). תתי-הוועדות הללו אינן עוקבות אחר ההתקדמות במובן זה.

אחר מחוקרי ה-IRM הוזמן לקחת חלק בתת-הוועדה העוסקת בשקיפות כמומחה בתחום, ולקח חלק בשלוש פגישות של תת-הוועדה.

2.3 הערכה פנימית

נוהלי ה-OGP דורשים מהמדינות המשתתפות לפרסם דו"ח הערכה פנימית תוך שלושה חודשים מסיום השנה הראשונה ליישום. דו"ח ההערכה הפנימית צריך להיות זמין לתגובות הציבור לתקופה מינימלית של שבועיים. פרק זה מעריך את העמידה בתנאי זה, כמו גם את איכות הדו"ח. טיוטת דו"ח הערכה פנימית פורסם ב-8 בספטמבר 2016 ובחן את יישום התכנית בתקופה שבין 1 ביוני 2015 ל-31 ביולי 2016. דו"ח זה פורסם לציבור לצורך קבלת הערות עד ל-22 בספטמבר 2016.

תרשים 2.2: המלצות מרכזיות מתכנית העבודה הקודמת

המלצה 1 הקמת ישות ממשלתית בעלת הכוח הנחוץ ליישם ולהוביל את כל יזמות הממשל הפתוח	המלצה 2 הקמת פורומים בין-מגזריים כדי לקדם תכניות ממשל פתוח ולהקצות מנהיג חדש שיפעיל מחדש את פורום הממשל הפתוח	המלצה 3 מאמצי הסברה לקידום השתתפות ציבורית ושימוש בכלים שמתאימים לפעילות ה-OGP וליזמות אחרות	המלצה 4 השקעה בפרויקטים לעידוד הציבור הרחב להשתתף בתהליכי התייעצות, לקבל ולפתח דעות שונות ממגוון רחב של ציבורים באמצעות מנגנון בנוי היטב ולהפיק בעזרתו הצעות מעשיות
המלצה 5 הצגת קשר חזק יותר לערכי הליבה של ה-OGP: (א) פיתוח כלים טכנולוגיים לשיתוף הציבור בהליכי קבלת ההחלטות; (ב) הקמת נציבות מידע; (ג) הקפדה על פרסום מידע ממשלתי יזום באופן רציף, לרבות תגובות מהממשלה; (ד) הקצאת תקציב הולם לתהליכי יישום מקיפים של התחייבויות; (ה) הבטחת שקיפות תקציבית וחשיפת הוצאות גופי הביטחון; (ו) פרסום מידע יזום והגברת אפשרויות החיפוש במידע זה; (ז) הבטחת שקיפות של הוצאות ורכישות ציבוריות		המלצה 6 חיזוק התחייבויות אשר הושלמו ברובן או לגמרי: הענקת עוד סמכויות ליחידה לחופש המידע לאשר ליחידה הממשלתית לחופש המידע להורות לרשויות לפרסם מידע לציבור באופן יזום; להטמיע טוב יותר טכנולוגיות חדשות להצגת מידע לציבור הרחב.	המלצה 7 קידום חקיקה שתבטיח את ביצוע ההמלצות האמורות לעיל ואשר תספק מסגרת לרשויות הציבוריות לפרסם מידע לציבור; להקים מערכת ניהול אשר תעבד את המידע; לעודד את הציבור לקחת חלק ולהשתמש באתר הממשלתי; לקרוא ליצירת תיעוד ראוי ליישומים הממשלה והרשויות הציבוריות

כחלק מהשותפות ב-OGP, כל המדינות השותפות חייבות לכלול את המלצות הליך הבדיקה (IRM) בדו"ח הביניים שלהן. טבלה 2.2 מראה נתונים על פרסום המלצות אלו במסגרת דו"ח הביניים ובוחנת אם יושמו בתכנית הפעולה החדשה.

הממשלה התייחסה לשתיים מתוך שבע ההמלצות בכך ששילבה אותן בתכנית הפעולה השנייה (המלצות 2 ו-3). מבחינת חוקרי ה-IRM, היו שתי סיבות לכך שישראל שילבה רק חלק

מההמלצות: (1) היעדר גיבוי מגורם פוליטי בכיר למאמצי ה-OGP, ו-(2) הססנות מצד הממשלה בנוגע לביצוע תכניות שאפתניות.

סקירת ההתחייבויות משתי תכניות הפעולה העידה על חוסר אמביציה מצד הממשלה. לדוגמה, תכנית הפעולה הראשונה כללה התחייבות להקמת "יחידת חופש המידע" במשרד המשפטים, ואילו תכנית הפעולה השנייה כללת התחייבות להסדרת מעמדה וסמכותה של היחידה. חוקרי ה-IRM מאמינים כי הסדרה זו אמורה להתבצע במסגרת תכנית הפעולה הראשונה. שלוש שנים לאחר מכן הייתה היחידה אמורה להוביל התחייבויות שאפתניות יותר. גם התחייבויות אחרות לא עברו שינויים משמעותיים, כמו ההתחייבות להקמת מערכת מדידה אשר הועתקה לתכנית העבודה השנייה ושבמסגרתה הוגדר יעד אחד שהוא מדידת "שביעות רצון הציבור משירותי הממשלה ואיכות השירותים בערוצים השונים". התחייבויות לא-שאפתניות אלו אינן מכוונות להשיג שינויים משמעותיים בפתירות הממשל בישראל – הן מתמקדות בהערכת המצב וביצירת הסדרים שאמורים לתמוך בפתירות הממשל בעתיד. חוסר השאפתנות בא לידי ביטוי בליקוי נוסף: העובדה שאין אף מנהיג פוליטי חזק שמוביל את מאמצי ה-OGP.

אחת מהמלצות ה-IRM הייתה למנות מנהיג חדש שיחדש את פעילות פורום הממשל הפתוח. מנהיג חדש למאמצי OGP אכן מונה, אך הוא איננו דמות פוליטית בכירה. המלצה מס' 3 שולבה לתכנית הפעולה השנייה, במסגרת ההתחייבויות להשיק אתר אינטרנט מרכזי לקידום חופש המידע. בנוסף, הפעילות אשר מפורטת במסגרת המלצה מס' 5 המופיעה בדו"ח ההתקדמות הראשון, לא זכתה להתייחסות רשמית ולא שולבה בתכנית הפעולה השנייה. מעט מאוד כלים פותחו לטובת השתתפות ציבורית. גילוי יזום של מידע על רכישות שמבוצעות על ידי הממשלה, וכלים למשיכת המידע נקבעו, כפי שמתואר בהתחייבות מספר 3.

III. ניתוח התוכן של תכנית העבודה

כל הממשלות המשתתפות ב-OGP מפתחות תכניות פעולה הכוללות התחייבויות קונקרטיות, לתקופה של שנתיים. תכנית הפעולה של הממשלה נפתחת בהצגת המאמצים הקיימים הקשורים לממשל פתוח, לאסטרטגיות ספציפיות ולתכניות קיימות.

ההתחייבויות צריכות להתאים לנסיבות הייחודיות ולאתגרים של כל מדינה ומדינה. ההתחייבויות ה-OGP צריכות להתאים לערכי ה-OGP המפורטים בקובץ נוהלי ה-OGP ובצהרת הממשל הפתוח (OGP Articles of Governance ;Open Government Declaration) אשר עליו חתומות כל המדינות המשתתפות ב-OGP.

מהן הדרישות להתחייבות טובה?

מילוי התחייבויות הממשל הפתוח כרוך לעתים קרובות בתהליך רב-שנתי, ועל כן הממשלות צריכות להצמיד מסגרת זמן ומבחני ביצועים להתחייבויות שלהן, כדי לסמן אילו יעדים יש להשיג בכל שנה, אם הדבר אפשרי. דו"ח זה מפרט אילו התחייבויות כללה המדינה בתכנית הפעולה שלה, ומנתח אותן ביחס לשנה הראשונה ליישומן.

רוב האינדיקטורים שלפיהם מעריכים כל התחייבות הם ברורים מאליהם, אך חלקם מצריכים הסבר נוסף.

- **ספציפיות:** ראשית, חוקר ה-IRM מעריך את רמת הספציפיות והמדירות של כל התחייבויות ופעולה. האפשרויות הן:

- גבוה (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות ברורה הניתנת לאימות ותוצאות מדידות שתואמות יעד ההתחייבות)
- בינוני (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות הניתנת לאימות בצורה אובייקטיבית, וכולל תוצאות, אך התוצאות אינן ניתנות למדידה באופן ברור, או שאינן רלוונטיות להשגת היעד של ההתחייבות)
- נמוך (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות שאפשר לפרשה כניתנת לאימות אך דרושה פרשנות מצד הקורא על מנת לזהות מה מטרת הפעילות ומהן התוצאות שלה)

- ללא (נוסח ההתחייבות אינו כולל פעילות מדידה, תוצאות או אבני דרך)

- **רלוונטיות:** חוקר ה-IRM מעריך את כל אחת מההתחייבויות ובוחן עד כמה הן תואמות את ערכי ה-OGP. בהתבסס על קריאה צמודה של ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה, השאלות המנחות לקביעת מידת ההתאמה של ההתחייבות לערכי ה-OGP הן:

 - גישה למידע: האם הממשלה תחשוף יותר מידע או תשפר את איכות המידע החשוף לציבור?

- שיתוף הציבור : האם הממשלה תיצור או תשפר את היכולת או ההזדמנות של הציבור להשפיע או לעצב את ההחלטות?
 - אחריות שלטונית (דין וחשבון) : האם הממשלה תיצור או תשפר את ההזדמנויות או היכולות להטיל אחריות על בכירים על פעולותיהם?
 - טכנולוגיה וחדשנות בנוגע לשקיפות ולאחריות שלטונית : האם נעשה שימוש בחידושים טכנולוגיים בשילוב עם אחד משלושת ערכי ה-OGP כדי לשפר את השקיפות או את הדרישה לנטילת אחריות מצד הממשל?¹
 - **השפעה פוטנציאלית :** על חוקר ה-IRM להעריך את ההשפעה הפוטנציאלית שיכולה להיות להתחייבות, אם תושלם. החוקר משתמש בטקסט של תכנית הפעולה כדי :
 - לזהות את הבעיה החברתית, הכלכלית, הפוליטית או הסביבתית
 - להגדיר את המצב הקיים ברגע שהחלה הפעילות
 - להעריך עד כמה ההתחייבות, אם תיושם, תתמודד עם הבעיה ותפתור אותה
- "התחייבויות כוכב"** נחשבות התחייבויות OGP למופת. על מנת שהתחייבות תהיה מסומנת בכוכב, היא צריכה לעמוד בכמה קריטריונים.
- היא צריכה להיות ספציפית דיה על מנת שניתן יהיה לבחון את ההשפעה הפוטנציאלית שלה. לפיכך, התחייבויות כוכב יהיו חייבות לקבל ציון "גבוה" או "בינוני" בנוגע לספציפיות.
 - נוסח ההתחייבות חייב להבהיר את הרלוונטיות שלה לפתיחות הממשל. ההתחייבות תהיה חייבת להיות רלוונטית לפחות לאחד מערכי ה-OGP הנוגעים לגישה למידע, להשתתפות הציבור או לאחריות שלטונית.
 - להתחייבות צריך להיות פוטנציאל השפעה טרנספורמטיבי אם תושלם במלואה.²
 - לסיום, ההתחייבות צריכה להיות בשלבים מתקדמים במהלך תקופת היישום, ולקבל ציון של "יישום משמעותי" או "יישום מושלם".
- לפי קריטריונים אלו, תכנית הפעולה של ישראל לא כללה אף התחייבויות שראויה להיות מסומנת בכוכב.
- לסיום, התרשימים בפרק זה מציגים חלק מהנתונים שאספו חוקרי ה-IRM במהלך כתיבת הדו"ח. למאגר הנתונים המלא בנוגע לישראל ולמדינות האחרות המשתתפות ב-OGP, ניתן לפנות ל- OGP Explorer³.

סקירה כללית של ההתחייבויות

תכנית הפעולה השנייה של ישראל פורסמה במאי 2015. התכנית מבוססת ברובה על המשך המאמצים הקיימים מתכנית הפעולה הראשונה והרחבתם. היא מורכבת מתשע התחייבויות שביניהן ניתן למצוא התחייבויות מסורתיות הנוגעות לחופש המידע, אך גם התחייבויות בנושאים טכנולוגיים

התחייבות 1. הסדרת מעמדה וסמכותה של היחידה הממשלתית לחופש המידע נוסח ההתחייבות

התאמת הסמכויות של היחידה הממשלתית לחופש המידע לאתגרי האכיפה בתחום חופש המידע.

הסטטוס קוו או הבעיה או סוגיה שבה יש לטפל: כיום מוסדרות סמכויות היחידה הממשלתית לחופש המידע בהחלטת ממשלה ולא בחוק. סמכויותיה מוגבלות למשרדי הממשלה בלבד ורק לחלק מהנושאים שחוק חופש המידע.

בהחלטת הממשלה נקבע כי שנתיים מיום הקמת היחידה הממשלתית, יידרש משרד המשפטים לבחון את אופן פעילות היחידה.

יעד עיקרי: הגברת היישום והאכיפה של חוק חופש המידע.

אבני דרך לביצוע התכנית:

- 1.1 קבלת עמדה עקרונית של משרד המשפטים בנושא זה.
- 1.2 ביצוע הצעדים הנדרשים לצורך הסדרת מעמדה של היחידה הממשלתית לחופש המידע בהתאם לעמדת הממשלה.

מוסד אחראי: משרד המשפטים

מוסדות תומכים: לא צוין

תאריך התחלה: 1 ביוני 2015

תאריך סיום: 1 באוקטובר 2017.

סקירה כללית של ההתחייבות				השלמה				עמידה בל"ז	השפעה פוטנציאלית				רלוונטי לערכי הOGP				ספציפיות			
כללי	הושלם	גבוה	נמוך	טרם החל	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא	לא
1.1 עמדת משרד המשפטים																				
1.2 הסדרת מעמד היחידה לחופש																				

הקשר ויעדים

כפי שצוין בתיאור הסטטוס-קוו, ליחידה לחופש המידע יש סמכות מוגבלת. בנוסף, הממשלה התחייבה לבחון את סמכויות היחידה בחלוף שנתיים מרגע הקמתה, אך נכון להיום הבחינה טרם בוצעה. המנדט הנוכחי של היחידה מגביל באופן משמעותי את יכולתה לקדם את יישום חוק חופש המידע. לדוגמה, ליחידה אין שום סמכות ביחס לממשל המקומי, או סמכות לבחון סירובים לפרסם מידע מצד פקידי ממשלה מנימוקי תוכן (לעומת נימוקים טכניים)¹

אף שהגברת היישום והאכיפה של חוק חופש המידע היא יזמה חשובה ביותר ורלוונטית לערכי ה-OGP המתייחסים לנגישות מידע, יעד ההתחייבות מעורפל. ההתחייבות היא להתאים את סמכויות היחידה ל"אתגרי האכיפה בתחום חופש המידע", אך נוסח ההתחייבות אינו קובע את אופי האתגרים הללו. אילו התאמות יש לבצע? כיצד ניתן למדוד את השפעתן? ולסיום, חוקרי ה-IRM יכולים רק להבין בעזרת פירוש נוסח ההתחייבות כי תינקטנה פעולות להסדרה, אך לא ניתן להבין כיצד הדבר יבוצע, מתי ובמה תהיינה הפעולות כרוכות.

אם היו ליחידה לחופש המידע מנדט וסמכות ראויים, הייתה יכולה להיות לה יכולת השפעה משמעותית על יישומו של חוק חופש המידע. אך נכון לרגע זה, ההתחייבות מתארת תהליך של דיון בנוגע להסדרת המנדט של היחידה. יש הבדל משמעותי בין דיון כללי כזה בנוגע להגדרת הסמכויות הממשיות והספציפיות לבין יצירת **מנגנוני הסדרה** תומכים ואכיפת החוק, ולכן ההשפעה הפוטנציאלית של התחייבות זו היא מינורית.

השלמה

החוקרים מצאו ראיות מעטות מאוד המעידות על התקדמות של יישום ההתחייבות.

אבן הדרך הראשונה הייתה "קבלת עמדה עקרונית של משרד המשפטים בנושא זה". החוקרים גורסים שכוונה כללית לקבוע עמדה עקרונית אינה יכולה להיחשב כספציפית דיה. פקידי ממשלה הודיעו לחוקרי ה-IRM כי המשרד מקיים דיון בנוגע לעמדתו בנושא. בעת כתיבת שורות אלו, אין אף ניסוח זמין לטיוטה של עמדה כזו אשר הוצגה בפני הציבור, והחוקרים לא גילו סימנים אשר יעידו על טיוטה כזו במסגרת ראיונות שנערכו עם פקידי ממשלה. העדות היחידה בעניין זה שהצליחו חוקרי ה-IRM לאסוף הייתה תגובה כללית של מנכ"ל משרד המשפטים מאפריל 2016, בנוגע לכוונתה לבחון את הנושא בשנה הבאה, ותכנית העבודה השנתית של היחידה אשר כוללת העברת החלטת ממשלה שאמורה להרחיב את סמכויות היחידה במהלך הרבעון האחרון של שנת 2016.²

מכיוון שהיעד שסימנה אבן הדרך הראשונה טרם הושלם, עדיין לא התגבש הליך ההסדרה באופן רשמי, ולכן פעילות זו לא החלה בשנה הראשונה ליישום התכנית. יישום התכנית בכללותה מעוכב.

תוצאות מוקדמות (אם יש)

יישום התכנית טרם החל.

הצעדים הבאים

המלצת חוקרי ה-IRM היא שבמהלך השנה השנייה ליישום ההתחייבות, הממשלה תנקוט צעדים כדי לתת עדיפות לתהליך של קביעת עמדתה בנושא.

חוקרי ה-IRM מציעים את קו הפעולה הבא על מנת להשיג צעד זה :

1. להזמין את הציבור להגיב בנוגע להיקף הסמכות של היחידה, ולהציג לציבור את הדיונים שנערכו בממשלה בסוגיה (כולל התגובות לטיוטת ההצעה בזמן הקמת היחידה).
2. הממשלה יכולה להגדיר פרק זמן של 2-4 חודשים לצורך התייעצות ציבורית ותגובות להצעות, ולאחר מכן לערוך טיוטת החלטה בנידון. הממשלה תהיה בעמדה טובה יותר להצביע על ההחלטה שתביא להסדרה חקיקתית של ההתחייבות "להסדיר" את הסמכויות או לגבות אותן.

בנוגע לתכנית פעולה בעתיד, מומלץ לממשלה לשקול לפעול בהתאם לפרקטיקה המקובלת של ועדת מידע עצמאית אשר אינה חלק מהיררכיית הממשל.³ רשות עצמאית כזו אמורה להחזיק בכוח משפטי להסדיר את הפעולות שהממשלה מבצעת תוך שהיא חושפת את עצמה לעיני הציבור.

התחייבות 2. הטמעת השימוש באתר המרכזי לחופש מידע

נוסח ההתחייבות: הרחבת המידע באתר המרכזי לחופש המידע והעלאת המודעות והשימוש באתר

המצב הקיים/ הנושא להתייחסות: האתר המרכזי לחופש המידע, שעלה לאוויר בינואר 2014 (foi.gov.il), מאפשר לפנות לרשויות רבות מאתר אחד. נוסף על פרטי הרשויות, הממונים ודרכי ההתקשרות עמם, האתר מהווה פלטפורמה מרכזית שבאמצעותה ניתן לרכז מידע שכבר נמסר על ידי הרשויות וכן מידע על אודות הסכמים והתקשרויות עם גופים פרטיים בנושאים שנקבעו בהחלטת הממשלה 1116 מיום 29.12.13.⁴

עם עליית האתר לאוויר האתגר הוא העלאת המודעות לקיומו ועידוד השימוש בו הן על ידי הציבור והן על ידי הרשויות הציבוריות.

המטרה העיקרית: הקלה על הציבור באיתור מידע ובהגשת בקשות לפי חוק חופש המידע.

אבני דרך:

2.1 יצירת פרקטיקה שוטפת של העלאת מידע (תשובות, הסכמים והיתרים) לאתר.

2.2 הרחבת בסיס המידע באתר ושיפור הנגשתו.

מוסד אחראי: משרד המשפטים – היחידה לחופש המידע

מוסדות תומכים: יחידת האינטרנט הממשלתית

תאריך התחלה: 1 בינואר 2015

תאריך סיום: 1 בינואר 2016

סקירה כללית של ההתחייבות				השלמה				עמידה בל"ז	השפעה פוטנציאלית				רלוונטי לערכי OGP				פציפיות					
				טרם החל	נמוך	גבוה	הושלם						גישת למידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	שימוש בחידושים טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית ושקיפות	גבוה	בינוני	נמוך	ללא		
כללי						x		כן														
העלאת מידע לאתר						x		כן														

הפרוצדורה הטכנית הכרוכה בהגשת בקשה לקבלת מידע מהווה מכשול משמעותי כאשר אדם פרטי ללא ניסיון רלוונטי קודם מתכוון להשתמש בחוק.⁵ התחייבות זו אמורה לפשט את הליך הגשת הבקשות לקבלת מידע מהממשלה ולגרום לכך שמידע מבוקש אשר נחשף בעבר יהיה זמין יותר בקלות. בנוסף, התחייבות זו תואמת את ערכי ה-OGP מכיוון שהיא מקדמת את השימוש בחוק חופש המידע ככלי להשגת ממשל פתוח. אך למרות זאת, מטרת-העל ואבני הדרך המוצעות במסגרת ההתחייבות, אינן מפורטות ואינן ניתנות למדידה ברורה.

אם ההתחייבות תיושם כראוי, תהיה לה השפעה קטנה על סוגיית המכשולים הבירוקרטיים שעומדים בדרכם של מבקשי המידע.

המאמצים למימוש ההתחייבות החלו כמתוכנן, ונקטו צעדים ממשיים בדרך להשגת היעד. **ראשית**, הממשלה החלה קמפיין תקשורתי להגברת המודעות הציבורית שמטרתו להגביר את החשיפה לאתר האינטרנט ולסוג המידע אשר ניתן להשיג בעזרתו.⁶ אף שהקמפיין אינו מוזכר באבני הדרך של ההתחייבות, הוא מבוסס על פרסומות ברדיו ובפייסבוק שמעודדות את הציבור לבקש לקבל מידע ממשלתי בעזרת האתר החדש.⁷ הפרסום גרם לעלייה של כמעט 100% בתנועת האתר, וכעת נכנסים אליו כ-180–350 משתמשים בכל יום.⁸ **שנית**, יחידת חופש המידע החלה להעלות באופן קבוע מסמכים אשר סופקו באמצעות בקשות אחרות לחשיפת מידע.⁹

הממשלה מדווחת על עלייה של 67% בהגשת בקשות לקבלת מידע באינטרנט, ועל 620 מסמכים נוספים שהועלו לאתר.¹⁰ פרט לכך, הממשלה דיווחה כי 1,700 בקשות הוגשו דרך האתר. מתוך 36 משרדי הממשלה, רק ארבעה העלו תגובות לכ-50 בקשות לקבלת מידע בתקופה שבין ינואר 2014 למאי 2016.¹¹ מאחר שחלק גדול מהתגובות מכילות כמה מסמכים, המספר הכולל של 620 מסמכים שהועלו אינו גבוה ביחס לכמות הבקשות. לפיכך, חל שיפור בהליך הבקשה למידע ולא בגישה עצמה למידע. הדבר בא לידי ביטוי בהערכת החוקרים כי אבן הדרך השנייה הושלמה ברובה.

רבים מהמשתמשים באתר, ובהם ארגוני מגזר שלישי, היו מרוצים מהאתר וראו בו כלי שימושי במהלך הראיונות שנערכו עם חוקרי ה-IRM, סיפרו נציגי החברה האזרחית כי האתר שימושי

ועשיר במידע.¹² במהלך ריאיון עם היועץ המשפטי של התנועה לחופש המידע בישראל, הוא סיפר שהאתר מתעדכן לעתים תכופות, ושהכלים הסטטיסטיים שהוא מציע שימושיים.¹³

הצעדים הבאים

ההתחייבות יכולה להיות מושלמת בתזמון הולם. בתכניות פעולה שייבנו בעתיד, או במאמצים אחרים מצד הממשלה, כדאי לשקול מסגרת מחייבת לפרסום כלל התשובות לבקשות חשיפת מידע באתר האינטרנט, שכן הדבר יכול לסייע למימוש ההתחייבות. בנוסף, בעזרת הסדרת מעמדה של יחידת חופש המידע, ההתחייבות יכולה לסייע לקבלת תשלומים דרך האתר על מנת לשפר את השימוש באתר.

התחייבות 3. הגברת השקיפות על אודות התקשרויות בין המדינה לגופים פרטיים

נוסח ההתחייבות: הרחבת המידע המונגש לציבור בתחום התקשרויות והוצאות המדינה.

המצב הקיים/ הנושא להתייחסות: ב-1.6.14 נכנסה לתוקפה החלטת ממשלה (החלטה מס' 1116 מ-29.12.13), המחייבת את משרדי הממשלה לפרסם התקשרויות והיתרים שנעשו לגבי שימוש במשאבים ציבוריים או מתן שירות לציבור באתר המרכזי לחופש המידע. על היחידה הממשלתית לחופש המידע לוודא כי החלטת הממשלה תיושם באופן המיטבי.

כמו כן, היחידה פועלת בשיתוף פעולה עם אגף החשבת הכללית באוצר על מנת לשפר את איכות המידע שיונגש לציבור בתחום הוצאות המדינה.

המטרה העיקרית: הגברת השקיפות

אבני דרך:

1.4 מעקב אחר יישום החלטת הממשלה

1.5 סיוע בהטמעת שינויים במערכת דיווח הוצאות המדינה (מרכב"ה)

1.6 קביעת סטנדרטים לדיווח הוצאות המדינה באופן שוטף

מוסד אחראי: היחידה הממשלתית לחופש המידע, משרד המשפטים

מוסדות תומכים: החשב הכללי, משרד האוצר

תאריך התחלה: 1 ביוני 2014

תאריך סיום: 1 ביוני 2015

סקירה כללית של ההתחייבות				השלמה				עמידה בל"ז	השפעה פוטנציאלית				רלוונטי לערכי הOGP				ספציפיות			
הושלם	גבוה	נמוך	טרם החל	Yes	טרנספורמטיבי	מתון	חלש	ללא	שימוש בחידושים טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית ושלטונית	אחריות ציבורית	השתתפות אזרחית	גישה למידע	גבוה	בינוני	נמוך	ללא				
X				Yes								X			X					
X				Yes								X			X					
X				Yes								X			X					
X				Yes								X			X					
X				Yes								X			X					

הקשר ויעדים

משרדי הממשלה מוציאים מיליארדי שקלים מכספם במסגרת חוזים עם גורמים פרטיים. לפני יישום ההתחייבות היו חוזים אלו זמינים רק באמצעות בקשות רשמיות לחשיפת מידע אשר היו כרוכות בהליך בירוקרטי. בפועל, מידע זה אינו זמין לצורך פיקוח ומתן דין וחשבון או לצורך דיון ציבורי.¹⁴

מטרת ההתחייבות היא להקל את הגישה למידע הרלוונטי בכל הקשור לחוזים ולהוצאות קופת המדינה.

אבני דרך ספציפיות יותר יכולות לשפר את ההתחייבות. אבני הדרך שהוצעו אינן ספציפיות דיין, מכיוון שהן מתמקדות בפיקוח, בתהליכים תומכים ובקביעת סטנדרטים. נוסח ההתחייבות מתאר פעולות שאפשר לפרשן כניתנות לאימות, אך על מנת שהקורא יוכל לזהות תוצאות הניתנות למדידה, דרושה פרשנות נוספת.

ההתחייבות הושלמה בשנת 2015. לפיכך, הרחבת מאגר המידע הזמין בנוגע לחוזים והוצאות המדינה השפיעה באופן מתון על פרסום חוזים של הממשלה. למרות זאת, התחייבות שאפתנית יותר שבה אבני דרך ספציפיות יותר הייתה יכולה להוביל לתוצאות ממשיות בקנה מידה גדול יותר. מכיוון שאבני הדרך בהתחייבות אינן ספציפיות דיין, קל להציג את ההתחייבות ככזו שהושלמה. רמה גבוהה יותר של ספציפיות יכולה להגביר את ההשפעה של ההתחייבות.

השלמה

ההתחייבות הושלמה במלואה. הפיקוח על יישום החלטת הממשלה הרלוונטית (אבן הדרך 3.1) בוצע על ידי היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים, כחלק מאחריותה הכוללת על התחייבות זו. במסגרת הפיקוח, היחידה עקבה אחרי הקצב שבו העלו מגוון רשויות לאתר האינטרנט שלהן את החוזים ודיווחים לציבור הנוגעים ליישום. דו"ח זה כתוב בצורה ברורה ומופיע באתר האינטרנט של היחידה.¹⁵ ראוי לציין בהקשר זה כי המשרדים היחידים שטרם החלו ליישם את החלטת הממשלה הם משרד ראש הממשלה ותת-משרד (שמהווה חלק ממשרד ראש הממשלה) – המשרד לעניינים אסטרטגיים ותעמולה.¹⁶

על מנת ליישם את אבן הדרך מס' 3.2, יחידת חופש המידע שיתפה פעולה עם משרד האוצר כדי להתאים את מערכת הדיווח הבין-משרדית, כך שכיום רשויות הממשלה מוציאות ומעלות באופן סדיר דו"חות רבעוניים.¹⁷

לסיום, אבן הדרך מס' 3.3 הושלמה עם פרסום הנחיות היחידה לחופש המידע ועם עריכת כמה פגישות בין הגורמים המקצועיים ביחידה לבין רשויות ממשלתיות כדי לסייע להם בפרסום המידע שלהם.¹⁸

ראוי לציין כי לאחר יישום ההתחייבות, הוסיפה הממשלה ופעלה לפרסום הוצאות של רשויות ממשלתיות רבות. כפי שיפורט בהמשך, צעד זה הוא תוצאה חיובית.

תוצאות מוקדמות (אם יש)

בעקבות התחייבות זו, בוצעו ההתאמות הטכנולוגיות הדרושות במערכות המידע של 70 רשויות ממשלתיות. התאמות אלו מאפשרות כיום לרשויות להעלות נתונים למערכת מאגר המידע הפתוחה. עקב התחייבות זו, 80% מהרשויות הללו מעלות בפועל את המידע הנדרש בנוגע להוצאות.¹⁹ רשויות אחרות מעלות גם את החוזים הנדרשים, אם כי בכמות ובהיקף נמוכים בהרבה. בסך הכול, רק 335 חוזים נגישים לציבור דרך האינטרנט. רובם הפכו לזמינים לאחר תאריך היעד הרשמי לסיום ההתחייבות.²⁰ אך אף שרשויות רבות מעלות מסמכים אלו, כמות החוזים המועלים לאינטרנט נותרה קטנה מאוד ביחס למספרם הכולל, כפי שציינה היחידה לחופש המידע.²¹

ראוי לציין כי משרד ראש הממשלה אינו נמצא בין 80% הרשויות שפרסמו את הוצאותיהם לציבור, והמשרד גם לא העלה אף אחד מהחוזים שהוא צד להם.²² חוקרי ה-IRM מאמינים כי בכך מועבר מסר שלילי לאחראים על הדיווח ברשויות אחרות, כחלק מהמשך יישומה של החלטת הממשלה.

הצעדים הבאים

חוקרי ה-IRM ממליצים לקחת התחייבות זו צעד קדימה במסגרת תכנית הפעולה הבאה. התחייבויות עתידיות יכולות להציב יעדים ברורים ומדידים יותר מהבחינות הבאות:

1. מספר החוזים המפורסמים (כאחוז מכלל חוזי הממשלה)
2. ייעול תהליך הפרסום כדי להימנע מעיכובים מיותרים ומתהליך מסובך של בדיקת כל חוזה לגופו.

בנוסף, רצוי להגדיר יעדים ברורים ליום שבו יהיו כל פירוטי ההוצאות של הממשלה זמינים לעיון הציבור דרך האינטרנט וכל המידע יהיה זמין באופן מידי ובפורמט נגיש יותר מקובצי XLS המועלים כל שלושה חודשים.

בנוסף, התחייבות זו צריכה להתרחב אל מעבר להשגת הגישה למידע. חוקרי ה-IRM מאמינים כי בעזרת ההתחייבות הזו, הממשלה יכולה להתקדם ולתת דין וחשבון לציבור בצורה טובה יותר. פיתוח כלים להעצמת האזרחים יוכלו לקדם יעד זה, מכיוון שהדבר גם יעודד את השימוש בנתונים אלו.

התחייבות 4. הקמת אתר אינטרנט אחוד למשרדי הממשלה

נוסח ההתחייבות: הקמת אתר אחוד למשרדי הממשלה, מתן חוויית משתמש אחודה, שירות בסטנדרט אחיד

המצב הקיים/ הנושא להתייחסות: כיום קיימים בישראל מספר רב של אתרים ממשלתיים. מדינות שונות בעולם פועלות לאיחוד אתרי הממשלה, מהלך אשר מביא להנגשת מידע ושירותים לאזרח באופן מיטבי ובמקביל לחיסכון משמעותי בעלויות.

המטרה העיקרית: הנגשת מידע ממשלתי ושירותים ממשלתיים באתר ממשלתי אחוד.

אבני דרך:

4.1 גיבוש תכנית להקמת האתר ושיתוף הציבור בה

4.2 העלאת גרסה ראשונה של האתר האחד

מוסד אחראי: ממשל זמין, התקשוב הממשלתי, משרד ראש הממשלה

מוסדות תומכים: מטה ישראל דיגיטלית, משרדי הממשלה ויחידות הסמך

תאריך התחלה: 1 בינואר 2015

תאריך סיום: 1 ביוני 2016

סקציפיות				רלוונטי לערכי OGP				השפעה פוטנציאלית				עמידה בל"ז	השלמה				סקירה כללית של ההתחייבות
ללא	נמוך	בינוני	גבוה	גישת המידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	שימוש בחידושים טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית וועידות	ללא	חלש	מתון	טרנספורמטיבי		טרם החל	נמוך	גבוה	הושלם	
		X		X					X			כן				X	כללי
		X		X					X			כן				X	תכנית להקמת האתר ושיתוף הציבור בה
		X		X					X			כן				X	העלאת גרסה ראשונית של האתר

הקשר ויעדים

מטרתה של התחייבות זו היא לשפר את רמת הפיתוח של שירותים ממשלתיים לטובת הציבור. משרדי הממשלה מפרסמים מידע באינטרנט ומספקים שירותים דרך אתרי האינטרנט שלהם

מבלי לעמוד בסטנדרטים המקובלים למתן שירות. חלק גדול מאתרים אלו לא התאימו לשימוש בדפדפני האינטרנט הפופולריים ולא עודכנו באופן סדיר. לפי אינדקס איכות שירותי הממשלה ב-2014, שירותי הממשלה דרך האינטרנט קיבלו דירוג של 67 מתוך 100. דירוג זה היה הנמוך ביותר באותה השנה ביחס לשאר הצורות של מתן שירותים מצד הממשלה.¹

התחייבות זו רלוונטית לנושא הגישה למידע בישראל. אתר האינטרנט החדש יסיר בעיות טכניות ומעשיות שקודם לכן הגבילו את הגישה החופשית. למרות זאת, הקמת אתר אינטרנט ממשלתי חדש כצעד יחיד לא תבטיח שיפור בנגישות למידע.

התחייבות זו מכילה אבני דרך שניתנות לאימות, אך מנוסחות בצורה מעורפלת. הפעילות הראשונה שמוצעת נוגעת רק לגיבוש התכנית ואינה מפרטת כיצד התכנית תוצא אל הפועל. אבן הדרך השנייה היא ספציפית יותר, אך עדיין אינה מתארת היטב מה הציפיות בנוגע לתוכן האתר.

אם ההתחייבות תיושם במלואה, היא תוכל להיות צעד קטן אך חיובי לעבר שיפור השירות לציבור בישראל. אך הדבר יהיה תלוי בתוכן הספציפי של האתר ובאופן שבו ישתמשו בו האזרחים. תבוצע הערכה של השימוש באתר במסגרת דו"ח סוף התקופה.

השלמה

שתי אבני הדרך של ההתחייבות הושלמו במהלך השנה הראשונה ליישומה. "הגרסה הראשונית" של האתר האחד הפכה לזמינה במרץ 2016.² נכון לעכשיו, האתר זמין בשפה העברית ויש בו מאפיין אחד שזמין גם באנגלית.³ אף שנכון לתאריך היעד האתר היה מעבר ל"גרסה ראשונית", חוקרי ה-IRM סבורים כי השימוש שבו יהיה מוגבל.⁴ טיוטת דו"ח ההערכה הפנימי של הממשלה דנה בקשיים הכרוכים במאמצי שכנוע משרדי הממשלה להצטרף לאתר. בריאיון עם החוקרים סיפרו פקידי ממשל שמשרדי ממשלה רבים מתקשים לבצע את השינוי הרעיוני הנחוץ להצטרפות לאתר, מכיוון שהצטרפות לאתר החדש מהווה שינוי מהותי המסורתי לעבר אתר שנותן מענה לצרכים ולציפיות של האזרחים.

הצעדים הבאים

חוקרי ה-IRM ממליצים שהתחייבות זו כפי שהיא לא תיכלל במסגרת תכניות עבודה בעתיד. אתר האינטרנט gov.il אינו מכוון באופן ספציפי לרעיון הממשל הפתוח. אמנם האתר יכול לשמש למטרה זו, אך בהינתן העמדה הנוכחית של משרדי הממשלה, הפעולות הספציפיות אשר מבוצעות במסגרת האתר ועוזרות לקדם פתיחות צריכות להיחשב כהתחייבויות שעומדות לבדן. אתר ממשלתי יכול לשמש ככלי להנגשת שירותי הממשלה (לדוגמה, על ידי מתן האפשרות לאזרחים למלא טפסים אינטרנטיים בעצמם במקום לגשת פיזית לאחד מסניפי המשרדים הממשלתיים), לצורכי הסברה (לדוגמה, לפרסום של דיווחים תקשורתיים), ולמטרות רבות אחרות שאינן קשורות בהכרח לערכי ה-OGP. לפיכך, שיפורים כלליים באתר האינטרנט הממשלתי לא צריכים להיכלל בהתחייבות במסגרת תכנית פעולה.

טיוטה להערות הציבור. לא לציטוט.

אך אם הממשלה תחליט להמשיך ביזמה זו, חוקרי ה-IRM ממליצים כי היא תהיה מנוסחת באופן ברור ותעסוק בסוגיות הבאות:

1. כיצד השימוש באתר ישפר את הנגישות למאגרי הנתונים של הממשלה.
2. אילו הזדמנויות חדשות למעורבות הציבור בתהליך קבלת ההחלטות של הממשלה יהיו זמינות באתר האינטרנט.
3. יעד ברור ורשימה של התוכן הרצוי.
4. יצירת כלים חדשים להשתתפות הציבור כדי לאפשר שימוש של האזרחים באתר.

5. Data.gov התחייבות

נוסח ההתחייבות: מיפוי מאגרי המידע הקיימים, שיפור הפלטפורמה הטכנולוגית להנגשתם ועידוד הציבור לפיתוח אפליקציות העושות שימוש במאגרים.

המצב הקיים/ הנושא להתייחסות: מטרת הפרויקט היא לשפר את השירות לציבור ולעודד שימוש יצירתי של הציבור, האקדמיה והממשל במאגרי המידע הממשלתיים. עד היום פורסמו מעל 240 מאגרי מידע בעקבות פעילות משותפת עם למעלה מ-30 משרדי ממשלה. על בסיס המאגרים פותחו עשרות אפליקציות לטובת האזרח.

המטרה העיקרית: הגברת חשיפת מאגרי מידע ממשלתיים לשימוש הציבור

אבני דרך

5.1 עידוד המשרדים לחשיפת מאגרים ממשלתיים חדשים

5.2 שיפור איכות המאגרים המפורסמים

5.3 דו-שיח מול ציבור המפתחים וקבלת דרישות למאגרים

5.4 מיפוי המאגרים המרכזיים במשרדי הממשלה

מוסד אחראי: ממשל זמין, התקשוב הממשלתי, משרד ראש הממשלה

מוסדות תומכים: משרדי הממשלה ויחידות הסמך

תאריך התחלה: 1 בינואר 2011

תאריך סיום: 1 ביוני 2015

ספציפיות				רלוונטי לערכי OGP				השפעה פוטנציאלית				עמידה בל"ז	השלמה				סקירה כללית של ההתחייבות
גבוה	בינוני	נמוך	ללא	גישת המידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	שימוש בחידושים טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית ושלטון	ללא	חלש	מתון	טרנספורמטיבי		טרם החל	נמוך	גבוה	הושלם	
	X			X			X		X			כן				X	כללי
	X			X			X		X			כן				X	עידוד חשיפת מאגרים ממשלתיים חדשים
	X			X			X		X			כן				X	שיפור איכות המאגרים המפורסמים
				X	X		X		X			כן				X	דיאלוג עם המפתחים והגדרת דרישות

			X				X		X		ן				X	מיפוי המאגרים הממשלתיים המרכזיים
--	--	--	---	--	--	--	---	--	---	--	---	--	--	--	---	---

הקשר ויעדים

הממשלה הישראלית מחזיקה בכמות גדולה של מאגרי ידע ממשלתיים שאינם נגישים לשימוש נוח על ידי הציבור.⁵ מספר מצומצם מאוד של מאגרי מידע זמינים לשימוש של הציבור, של ארגוני חברה אזרחית או של גופים פרטיים.

לפי פקדי ממשל ונציגים מארגוני מגזר שלישי, להתחייבות זו יש שני יעדים עיקריים:

1. לקדם פרסום של כמות גדולה של מאגרי מידע ממשלתיים אשר בעבר לא היו זמינים.
2. לפרסם מאגרי מידע בפורמט פתוח שיאפשר לגופים לא-ממשלתיים (כאלו שפועלים למטרות רווח ואלו שלא) לעשות שימוש חוזר במידע זה על מנת להציע שירותים חדשים לציבור.⁶

אבני הדרך אשר הוצעו במסגרת התחייבות זו נוסחו בצורה מעורפלת וחסרת אמביציה. עידוד ושכנוע פקידים לבצע פעולות או לפחות לנהל דיאלוג על מנת לקדם את אותן פעולות, הם צעדים המעידים על גישה רפה בנוגע לקידום פרסומם של מאגרי המידע הממשלתיים.

בנוסף, השוואה בין התוצאות שאליהן התייחסה ההתחייבות ב-2012 ובין תוצאות של תכנית העבודה השנייה, מראה על היעדר נכונות מצד הממשלה לפרסם מאגרי מידע בהיקף רחב. חוקרי ה-IRM מאמינים כי חשוב לשקול אמצעים שיחייבו גופים ציבוריים לחשוף מידע זה.

צעד משמעותי בכיוון זה בא לידי ביטוי בהחלטת הממשלה 1933 מאוגוסט 2016, אשר מחייבת את כל משרדי הממשלה לפתוח את כל מאגרי הנתונים שלהם עד 2022. בהקשר זה, חוקרי ה-IRM סבורים שיש לעקוב מקרוב אחר יישום ההחלטה ובמיוחד אחר פעולות ההכנה. ההחלטה נוגעת גם למספר מאגרי מידע שאמורים להיפתח ב-2017. בדיקה של חוקרי ה-IRM מגלה כי מאגרים אלו כוללים מידע שזמין כבר היום (כמו זמני נחיתה בשדה התעופה העיקרי של ישראל), נתונים בזמן אמת בנוגע לרכבת ישראל ותקציב של רשויות מקומיות. "הסדנא לידע ציבורי", ארגון החברה האזרחית המוביל בתחום, הודיע כי "מאגרי מידע חשובים רבים יכולים להיפתח בקלות ולכן אין צורך להמתין עד 2022".

אם תיושם התחייבות זו במלואה, היא תהיה צעד משמעותי במאמץ להגברת הגישה למאגרי המידע הממשלתיים. ההתחייבות תציע למגזר הפרטי ולמגזר השלישי כלים יעילים וחזקים לקידום היעדים המסחריים או החברתיים שלהם על ידי שימוש במידע ממשלתי שיהיה חשוף לציבור. אך ההתחייבות בנוסחה הנוכחי מכילה פעולות מוגבלות בהיקפן.

השלמה

מספר מאגרי המידע שהועלו לאתר גדל ב-50%, וכ-200 מאגרים הפכו לזמינים במהלך השנה הראשונה ליישום.⁷ לפי ראיונות שנערכו עם פקידי ממשל רלוונטיים וארגוני חברה אזרחית שלקחו חלק בתהליך, פקידי ממשל אשר עסקו בתהליך פעלו לשכנע משרדי ממשלה לחשוף את מאגרי המידע שלהם.⁸ נכון לכתיבת שורות אלה לא מצאו חוקרי ה-IRM כל הצהרה או מסמך אשר מורים על פרסום מאגרי מידע ממשלתיים המחייבים מבחינה משפטית. החלטה 1933 מורה על שימוש באמצעי אכיפה רק בשנת 2022. הנציגים מארגוני החברה האזרחית היו מרוצים משיתופם בתהליך הייעוץ הראשוני במסגרת בחירת מאגרי המידע שלהם יש לתת קדימות.⁹ הם הוזמנו לשתי פגישות עם פקיד ממשל ראש הממשלה כדי לדון בעניין זה. אנשי אקדמיה נכחו גם הם בפגישה, אך לאחר שהביעו את עמדתם לא קיבלו משוב מגורמים בממשלה. אחד מראשי ארגוני המגזר השלישי ציין כי "קיבל שיחת טלפון מפקיד בכיר במשרד ראש הממשלה אשר יידע אותו כי ביום למחרת אמורה לעבור החלטת ממשלה שמכריזה על פתיחת מאגרי המידע. הוא ביקש ממנו שהארגונים יביעו תמיכה בממשלה, אך בקשה זו לא הייתה קשורה במידה רבה לדיונים אליהם הם הוזמנו, והם לא היו חלק מהתהליך שהתקיים לאחר מכן והוביל בסופו של דבר לתוצאות שונות בתכלית".¹⁰

הצעדים הבאים:

חוקרי ה-IRM ממליצים לשכלל התחייבות זו במסגרת תכנית הפעולה הבאה. אך התחייבות חדשה כזו תהיה יעילה יותר אם תכלול:

1. יעדים יותר ספציפיים, כמו היקף מאגרי המידע שיש לחשוף.
2. קמפיין ציבורי שיוודע לאזרחים על הזמינות והנגישות של המידע.
3. תמיכה פוליטית שתסייע להתגבר על הסתייגויות מצד חלק מרשויות הממשלה והשגת החלטת ממשלה קונקרטית שתספק לכוונות אלו כוח מחייב.

התחייבות 6. ביצוע מדידה של שביעות הרצון מהשירות הממשלתי לציבור ושל איכות השירות בערוצים השונים

נוסח ההתחייבות: מדידת איכות השירות הניתן לציבור במשרדי ממשלה

המצב הקיים/ הנושא להתייחסות: עד היום טרם בדקה הממשלה באופן רוחבי את איכות השירות הניתן לציבור. רק חלק קטן מהגופים בחנו את עצמם בהיבט זה, וכל אחד עשה זאת באופן שונה.

מטרה עיקרית: שיפור השירות לציבור על ידי יצירת סטנדרטיזציה תוך הגדרת נקודת ייחוס למתן שירות ממשלתי מצוין ושימוש ככלי ניהולי למיקוד משאבים וללמידה

אבני דרך:

6.1 ביצוע מדידה ב-10 הגופים הגדולים נותני השירות לציבור

6.2 פרסום דו"ח מדידה שנתי עבור שנת 2014

6.3 הרחבת המדידה לכלל הגופים בעלי שירות פרונטלי נרחב (למעט בי"ח)

6.4 בחינה של שיטות מדינה שונות להרחבת המדידה לגופים נוספים והעמקה בקיימים לביצוע החל מ-2017

מוסד אחראי: היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, התקשוב הממשלתי, משרד ראש הממשלה

מוסדות תומכים: משרדי הממשלה ויחידות הסמך הנמדדות

תאריך התחלה: 1 בינואר 2014

תאריך סיום: 31 לדצמבר 2015

סקיצות				רלוונטי לערכי OGP				השפעה פוטנציאלית				עמידה בל"ז	השלמה				סקירה כללית של ההתחייבות
גבוה	בינוני	נמוך	ללא	גישה למידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	שימוש בחידושים טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית ושיפור	ללא	חלש	מתון	טרנספורמטיבי		טרם החל	נמוך	גבוה	הושלם	
	X			X				X				כן			X		כללי
	X			לא ברור					X			כן				X	מדידת 10 גופים המותנים שירות לציבור
	X			X								כן				X	פרסום דוח שנתי עבור שנת 2014

	X			לא ברור	X				כן			X			הרחבת המדידה לזמן שירות פרונטלי
	X			לא ברור	X				כן			X			בחינת שיטות של מדידות אחרות להרחבת המדידה

הקשר ויעדים

ישראל אוספת מידע על איכות השירות הציבורי מאז 2010. לפני מאמצים אלו, לא היה מידע סטטיסטי ששימש למדידת שביעות רצון הציבור בנוגע לשירותי הממשלה, והדבר הפריע למאמצי הממשלה לזהות ולתקן בעיות בנוגע לשירות הציבורי. אך במסגרת המדידה כיום, הממשלה אינה בוחנת את כלל הרשויות. מטרתה של ההתחייבות היא לספק לכל פקידי הממשל מידע סטטיסטי על תחושות הציבור בנוגע לאיכות כלל השירותים הציבוריים אשר מספקות הרשויות.

עד כמה שההתחייבות יכולה לשפר את השירותים הציבוריים, חוקרי ה-IRM מצאו כי היא אינה רלוונטית לאף אחד מארבעת ערכי הליבה של יזמת ה-OGP.¹¹ מדובר בהתחייבות המסתפקת באיסוף נתונים סטטיסטיים בנוגע לשירותים, ולכן היא בעלת אופי פרוצדורלי פנימי. יש בהתחייבות אלמנט אחד בלבד המתייחס לציבור – פרסום של דו"ח שיהיה זמין לציבור, אך אלמנט זה לא עומד במרכז ההתחייבות. ההתחייבות היא רק לתיעוד של פעילויות הממשלה ולא בהפיכת מידע חדש לזמין. לפיכך, לאבני הדרך אין שום השפעה פוטנציאלית בנוגע לממשל פתוח.

השלמה

הדו"ח השנתי של 2014 פורסם ב-8 בדצמבר 2015 והכיל את התוצאות של 12 מספקי שירות ציבוריים. מדובר בהרחבה של היעד שהוצג באבן הדרך הראשונה ונגע ל-10 משרדי ממשלה בלבד.¹² בדו"ח השנתי מתוארות פעולות שונות להערכת יחידות שונות בתוך רשויות ממשלתיות בישראל. למשל, בוצעה בדיקה של ארבע יחידות שונות שהן חלק ממשרד המשפטים, לעומת שלוש יחידות בלבד של רשויות המס. המחקר כולל חלק גדול מתוך 22 משרדי הממשלה והיחידות הממשלה הרבות, אולם לפי היחידה האחראית הגופים שנבדקו נבחרו מכיוון שהם נותני השירות עיקריים לאזרחים.¹³ תהליך ההערכה התנהל בעיקר באמצעות סקרים שהתמקדו באזרחים שהשתמשו בשירותי הממשלה. הסקרים בוצעו דרך האינטרנט, בטלפון או בפגישות פרונטליות.

לפי ריאיון עם פקיד ממשל, השלב השני של ההערכה כלל 15 רשויות ממשלתיות נוספות.¹⁴ כך היעד שהוגדר כ"הערכת כלל הגופים המספקים שירותים חיצוניים פנים-מול-פנים" הוגבל מבחינת מידת ההשלמה שלו. עם זאת, לפי ראש היחידה אשר ביצעה את המדידות, רשויות אלו מספקות יותר מ-80% מהשירותים הנרחבים לחלק גדול מהאוכלוסייה.¹⁵ פרט לכך, הממשלה לא ביצעה מחקר בנוגע לשיטות הערכה בין-לאומיות לאיכות השירות הציבורי, כפי שנדרש בהתחייבות.

הצעדים הבאים

חוקרי ה-IRM מציעים לא לכלול את ההתחייבות הזו בתכניות פעולה עתידיות. ההתחייבות אינה קשורה באופן ברור לערכי ה-OGP. חוץ מהדו"ח הפומבי של הסקרים, ההתחייבות לא מקדמת פתיחות ממשלתית. כפי שצוין, אותם דו"חות הם תוצר נלווה של ההתחייבות המרכזית, אשר בעצמה אינה מקדמת נגישות מידע, השתתפות ציבורית או חדשנות ושימוש בטכנולוגיה במטרה לקדם שקיפות. הדיווח על הסקר אכן נוגע לגישה למידע, אך מדובר בפעילות מצומצמת מאוד אשר אסותיכלל בתכנית פעולה לאומית, היא תיחשב ללא-שאפתנית.

התחייבות זו הייתה יכולה לשמש בסיס להתחייבות אשר במסגרתה הציבור מעורב בתגובות לסקר שמבוצע בהתאם לכתב ההתחייבות. דוגמה למעורבות ציבורית יכולה להיות השתתפות בהגדרת מבחני ביצועים לנותני שירות ממשלתיים בשילוב עם התחייבות ממשלתית להגיב לדרישות כאלו. בנוסף, ניתן להכניס להתחייבות רכיב של אחריות שלטונית שיבוא לידי ביטוי בהטלת סנקציות על יחידות ממשלתיות ועל פקידים שלא ישתפרו לאורך זמן או בביצוע בדיקה בשיתוף נבחרי ציבור בנוגע לסיבות שהובילו לכישלון לספק שירותים ראויים.

התחייבות 7. הגברת השקיפות על מידע בנוגע לחקיקה

נוסח ההתחייבות: הצגת כל חוקי המדינה והמסמכים הרלוונטיים להם באתר הכנסת

המצב הקיים/ הנושא להתייחסות: הכנסת החליטה לפעול להגברת שקיפות המידע לגבי חוקי מדינת ישראל על ידי הצגת המסמכים הרלוונטיים לכל חוק בהקשרו (מסמכי נוסח הצעת החוק והפרוטוקולים של המליאה והוועדות) וכן על ידי הכנת נוסח עדכני של חוקי מדינת ישראל הכולל את כל התיקונים שנעשו בהם.

מטרה עיקרית: הגברת שקיפות תהליך ומסמכי החקיקה.

אבני דרך:

7.1 הרחבת אתר הכנסת כך שיוצגו בו כל חוקי המדינה וכל התיקונים שלהם שנחקקו במשך השנים והמסמכים הרלוונטיים לכל תיקון (נוסחי הצעות החוק, פרוטוקולים של שיבות וועדות הכנסת ודברי הכנסת והחוקים כפי שפורסמו בפרסומים הרשמיים)

7.2 קיום מפגשים עם גורמי חברה אזרחית לקבלת בקשות ורעיונות להרחבת המידע המוצג ואופן הנגשתו לציבור

7.3 הרחבת אתר הכנסת והצגת הצעות חוק בתהליכי חקיקה

7.4 פיתוח מערכת להכנת נוסח מלא של חוקי מדינת ישראל הכולל את כל התיקונים שהתקבלו לכל חוק, ותחילת עבודה במערכת להכנת נוסח מעודכן של החוקים

מוסד אחראי: כנסת ישראל

מוסדות תומכים: משרד המשפטים

תאריך התחלה: 1 ביולי 2013

תאריך סיום: 30 ביוני 2017

ספציפיות				רלוונטי לערכי OGP				השפעה פוטנציאלית				עמידה בלו"ז	השלמה				סקירה כללית של ההתחייבות
גבוה	בינוני	נמוך	ללא	גישת למידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	שימוש בחידושים טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית ושלטון	ללא	חלש	מתון	טרנספורמטיבי		טרם החל	נמוך	גבוה	הושלם	
	X			X	X		X								X		כללי
	X			X			X									X	הרחבת אתר הכנסת
	X			X	X			X								X	פגישות עם החברה האזרחית
	X			X			X			X					X		הצגת חקיקה

		X		X			X		X					X		פיתוח שיטה משולבת לפרסום מידע על החקיקה
--	--	---	--	---	--	--	---	--	---	--	--	--	--	---	--	---

הקשר ויעדים

לפני התחייבות זו, לא היה אתר אינטרנט ממשלתי או מאגר מידע שהכיל את מלוא החקיקה הישראלית ושהיה נגיש בחינם לציבור הרחב. גישה למסמכים משפטיים הייתה אפשרית רק דרך ספריות ציבוריות או דרך דיווחים פרטיים שהיו זמינים רק למשרדי עורכי דין ומוסדות אקדמיים, וקבלתם הייתה כרוכה בקניית מינוי יקר. אף שחלק מהמסמכים היו זמינים בחינם, לאזרחים לא הייתה גישה נוחה לחקיקה, והם לא יכלו ללמוד ולבחון אותה מבלי שהדבר יהיה כרוך בעלויות משמעותיות. חלק מהחקיקה היה זמין באתרים שונים אך לא באופן משולב. ההתחייבות מכוונת להסיר את המגבלות על המסמכים המשפטיים כך שיהיו זמינים לכלל האוכלוסייה בישראל. גישה פתוחה וחינמית מאפשרת לאזרחים ללמוד על הזכויות והחובות שלהם בקלות, להבין את החוקים אשר שולטים בחייהם ובחברה, ולהקל את מעורבותם בשיח הציבורי בישראל שמשק במידה רבה לשיח המשפטי.

ניתן לבחון באופן אובייקטיבי את יישום ההתחייבות על ידי בדיקה של מאגר המידע באתר הכנסת.¹⁶ אך בהתחייבות חסרים מבחני ביצוע או הישגים. ההתחייבות רלוונטית לסוגיית הנגישות למידע, מכיוון שהיא מאפשרת לאזרחים להיחשף לפעילות הממשל על ידי בחינת החקיקה הנוכחית והטיוטות שקדמו לה. ההתחייבות מעצימה את כוחם של האזרחים בכך שהיא הופכת את השיח המשפטי המהווה רכיב דומיננטי בסוגיות ציבוריות בישראל, לנגיש יותר עבורם.

פוטנציאל ההשפעה של ההתחייבות הוא מתון. מצד אחד, היא תפחית באופן דרמטי את הקושי להשיג מידע על חקיקה. מצד שני, המציאות מראה שאלו שבאמת מתעניינים במידע זה היו יכולים להשיג את רובו באמצעות שירותים המציעים מינוי, אתרי הממשלה השונים (אשר כל אחד מהם מציג חקיקה ספציפית הנוגעת לרשות הרלוונטית) או יזמות בלתי-רשמיות (לדוגמה, יזמת "ויקיטקסט" – "ספר החוקים הפתוח של ישראל"¹⁷).

לפיכך, אמנם ההתחייבות מקדמת באופן משמעותי גישה ציבורית נרחבת למידע, אך היא אינה מצליחה לחולל שינוי ממשי במדיניות הישראלית בנוגע לגישה למסמכי חקיקה.

השלמה

לאחר בחינת מאגר החקיקה של אתר הכנסת¹⁸ הגיעו חוקרי ה-IRM למסקנה כי אבן הדרך הראשונה של ההתחייבות הושלמה. לפי הבדיקה המדגמית שביצעו, רוב החקיקה מאז הקמת מדינת ישראל נמצאת במאגר. עם זאת, האתר לא השיג את היעד שמתואר באבן הדרך מספר 1.4 (הכללת החקיקה כולה באתר). האתר מציין כי החקיקה מתקופת המנדט הבריטי עדיין לא הועלתה.

בנוסף, התנהלו התייעצויות עם נציגי החברה האזרחית מהאקדמיה ועם צוותי חשיבה בנוגע לעיצוב וההפעלה של האתר.¹⁹ אך תהליך זה לא תועד, ולכן ניתן לאמתו רק באמצעות ראיונות עם

האנשים הפרטיים אשר לקחו חלק בתהליך ההתייעצות. עבור האנשים שרואינו על ידי חוקרי ה-IRM לא היה מדובר בתהליך מובנה, אך אלו שלקחו בו חלק הרגישו שמקשיבים להם ושהרעיונות והמחשבות שלהם לרוב באו לידי ביטוי במהלך העבודה על האתר. בנוסף, נציגים מארגוני חברה אזרחית הביעו את שביעות רצונם מהשימושיות של האתר, בייחוד מאפשרויות החיפוש היעילות ומהמידע המקיף שנמצא בו.

פרט לכך, העלאת המסמכים (להבדיל מהטקסט של החוקים) הושלמה ברובה, לפחות בנוגע לחקיקה מהעשור הקודם. מסמכים אלו כוללים פרוטוקולים מדיוני ועדות הכנסת אשר במסגרתן דנו בהצעות חוק, פרוטוקולים מהדיונים במליאת הכנסת, גרסאות קודמות של הצעות חוק והודעות רשמיות (שאינן דבר חקיקה) רבות. אף על פי שרוב המידע היה זמין קודם לכן, התרומה של ההתחייבות באה לידי ביטוי בהעברת המידע לאתר חינמי בעל מבנה ועיצוב טובים יותר.

תוצאות מוקדמות (אם יש)

כרגע האתר אופרטיבי ומכיל קובצי חקיקה בהתאם ליעד ההתחייבות. טיוטות של הצעות חוק ופרוטוקולים מוועדות הכנסת מתקופות קודמות עדיין אמורים לעלות לאזור המיועד לכך באתר הכנסת, אם כי הן עדיין מופיעות בדפים אחרים של האתר.

הצעדים הבאים

נוכח העובדה שכרגע האתר פועל ושהממשלה ציינה שבקרוב העבודה עליו תושלם, התחייבות זו אמורה להיות מיושמת בתקופה שנותרה לתכנית הפעולה.

התחייבות זו הפכה מידע בעל חשיבות גדולה – החוקים אשר שולטים בחברה – לפומבי, שימושי ופתוח. לפני ההתחייבות, מידע כזה היה זמין רק באמצעות שימוש בשירותי מינוי יקרים. למרות זאת, החוקרים מדגישים שחקיקה פתוחה ונגישה היא אחד הרעיונות הבסיסיים בדמוקרטיה. חשיפת החוקים בפני הציבור אינו חזון מתקדם של ממשל פתוח, אלא צעד דמוקרטי בסיסי. נוכח העובדה שהאתר פועל ושלפי דו"ח האמצע של הממשלה העבודה עליו תושלם בקרוב, עמדת החוקרים היא שפעילות זו, חשובה ומנוהלת היטב ככל שתהיה, אינה אמורה להיכלל בתכניות פעולה בעתיד.

פעילויות עתידיות יכולות להיבנות על בסיס התחייבות זו מכיוון שהיא יוצרת כלים למעורבות יזומה של האזרחים בעזרת השימוש במידע, לדוגמה – לאזרחים יכולה להינתן האפשרות להציע תיקוני חקיקה, תוך שימוש במידע שבאתר על מנת לבסס ולבחון את טיעוניהם. שיפור נוסף יכול לבוא באמצעות כלים שיהיו זמינים באתר ויאפשרו בחינה של יישום החקיקה. חשוב לציין שהחל מפברואר 2017, הכנסת מתכננת להתחיל בתהליך של התייעצות ציבורית כדי לממש יעדים אלו.²⁰

התחייבות 8. פיתוח ארגז כלים ממשלתי לשיתוף בעבודת הממשלה

נוסח ההתחייבות: פיתוח כלים מקוונים שימשו את משרדי הממשלה בתהליכי שיתוף הציבור.

המצב הקיים/ הנושא להתייחסות: עד היום העמידה הממשלה מגוון פלטפורמות וכלים לביצוע תהליך שיתוף ציבור לרבות שיתוף ארגונים, הן באופן מקוון (פלטפורמת "Gov Share" מבוססת טכנולוגיית web 2.0) והן באופנים אחרים כגון הפעלתם של שולחנות עגולים בין-מגזריים. נדרש המשך השקעה בהרחבת ארגז כלי השיתוף והנגשתו לפעולת המשרדים.

מטרה עיקרית: כדי לממש את החזון של שיתוף ציבור ולשפר את יכולות המשרדים לבצע תהליכי שיתוף אפקטיביים, עתידה הממשלה לפעול לפיתוח ולשיפור כלים ויישומים ממשיים וטכנולוגיים, לביצוע תהליכי שיתוף במשרדים בצורות שונות:

- א. המשך פיתוח והפעלת הכלים והיישומים הטכנולוגיים לביצוע תהליכי שיתוף במשרדים על ידי ממשל זמין.
- ב. הקמת מאגר מפעילים כלל-ממשלתי בהובלת אגף ממשל וחברה, ובאמצעות מנהל הרכש, שיסייעו למשרדי הממשלה בהפעלת תהליכי שיתוף ציבור ממשיים ומקוונים על ידי רכישת שירותים, והנגשתו למשרדים

אבני דרך:

8.1 פיתוח 5 כלים / יישומים מקוונים

8.2 הקמת מאגר ספקים שיסייעו בניהול ובביצוע תהליכי שיתוף ציבור מקוונים ופיזיים על ידי המשרדים, והפעלתו

מוסד אחראי: אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה

מוסדות תומכים: ממשל זמין, משרד ראש הממשלה, מנהל הרכש, משרד האוצר, יחידות ממשלתיות המהוות קהל המפעילים הפוטנציאלי לתהליכי שיתוף ציבור

תאריך התחלה: 1 באפריל 2012

תאריך סיום: 30 ביוני 2016

ספציפיות				רלוונטי לערכי הOGP				השפעה פוטנציאלית				עמידה בלו"ז	השלמה				סקירה כללית של ההתחייבות
ללא	נמוך	בינוני	גבוה	גישת למידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	שימוש בחידושים טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית וועדיפות	ללא	חלש	מתון	טרנספורמטיבי		טרם החל	נמוך	גבוה	הושלם	
		X			X		X		X			כן				X	פיתוח חמישה כלים/יישומים מקוונים

		X			X				X					X	מאגר ספקים לתהליכי שיתוף ציבור מקוונים ופיזיים
	X				X		X		X			לא			X

הקשר ויעדים

טכנולוגיה יכול להיות כלי שימושי להסקת מסקנות מאוסף גדול של דעות הציבור. לכן, פתרונות טכנולוגיים יכולים לעודד את משרדי הממשלה לפעול בשיתוף עם הציבור. לכן להתחייבות יכולה להיות השפעה על הוצאה אל הפועל של תהליכי שיתוף הציבור.

מדובר בפעילות מתמשכת, שבמסגרתה נהגה הממשלה להתייעץ בעבר עם ארגונים לא-ממשלתיים בנוגע לשיתוף הציבור. אף על פי כן, עיסוק זה זכה לעדיפות גבוהה הרבה יותר ולגישה הרבה יותר מוסדית החל משנת 2006.²¹ מטרתה של ההתייבות זו היא להגביר את שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות של הממשלה באמצעות הצגתם של כלים טכנולוגיים חדשים. עבור הממשלה, כלים אלו אמורים להיות גורם משלים לשיטות שיתוף ישירות יותר מול הציבור. ההתייבות אמורה להתמודד עם פיתוח כלים שיסייעו לשיתוף אזרחים, אך היא אינה עוסקת בשימוש באותם כלים. בנוסף, אין פעולות הניתנות למדידה שיוכלו לשמש להערכת השלמתה ההתייבות. הדבר רלוונטי במיוחד לגבי אבן הדרך הראשונה, אשר נוגעת ליצירת מאגר ספקים שיסייע לפעילות עצמה.

כמו כן, חוקרי ה-IRM אינם בטוחים עד כמה היעדר כלים טכנולוגיים הוא הגורם שמכשיל יזמות של שיתוף הציבור, ועד כמה פיתוח כלים כאלו הוא הדרך היעילה ביותר לקדם יזמות כאלו. כלים רבים המיועדים לתמוך ב"סיעור מוחות" עם הציבור כבר קיימים וזמינים במדינה (לרוב דרך האינטרנט) ויכולים לשמש את משרדי הממשלה.²² במובן זה, להתחייבות יש פוטנציאל השפעה מתון. מכיוון שהיא אינה מציגה שינוי עקבי בפרקטיקה של הממשלה.

השלמה

ההתחייבות ואבני הדרך שלה הושלמו נכון לזמן כתיבת הדו"ח. בהתאם לדו"ח ההערכה הפנימית של הממשלה, חמישה כלים פותחו במהלך השנה הראשונה ליישום:²³

1. כלי לעריכת סקרים באינטרנט
2. כלי לניהול ידע קהילתי
3. פלטפורמה לדיון בפורמט שולחן עגול
4. פלטפורמה להעלאת בלוגים
5. מאגר מידע לנותני שירות

מכרז לשירותי תמיכה פורסם והושלם עם בחירת חמישה ספקים. שמות החברות שזכו במכרז לא פורסמו, אך הן הוצגו בפני משרדי הממשלה השונים בספטמבר 2016.²⁴ פקידי ממשל שאתם התייעצו חוקרי ה-IRM סיפרו שספקי השירות שנבחרו על ידי ועדת המכרז יארגנו מפגשי הדרכה לפקידים מהרשויות הממשלתיות השונות ובה יסבירו להם כיצד לנהל פעילויות לשיתוף הציבור באמצעות הכלים שהושגו במסגרת ההתחייבות.²⁵

נציגים מארגוני המגזר השלישי שרואיינו על ידי חוקרי ה-IRM היו מודעים לפעילות זו אך לא השתתפו בפעילות שיתוף אזרחים ספציפיות.²⁶ הסבר לכך יכול להיות קשור לעובדה שהממשלה עבדה על פעילויות כאלו בעיקר עם ארגוני חברה אזרחית תוך התמקדות בסוגיות ציבוריות כמו חינוך, רווחה וקליטת הגירה, ולא בסוגיות העוסקות בשקיפות או בענייני ממשלה.

הצעדים הבאים

מהשיחות שניהלו חוקרי ה-IRM עם חלק מפקידי הממשלה, יש חשש בנוגע לצעדים הבאים של ההתחייבות. זאת, מכיוון שחלק מהפקידים מהססים להשתמש בכלים ומכיוון שאין בקרה מרכזית על אתרי האינטרנט של המשרדים השונים. בעניין זה, חוקרי ה-IRM ממליצים כי היעד של ההתחייבות במהלך השנה השנייה ליישומה יהיה שילוב הכלים בפעולות היומיומיות של הממשלה. שילוב כזה יכול לכלול התחייבויות ספציפיות להשתמש בכלים, בתחומים תמטיים (לדוגמה: התייעצות ציבורית פתוחה על האמצעים להפחתת תאונות הדרכים או שיפור איכות האוויר). בנוסף, ראוי שההתחייבות תכלול מנגנון ייחודי למעקב אחר יישום הכלים הללו ותוצאותיו. הדבר יסייע לעקוב אחר היישום הממשי של אותם כלים, לעומת ההתחייבות הקודמת שהתמקדה בתהליך הפיתוח שלהם.

התחייבות 9. המשך גיבוש שיתוף הציבור והטמעתו בעבודת הממשלה

נוסח ההתחייבות: גיבוש תפיסה מרכזית להליכי שיתוף ציבור בממשלה והובלה של תהליכים ספציפיים.

המצב הקיים/ הנושא להתייחסות: ישנם כיום תהליכים לשיתוף הציבור בממשלת ישראל, ויש להגביר את המאמצים והיכולות לקידום תהליכי שיתוף נוספים.

מטרה עיקרית:

- א. גיבוש מדיניות לשיתוף הציבור בעבודת הממשלה.
 - ב. גיבוש תפיסת מיסוד להפעלת תהליכי שיתוף ציבור בעבודת הממשלה.
- ביצוע פעולות להטמעת תרבות שיתוף הציבור בעבודת המשרדים, על ידי פיתוח כלים מנחים, הדרכות והרצאות.

אבני דרך:

- 9.1 פרסום מדריך לשיתוף ציבור בעבודת הממשלה
- 9.2 גיבוש תפיסת מיסוד להפעלת תהליכי שיתוף הציבור בעבודת הממשלה
- 9.3 קיום מפגשים להטמעת שיתוף הציבור בממשלה
- 9.4 ליווי או הובלה של 4 תהליכי שיתוף משמעותיים בממשלה
- 9.5 ליווי ועידוד הקמת שולחנות עגולים

מוסד אחראי: אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה

מוסדות תומכים: אגפי תכנון מדיניות במשרדי הממשלה, משרד המשפטים, היחידה לשיפור השירות לציבור, מנהלי מערכות מידע

תאריך התחלה: 1 באפריל 2014

תאריך סיום: 30 ביוני 2016

סקירה כללית של ההתחייבות	השלמה				עמידה בלו"ז	השפעה פוטנציאלית				רלוונטי לערכי ה OGP				ספציפיות				
	הושלם	גבוה	נמוך	טרם החל		טרנספורמטיבי	מתון	חלש	ללא	אחריות ציבורית ושלטון	שימוש בחידושים טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית	אחריות ציבורית	השתתפות אזרחית	גישה למידע	גבוה	בינוני	נמוך	ללא
כללי		X		כן			X					X				X		
פרסום מדריך לשיתוף הציבור		X		כן			X					X				X		

X					X				X				ן				X		גיבוש תפיסה ריכוזית
	X				X					X			ן					X	קיום פגישות
X					X				X				ן				X		ליווי או הובלת ארבע תהליכים משמעותיים
X					X					X			ן					X	ליווי ועידוד הקמת פורומים בפורמט שולחן עגול

הקשר ויעדים

מטרתה של התחייבות זו היא להגביר את היקף שיתוף הציבור בתהליכים ממשלתיים. בשונה מהתחייבות מס' 8, התחייבות זו מתמקדת בגורם האנושי והארגוני של התהליך הממשלתי. אף שהבעיות העיקריות שהתחייבות באה להתמודד עמן זהות לאלו של התחייבות מס' 8, התחייבות זו מתמודדת עם תרבות שיתוף ציבור החלשה ברשויות ממשלתיות. אמנם ישנה מגמה ההולכת וגדלה בקרב הרשויות הציבוריות לפעול לשיתוף הציבור, אולם התהליכים אינם מתועדים ואינם מוכרים מחוץ למעגל הפעילות של ארגוני המגזר השלישי.²⁷ בנוסף, התוצאות של תהליכים אלו אינן באות לידי ביטוי בהחלטות ממשלה.²⁸ ב-2015 פורסם מאמר על השתתפות הציבור ברשויות המקומיות, על ידי צוות חשיבה מוביל בישראל אשר זיהה עלייה במספר תהליכי השתתפות כאלו, אך התמקד בעיקר במתן הזדמנות לאזרחים להשמיע את דעותיהם במקום במשקל של דעות אלו על תהליך קבלת ההחלטות.²⁹

ההתחייבות ואבני הדרך מנוסחות באופן מעורפל. אבני הדרך המוצעות נוגעות לתהליכים המתנהלים בתוך הרשויות השונות, ולכן הן אינן מוכרות לציבור הרחב. פרט לכך, חלק גדול מהפעילויות המפורטות באבני הדרך התקיימו גם לפני.

בנוסף, ההתחייבות מתמקדת בתהליך ההשתתפות מבלי לדון בתוצאות של תהליכים אלו. בעניין זה, ההתחייבות יכולה להיחשב צעד חיובי (אך קטן) בדרך להעלאת היקף שיתוף הציבור בתהליכים ממשלתיים.

השלמה

המדריך המוצע לשיתוף הציבור בעבודת הממשלה לא פורסם בזמן. פקידי ממשל יידעו את חוקרי ה-IRM שהמדריך עדיין בשלבי הכנה (נכון לפברואר 2017).³⁰

בעת כתיבת דו"ח זה, לחוקרי ה-IRM אין מידע זמין בנוגע למידת השלמה של אבן הדרך הראשונה. בנוגע לאבן הדרך השלישית והרביעית, הממשלה ערכה פגישות של שיתוף הציבור כחלק מפעילויות קיימות כמו:

1. השקת אתר ממשלתי שהוקדש לנושא בשנת 2010³¹
 2. תהליך התייעצות מסיבי באינטרנט בנוגע להסדרת פרויקט Google Streetview³²
 3. התייעצות ציבורית פתוחה בוועדה ממשלתית-ציבורית שהוקמה לאחר המחאה החברתית ב-2011
 4. תהליך התייעצות ציבורית בנוגע לשילוב העולים מאתיופיה בחברה שנערך בשנת 2014.³³
- לדברי גורמים בממשלה, תהליכי התייעצות דומים ממשיכים להתקיים במסגרת ועדות אשר אחראיות על גיבוש מדיניות ממשלתית בתחומים אחרים.³⁴
- בנוסף, הממשלה התקשרה עם ארגוני חברה אזרחית במהלך העשור האחרון מתוך כוונה לקדם הקמת פורומים בפורמט שולחן עגול.³⁵ חוקרי ה-IRM הביאו בחשבון שההתחייבויות המוצעות בהתחייבות אינן חדשות, ואף שהן ראויות לשבח ומתנהלות בהיקף משמעותי, הן אינן מציגות תכניות חדשות ושאפתניות ואינן נוגעות בחסרונות של מאמצי העבר בתחום, כפי שצוין לעיל. כמו כן, הניסוח הפתוח של ההתחייבות מקשה לקבוע את מידת ההשלמה.

תוצאות קודמות (אם ישנן)

מספר הפורומים בפורמט שולחן עגול שאורגנו על ידי משרדי הממשלה עלה בהדרגה.³⁶ אף שחלק גדול מהתהליכים אינם מתועדים או שאינם מתועדים על ידי גוף אחד מרכזי, אחד-עשר פורומים כאלו התקיימו בשנת 2014 (לפי מידע שהתקבל מפקידי משרד ראש הממשלה ו"שיתופים – המרכז הישראלי לחברה אזרחית").³⁷

הצעדים הבאים

חוקרי ה-IRM מודעים לכך שיש תהליכי שיתוף הציבור רבים שמתקיימים בממשלת ישראל ואינם כלולים במעקב ה"רשמי" של ה-OGP. למרות זאת, תכנית הפעולה הבאה יכולה להציג תהליכים ספציפיים ותמטיים של שיתוף הציבור, יחד עם דרישות סף ברורות שיגדירו אם תהליכים אלו הם תהליכי שיתוף הציבור. דרישות אלו יכולות לכלול:

1. ההשתתפות במסגרת התהליך (בשלב תהליך קבלת ההחלטות, במהלך התהליך ולקראת סיומו)
2. השתתפות פתוחה של כל בעלי העניין הרלוונטיים
3. תיעוד טוב יותר של התהליכים, ובעיקר של ההשפעה הממשית שלהם על קבלת ההחלטות בממשלה.

IV. ההקשר המדינתי

ישראל היא דמוקרטיה בעלת כלכלה חזקה, חברה אזרחית תוססת וענף היי-טק משגשג. לפיכך המדינה נמצאת בעמדה מצוינת להפוך לשחקנית מובילה בהצבת הסטנדרטים בכל הקשור לממשל פתוח. היקף יחסיה של הממשלה עם ארגוני המגזר השלישי השונים מתרחב באמצעות חוזים בלתי-רשמיים, אך התנהלותה במסגרת יזמת ה-OGP שבאה לידי ביטוי בתכניות העבודה ובתהליכי קבלת החלטות רשמיים מתקדמת בקצב הרבה פחות משמעותי. למרות זאת, במהלך השנים האחרונות ישראל חוותה כמה שערוריות שחיתות, ויזמות של הממשלה כמו גם המאמצים המשמעותיים לצמצם את חופש הביטוי והעיתונות, החלישו את **מוסדותיה** הדמוקרטיים.

הפוטנציאל של ישראל בהובלת הסטנדרטים בתחום הממשל הפתוח

ישראל נהנית מכלכלה חזקה ויציבה¹ ומענף היי-טק משגשג.² הקדמה הטכנולוגית מציבה אותה בעמדה נוחה ליישם טכנולוגיות מתקדמות לקידום ממשל פתוח על ידי שימוש חוזר במאגרי מידע ושימוש נרחב של אזרחים בכלים הטכנולוגיים הרלוונטיים לממשל הפתוח.

ישנן כמה פעילויות של ממשלת ישראל שמטרתן לקדם שקיפות, והן אינן חלק מהתחייבויות ה-OGP שלה. החוקרים מייחסים זאת לחוסר שיתוף פעולה בין רשויות הממשלה השונות. בין הפעולות למען שקיפות ניתן למנות את שיפור אתרי האינטרנט הממשלתיים, כמו גם ניסיונות ממשיים לקדם את שיתוף הציבור בתהליכים ממשלתיים ספציפיים. לדוגמה, התייעצות של שלושה-עשר משרדי ממשלה עם למעלה מ-60 ארגוני המגזר השלישי המייצגים עולים מאתיופיה.³

החברה האזרחית בישראל

בישראל פועלים אלפי ארגוני מגזר שלישי.⁴ השתתפות הציבור בשיח הדמוקרטי הפכה לנפוצה יותר לאחר המחאה החברתית ב-2011.⁵ כמה ארגוני מגזר שלישי הוקמו במיוחד כדי להתמודד עם נושא שיתוף הציבור והאחריות שלטונית. הממשלה הדגישה את היתרונות במעורבותם של ארגוני המגזר השלישי בתהליכי קבלת ההחלטות.⁶ החוקרים יכולים להעיד על חווייתם האישית המבוססת על שנים רבות שבהן השתייכו למגזר השלישי בישראל, שהרשויות הממשלתיות בישראל אכן מערבות לעתים קרובות ארגוני חברה אזרחית בתהליכי קבלת ההחלטות. דוגמה טובה לכך היא ארגון הנקרא "המשמר החברתי" שהוקם לאחר המחאה החברתית ב-2011 כדי לעקוב אחר פעילות ועדות הכנסת. חברי הארגון מקבלים היתר כניסה לוועדות הכנסת כדי לדווח על התקדמותן.⁷ ממדיה הקטנים של המדינה ואופי אוכלוסייתה – חברה קטנה שבה האנשים הם בדרך כלל נגישים, ההומוגניות ואי-הרשמיות המסורתית בה – כל אלו תורמים לפתיחת ערוצי תקשורת שונים בין פקידי הממשל לחברה האזרחית. דוגמה נוספת לכך היא "התנועה לחופש המידע", ארגון המבקר לעתים קרובות את התנהלות הממשלה ובה בעת משתף עמה פעולה, וחבריו מוזמנים לעתים קרובות להופיע בפורומים פנים-ממשלתיים.⁸ אך למרות זאת, אף שאנשי הדרג האדמיניסטרטיבי ממשיכים את מסורת שיתוף הפעולה מול CSOs, בדרג הפוליטי נעשו בשנים האחרונות כמה צעדים כדי להגביל את חופש פעילותם של כמה ארגוני מגזר שלישי העוסקים בסוגיות הנוגעות לזכויות אדם.⁹

דוגמה המעידה על התערבות הממשלה היא ארגון "בצלם" – מרכז ישראלי לזכויות אדם אשר מפרסם דיווחים על הפרות לכאורה של זכויות אדם בשטחים הכבושים. בעבר היה ערוץ תקשורת פתוח בין הארגון לבין צה"ל, ונציגי הארגון היו מוזמנים לשיחות עם קציני צה"ל. בנוסף, "בצלם" נהנה משירותם של מתנדבים צעירים במסגרת תכנית "השירות הלאומי" אשר ממומנת על ידי המדינה. הממשלה ניסתה למנוע תופעה זו ב-2014, אך תכניתה סוכלה רק לאחר התערבות היועצים המשפטיים לממשלה. למרות זאת, ראש הממשלה הכריז באוקטובר 2016 על כוונתו לקדם חקיקה שתמנע התנדבות ב"בצלם" במסגרת השירות הלאומי.¹⁰ גם "שוברים שתיקה" – ארגון המפרסם דיווחים התנהלות פסולה בגדה המערבית – סומן כמטרה על ידי הממשלה. לאחר שפעילי הארגון הוזמנו להציג את עמדתם מול תלמידי בית ספר, פעל שר החינוך על מנת למנוע הרצאות של הארגון וארגונים דומים בבתי ספר. משרד החינוך פרסם הנחיות האוסרות חתירה תחת הלגיטימציה של מדינת ישראל ומוסדותיה הלאומיים, אך מתירות ביקורת על המדינה בתנאי שהדיון מתנהל במסגרת הגבולות שהוגדרו בהנחיות. צעדים אלו ננקטו לאחר שביוני 2016 נחקק חוק המכוון נגד ארגוני זכויות אדם בכך שהוא מעלה דרישות ספציפיות בנוגע לדיווחים של ארגונים הפועלים במימון ממשלות זרות (אך החוק אינו מתייחס לתורמים זרים פרטיים, הבחנה שבדרך כלל מבדילה בין ארגונים התומכים בממשלת ישראל לבין ארגונים המתנגדים לה).¹¹

שקיפות הפכה למושג פופולרי בישראל. פוליטיקאים ופקידים נמנעים מלהתנגד לשקיפות. אכן, הממשלה עצמה מקדמת מגוון רחב של פעילויות אשר מיועדות לקדם שקיפות וגישה ציבורית למידע, מאז חקיקת חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.¹² אך לא ברור עד כמה יזמות אלו ויישומן בפועל עומד בסטנדרטים הבין-לאומיים.¹³

הגבלות על חופש הביטוי ועל חופש העיתונות

חוקי-היסוד במדינה מבטיחים לכל אזרח חירויות בסיסיות דוגמת הזכות לחירות, לכבוד, לקניין, לפרטיות ולחופש התנועה. נוסף על זכויות אלו, הרחיב בית המשפט העליון את רשימת הזכויות כך שתכלול זכויות אחרות דוגמת הזכות לחופש הביטוי, חופש התקשורת וחופש המידע. אך למרות זאת, חופש העיתונות בישראל הוגבל לאחרונה, וישראל דורגה כ"חופשית באופן חלקי" בדו"ח "Freedom House".¹⁴ בשנים האחרונות חוותה ישראל מאמצים משמעותיים לצמצום חופש הביטוי וחופש העיתונות. מאמצים אלו כוללים את הניסיון להגדיר דרישות הנוגעות לתוכן של יצירות על מנת שאלו יזכו למימון מצד המדינה.¹⁵ תכניות גלויות לשליטה פוליטית על רשויות השידור הציבוריות,¹⁶ מגבלות על ארגוני זכויות אדם וחקיקה חדשה המאפשרת הדחה של חברי כנסת על ידי רוב משמעותי (אשר נתפס לרוב כחוק המכוון נגד חברי הכנסת מהמיעוט הערבי).¹⁷

ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו נוהג להתעמת לעתים תכופות עם גורמים מסוימים בתקשורת הישראלית אשר נחשבים ביקורתיים יותר כלפיו. בעליו של העיתון המופץ ביותר בישראל, המיליארדר האמריקני שלדון אדלסון, הוא חבר קרוב של ראש הממשלה.¹⁸ יש הטוענים כי אדלסון מפעיל את העיתון "ישראל היום" ככלי לתמיכה בראש הממשלה, ללא תכנית עסקית ואף שהעיתון סובל מהפסדים באופן עקבי.¹⁹ נתניהו מצדו מרבה לתקוף את המתחרה העיקרי של "ישראל היום", "ידיעות אחרונות" ואת משפחת מוזס שלה הוא שייך. נתניהו האשים את העיתון בהובלת קמפיין להחלפת ממשלתו בממשל שמאל.²⁰ רביב דרוקר שנחשב לעיתונאי מוערך, היה גם הוא מושא לביקורת מצד ראש הממשלה.²¹ לאחר ששידר תחקיר על קשריו של המיליארדר

האוסטרלי ג'יימס פאקר עם משפחת ראש הממשלה ועל פעילותו של עורך דינו האישי מול רשויות המדינה, בעת שייצג את האינטרסים של תאגיד גרמני. נתניהו כתב כי דרוקר הוא חלק מ"תאגיד הכפשות" וכי ערוץ 10 שבו עבד דרוקר הוא "ערוץ בעל עמדות שמאל רדיקליות".²² דווח כי עוזרו של נתניהו הציעו תמיכה לערוץ 10 שבו עובד דרוקר בתמורה לפיטוריו.²³ מנתונים שנאספו על ידי חברת ניטור רשתות חברתיות מקומית, המתקפות מצד ראש הממשלה נגד דרוקר עוררו כ-8000 תגובות בפייסבוק תוך 24 שעות מרגע פרסומו של אחד מהפוסטים. 2000 תגובות מתוכן כוללות "השמצות, נאצות וקללות נגד דרוקר, כינויים כמו "בוגד" או "אויב" וקללות שהופנו למשפחתו".²⁴ נראה שמתקפות אלו מצד פוליטיקאים בכירים והתגובות לדברים אלו מצד תומכיהם אינן מעידות על שיח פתוח או על תמיכה בחופש העיתונות.

חופש העיתונות, התקשורת והמידע מושפעים גם על ידי הקונפליקט האלים בין ישראל ובין חלק מהעולם הערבי.²⁵ האלימות השפיעה על הכלכלה הישראלית כמו כל השיח והלך הרוח הציבורי. ישראל מציבה את שיקולי הביטחון שלה בראש סדר העדיפויות, וראיה לכך היא תקציב הביטחון הגדול אשר בשנת 2015 היה שווה בערכו ל-6% מכלל התמ"ג של ישראל.²⁶ מדובר באחוז גבוה בהשוואה לשאר העולם. הוצאות הצבא של מדינת ישראל (שמהוות את רוב הוצאות הביטחון) הגיעו ב-2015 לערך השווה ל-5.44% מכלל התמ"ג, בהשוואה לממוצע העולמי שעומד על 2.269%.²⁷

ניסיונות לקדם גישה למידע הנוגע לביטחון אינם נתפסים בעין יפה אצל רבים,²⁸ אין אף אזכור בתכניות הפעולה (במסגרת ה-OGP) של ישראל בכל הנוגע לגופי הביטחון. הביטחון הלאומי הוא נושא חריג מבחינת הגבלת הגישה למידע. אך דווקא מכיוון שמדובר בחריג לכלל, יש צורך בקווים מנחים ברורים המגדירים מה נחשב לעניין של ביטחון לאומי לצורך שמירה על מידע חסוי. סטנדרטים בין-לאומיים כמו "העקרונות הגלובליים בנושא בטחון לאומי" ו"הזכות למידע" (עקרונות טשוואנה) יכולים לספק הכוונה להסדרת את אותם חריגים.

כ-20% מאזרחי ישראל הם ערבים.²⁹ למרות ההוראות החוקתיות הנוגעות לשוויון, קיים פער משמעותי בין המיעוט הערבי ובין הרוב היהודי. פער זה בא לידי ביטוי בטיפול משפטי דיפרנציאלי בענייני חופש הביטוי וחופש העיתונות. הסמכויות שבהן מחזיקה ממשלת ישראל להוצאת צווי סגירה והנהגת משטר היתרים אשר מופעלות לעתים נדירות כלפי ארגוני תקשורת בעברית, מופעלות לעתים קרובות יותר כלפי התקשורת הערבית.³⁰ אמנם לפי החוק הישראלי, ערבית נחשבת לשפה רשמית במדינה, אך ישנן טענות רבות על הפליה כלפי אזרחים ערבים.³¹ אף שהתקבלה החלטת ממשלה הדורשת הקמת אתרי אינטרנט ממשלתיים בשפה הערבית, הזמינות המוגבלת של מידע בערבית הוא בעיה משמעותית בתחום הגישה למידע.³²

שחיתות ומוסדות דמוקרטיים

ישראל (לא כולל השטחים שנכבשו ב-1967) היא דמוקרטיה פרלמנטרית רב-מפלגתית ובה זירה פוליטית תוססת. אך בשנים האחרונות מתגברים החששות בנוגע לעצמת המוסדות והמסורת הדמוקרטית שלה. כמה בעלי תפקידים בכירים בישראל מרצים את עונשם בבית הכלא לאחר שהורשעו בפרשיות שחיתות.³³ בנוסף, ראש הממשלה המכהן נמצא בחקירה אשר מעלה חשדות לשחיתות.³⁴ פרט לכך, הזירה הפוליטית בישראל מאופיינת בחוסר יציבות. סקירת מועדי הבחירות לכנסת בתקופה האחרונה מראה שחמש תקופות הכהונה האחרונות של הכנסת נמשכו

שנתיים ושבעה חודשים בממוצע. שינויים בממשלה הם שכיחים וגורמים לחילופי שרים והעברת סמכויות ותחומי אחריות בין משרדי הממשלה.³⁵

סדרי העדיפויות של בעלי העניין

בעלי עניין הסכימו כי כמה מההתחייבויות המופיעות בתכנית הפעולה נוגעות לנושאים בעלי חשיבות גבוהה, כמו הגישה למאגרי מידע ממשלתיים ולנתונים על רכישות או אתר אינטרנט ממשלתי אחוד. אך בפורום שנערך על ידי חוקרי ה-IRM, הביעו בעלי העניין את רצונם להיות מעורבים יותר בגיבוש תכנית העבודה וסדר העדיפויות שלה.³⁶

הממשלה יידעה את החוקרים שכבר החלו מגעים עם ארגוני מגזר שלישי לקראת תכנון תכנית הפעולה השלישית.³⁷ החוקרים מבקשים לציין כי אותם ארגוני מגזר שלישי שניהלו מגעים עם הממשלה (אם כי באופן מצומצם) הם ארגונים אשר עוסקים בנושאים הכלליים של שיתוף הציבור וחופש המידע. חוקרי ה-IRM לא גילו ממצאים המעידים על מגעים עם בעלי העניין המובילים בתחומים ספציפיים כמו סביבה, חינוך, בריאות, זכויות האזרח וזכויות מיעוטים, במסגרת פיתוח תכנית העבודה הנוכחית או תכניות עבודה עתידיות.

היקף תכנית העבודה בנוגע להקשר הלאומי

עמדתם של החוקרים היא שתכנית העבודה השנייה שלי ישראל, אינה מטפלת בבעיות הרציניות שאתן מתמודדת ישראל. תכנית הפעולה נמנעת מטיפול בנושאים רגישים כמו שחיתות ממשלתית או מידע הנוגע לביטחון.³⁸ התכנית מתמקדת בנושאים הקשורים למדיניות הכללית, שהם אכן נושאים חשובים בכל הקשור לקידום ממשל פתוח, אבל אלו אינם התחומים שבהם היישום האפשרי של עקרונות הממשל הפתוח יכולים להביא לשינוי. גיבוש של שיתוף הציבור בישראל לא הושג כראוי. יתרה מכך, היקף השתתפות הציבור שהושג רחוק מליצור הזדמנויות עבור הציבור להשפיע על החלטות.

אמנם תכנית הפעולה השנייה של ישראל כוללת כמה התחייבויות אשר מנוסחות באופן מעורפל, אולם היא אינה מתייחסת לכמה נושאים חשובים. השקיפות הפיסקלית נותרה מוגבלת, ובנק ישראל ממשיך לעמוד בסירובו לקדם שקיפות בנוגע לתהליכי קבלת ההחלטות בו.³⁹ סוגיית הביטחון, הרגישה אך גם כזו המשפיעה על זכויות אזרח, נותרה ברובה מחוץ לתחום ההשפעה של יזמות לקידום שקיפות. לעומת המגזר השלישי בישראל, המפותח היטב ואשר ארגוניו פועלים לעתים קרובות בשיתוף עם הממשלה, השתתפות של "אזרחים מן השורה" היא מצומצמת יותר, זאת בזמן שמרחב השיח הציבורי מאוים.

האווירה הפוליטית הנוכחית והנהגת הממשלה אינן מחזקות את הדמוקרטיה הישראלית, אלא מרחיקות את ישראל מהמעמד שבו הייתה יכולה להיות בכל הקשור לענייני ממשל פתוח.

V. המלצות כלליות

החוקרים הגיעו למסקנה כי תכנית הפעולה של ישראל אינה שאפתנית, והיא מכשילה את הפוטנציאל של ישראל בתחום הממשל הפתוח. בעלי העניין, ברובם ארגוני חברה אזרחית, נהנים ממערכת יחסים מתמשכת ופתוחה עם פקידי הממשלה, אך הם אינם יכולים להשפיע על תכנון הפעילות של יזמת ה-OGP. ההתייעצות הציבורית צומצמה להתייעצות על ארגוני חברה אזרחית, אך כמעט שלא הייתה השתתפות של הציבור עצמו או של ארגונים שאינם חלק מקבוצת ארגוני המגזר השלישי אשר מתמקדים בתשתית הדמוקרטית.

VI. מתודולוגיה ומקורות

דו"ח האמצע של ה-IRM נכתב על ידי חוקרי ממשל מוערכים אשר פועלים במדינות המשתתפות ביזמת ה-OGP. כל דו"חות ה-IRM עוברים בקרת איכות על מנת להבטיח שהמחקר יעמוד בסטנדרטים הגבוהים ביותר ושהליך הבדיקה יתנהל בצורה נאותה.

ניתוח התקדמות תכניות הפעולה של ה-OGP מורכב מראיונות, ממחקר ומתגובות שנרשמו במהלך פגישות עם בעלי עניין שאינם מהממשלה. דו"ח ה-IRM מבוסס על ממצאי דו"ח ההערכה הפנימית של הממשלה עצמה כמו גם סוגים אחרים של הערכת התקדמות שנערכים על ידי החברה האזרחית, המגזר הפרטי או ארגונים בין-לאומיים.

כל חוקר IRM עורך פגישות עם בעלי עניין על מנת להבטיח תיאור מדויק של האירועים. בהינתן מגבלות תקציביות ומגבלות הקשורות בלוחות הזמנים, לא היו חוקרי ה-IRM יכולים להיוועץ עם כל הצדדים שהושפעו מהתהליך או שהביעו בו עניין. מסיבה זו, ה-IRM שואף לשקיפות מתודולוגית, ולכן מפרסם את תהליך המעורבות של בעלי העניין במחקר (אשר מפורטים בהמשך פרק זה), אם הדבר אפשרי. במקרים שנדרשת שמירה על חסיון המקורות, בין שמדובר במקורות ממשלתיים ובין שמדובר במקורות אחרים, צוות ה-IRM שומר לעצמו את היכולת להגן על חסיונם. בנוסף, לנוכח מגבלות השיטה, צוות ה-IRM מעודד מתן הערות ותגובות על טיוטות של כל מסמך לאומי.

כל דו"ח עובר בחינה בת 4 צעדים ותהליך בקרת איכות:

1. בחינת הצוות: צוות ה-IRM מבצע הגהה, בודק את תוכן הדו"ח, ומוודא שהוא קריא ותואם למתודולוגיית ה-IRM.
 2. בחינה על ידי פאנל בין-לאומי (IEP): הפאנל בוחן את תוכן הדו"ח ובודק אם ישנן ראיות ברורות התומכות בממצאים, מעריך עד כמה ערכי ה-OGP באים לידי ביטוי בתכנית הפעולה ומספק המלצות טכניות לשיפור יישומן של ההתחייבויות ולהגשמת ערכי ה-OGP באמצעות תכנית הפעולה בכללותה.
 3. בחינה שלפני פרסום: נציגים מהממשלה ומארגוני חברה אזרחית נבחרים מוזמנים להציע הערות ותגובות הנוגעות לתוכן טיוטת הדו"ח.
 4. פרק זמן לתגובות הציבור: הציבור מוזמן לספק הערות ותגובות הנוגעות לתוכן טיוטת הדו"ח.
- תהליך בחינה זה, אשר כולל גם את הפרוצדורה הכרוכה בשילוב התגובות שהתקבלו, מתואר בפירוט בפרק 3 ב"מדריך הפרוצדורלי".

ראיונות וקבוצות מיקוד

כל חוקר IRM נדרש לקיים לפחות אירוע ציבורי אחד לטובת איסוף מידע. חשוב להזמין גם בעלי עניין שלא משתתפים בתהליכים קיימים. ייתכן שיידרשו אמצעים נוספים על מנת לאסוף את כלל הרעיונות והתגובות של בעלי עניין בדרך רצינית יותר (למשל, סקרים באינטרנט, תגובות בכתב, ראיונות המשך). בנוסף, החוקרים מבצעים ראיונות נוספים עם הסוכנויות האחראיות כאשר ההתחייבויות מצריכות יותר מידע מאשר זה שמופיע בדו"ח הפנימי או באינטרנט.

ניתן לסווג את הראיונות שנערכו על ידי החוקרים לשתי קבוצות: ראיונות עם פקידי ממשלה וראיונות עם נציגים מארגוני מגזר שלישי. חלק גדול מההתקשרות עם מקורות אלו התנהל על בסיס יומיומי דרך שיחות טלפון, התכתבויות דוא"ל (בנושאים ספציפיים ובאמצעות שאלונים כלליים) והעברת חומרים רלוונטיים, תוך ניהול קשר סדיר עם המקורות. טרם כתיבת הדו"ח, ערכו החוקרים פגישות סיכום כדי לדון בתכנית הפעולה באופן מקיף יותר. פגישות אלו כללו פגישות עם נציגי הממשלה האלה:

פגישה עם מאיה אדולמי, מתאמת פעילות OGP במשרד ראש הממשלה, שנערכה ב-6 למרץ 2015 לטובת עדכון על הפעילות לקראת הצגת תכנית העבודה השנייה.

שאלונים שנשלחו לגברת אדולמי ומולאו על ידה, התמקדו בתהליך ההתייעצות עם ארגוני מגזר שלישי במהלך אוגוסט 2015 ותהליך העדכון בספטמבר 2015.

כמה פגישות עם הגברת רבקי דבש, ראש יחידה חופש המידע במשרד המשפטים. פגישה אחת התקיימה ב-16 בפברואר 2016 ואחת נוספת ב-18 במאי 2016 שנערכה לשם המשך מעקב אחר התפתחות ההסדרה המחודשת של סמכויות היחידה והמידע שבאתר האינטרנט המרכזי שלה. נוהלו כמה תכתובות דוא"ל עם הגברת דבש על מנת לעקוב אחר התקדמות העבודה על ההתחייבויות הרלוונטיות.

פגישה עם יאיר פרנק, מנהל המידע הממשלתי. הפגישה התקיימה במהלך ועידת ה-OGP שנערכה במקסיקו סיטי באוקטובר 2015, ועסקה בתהליכי OGP בישראל.

פגישה עם אילנה פנשו, מתאמת פעילות OGP זמנית (החליפה את הגברת אדולמי), נערכה בספטמבר 2016 בתל-אביב. מטרת הפגישה הייתה לדון בטיטות ההערכה הפנימית של הממשלה.

ריאיון טלפוני עם הגברת תמר פלד-אמיר, מתאמת פרויקט ברשות המידע והתקשורת במשרד ראש הממשלה נערך ב-29 בספטמבר 2016. מטרת הריאיון הייתה לדון בדו"ח ההערכה הפנימית. בנוסף, התנהל דיון על מסקנות החוקרים.

פגישות עם ארגוני החברה האזרחית:

החוקרים עבדו לעתים קרובות עם ארגוני מגזר שלישי בנוגע לתחומים שאינם קשורים בהכרח ל-OGP. לכן החוקרים ניהלו התכתבויות דוא"ל רבות עם ארגוני המגזר השלישי הרלוונטיים.

פגישה כללית עם מגוון רחב של נציגי ארגוני מגזר שלישי נערכה ב-28 באוגוסט 2016 ב"בית העמותות" בתל אביב, כדי לדון ביישום תכנית הפעולה השנייה של ישראל. בדיון השתתפו:

תומר לוטן (מנכ"ל), המרכז להעצמת האזרח בישראל

טיוטה להערות הציבור. לא לציטוט.

דניה לשד, המרכז להעצמת האזרח בישראל
אמיתי קורן, "כל זכות" – המרכז למידע על זכויות
נירית בלייר (מנכ"לית), התנועה לחופש המידע בישראל
אור סדן (יועץ משפטי), התנועה לחופש המידע בישראל
נירית מוסקוביץ' (מנכ"לית), המשמר החברתי
יפתח בריל, המשמר החברתי
מיכל עדן, המשמר החברתי
שבי קירזון (מנכ"לית), הסדנא לידע ציבורי (דרך הטלפון)
מרי לויצקר, הסדנא לידע ציבורי
תהילה אלטושלר-שוורץ, המכון הישראלי לדמוקרטיה

מידע על מנגנון הדיווח העצמאי (IRM)

מנגנון ה-IRM הוא אמצעי מרכזי שבעזרתו הממשלה, החברה האזרחית והמגזר הפרטי יכולים לעקוב אחר התקדמות הממשלה ויישום תכנית הפעולה של יזמת ה-OGP פעמיים בשנה. תכנון המחקר ובקרת האיכות של הדו"חות מבוצע על ידי פאנל המומחים הבין-לאומי אשר מורכב ממומחים בתחום השקיפות, השתתפות הציבור, אחריות שלטונית ושיטות מחקר במדעי החברה. חברי פאנל המומחים הבין-לאומי כיום הם:

הייזל פייגנבלט

היל היזנברג

אנורא דהג'ושי

ארנסטוולסקו-סנצ'ז

מארי פרנקולי

ג'ף לוביט

שוורס מאומווה

פרדלין מקורמק-הייל

סיזרניק אנדרו קרוז-רוביו

ברנדן הלוראן

טיוטה להערות הציבור. לא לציטוט.

מדובר בצוות קטן אשר ממוקם בווינגטון הבירה ומכווין את תהליך ה-IRM תוך שיתוף פעולה קרוב עם החוקר המקומי. שאלות ותגובות בנוגע לדו"ח זה ניתן להפנות לצוות דרך כתובת הדוא"ל : irm@opengovpartnership.org

VII. נספח: דרישות סף

בספטמבר 2012 הוחלט ב-OGP להתחיל לעודד ממשלות שמשותפות ביזמה לקחת על עצמן התחייבויות שאפתניות בהתאם לתפקודן בקטגוריות הזכאות של ה-OGP.

יחידת התמיכה ב-OGP מרכזת קריטריונים לזכאות על בסיס שנתי. ציונים אלו מפורטים להלן.¹ דו"חות ה-IRM יאזכרו גם להקשר הרחב סביב ההתקדמות או הנסיגה בהתאמה לקריטריון ספציפי, בפרק העוסק בהקשר המדינתי, אם אזכור כזו יתאים.

טבלה 7.1: דרישות הסף עבור ישראל				
קריטריון	2011	נוכחי	שינוי	הסבר
שקיפות תקציבית ²	ND	ND	ללא	=4 פרסום הצעת התקציב ודו"ח ביקורת. =2 אחד מהשניים פורסם =0 אף אחד מהם לא פורסם
גישה למידע ³	4	4	ללא	=4 חוק גישה למידע =3 התייחסות לגישה למידע בחוקה =1 הצעת חוק המסדירה גישה למידע =0 אין חוק העוסק בנושא
הצהרת נכסים ⁴	2	2	ללא	הניקוד הגולמי של אינדקס EIU למעורבות אזרחים
מעורבות אזרחית (Raw)	(5.29) ⁵	3 (5.88) ⁶	ללא	1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
סה"כ/ אפשרי	9/12 (75%)	9/12 (75%)	ללא	יש להשיג 75% מהציון המקסימלי

- ¹ החלטת ממשלה מס' 4515, הממשלה ה-32, מיום 1.4.12, שעניינה "הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינוי "הפורום הישראלי לממשל פתוח".
(<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des4515.aspx>)
- ² מכתב מראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו לסגנית מזכירת המדינה האמריקנית מריה אוטרו (22 לאוגוסט 2011)
<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LOI%20Israel.jpg>
- ³ בפגישה כללה נציגים מהארגונים האלה: התנועה לחופש המידע, הסדנא לידע ציבורי, המרכז להעצמת האזרח, כל זכות, המשמר החברתי, המכון הישראלי לדמוקרטיה. ומהממשלה: היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים, משרד מנהל טכנולוגיות ראשי ומשרד ראש הממשלה.
- ⁴ החלטת קבינט 4515 של הממשלה ה-32 "הצטרפות לשותפות היוזמה הבינלאומית לממשל פתוח והקמת הפורום הישראלי לממשל פתוח" (1 באפריל 2012)
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des4515.aspx>
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2015/Pages/dec2498.aspx>
- ⁵ החלטת קבינט 2498 של הממשלה ה-33. "תכנית פעולה לממשל פתוח עבור השנים 2015-2017" (28 באפריל 2015)
- ⁶ Data.gov נתמכת על ידי החלטה 2097 מ-10.10.2014 והחלטה 1933 מ-30.8.2016.
- ⁷ ראו: (1) Jacob Shamir, *Pluralistic Ignorance Revisited: Perception Of Opinion Distributions In Israel*, 5(1) INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC OPINION RESEARCH 22 (1993).
כתבה מאתר כלכליסט, רפאל קאהן, "רז היפרמן מונה למרכז מטה התקשוב הממשלתי" 2.1.2014.
<http://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3620912,00.html>
- ⁸ נוגעת לכלל הרשויות הממשלתיות וניתנה לפקידי המשרדים הזדמנות לתרום לתהליך ההתייעצות, אך לא היה אף ניסיון מרכזי להשיג משוב מסוכנות ממשלתית שהיה גדול יותר מ"5" - אלו שמצוינים בהערות השוליים הבאה משתתפים בפורום הרשמי של OGP.
- ⁹ משרד ראש הממשלה: רשות המידע והתקשורת ומחלקת ממשל וחברה, אוצר: החשבת הכללית ומשרד המשפטים: מחלקת הייעוץ והחקיקה ביחידה לחופש המידע.
- ¹ החלטת קבינט 2097 של הממשלה ה-33 (10.10.2014)
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec2097.aspx>
- ² דיווח לחוקרים בריאיון טלפוני ב-14 בנובמבר 2016.
- ³ פקיד במשרד ראש הממשלה, יוני 2015
- ⁴ החלטת קבינט 4515
- ¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance," (June 2012, updated April 2015),
http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%2520ArticlesGov%2520Apr%25202015_0%5B1%5D.pdf
- ² פאנל המומחים הבין-לאומי שינה אזכור זה ב-2015. למידע נוסף ראו:
see "IRM to Raise the Bar for Model Commitments in OGP," (Independent Reporting Mechanism, 6 May 2015), <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>
<https://www.opengovpartnership.org/node/5919>
<http://www.opengovpartnership.org/node/5919>
- ³ bit.ly/1KE2Wll3
- ⁴ OGP Explorer" (Open Government Partnership, Dec. 2016
- ¹ ראו דיווח על התנגדות משרד הפנים לאפשר ליחידה לפקח על עניינים הנוגעים לחופש המידע ברשויות המקומיות:
<http://www.haaretz.co.il/news/politi/.premium-1.3068627> Sharon Pulver, "Interior Ministry Shock increasing transparency in local government" (15 Sept. 2016)
- ² הדו"ח השנתי של יחידת חופש המידע לשנת 2015, עמ' 26:
<http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/Report2015/index.html>
<http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/Report2015/index.html>
- ³ היתרונות הטמונים במנגנונים כאלו מתועדים היטב. ראו לדוגמה: Laura Nueman, *Enforcement Models: Content and Context*, Access to Information Working Paper Series, The World Bank (2009).
- ⁴ ההחלטה נקראת "פרסום היתרים וחוזים בין המדינה וגופים פרטיים" ומורה על פרסום יזום של חוזים כאלו בכל משרדי הממשלה
- ⁵ מכשולים בירוקרטיים מהווים בעיה במדינות רבות שיש בהן חוק לחופש המידע, אך בישראל המכשולים משמעותיים יותר. [Global Right to Information Rating](http://www.globalrighttoinformationrating.org/) נתן לישראל ציון 66 מתוך 150, ורק 12 נקודות מתוך 30 אפשריות בציון שבדק את פרוצדורות הגשת הבקשות לקבלת מידע.
- ⁶ לפעילויות קמפיין
<http://www.justice.gov.il/Pubilcations/Articles/Pages/FOIWeekMay2015.aspx>: ראו (משרד המשפטים 14.5.2015)

- ⁷תשדירי רדיו הושמעו מעל 300 פעם בשתי תחנות רדיו בעברית ובתחנה אחת המשדרת בערבית. לדבריו מודעות הפייסבוק נצפו על ידי 159,000 משתמשים.
- ⁸ראו: <https://goo.gl/ZfD8ya>.
- ⁹נכון 29 בנובמבר 2016, המספר הכולל של מסמכים שניתנו כתגובה לבקשות לקבלת מידע והועלו לאתר הוא 534. מסמכים אלו זמינים לצפייה בקישור
- הזה: [https://foi.gov.il/he/search/site/?f\[0\]=im_field_mmdtypes%3A15](https://foi.gov.il/he/search/site/?f[0]=im_field_mmdtypes%3A15) ניתן לראות ש"שיאנית" העלאת המסמכים היא הרשות המקומית השישית בגודלה בישראל. אותה רשות העלתה פי 3 יותר מסמכים ממשרד החינוך, שללא ספק חשוב יותר מבחינה ציבורית.
- ¹⁰ National Open Government Plan 2015-2017: Midterm Report: Meeting the Action Plan Objectives, (Government of Israel, Sept. 2016), http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_Mid-Term-Self-Assessment-Report_2015-17_EN.pdf
- ¹¹ "What is the Freedom of Information Act?" (Ministry of Justice - Government Freedom of Information Unit, 16 Sept. 2016),
- ¹² מריאיון שנערך ב-28 בנובמבר 2016 עם אור סדן יועץ משפטי בתנועה לחופש המידע בישראל.
- ¹³ היועץ המשפטי של התנועה לחופש המידע בישראל בנובמבר 2016.
- ¹⁴ לדוגמה, הסכום הכולל של הוצאות משרדי הממשלה ברבעון הראשון של 2015 הוא 4.2 מיליארד ₪. ראו: <https://foi.gov.il/node/2407>
- ¹⁵ ראו כאן: <http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/PeilotHayehida/DohotHayhida/ReportsPro/Pages/hitkashrout2016.aspx>
- ¹⁶ "What is the Freedom of Information Act?" (Ministry of Justice - Government Freedom of Information Unit, 16 Sept. 2016), <https://foi.gov.il>
- ¹⁷ ראו ה"ס 8.
- ¹⁸ ראו דיווח של היחידה לחופש המידע בנוגע ליישום החלטת הממשלה המורה על פרסום החוזים: <http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/GlobalDocs/Update1116.pdf>
- ¹⁹ Ministry of Justice: Government of Freedom of Information Unit, 7 Mar. 2017), [https://foi.gov.il/he/search/site/?f\[0\]=im_field_mmdtypes%3A349](https://foi.gov.il/he/search/site/?f[0]=im_field_mmdtypes%3A349); available at: <https://goo.gl/h7IK5J>. Ministry of Justice: Government of Freedom of Information Unit, 7 Mar. 2017, [https://foi.gov.il/he/search/site/?f\[0\]=im_field_mmdtypes%3A349](https://foi.gov.il/he/search/site/?f[0]=im_field_mmdtypes%3A349)
- ²⁰ ראה בקישור שבה"ס 36 <https://foi.gov.il/node/2407>
- ²¹ Advertising report : דו"ח בנוגע להיענות מצד כמה רשויות ממשלתיות זמין באתר היחידה לחופש המידע: quarterly engagements," (Ministry of Justice 2017) <http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/PeilotHayehida/DohotHayhida/ReportsPro/Pages/hitkashrout2016.aspx>
- ²² <https://www.gov.il/exfiles/dochtikshuv/2015/index.html#567-566/z> <https://goo.gl/Fqx4Hw> (בעמ' 13). החוקרים וידאו שהאתר אכן פעל ב-30 ביוני 2016.
- ³ www.gov.il
- ⁴ שני משרדי ממשלה הצטרפו לאתר סמוך להשקתו במרץ 2016, ו-13 משרדים אחרים תכננו להצטרף במהלך 2016. אך לפי הבדיקה שערכו החוקרים לאתר ב-19 בנובמבר 2016, נראה שמתוך 55 יחידות ומשרדים רק 6 הצטרפו לאתר. ראו: <https://www.gov.il/he/departments>.
- ⁵ המספר המדויק לא ידוע, אפילו לממשלה עצמה. החלטת הממשלה 2985 מ-14 במרץ 2011 קבעה כי על משרדי הממשלה לפרסם תוך 90 יום את רשימת מאגרי הנתונים שלהם. ראו באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des2985.aspx> אך החלטה זו לא יושמה במלואה. בספטמבר 2016, עברה החלטת ממשלה נוספת הנוגעת למידע פתוח. החלטה זו דרשה ממשרדי הממשלה להפסיק למפות את מאגרי הנתונים שלהם עד סוף שנת 2017. מנהל התקשוב הממשלתי אשר אליו היו צריכים משרדי הממשלה לדווח על אותם מאגרים, צוטט כשאמר "נכון לעכשיו אנחנו לא יודעים אפילו אילו מאגרי מידע קיימים". ראו כתבה מעיתון כלכליסט: עומר כביר "מאגרי המידע של הממשלה יהיו פתוחים בפני הציבור כבר מחר" <http://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3696908,00.html> (1.9.2016), [calcalist.co.il](http://www.calcalist.co.il)
- "Data Driven Innovation" גוגל ונקרא "Data Driven Innovation" על ידי DeLoitte במימון גוגל ונקרא "Data Driven Innovation" גילה שבניגוד לממשלת ישראל, החושפת (נכון לסוף שנת 2016) רק 300 מאגרי מידע לעיני הציבור, מדינות אחרות כבר מציעות אלפים, עשרות אלפים ואפילו מאות אלפי מאגרי מידע. ראו: DeLoitte, "The Financial Value of Data Driven Innovation", p. 64 (2016): <https://goo.gl/1JuJUI>

- ⁶ ציגים מסדנת הידע הציבורי ומהתנועה לחופש המידע, במהלך פגישת בעלי עניין בתל-אביב, 28 באוגוסט 2016, וריאיון טלפוני עם הגברת שבי קורזן, ראש הסדנה לידע ציבורי, 11 בפברואר 2017.
- ⁷ data.gov.il
- ⁸ ריאיון עם אילנה פינציו (משרד ראש הממשלה) ב-25 בספטמבר 2016, וריאיון טלפוני עם תומר לוטן (ראש המרכז להעצמת האזרח בישראל), ב-14 בנובמבר 2016.
- ⁹ כפי שדווח ב-28 באוגוסט 2016.
- ¹⁰ השם נשמט לטובת חסיון המקור (יו"ר של ארגון חברה אזרחית מובילה בדצמבר 2016).
- ¹¹ אף על פי שממצאים של הממשלה מעידים כי לא מדובר בבעיה חמורה, מכיוון ששירותי הממשלה באופן כללי זוכים למשוב חיובי ממשתמשים, כפי שניתן לראות מאינדקס איכות שירותי הממשלה מ-2015 (ה"ס 15)
- ¹² <https://www.gov.il/exfiles/dochtkshuv/2015/files/assets/common/downloads/publication.pdf>.
- ¹³ תמר פלד-אמיר (חטיבת חברה וממשל במשרד ראש הממשלה) ריאיון, 28 בספטמבר 2016.
- ¹⁴ אילנה פינציו (משרד ראש הממשלה) ריאיון, ב-25 בספטמבר 2016.
- ¹⁵ כפי שמצוין בהערות הממשלה שהתקבלו לטיוטת דו"ח זה ב-13 במרץ 2016
- ¹⁶ <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawAboutSite.aspx>
- ¹⁷ <https://goo.gl/b5uLTZ>.
- ¹⁸ <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawHome.aspx>,
- ¹⁹ ד"ר תהילה שולץ-אלטשולר (המכון הישראלי לדמוקרטיה), ספטמבר 2016.
- ²⁰ המידע ניתן לחוקרים על ידי כמה נציגים מארגוני חברה אזרחית שהוזמנו לקחת חלק בתהליך.
- ²¹ מלחמת לבנון השנייה (2006), עוררה מחאה ציבורית נוכח היעדר התיאום במאמצי הסיוע ראו לדוגמה:
- ²² Hagai Katz, Einat Raviv et al., "Civil Society During the Second Lebanon War", Israel Center for Third Sector Research, p. 47 (May 2007) available at: <http://in.bgu.ac.il/en/fom/lctr/Site%20Assets/Lebanon%20War-Final.pdf>; Michal Almog-Bar, Policy Initiatives towards the Nonprofit Sector: Insights from the Israeli Case, 7(2) Non-Profit Policy Forum p. 245-246 (2016), <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/npf.2016.7.issue-2/npf-2016-0005/npf-2016-0005.pdf>.
- ²³ כלים קיימים ניתן למצוא באתר האינטרנט "OGP Toolbox": <https://ogptoolbox.org/en/tools/?q=democracy> וגם בקישורים הבאים:
- <https://opengovfoundation.org>
- <http://www.communitymatters.org/blog/let%E2%80%99s-get-digital-50-tools-online-public-engagement>
- ²⁴ ריאיון עם הגברת תמר פלד-אמיר ממשרד ראש הממשלה. 28 בספטמבר 2016.
- ²⁵ שם.
- ²⁶ כפי שתואר במסגרת פגישה עם בעלי עניין ב-28 באוגוסט 2016.
- ²⁷ דוגמה לתהליך כזה מהשנים האחרונות קשורה ל"תכנית הלאומית לשילוב עולי אתיופיה בחברה הישראלית", כפי שמתואר בהודעה לעיתונות שיצאה ממשרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/hevra/Pages/integration.aspx>; תהליכים דומים רבים מבוצעים במסגרת תכנית ה"שולחן העגול" של הממשלה שהושק ב-2007 ועודכן ב-2016 כפי שמתואר באתר האינטרנט של חטיבת "חברה וממשל" השייכת למשרד ראש הממשלה <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/shituf/Pages/roundtable.aspx>
- ²⁸ אזי לב-און, שיתוף דיון ציבורי (דליברטיבי) בישראל בדוח התקשורת השנתי (2014) זמין ב: <http://aunmedia.org/sites/default/files/mediareport/ch5.pdf>.
- ²⁹ מורן נגיד, שיתוף ציבורי בשלטון המקומי: הניסוח המעשי ולקחיו (2015), המכון הישראלי לדמוקרטיה) זמין ב: <http://www.kotat.co.il/KotatApp/Viewer.aspx?nBookID=102693105#3.9309.6.default>.
- ³⁰ ההתכתבות עם תמר פלד-אמיר (חטיבת חברה וממשל במשרד ראש הממשלה) ב-11 בפברואר 2017
- ³¹ נכון לזמן כתיבת הדו"ח האתר לא פעיל: <https://shituf.gov.il/>. ראו גם: OECD, The Call for Innovative and Open Government, p. 145 (2011).
- ³² David Shamah, The View from the Israeli Street. Jerusalem Post, (April 27, 2011) available at: <http://www.pressreader.com/israel/jerusalem-post/20110427/282849367542262>.
- ³³ הוצג ותועד באתר ייעודי: newway.gov.il.
- ³⁴ לדוגמה: התחייבות בנוגע למדיניות ממשלתית בנוגע למיקור חוץ של שירותים חברתיים –
- ³⁵ תהליך זה הפך לרשמי בהחלטת הממשלה 2008, אך החל קודם לכן. להחלטה מס' 3190 מ-24 בפברואר: "יחסי הממשלה, ארגוני חברה אזרחית והמגזר העסקי בהשגת יעדים ציבוריים" <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des3190.aspx>
- ³⁶ ריאיון עם תמר פלד-אמיר (חטיבת חברה וממשל במשרד ראש הממשלה) נערך ב-28 לספטמבר 2016.

- ³⁷סיכום מפגשי השולחן העגול ב-2014 זמינים כאן: http://www.sheatufim.org.il/multimedia/upl_doc/doc_140615_121997.pdf.
- ¹World Economic Outlook : "Database" ישראל מדורגת במקום ה-23 במדד התוצר לנפש, לפי קרן המטבע הבין-לאומית: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>.
- ²לקריאה נוספת: Dan Senor & Saul Singer, "Startup Nation: The Story of Israel's Economic Miracle" (2009).
- ³החלטת הממשלה ה-33 מס' 1300 מ-9 בפברואר 2014, זמינה כאן: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/des1300.aspx>; "גיבוש תכנית לקידום השילוב המיטבי של עולי אתיופיה בחברה הישראלית" (9.2.2014) <http://www.newway.gov.il/newway/home> : האתר שהוקדש לתהליך ההתייעצות זמין בקישור
- ⁴33,000 ארגוני מגזר שלישי רשומים בישראל, מתוכם 15,000 נחשבים לפעילים. בנוסף, 900 חברות ללא מטרות רווח פועלות גם הן למען האינטרסים הציבוריים. מידע על הנושא ניתן למצוא באתר האינטרנט של משרד המשפטים: <http://www.justice.gov.il/Units/RasutHataaqidim/units/RashamAmutot/Pages/About.aspx>
- ראה גם: <http://israelnonprofitnews.com/guide-to-non-profits>
- ⁵Israeli protests: 430,000 take to streets to demand social (September 4, 2011) The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2011/sep/04/israel-protests-social-justice>
- ⁶ראה "חטיבת חברה וממשל": <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/shituf/Pages/newTzibur.aspx>
- ⁷אתר המשמר החברתי: <http://hamishmar.org.il/about-us-2/>
- ⁸www.meida.org.il; החוקר רועי פלד שימש בתפקיד יו"ר התנועה בשנים 2006-2011 ומכיר את פעילותה באופן קרוב ביותר.
- ⁹ראו בעניין זה: Ruth Eglash & William Booth, "Israeli NGOs decry 'deeply anti-democratic move' as new law approved", Washington Post (July 12, 2016) <http://goo.gl/ZMUYkk>.
- ¹⁰Times of Israel, Netanyahu Vows to Bar National Service Volunteers from B'tselem, available at: <http://www.timesofisrael.com/netanyahu-blasts-shoddy-unhinged-btselem-over-un-critique/>.
- ¹¹<http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.758427>
- ¹²<https://www.hrw.org/news/2016/07/13/israel-law-targets-human-rights-groups>
- ¹³חוק חופש המידע בישראל מדורג במקום ה-88 בהשוואה לשאר העולם. ראו: "Global Right to Information Rating" by the Centre for Law and Democracy, <http://www.rti-rating.org/country-data/>.
- ¹⁴הדו"ח של Freedom House 2017 על ישראל: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/israel>.
- ¹⁵ראו: YisraelHaYom, 'Culture Ministry's bid to condition funding may violate freedom of speech' (November 28, 2016), available at: http://www.israelhayom.com/site/newsletter_article.php?id=38355;
- Haaretz, Israeli Minister Vows to Investigate 'Disrespect' for National Anthem at Fringe Theater (November 20, 2016), available at: <http://www.haaretz.com/israel-news/culture/theater/1.754086>
- ¹⁶יו"ר הקואליציה הכריז לאחרונה כי הממשלה תתנגד להשקת התאגיד הציבורי החדש, מכיוון שגילה בדפי הפייסבוק של חלק מהמנהלים שהם "נגד הממשלה": Washington Post, Israel's ruling party used Facebook to track 'antigovernment' journalists (November 6, 2016), available at: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/11/06/israels-ruling-party-used-facebook-to-track-anti-government-journalists/>.
- שרת התרבות מירי רגב צוטטה במהלך ישיבת ממשלה כשהיא מתייחסת לתאגיד השידור: "מה שווה התאגיד (השידור) אם אנחנו לא שולטים בו?"
- <http://www.haaretz.com/israel-news/1.734527>
- ¹⁷The Times of Israel, Knesset approves controversial law to remove lawmakers from office, available at: <http://www.timesofisrael.com/knesset-approves-bill-to-remove-lawmakers-from-office>
- ¹⁸Ruth Eglash, "How U.S. billionaire Sheldon Adelson is buying up Israel's media," (The Washington Post, 1 May 2014) <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/05/01/how-u-s-billionaire-sheldon-adelson-is-buying-up-israels-media>
- ¹⁹(P.J. Tobia, "Sheldon Adelson Winning Israel's Newspaper War," (PBS Newshour, 4 Feb. 2013)

- ; <http://www.pbs.org/newshour/rundown/when-fair-and-balanced-came-to-israel> ;
<http://www.momentmag.com/adelson-effect/>.
 How Netanyahu profits from media reports against him," (Al-Monitor, 15 Feb. 2013), www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/11/israel-likud-silent-as-netanyahu-persecutes-journalists.html;
 "Netanyahu Launches Unprecedented Facebook Attack on Sheldon Adelson's Rival," (Haaretz, 9 Feb. 2015),
<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/11/israel-likud-silent-as-netanyahu-persecutes-journalists.html>; <http://www.haaretz.com/israel-news/elections/.premium-1.641590>; <http://www.timesofisrael.com/netanyahu-pans-newspaper-mogul-for-slandering-him/>
 Peter Beaumont, "Raviv Drucker: the Israeli journalist incurring the wrath of Netanyahu," (The Guardian, 1 Dec. 2016),
<https://www.theguardian.com/world/2016/dec/01/raviv-drucker-the-israeli-journalist-incurring-the-wrath-of-netanyahu>
 Benjamin Netanyahu, (Facebook, 4 Dec. 2016),
<https://www.facebook.com/Netanyahu/photos/a.376960237075.156823.268108602075/10154156164947076/?type=3>
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/israel/8875120/Israeli-TV-station-facing-closure-unless-political-commentator-removed-from-post.html>
<http://b.walla.co.il/item/3019539> [in Hebrew]²⁴
- 25 תקציר היסטורי של הסכסוך מופיע באתר האינטרנט החינוכי של New York Times :
<http://www.nytimes.com/learning/teachers/studentactivity/20090109gazahistory.pdf>;
 וגם באתר BBC : <http://www.bbc.co.uk/newsround/20436092>.
 26 רפי מלניק, תמיר קוגוט ואביחי ליפשיץ, ניתוח תקציב המדינה לשנים 2015-2016, מכון אהרון למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי הרצליה. זמין בקישור: <http://goo.gl/tC2g3a>
 27 ראו נתונים של הבנק העולמי בנוגע להוצאות צבאיות :
<http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>.
 28 החלטת שופט בית המשפט לעניינים מנהליים, להורות לצבא לחשוף נתונים בנוגע למצור על עזה. בתגובה כתב פובליציסט בעיתון מוביל כי החלטה כזו "מצילה את החמאס". בן-דרור ימיני, "המשפט בשירות חמאס", nrg.com, 5 לאפריל 2011 :
http://www.nrg.co.il/app/index.php?do=blog&encr_id=f2b4c1b55be76d1e6d7b777256ea0370&id=2315&page=8
 במקרה אחר, חברת כנסת הייתה צריכה לעתור לבית המשפט העליון כדי להביא לפרסום חלקים לא-חשויים מתוך חומרים של ועדת החקירה שבדקה היבטים שונים של מלחמת לבנון השנייה, ונתקלה בהתנגדות עזה מצד חלק מחברי הוועדה: גלאון נ' וועדת הבדיקה הממשלתית (2007)
http://elyon1.court.gov.il/heb/elyon/PAD1%20Splits/SB1/SB1_14_258-07.pdf
 תרגום לאנגלית : <http://versa.cardozo.yu.edu/opinions/galon-v-government-commission-investigation>;
 29 ראו נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה : http://www.cbs.gov.il/shnaton67/st02_02.pdf.
 30 ראו למשל :
 YanivKubovich, Jack Khoury "Public Security Minster Orders Palestinian TV Station Operating from Israel Shut Down" Haaretz.com (June 25, 2016), available at: <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.727016>; and Yair Ashkenazi "Defunded for Politics, Israeli Arab Theater Reaches Deal with State" Haaretz.com (March 29, 2016), available at: <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.711620>
 31 "עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל" הוא ארגון מגזר שלישי שאוסף מידע על אפליה לכאורה בחקיקה ובפרקטיקה. הארגון נוהג לפרסם "דוח אי-שוויון" המתאר את אותם מקרים, לדו"ח של שנת 2011 ראה:
https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/upfiles/2011/Adalah_The_Inequality_Report_March_2011.pdf.
 ה-Pew Research Center פרסם דו"ח במאי 2016 על השוני בעמדות של יהודים לעומת ערבים בנוגע לחומרת האפליה נגד ערבים בישראל. ראה :
<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/05/25/most-israeli-jews-do-not-see-a-lot-of-discrimination-in-their-society>
 Lee Yaron, "Israeli Government Websites Failing to Provide Arabic Translation", Haaretz.com 32
 (May 24, 2016), available at: <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.721147>.

- ³³ לדוגמה: ראש הממשלה לשעבר נכלא באשמת שוחד: http://www.nytimes.com/2016/02/16/world/middleeast/ehud-olmert-israel-prison.html?_r=0
 שר האוצר לשעבר נכלא לאחר שגנב כספים מהסתדרות העובדים: <http://www.timesofisrael.com/former-finance-minister-released-early-from-prison/>
 ושר הפנים לשעבר (שכיום חזר לכהן בתפקיד) הורשע בקבלת שוחד וריצה עונש מאסר.
³⁴ Haaretz, Massive Money Laundering Reportedly Suspected in Latest Netanyahu Investigation (July 8, 2016), available at: <http://www.haaretz.com/israel-news/1.729729>; Globes, AG instructs police to probe submarine affair, available at: <http://www.globes.co.il/en/article-attorney-general-instructs-police-to-probe-submarine-affair-1001162664>;
³⁵ ראו גם:
 The Israel Democracy Institute, Frequent Elections and Political Instability (2008): <http://en.idi.org.il/analysis/articles/frequent-elections-and-political-instability/>
³⁶ תל-אביב 28 באוגוסט 2016.
³⁷ ריאיון עם רבקי דבש, ראש היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים. 18 במאי 2016.
³⁸ קיים מידע שנוגע לגופי בטחון אך חשיפתו לא מסכנת את הביטחון הלאומי. לדוגמה, מידע היסטורי על פעילויות ביטחוניות בעבר (כמו ייצוא נשק שבוצע לפני עשורים), מידע תקציבי, מידע בנוגע למנהל האזרחי בשטחים הכבושים, וכו').
³⁹ במסגרת מסיבת עיתונאים שערך בנק ישראל לאחר פרסומים על החלטות בנוגע לקביעת שיעורי הריבית הוא סירב לשחרר תיעוד כלשהו מתוך פגישות הוועדות המוניטריות או סקירה בנוגע להתנהלות הבנקים המסחריים אשר פועלים תחת פיקוחו.
¹ למידע נוסף, ראו: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>
² למידע נוסף, ראו טבלה אחת ב: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>
 להערכות עדכניות, ראו: <http://www.obstracker.org/>
³ שני מאגרי המידע שבהם השתמשו הן הוראות חוקתיות ב: <http://www.right2info.org/constitutional-protections> חוקים, או הצעות חוק <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>
⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): [://bit.ly/19nDEFK](http://bit.ly/19nDEFK); Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009). [://bit.ly/13vGtqS](http://bit.ly/13vGtqS); Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009). [://bit.ly/1cIokYf](http://bit.ly/1cIokYf)
 למידע עדכני יותר, ראו: <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>
 ב-2014 אישרה הוועדה המנהלת של ה-OGP שינוי בנוגע למדד גילוי הנכסים, זאת נוכח החוק והעובדה שבפועל יש גישה ציבורית למידע כזה מה שייתר במידה מסוימת את האמצעים הישנים לגילוי מצד פוליטיקאים ופקידים בדרג גבוה. למידע נוסף, ראו את ההנחיות בדרישות הסף של ה-OGP ב-2014 ב: <http://bit.ly/1EjLJ4Y>
⁵ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010). at: [://bit.ly/eLC1rE](http://bit.ly/eLC1rE)
⁶ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents" (London: Economist, 2014). at: <http://bit.ly/18kEzCt>