

מנגנון דיווח עצמאי:

ישראל דו"ח התקדמות 2015–2016



רועי פלד, גיא דיין
חוקרים בלתי-תלויים
דו"ח התקדמות
First Progress Report

מנגנון דיווח עצמאי: ישראל דו"ח התקדמות 2015–2016



2.....	EXECUTIVE SUMMARY: ISRAEL
11.....	תקציר מנהלים: ישראל
17.....	I השתתפות לאומית ב OGP
21.....	II תהליך ה OGP הלאומי
25.....	III ניתוח התוכן של תכנית העבודה
	התחייבות 1. הסדרת מעמדה וסמכותה
28.....	של היחידה הממשלתית לחופש המידע
30.....	התחייבות 2. הטמעת השימוש באתר המרכזי לחופש מידע
	התחייבות 3. הגברת השקיפות על אודות התקשרויות
32.....	בין המדינה לגופים פרטיים
34.....	התחייבות 4. הקמת אתר אינטרנט אחד למשרדי הממשלה
36.....	התחייבות 5. DATA.GOV
	התחייבות 6. ביצוע מדידה של שביעות הרצון מהשירות הממשלתי
38.....	לציבור ושל איכות השירות בערוצים השונים
40.....	התחייבות 7. הגברת השקיפות על מידע בנוגע לחקיקה
	התחייבות 8. פיתוח ארגז כלים ממשלתי לשיתוף
42.....	בעבודת הממשלה
	התחייבות 9. המשך גיבוש שיתוף הציבור והטמעתו
44.....	בעבודת הממשלה
45.....	IV ההקשר המדינתי
49.....	V המלצות כלליות
51.....	IV מתודולוגיה ומקורות
53.....	VII נספח: דרישות סף



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): ISRAEL PROGRESS REPORT 2015-2016

Most of the commitments for Israel’s action plan aim to improve transparency and access to information. However, the current political climate has undermined CSO involvement in the OGP process. For future action plans, commitments could focus on strengthening public participation and enabling civic engagement.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry, to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each country that participates in OGP. Israel began participating in OGP in August 2011. OGP operation is based on a cabinet resolution dated 1 April 2012, which is binding within the executive branch.

The office of the Government’s Chief Information Officer (CIO) is the leading office responsible for Israel’s OGP commitments. CIO’s mandate is to implement technological solutions to improve government information management. Their office was transferred from the Treasury to the Prime Minister’s office in early 2015. However, the CIO does not have binding powers over other agencies.

OGP processes are coordinated by a forum comprised of representatives from Information and Communication Technology (ICT), the Prime Minister’s office for improvement of public services and the Governance and Society Division, the Freedom of Information Unit at the Ministry of Justice and an observer from the Knesset (the Israeli parliament). Civil Society Organizations (CSOs) are not included in the planning or implementation process of the action plan.

AT A GLANCE

PARTICIPATING SINCE: 2011
NUMBER OF COMMITMENTS: 9

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	4 of 9
SUBSTANTIAL:	4 of 9
LIMITED:	0 of 9
NOT STARTED:	1 of 9

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	7 of 9
CIVIC PARTICIPATION:	4 of 9
PUBLIC ACCOUNTABILITY:	1 of 9
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	3 of 9

NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE:

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE:	9 of 9
OF TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	0 of 9
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED:	8 of 9

ALL THREE (🔄): 0

This report was prepared by Roy Peled and Guy Dayan, independent researchers.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

Israel’s consultation process in advance of publishing the action plan was very limited. CSOs were consulted once during an official meeting in which a largely completed action plan was presented to invitees, who expressed their dissatisfaction with the process. According to interviews by IRM researchers, government officials also held personal meetings with other organizations but no actual change in the action plan came as a result of those encounters.

The government created an Open Government Forum in 2011 to engage stakeholders in Israel’s OGP activities. The Forum is supported by an official cabinet resolution and includes members of two think tanks and representatives from seven non-governmental organizations (NGOs) focused on transparency and good governance.¹ The Forum met twice, once in February 2015 for the presentation of the action plan to all the participants and again in February 2016. As mentioned above, participants were also invited to meet separately with the Prime Minister’s office officials who presented the action plan.

Israel published a self-assessment report on their action plan in December 2016.

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP participation, countries make commitments in a two-year action plan. Israel’s action plan contains nine commitments. The following tables summarize for each commitment the level of completion, potential impact, whether it falls within Israel’s planned schedule and the key next steps for the commitment in future OGP action plans. Similar commitments have been grouped and re-ordered to make reading easier.

Israel’s second action plan does not have starred commitments. Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 to raise the standard for model OGP commitments. Under these criteria, commitments must be highly specific, relevant to OGP values, of transformative potential impact, and substantially completed or complete. Israel did not any starred commitments.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
1. Regularizing the status and authorities of the Governmental Freedom of Information Unit (FOI Unit)								
1.1. Position of the Ministry of Justice								
1.2. Regularization of the FOI Unit								

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
2. Increasing use of central website for freedom of information								
2.1. Uploading information to the website								
2.2. Expansion of information and improved access								
3. Increasing transparency regarding contracts between the State and private bodies								
3.1. Supervise the implementation of the government resolution								
3.2. Implement changes in the Merkavah system								
3.3. Set standards for reporting state expenditures								
4. Establishing a unified website for government offices								
4.1. Plan for the website with public consultation								
4.2. Upload preliminary version of the website								
5. Data.gov								
5.1. Encourage publication of new government databases								
5.2. Improve quality of published databases								
5.3. Dialogue with developers and requirements setting								
5.4. Mapping of main government databases								

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
6. To measure the public's satisfaction with government services and the quality of service in the various channels								
6.1. Measurement of ten public service providers								
6.2. Publish the annual report for 2014								
6.3. Expand assessment to face-to-face service providers								
6.4. Examine methods of assessment expansion from other countries								
7. Increasing transparency of information regarding legislation								
7.1. Expansion of the Knesset website								
7.2. Meetings with civil society								
7.3. Present legislation								
7.4. Develop an integrated system for legislative information								
8. Developing a governmental 'Tool Box' for public participation in the government's work								
8.1. Develop five tools/online applications								
8.2. Pool of suppliers for online and physical public participation processes								
9. Continued integration of public participation in government work								
9.1. Publish a guide for public participation								

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
9.2. Formulate central outlook								
9.3. Hold meetings								
9.4. Accompany or lead four significant processes								
9.5. Accompany and encourage the establishment of round tables								

„Cabinet Resolution 4515 of the 32nd Government, „Join the international open government partnership and the appointment of ‘the Israeli’ government open forum” (1 Apr. 2012 ¹ www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des4515.aspx

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
1. Regularizing the status and authorities of the Governmental Freedom of Information Unit (FOI Unit) • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Not started	The FOI Unit's mandate has been restricted solely to government offices and those covered by the FOI Law. This limits FOI's ability to promote the FOI law. The commitment seeks to provide the Unit with greater capacity to enforce the FOI law, including the authorisation of the Ministry of Justice, which oversees the process of regularization. IRM researchers were informed by government officials of discussions within the Ministry of Justice regarding its position on FOI's expansion. However, at the time of this report, there was no available draft memorializing Justice's stance. The regularization process was also not formalized. IRM researchers recommend the government to invite all stakeholders to present proposals on the Unit's work and the regularization of its authorities.
2. Increasing use of central website for freedom of information • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial	The Freedom of Information website went online in January 2014 and facilitates FOI requests. This commitment seeks to increase public awareness of the website's existence and to facilitate its use both by the general public and state authorities. During the first year of implementation, the government held an awareness campaign encouraging the public to use the website. The website saw an increase of users from 180 per day to approximately 350 due to this campaign. Additionally, four out of the 36 ministries in Israel uploaded replies to more than 50 FOI requests in the period between January 2014 and May 2016. Future action plans could benefit from a binding framework to disclose all replies to information requests on the website.
3. Increasing transparency regarding contracts between the state and private bodies • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Completed	On 1 June 2014, the government enacted a resolution that requires government offices to publish via the main FOI website all contracts and permits that either use public resources or provide public services. This commitment seeks to supervise the implementation of this resolution and provide better access to information on state expenditures. The Freedom of Information Unit supervised the implementation of the resolution by requiring public reports on the contracts uploaded by various Israeli agencies. Furthermore, the Unit both adapted the governmental cross-agency reporting system to accept regular quarterly reports and held awareness activities like support meetings between Unit professionals and government agencies and publishing guidelines for the implementation of the resolution among government agencies. This commitment could be improved by clear, specific and measurable goals toward access to information and higher government accountability.
4. Establishing a unified website for government office • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Completed	According to the Quality of Government Services Index, online government services received a ranking of 67 out of 100, the lowest ranking for all forms of government services in 2014. This commitment introduces a unified online platform to facilitate open information for the public and enhance service delivery. A preliminary version of the unified website was launched in March 2016 in Hebrew with one feature also available in English. This commitment could be strengthened by clear language regarding the website's objectives and content as well as how it will benefit access to government datasets.

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
5. Data.gov • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Completed	This commitment aims to encourage use of government databases. During the first year of implementation of the action plan, over 200 datasets were prioritized by CSOs and uploaded to Data.gov. The IRM researchers recommend the government set more specific goals as to the scope of datasets to be disclosed and enlist greater support from the public and government officials in implementing this commitment.
6. To measure the public's satisfaction with government services and the quality of service in the various channels • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Minor • Completion: Substantial	This commitment seeks to improve public service delivery by measuring the quality of public services offered by state institutions. The Prime Minister's office 2014 annual report on the quality assessment of twenty public service providers was published in 2015. Fifteen additional government agencies were measured in a second phase of the assessment. However, the government has yet to research international assessment methods as indicated in the commitment. This commitment is not relevant to OGP values. However, the IRM researchers recommend the commitment might benefit from greater public accountability components.
7. Increasing transparency of information regarding legislation • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial	This commitment intends to make legal documents more accessible to the public. The Knesset website has uploaded most of the vital legislation since the foundation of Israel, including minutes of Knesset committee meetings, earlier versions of bills and other non-legislative documents. The government consulted civil society representatives from academia and think tanks during the design and implementation of the Knesset website. The IRM researchers suggest creating tools for the public to proactively engage with the information.
8. Developing a governmental 'Tool Box' for public participation in the government's work • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Completed	This commitment aims to increase public participation in the governmental decision-making process through new technological tools for civic participation. The government developed five tools and published a tender for support services with five selected suppliers. During the second year of implementation, IRM researchers suggest the government integrate these new tools in daily government actions or thematic fields and track the tools' implementation
9. Continued integration of public participation in government work • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Substantial	This commitment aims to increase the scope and reach of public participation in governmental processes by focusing on the human and organisational factor of governmental processes. At the time of this report, IRM researchers had learned of several pre-existing public participation meetings. Furthermore, during the last decade, the government has engaged CSOs to encourage the establishment of roundtables. Eleven roundtables occurred in 2014. The commitment could benefit from guidelines on themes and requirements to conduct public participation processes.

RECOMMENDATIONS

While Israeli CSOs enjoy an open relationship with government officials, public consultation is nonetheless subject to limitations. A main recommendation is that stakeholders and the state focus on structuring clear guidelines for consultation and implementation processes for the action plan. These guidelines should include all major actors in the relevant areas and provide feedback on each of the commitments proposed.

Beginning in 2014, all OGP IRM reports include five key recommendations about the next OGP action planning cycle. Governments participating in OGP will be required to respond to these key recommendations in their annual self-assessments. These recommendations follow the SMART logic they are Specific, Measurable, Answerable, Relevant, and Timebound. Given these findings, the IRM researcher presents the following key recommendations:

Top Five “SMART” Recommendations

- 1

Bolster the Prime Minister's new found office leadership in OGP to strengthen the mandate of the Government's Chief Information Officer in the role of coordination and implementation of OGP initiatives.
- 2

Expand the scope of engagement by Israel's CSOs to include organizations and individuals who do not work with the government in OGP related activities.
- 3

Commit to the creation of an independent Open Government mechanism outside the government, such as an information commissioner with powers to regulate government activities related to increasing government transparency (See recommendation under Commitment 1).
- 4

Ensure future commitments target specific social, political, economic or environmental problems instead of amorphous approaches to the development of guidelines for participation and databases.
- 5

Move civic participation commitments beyond planning and creating guidelines to the actual institutionalisation of government and civil society dialogues in public policy.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2016

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see Section IX on eligibility requirements at the end of this report or visit bit.ly/1929F11.



Roy Peled and Guy Dayan are independent researchers based in Israel.



The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism (IRM) assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

EXECUTIVE SUMMARY

9 | ISRAEL PROGRESS REPORT 2015-2016

EXECUTIVE SUMMARY | IRM | 10

תקציר מנהלים

מנגנון דיווח עצמאי:

ישראל

דו"ח התקדמות 2015–2016

מרבית ההתחייבויות של ישראל ישראל מיעדות לקדם שקיפות ולשפר את הנגישות למידע. למרות זאת, המצב הפוליטי הנוכחי הוביל לירידה במעורבות ארגוני החברה האזרחית בתהליך ה-OGP. בתכניות פעולה עתידיות ניתן יהיה לכלול התחייבויות שיתמקדו בחיזוק השתתפות הציבור ובצעדים שיאפשרו את התנאים לשיתוף ציבור של ממש.

במבט חטוף

חברה מאז: 2011
מספר התקדמות: 9

מצב השלמה

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:	4 מ-9
אחריות שלטונית:	1 מ-9
טכנולוגיה וחדשנות להשגת שקיפות ואחריות שלטונית:	3 מ-9

מאפיינים ותהליך:

רלוונטיות בבירור לערכי ה-OGP:	9 מ-9
בעלת פוטנציאל השפעה טרנספורמטיב:	0 מ-9
ישמה ברובה או במלואה:	8 מ-9
האפשרויות יחדיו (☺):	0

שותפות הממשל הפתוח הבין-לאומית (OGP) היא שותפות על בסיס התנדבותי, יזמה של בעלי עניין מכוונת להבטיח התחייבויות של ממשלות לאזרחיהן, לקדם שקיפות, להעצים את כוחם של האזרחים, להיאבק בשחיתות ולהשתמש בטכנולוגיות חדשות כדי לחזק את הממשל. מנגנון הדיווח העצמאי (IRM – Independent Reporting Mechanism) מבצע מדי שנתיים, סקירה של פעילותה של כל מדינה המשתתפת ב-OGP. ישראל השתתפה בOGP לראשונה באוגוסט 2011. פעילות ה-OGP של ישראל מבוססת על החלטת הממשלה 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 התקשוב של ישראל, היחידה לשיפור השירות לציבור במשרד ראש הממשלה ואגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, יחידת חופש המידע במשרד המשפטים ומשקיף מהבנסת. 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-OGP 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 רשמית. 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-OGP, 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 עתידיות של ה-OGP.

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

טבלה 1 | הערכת התקדמות יישום ההתחייבויות

שם ההתחייבות (בקיצור)				השפעה פוטנציאלית				רמת ההשלמה			
				ללא	קטנה	בינונית	גבוהה	טרם החל	מוגבל	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 המרכב"ה											
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											

שם ההתחייבות (בקיצור)

השפעה פוטנציאלית

רמת ההשלמה

				ללא	קטנה	בינונית	גבוהה	טרם החל	מוגבל	גבוהה	הושלם
5.4 מיפוי המאגרים הממשלתיים המרכזיים											
6. ביצוע מדידה של שביעות הרצון מהשירות המשלתי לציבור ושל איכות השירות בערוצים השונים											
6.1. מדידת עשרה גופים הנותנים שירות לציבור											
6.2. פרסום דו"ח שנתי עבור שנת 2014											
6.3. הרחבת המדידה לנותני שירות פרונטלי											
6.4. בחינת שיטות של מדינות אחרות להרחבת המדידה											
7. הגברת השקיפות על מידע בנוגע לחקיקה											
7.1. הרחבת אתר הכנסת											
7.2. פגישות עם החברה האזרחית											
7.3. הצגת חקיקה											
7.4. פיתוח שיטה משולבת לפרסום מידע על החקיקה											
8. פיתוח ארגז כלים ממשלתי לשיתוף בעבודות הממשלה											
8.1. פיתוח חמישה כלים/יישומים מקוונים											
8.2. מאגר ספקים לתהליכי שיתוף ציבור מקוונים ופיזיים											
9. המשך גיבוש והטמעת שיתוף הציבור בעבודת הממשלה											
9.1. פרסום מדריך לשיתוף הציבור											
9.2. גיבוש תפיסה ריכוזית											
9.3. קיום פגישות											
9.4. ליווי או הובלת ארבעה תהליכים משמעותיים											
9.5. ליווי ועידוד הקמת פורומים בפורמט שולחן עגול											

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 ממשרד 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: בינונית - 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 האחיד 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 המשלתי לציבור ושל איכות השירות בערוצים השונים - רלוונטיות לערכי ה-OGP: לא - השפעה פוטנציאלית: קטנה - השלמה: גבוהה	התחייבות זו מנסה לשפר את מתן השירות הציבורי על ידי הערכת איכות השירותים הציבוריים במוסדות 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.

שם ההתחייבות	תקציר התוצאות
7. הגברת השקיפות על מידע בנוגע לחקיקה - רלוונטיות לערכי ה-OGP: ברורה - השפעה פוטנציאלית: בינונית - 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 מישיבות 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.
8. פיתוח ארגז כלים ממשלתי לשיתוף בעבודת הממשלה - רלוונטיות לערכי ה-OGP: ברורה - השפעה פוטנציאלית: בינונית - 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.
9. המשך גיבוש והטמעת שיתוף הציבור בעבודת הממשלה - רלוונטיות לערכי ה-OGP: ברורה - השפעה פוטנציאלית: קטנה - השלמה: גבוהה	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.

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).

המלצות

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.

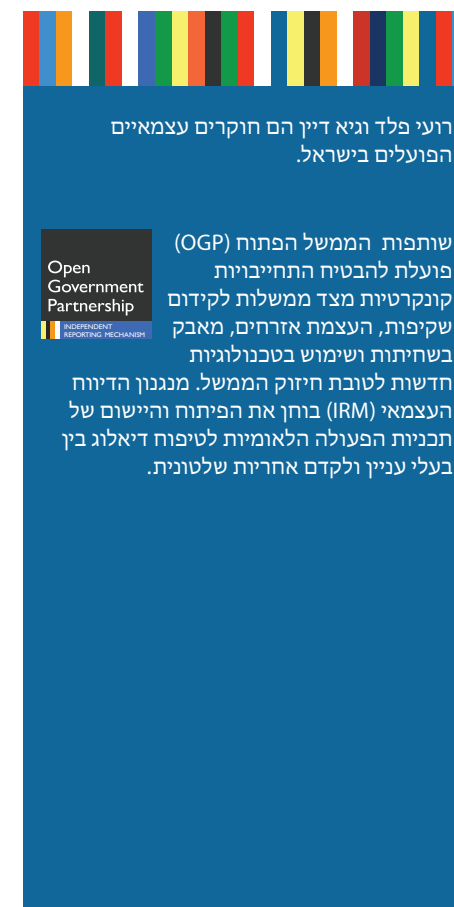
החל מ-2014, כל דו"חות ה-IRM של ה-OGP כוללים חמש המלצות מרכזיות הנוגעות לתכנית הפעולה הבאה של ה-OGP. ממשלות אשר משתתפות ב-OGP נדרשות להגיב לאותן המלצות מרכזיות בדו"חות הפנימיים השנתיים שלהן. ההמלצות בנויות לפי שיטת S.M.A.R.T, הן ספציפיות, מדידות, ניתנות למענה, רלוונטיות ותחומות בזמן. בהתאם לממצאים אלו,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

חמש ההמלצות לפי שיטת ה-SMART

1	חיזוק ההובלה החדשה של ה-OGP במשרד ראש הממשלה על מנת להעצים את המנדט שניתן ראש רשות התקשוב, במסגרת אחריותו על תיאום ויישום יזמות ה-OGP.
2	הרחבת היקף המעורבות של ארגוני החברה האזרחית בישראל כדי לכלול בפעילויות הקשורות ל-OGP ארגונים ואנשים פרטיים שלא עובדים עם הממשלה.
3	מחויבות 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).
4	להבטיח כי ההתחייבויות בתכניות העבודה בעתיד יתמקדו בבעיות חברתיות, פוליטיות, כלכליות או סביבתיות, ולא בגישות הרחבות יותר לפיתוח הנחיות להשתתפות ולמאגרי מידע.
5	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.

דרישות הזכאות: 2016

על מנת להצטרף ל-OGP, ממשלות חייבות להפגין מחויבות לקיומו של ממשל פתוח, מחויבות 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.



1.1 ההיסטוריה של ההשתתפות ב-OGP

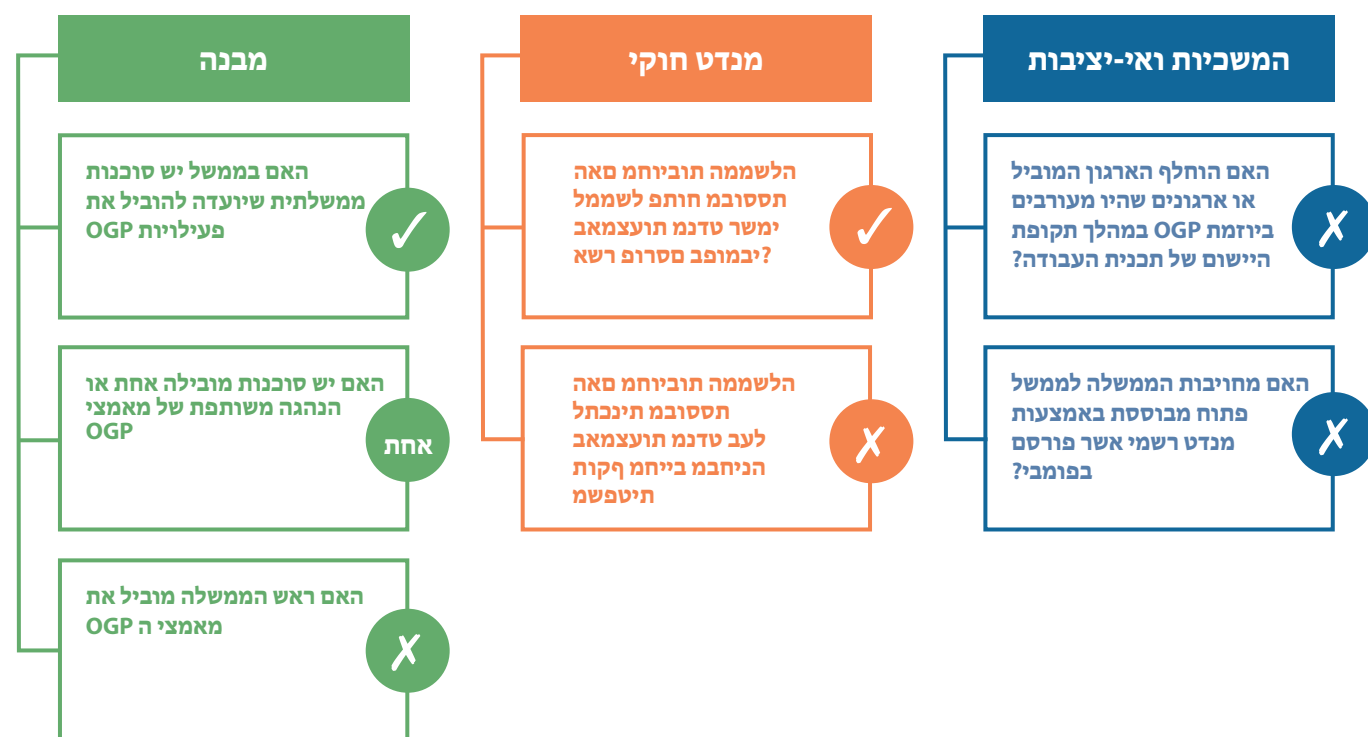
שותפות הממשל הפתוח הבין-לאומית (OGP) היא יזמה בין-לאומית התנדבותית המערבת כמה בעלי עניין, ומטרתה להבטיח את קיומן של התחייבויות קונקרטיות של הממשל כלפי אזרחיו, לקדם שקיפות, להעצים את כוחם של האזרחים, להיאבק בשחיתות ולהשתמש בטכנולוגיות חדשות כדי לשפר את הממשל. ה-OGP מאפשר לקיים פורום בין-לאומי של דיאלוג ושותוף 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 במיזם¹.

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 תכנית פעולה ובהן פירוט של התחייבויות קונקרטיות לתקופה ראשונית של שנתיים. תכנית 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 פורמיות קיימות או ליזום פעולות בתחומים אחרים לחלוטין.

1.1 | ההיסטוריה של ההשתתפות ב-OGP



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.

משרדו של ראש רשות התקשוב (CIO) הוא המשרד המוביל אשר אחראי להתחייבויות ה-OGP של ישראל. משרד זה מנהל את רשות התקשוב 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 ויזמות שקיפות דומות. למרות זאת, למשרד זה אין כל סמכויות 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 התקשוב, מהמשרד לשפיר השירות לאזרח (במשרד ראש הממשלה), מהיחידה הממשלתית לחופש המידע (במשרד המשפטים), מהאגף לממשל וחברה (במשרד ראש הממשלה) וממשקיף מטעם הכנסת.

פעילות ה-OGP כולה מבוססת על החלטת הממשלה מ-1 באפריל 2012³, שמחייבת את הרשות המבצעת. הממשלה אימצה את תכנית הפעולה השנייה של המדינה, והדבר בא לידי ביטוי בהחלטת הממשלה נוספת שהתקבלה ב-28 באפריל 2015.⁴ החלטה זו מבססת שוב את תוקפה המחייב של תכנית

טבלה 1.2 | השתתפות מוסדות הממשלה בOGP

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 הממשלה 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 התחייבויות 5 ו-6⁵.

לסיים, חשוב לציין שישאל 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, ופעילות פקידי 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 סמכויות 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, והסמכויות העיקרית שנוגעת ל-OGP נותרה בידי של ראש רשות התקשוב (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.

1.3 | השתתפות מוסדית ב-OGP

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

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 תבצע בנוגע לכל אחד ממשרדי הממשלה).

כיצד המוסדות משתתפים		משרדי ממשלה, מחלקות וסוכנויות	הגוף המחוקק	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			

¹ מכתב מראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו לסגנית מזכירת המדינה האמריקנית מריה אוטור (22 לאוגוסט 2011) <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LOI%20Israel.jpg>

² 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.

³ החלטת הקבינט 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> ⁴ <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2015/Pages/dec2498.aspx>

החלטת קבינט 2498 של הממשלה ה-33. “תכנית פעולה לממשל פתוח עבור השנים 2015-2015” (28 באפריל 2015)

⁵ Data.gov נתמכת על ידי החלטה 2097 מ-10.10.2014 והחלטה 1933 מ-30.8.2016.

⁶ ראו: Jacob Shamir, *Pluralistic Ignorance Revisited: Perception Of Opinion Distributions In Israel*, 5(1) INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC OPINION RESEARCH 22 (1993).

⁷ 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 המוזמנים לתרום לתהליך ההתייעצות, אך לא היה אף ניסיון מרוכז להשיג משוב מסוכנות ממשלתיות שהיה גדול יותר מן[“5”]- אלו שמצוינים בהערות השולים 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.

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.

טבלה 2.1 | תהליך שותפות הממשל הפתוח הלאומי

שלב 1 of 7 מרכזיים			
לפני	1 התהליך ולוח הזמנים וזמינותם	2 הודעה מראש	3 הגברת מודעות
	X לוח הזמנים והתהליך היו זמינים טרם ההתייעצות	X נמסרה הודעה מראש בדבר ההתייעצות	X הממשלה יזמה פעולות להגברת המודעות
	4 ערוצים מגוונים	5 תיעוד ומשוב	
	X נערכו התייעצויות מקוונות ✓ נערכו התייעצויות פנים אל פנים	X הוצגו סיכומי ההערות שנתקבלו	
במהלך	6 כונס פורום בעלי עניין קבוע		
	X האם התקיים פורום שכזה?	X האם הוא נפגש באופן סדיר?	
לאחר	7 דוח ההערכה העצמית של הממשלה		
	✓ תקופת הערות בת שבועיים על הדוח ✓ הדוח מתייחס להערות המרכזיות של החוקרים העצמאיים	✓ פורסם דוח הערכה עצמית שנתי X הדוח זמין באנגלית ובשפה המנהלית	

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 להתיעצות 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 כמעט 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 פגישה 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-OGP, התחייבו ממשלות להגדיר פורום שיסדיר את הייעוץ בין כמה בעלי עניין בנוגע ליישום ה-OGP. 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 מוגובה בהחלטת קבינט.⁴ 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"פאסה", 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 מצבי 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-וועדות 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 תתי-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 ובעיות 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 מיינמלית 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.

2.3 תרשים | המלצות מרכזיות מתכנית העבודה הקודמת

1	הקמת ישות ממשלתית בעלת הכוח הנחוץ ליישם ולהוביל את כל יזמות הממשל הפתוח	זוכה למענה?	משולב אל תוך תכנית הפעולה הבאה?
2	הקמת פורומים בין-מגזריים כדי לקדם תכניות ממשל פתוח ולהקצות מנהיג חדש שיפעיל מחדש את פורום הממשל הפתוח	זוכה למענה?	משולב אל תוך תכנית הפעולה הבאה?
3	מאמצי הסברה לקידום השתתפות ציבורית ושימוש בכלים שמתאימים לפעילות ה-OGP וליזמות אחרות	זוכה למענה?	משולב אל תוך תכנית הפעולה הבאה?
4	מאמצי הסברה לקידום השתתפות ציבורית ושימוש בכלים שמתאימים לפעילות ה-OGP וליזמות אחרות	זוכה למענה?	משולב אל תוך תכנית הפעולה הבאה?
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	זוכה למענה?	משולב אל תוך תכנית הפעולה הבאה?
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.	זוכה למענה?	משולב אל תוך תכנית הפעולה הבאה?
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 ולשתמש באתר הממשלתי; לקרוא ליצירת תיעוד ראוי לשיבות הממשלה והרשויות הציבוריות	זוכה למענה?	משולב אל תוך תכנית הפעולה הבאה?

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 יישמו 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 כוללת 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 מכוננות להשיג שינויים משמעותיים בפתיחות הממשל בישראל – הן מתמקדות בהערכת המצב וביצירת הסדרים שאמורים לתמוך בפתיחות 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. התחייבויות 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 והמדידות 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?
- 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 ככוכב, 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.
 - 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 ככוכב.

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 ל³ OGP Explorer.

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.

¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance" (June 2012, updated April 2015), http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/%2520ArticlesGov%2520Apr%252021%25202015_0%5B1%5D.pdf.

² פאנל המומחים הבין-לאומי שינה אזכור זה ב-2015. למידע נוסף ראו: (Independent Reporting Mechanism, 6 May 2015 (see "IRM to Raise the Bar for Model Commitments in OGP" <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

³ bit.ly/1KE2Wll

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| 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 מכסה.

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 מכסה.

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				ספציפיות	רלוונטי לערכי ה OGP	השפעה פוטנציאלית				עמידה בלו"ז עמידה	השלמה										
				גבוה	בינוני	נמוך	ללא	טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית ושקופות.	שימוש בחידושים	אחריות ציבורית	השתתפות אזרחית	גישה למידע	טרנספורמטיבי	מתון	חלש	ללא		הושלם	גבוה	נמוך	טרם החל
כללי ¹																					
1.1 עמדת משרד המשפטים																					
1.2 הסדרת מעמד היחידה לחופש המידע																					

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

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 לטיטות ההצעה בזמן הקמת היחידה).

2. הממשלה יכולה להגדיר פרק זמן של 2-4 חודשים לצורך התייעצות ציבורית ותגובות להצעות, ולאחר מכן לערוך טיטת החלטה ביידון. 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 נציבות 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.

¹ ראיווח על התנגדות משרד הפנים לאפשר ליחידה לפקח על עניינים הנוגעים לחופש המידע ברשויות המקומיות: Sharon Pulver, "Interior Ministry Shock: Increasing transparency in local government" (15 Sept. 2016 <http://www.haaretz.co.il/news/politi/.premium-1.3068627>)

² הדו"ח השנתי של יחידת חופש המידע לשנת 2015, עמ' 26: <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)

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 29.12.13.¹

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:

- יצירת פרקטיקה שוטפת של העלאת מידע (תשובות, הסכמים והיתרים) לאתר.
- 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	ספציפיות				רלוונטי לערכי ה OGP				השפעה פוטנציאלית				עמידה בלו"ז	השלמה			
	גבוה	בינוני	נמוך	ללא	טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית ושקיפות.	שימוש בחידושים	אחריות ציבורית	השתתפות אזרחית	גישה למידע	מתון	חלש	ללא		הושלם	גבוה	נמוך	טרם החל
כללי		✗					✗		✗	✗			כן		✗		
2.1 העלאת מידע לאתר		✗					✗		✗				כן		✗		
2.2 הרחבת בסיס המידע ושיפור בנגישות האתר			✗				✗		✗	✗			כן			✗	

הקשר ויעדים

הפרוצדורה הטכנית הכרוכה בהגשת בקשה לקבלת מידע מהווה מכשול משמעותי כאשר אדם פרטי ללא ניסיון רלוונטי קודם מתכוון להשתמש בחוק.² התחייבות זו אמורה לפשוט 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.

השלמה

המאמצים למימוש ההתחייבות החלו כמתוכנן, וננקטו 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.³ אף שהקמפיין אינו מוזכר באבני הדרך של ההתחייבות, הוא מבוסס על פרסומות ברדיו ובפייסבוק שמעודדות את הציבור לבקש לקבל מידע ממשלתי בעזרת האתר החדש.⁴ הפרסום גרם לעלייה של כמעט 100% בתנועת האתר, וכעת נכנסים אליו כ-180–350 משתמשים בכל יום.⁵ שנית, יחידת חופש המידע החלה להעלות באופן קבוע מסמכים אשר סופקו באמצעות בקשות אחרות לחשיפת מידע.⁶

הממשלה מדווחת על עלייה של 67% בהגשת בקשות לקבלת מידע באינטרנט, ועל 620 מסמכים נוספים שהועלו לאתר.⁷ 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 למאי2016⁸.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.⁹ במהלך ריאיון עם היועץ המשפטי של התנועה לחופש המידע בישראל, הוא סיפר שהאתר מתעדכן לעתים תכופות, ושהכלים הסטטיסטיים שהוא מציע שימושיים.¹⁰

הצעדים הבאים

ההתחייבות יכולה להיות מושלמת בתזמון הולם. בתכנית 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.

^[1] ההחלטה נקראת "פרסום היתרים וחוזים בין המדינה וגופים פרטיים" ומורה על פרסום יזום של חוזים כאלו בכל משרדי הממשלה

^[2] מכשולים בירוקרטים מהווים בעיה במדינות רבות שיש בהן חוק לחופש המידע, אך בישראל המכשולים משמעותיים יותר. Global Right to Information Ratingn נתן לישראל ציון 66 מתוך 150, ורק 12 נקודות מתוך 30 אפשריות בציון שבוודק את פרוצדורות הגשת הבקשות לקבלת מידע.

^[3] לפעילויות קמפיין ראו: http://www.justice.gov.il/Publications/Articles/Pages/FOIWeekMay2015.aspx (משרד המשפטים 14.5.2015)

^[4] תשדירי רדיו הושמעו מעל 300 פעם בשתי תחנות רדיו בעברית ובתחנה אחת המשדרת בערבית. לדברי מודעות הפייסבוק נצפו על ידי 159,000 משתמשים.

^[5] ראו: https://goo.gl/ZfD8ya.

^[6] נכון 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 אותה רשות העלתה פי 3 יותר מסמכים ממשרד החינוך. שללא ספק חשוב יותר מבחינה ציבורית.

^[7] 2016" 17-2015: Midterm Report: Meeting the Action Plan Objectives, (Government of Israel, Sept. National Open Government Plan).

^[8] http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_Mid-Term-Self-Assessment-Report_2015-17_EN.pdf

^[9] "What is the Freedom of Information Act?" (Ministry of Justice - Government Freedom of Information Unit, 16 Sept. 2016).

^[10] מריאיון שנערך ב-28 בנובמבר 2016 עם אור סדן יועץ משפטי בתנועה לחופש המידע בישראל.

^[11] היועץ המשפטי של התנועה לחופש המידע בישראל בנובמבר 2016.

3 | הגברת השקיפות על אודות התקשרויות בין המדינה לגופים פרטיים

נוסח ההתחייבות

הרחבת המידע המוגש 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 שיוגש לציבור בתחום הוצאות המדינה.

המטרה העיקרית: הגברת השקיפות

אבני דרך:

- מעקב אחר יישום החלטת הממשלה
- סיוע בהטמעת שינויים במערכת דיווח הוצאות המדינה (מרכב"ה)
- 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

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

כללי

3.1 פיקוח על יישום החלטת הממשלה

3.2 הטמעת שינויים במערכת המרכב"ה

3.3 קביעת סטנדרטים לדיווח הוצאות המדינה

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.¹

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.² 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 והסברה.³

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.⁴

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.⁵

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.⁶ 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.⁷ אך אף שרשויות רבות מעלות מסמכים אלו, כמות החוזים המועלים לאינטרנט נותרה קטנה מאוד ביחס למספרם הכולל, כפי שציינה היחידה לחופש המידע.⁸

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.⁹ 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:

- מספר החוזים המפורסמים (כאחוז מכלל חוזי הממשלה)
- 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.

^[1] לדוגמה, הסכום הכולל של הוצאות משרדי הממשלה ברבעון הראשון של 2015 הוא 4.2 מיליארד ₪. ראו: https://foi.gov.il/node/2407

^[2] ראו כאן: http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/PeilotHayehida/DohotHayhida/ReportsPro/Pages/hitkashrout2016.aspx

^[3] "https://foi.gov.il", (Ministry of Justice - Government Freedom of Information Unit, 16 Sept. 2016), What is the Freedom of Information Act?

^[4] ראו ה"ס 8.

^[5] ראו דיווח של היחידה לחופש המידע בנוגע ליישום החלטת הממשלה המורה על פרסום החוזים: http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/GlobalDocs/Update1116.pdf

^[6] 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; 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

^[7] ראה בקישור שבה"ס 36

^[8] דו"ח בנוגע להיענות מצד כמה רשויות ממשלתיות זמין באתר היחידה לחופש המידע: (Ministry of Justice 2017: "Advertising report quarterly engagements", http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/PeilotHayehida/DohotHayhida/ReportsPro/Pages/hitkashrout2016.aspx

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 האחוד

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

מוסדות תומכים: מטה ישראל דיגיטלית, משרדי הממשלה ויחידות הסמך

סקירה כללית של ההתחייבות	ספציפיות				רלוונטי לערכי ה OGP				השפעה פוטנציאלית				עמידה בלו"ז				השלמה			
	גבוה	בינוני	נמוך	ללא	טכנולוגיים לקידום אחרים	שימוש בחידושים	צבורית ושקיפות.	אחריות ציבורית	השתתפות אזרחית	גישה למידע	טרנספרומטיבי	מתון	חלש	ללא	השלם	גבוה	נמוך	טרם החל		
כללי		X								X			X		כן	X				
4.1 תכנית להקמת האתר ושיתוף הציבור בה		X								X			X		כן	X				
4.2 תכנית להקמת האתר ושיתוף הציבור בה		X								X			X		כן	X				

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.

אף שנכון לתאריך היעד האתר היה מעבר ל"גרסה ראשונית", חוקרי ה-IRM סבורים כי השימוש שבו יהיה מוגבל.⁴ טיטות 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 מהתפיסה המסורתית 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.

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

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

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 האחוד הפכה לזמינה במרץ 2016.² נכון

לעכשיו, האתר זמין בשפה העברית ויש בו מאפיין אחד שזמין גם באנגלית.³

^[1] http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/PeilotHayehida/DohotHayhida/ReportsPro/Pages/hitkashrout2016.aspx

^[2] https://www.gov.il/exfiles/dochtikshuv/2015/index.html#567-566/z

^[3] ראו:https://goo.gl/Fqx4Hw (בעמ' 13). החוקרים וידאו שהאתר אכן פעל ב-30 ביוני 2016.

^[4] www.gov.il

^[5] 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 | התחייבות DATA.GOV

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 2015

סקירה כללית של ההתחייבות	ספציפיות				רלוונטי לערכי ה OGP				השפעה פוטנציאלית				עמידה בלו"ז	השלמה			
	גבוה	בינוני	נמוך	ללא	טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית ושקיפות.	שימוש בחדושים	אחריות ציבורית	השתתפות אזרחית	גישה למידע	טרנספרמטיבי	מתון	חלש	ללא	השלם	גבוה	נמוך	טרם החל
כללי		✗			✗			✗	✗			✗		כן	✗		
5.1 עידוד חשיפת מאגרים ממשלתיים חדשים			✗		✗			✗				✗		כן	✗		
5.2 שיפור איכות המאגרים המפורסמים			✗		✗			✗				✗		כן	✗		
5.3 דיאלוג עם המפתחים והגדרת דרישות					✗			✗	✗			✗		כן	✗		
5.4 מיפוי המאגרים הממשלתיים המרכזיים		✗			✗			✗				✗		כן	✗		

הקשר ויעדים

הממשלה הישראלית מחזיקה בכמות גדולה של מאגרי ידע ממשלתיים שאינם נגישים לשימוש נוח על ידי הציבור.¹ מספר מצומצם מאוד של מאגרי מידע זמינים לשימוש של הציבור, של ארגוני חברה אזרחית או של גופים פרטיים.

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

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 ב2017. 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.³ 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.⁴ 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

^[1] המספר המדויק לא ידוע, אפילו לממשלה עצמה. החלטת הממשלה 2985 מ-14 במרץ 2011 קבעה כי על משרדי הממשלה לפרסם תוך90 יום את רשימת מאגרי הנתונים שלהם. ראו באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה: http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des2985.aspx או 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 אילן אליו היו צריכים משרדי הממשלה לדווח על אותם מאגרים, צוטט כשאמר "נכון לעכשיו אבחנו לא יודעים אפילו אילו מאגרי מידע קיימים". ראו כתבה מעיתון כלכליסט: עומר כביר "מאגרי המידע של הממשלה יהיו פתוחים בפני הציבור כברירת מחדל". http://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3696908,00.html, (1.9.2016). calcalist.co.il אך דו"ח שבוצע ב-2016 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

^[2] מאות אלפי מאגרי מידע. ראו:

^[3] Deloitte, "The Financial Value of Data Driven Innovation", p. 64 (2016): https://goo.gl/1JuJUl

^[4] נציגים מסדנת הידע הציבורי ומהתנועה לחופש המידע, במהלך פגישת בעלי עניין בתל-אביב, 28 באוגוסט 2016, וראיון טלפוני עם הגברת שבי קורזן, ראש הסדנא לידע ציבורי, 11 בפברואר 2017.

^[5] ראו data.gov.il

^[6] ראיון עם אילנה פייצ'ו (משרד ראש הממשלה) ב-25 בספטמבר 2016, וראיון טלפוני עם תומר לוטן (ראש המרכז להעצמת האזרח בישראל), ב-14 בנובמבר 2016.

^[7] כפי שדווח ב-28 באוגוסט 2016.

^[8] השם נשמט לטובת חסיין המקור ("יו"ר של ארגון חברה אזרחית מובילה בדצמבר 2016).

הראשוני במסגרת בחירת מאגרי המידע שלהם יש לתת קדימות.⁵ הם הוזמנו לשתי פגישות עם פקיד ממשד 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".⁶

הצעדים הבאים

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

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

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 בכלי 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 הסמן הנמדדות

תאריך התחלה: 1 בינואר 2014

תאריך סיום: 31 לדצמבר 2015

סקירה כללית של ההתחייבות	ספציפיות				רלוונטי לערכי ה OGP				השפעה פוטנציאלית				עמידה בלו"ז	השלמה			
	גבוה	בינוני	נמוך	לא	טכנולוגיים לשימוש בחדושים ציבורית ושקיפות.	אחריות ציבורית	השתתפות אזרחית	גישה למידע	טרנספרטנטי	מתון	חלש	לא		הושלם	גבוה	נמוך	טרם החל
כללי		X						X			X		לא		X		
6.1 מדידת 10 גופים הנותנים שירות לציבור		X									X		כן	X			
6.2 פרסום דוח שנתי עבור שנת 2014		X						X					כן	X			
6.3 הרחבת המדידה לנותני שירות פרונטלי			X								X		לא			X	
6.4 בחינת שיטות של מדינות אחרות להרחבת המדידה			X									X	כן			X	

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 OGP¹. 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.² 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.³ 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.⁴ 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.⁵ 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.

¹ 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)

² <https://www.gov.il/ex les/dochtikshuv/2015/ les/assets/common/.downloads/publication.pdf>

³ תמר פלד-אמיר (חטיבת חברה וממשל במשרד ראש הממשלה) ריאיון, 28 בספטמבר 2016.

⁴ אילנה פינצ'ו (משרד ראש הממשלה) ריאיון, ב-25 בספטמבר 2016.

⁵ כפי שמצוין בהערות הממשלה שהתקבלו לטיוטת דו"ח זה ב-13 במרץ 2016

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 שלי שיבות ווועדות 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

סקירה כללית של ההתחייבות	ספציפיות				רלוונטי לערכי ה OGP				השפעה פוטנציאלית				עמידה בלר"ז	השלמה			
	גבוה	בינוני	נמוך	ללא	טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית ושקיפות.	אחריות ציבורית	השתתפות אזרחית	גישה למידע	מתון	חלש	ללא	טרנספארמטיבי		השלם	גבוה	נמוך	טרם החל
כללי		X			X		X	X	X			X	כן		X		
7.1 הרחבת אתר הכנסת		X			X			X				X	כן	X			
7.2 פגישות עם החברה האזרחית			X					X	X				כן	X			
7.3 הצגת חקיקה		X			X			X				X	כן		X		
7.4 פיתוח שיטה משולבת לפרסום מידע על החקיקה		X			X			X			X		כן		X		

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 אתרים 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 שמשיק במידה רבה לשיח המשפטי.

ניתן לבחון באופן אובייקטיבי את יישום ההתחייבות על ידי בדיקה של מאגר המידע באתר הכנסת.¹ אך בהתחייבות חסרים מבחני ביצוע או הישגים. ההתחייבות רלוונטית לסוגיית הנגישות למידע, מכיוון שהיא מאפשרת לאזרחים להיחשף לפעילות הממשל על ידי בחינת החקיקה הנוכחית והטיטוטות 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"²).

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 הכנסת³ 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.⁴ 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. טיטוטות 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 בתכנית 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.⁵

^[1] http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawAboutSite.aspx

^[2] https://goo.gl/b5uLTZ

^[3] http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawHome.aspx

^[4] ד"ר תהילה שולץ-אלטשולר (המכון הישראלי לדמוקרטיה), ספטמבר 2016.

^[5] המידע ניתן לחוקרים על ידי כמה נציגים מארגוני חברה אזרחית שהוזמנו לקחת חלק בתהליך.

8 | פיתוח ארגז כלים ממשלתי לשיתוף בעבודת הממשלה

נוסח ההתחייבות

פיתוח כלים מקוונים שישמשו 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-מגוריים. 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 משיים וטכנולוגיים, לביצוע תהליכי שיתוף במשרדים בצורות שונות:

- המשך פיתוח והפעלת הכלים והיישומים הטכנולוגיים לביצוע תהליכי שיתוף במשרדים על ידי ממשל זמין.
- הקמת מאגר מפעלים כלל-ממשלתי בהובלת אגף ממשל וחברה, ובאמצעות מנהל הרכש, שיסייעו למשרדי הממשלה בהפעלת תהליכי שיתוף ציבור משיים 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

סקירה כללית של ההתחייבות				ספציפיות	רלוונטי לערכי ה OGP				השפעה פוטנציאלית				עמידה בלוג"עמידה	השלמה							
				גבוה	בינוני	נמוך	ללא	טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית ושקיפות.	שימוש בחידושים	אחריות ציבורית	השתתפות אזרחית	גישה למידע	טרנספורמטיבי	מתון	חלש	ללא		הושלם	גבוה	נמוך	טרם החל
כללי					X			X			X				X	X	לא	X			
8.1 פיתוח חמישה כלים/יישומים מקוונים					X				X		X				X	X	כן	X			
8.2 מאגר ספקים לתהליכי שיתוף ציבור מקוונים ופיזיים						X		X			X				X	X	לא	X	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 2006.¹ מטרתה של התחייבות זו היא להגביר את שיתוף הציבור בתהליכי קבלת

היעילה ביותר לקדם יזמות כאלו. כלים רבים המיודעים לתמוך ב"סיעור מוחות" עם הציבור כבר קיימים וזמינים במדינה (לרוב דרך האינטרנט) ויכולים לשמש את משרדי הממשלה.² 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:³

- כלי לעריכת סקרים באינטרנט
- כלי לניהול ידע קהילתי
- פלטפורמה לדיון בפורמט שולחן עגול
- פלטפורמה להעלאת בלוגים
- 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 2016.⁴ 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.⁵

נציגים מארגוני המגזר השלישי שרואיינו על ידי חוקרי ה-IRM היו מודעים לפעילות זו אך לא השתתפו בפעילות שיתוף אזרחים ספציפיות.⁶ 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.

^[1] מלחמת לבנון השנייה (2006), עוררה מחאה ציבורית נוכח היעדר התיאום במאמצי הסיוע ראו לדוגמה:

^[2] Hagai Katz, EinatRavivet. 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/ctr/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).

^[3] זמין דרך קישור: https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/npf.2016.7.issue-2/npf-2016-0005/npf-2016-0005.pdf.

^[4] כלים קיימים ניתן למצוא באתר האינטרנט "OGP Toolbox": https://ogptoolbox.org/en/tools/?q=democracys וגם בקישורים הבאים:

https://opengovfoundation.org

http://www.communitymatters.org/blog/let%E2%80%99s-get-digital-50-tools-online-public-engagement

^[5] ריאיון עם הגברת תמר פלד-אמיר ממשרד ראש הממשלה. 28 בספטמבר 2016.

^[6] שם.

^[6] כפי שתואר במסגרת פגישה עם בעלי עניין ב-28 באוגוסט 2016.

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 היוזימויות 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.

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:

- גיבוש מדיניות לשיתוף הציבור בעבודת הממשלה.
- 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	ספציפיות				רלוונטי לערכי ה OGP				השפעה פוטנציאלית				עמידה בל"ז	השלמה			
	גבוה	בינוני	נמוך	ללא	טכנולוגיים לקידום אחריות ציבורית ושקיפות.	אחריות ציבורית	השתתפות אזרחית	גישה למידע	טרנספורמטיבי	מתון	חלש	ללא		הושלם	גבוה	נמוך	טרם החל
כללי			✗				✗				✗		לא		✗		
9.1 פרסום מדריך לשיתוף הציבור			✗				✗				✗		לא		✗		
9.2 גיבוש תפיסה ריכוזית				✗			✗				✗		כן		✗		
9.3 קיום פגישות			✗				✗				✗		כן		✗		
9.4 ליווי או הובלת ארבעה תהליכים משמעותיים				✗			✗				✗		כן		✗		
9.5 ליווי ועידוד הקמת פורומים בפורמט שולחן עגול				✗			✗				✗		כן		✗		

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 שההתחייבות 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.¹ בנוסף, התוצאות של תהליכים אלו אינן באות לידי ביטוי בהחלטות ממשלה.² 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.³

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 לפניה.

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).⁴

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

- השקת אתר ממשלתי שהוקדש לנושא בשנת 2010⁵
- תהליך התייעצות מסיבי באינטרנט בנוגע להסדרת פרויקט Google Streetview⁶
- התייעצות ציבורית פתוחה בוועדה ממשלתית-ציבורית שהוקמה לאחר המחאה החברתית ב2011
- תהליך התייעצות ציבורית בנוגע לשילוב העולים מאתיופיה בחברה שנערך בשנת 2014.⁷

לדברי גורמים בממשלה, תהליכי התייעצות דומים ממשיכים להתקיים במסגרת ועדות אשר אחראיות על גיבוש מדיניות ממשלתית בתחומים אחרים.⁸

בנוסף, הממשלה התקשרה עם ארגוני חברה אזרחית במהלך העשור האחרון מתוך כוונה לקדם הקמת פורומים בפורמט שולחן עגול.⁹ 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 מוקדמות (אם יש)

מספר הפורומים בפורמט שולחן עגול שאורגנו על ידי משרדי הממשלה עלה בהדרגה.¹⁰ 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").¹¹

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:

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

^[1] 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 ב2016 כפי שמתואר באתר האינטרנט של חטיבת "חברה וממשל" השייכת למשרד ראש הממשלה http://www.pmo.gov.il/policyplanning/shituf/Pages/roundtable.aspx

^[2] אזי לב-און, שיתוף דיון ציבורי (דליברטיבי) בישראל בדוח התקשורת השנתי (2014) זמין ב: http://aunmedia.org/sites/default/files/mediareport/ch5.pdf

^[3] נגיד, מנחם, שיתוף ציבורי בשלטון המקומי: הכיסון המעשי ולקחיו (2015), המכון הישראלי לדמוקרטיה) זמין ב: http://www.kotar.co.il/KotarApp/Viewer.aspx?nBookID=102693105#3.9309.6.default

^[4] ההתכתבות עם תמר פלד-אמיר (חטיבת חברה וממשל במשרד ראש הממשלה) ב-11 בפברואר 2017

^[5] נכון לזמן כתיבת הדו"ח האתר לא פעיל: https://shituf.gov.il/. ראו גם: (2011) OECD, The Call for Innovative and Open Government, p. 145

^[6] David Shamah, The View from the Israeli Street. Jerusalem Post, (April 27, 2011) available at: http://www.pressreader.com/israel/jerusalem-post/20110427/282849367542262

^[7] הוצג ותועד באתר ייעודי: newway.gov.il

^[8] לדוגמה: התחייבות בנוגע למדיניות ממשלתית בנוגע למיקור חוץ של שירותים חברתיים –

^[9] תהליך זה הפך לרשמי בהחלטת הממשלה 2008, אך החל קודם לכן. להחלטה מס' 3190 מ-24 בפברואר: "יחסי הממשלה, ארגוני חברה אזרחית המגזר העסקי בהשגת יעדים ציבוריים" http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des3190.aspx

^[10] ריאיון עם תמר פלד-אמיר (חטיבת חברה וממשל במשרד ראש הממשלה) נערך ב-28 לספטמבר 2016.

^[11] סיכום מפגשי השולחן העגול ב2014 זמינים כאן: http://www.sheatufim.org.il/multimedia/upl_doc/doc_140615_121997.pdf

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 ואחריותיות 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 מיעדות 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 העיתונות וחופש המידע. אך למרות זאת, חופש העיתונות בישראל הוגבל לאחרונה, והעיתונות בישראל 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 הזדהה 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 הנפוץ 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", "דיעות אחרונות" ואת משפחת מוזס שלה הוא שייך. נתניהו האשים את העיתון בהובלת קמפיין להחלפת ממשלתו בממשלת 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 עוזריו עובד 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 על 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) הגיע 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 בטחון 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 הדרושת הקמת אתרי אינטרנט ממשלתיים בשפה הערבית, הזמניות 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 בחקירות המעלות 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 שכחים 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 אחדו. 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 מצומם) 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 של 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 ארגוני 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.

	
1 ישראל מדורגת במקום ה-23 במדד התוצר לנפש, לפי קרן המטבע הבין-לאומית: "World Economic Outlook Database" https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx .	
2 לקריאה נוספת: (2009) "Startup Nation: The Story of Israel's Economic Miracle". (Dan Senor & Saul Singer).	
3 החלטת 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).	
האתר שהוקדש לתהליך ההתייעצות זמין בקישור: http://www.newway.gov.il/newway/home	
4 33,000 ארגוני מגזר שלישי רשומים בישראל, מתוכם 15,000 נחשבים לפעילים. בנוסף, 900 חברות ללא מטרת רווח פועלות גם הן למען האינטרסים הציבוריים. מידע על הנושא ניתן למצוא באתר האינטרנט של משרד המשפטים: http://www.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/units/RashamAmutot/Pages/About.aspx	
ראה גם: http://israelnonprofitnews.com/guide-to-non-profits	
5 The Guardian	
6 ראה "חטיבת חברה וממשל": http://www.pmo.gov.il/policyplanning/shituf/Pages/newTzibur.aspx	
7 אתר המשמר החברתי: http://hamishmar.org.il/about-us-2	
8 www.meida.org.il ; החוקר רועי פלד שימש בתפקיד יו"ר התנועה בשנים 2006-2011 ומכיר את פעילותה באופן קרוב ביותר.	
9 ראו בעניין זה: http://goo.gl/ZMUYYkk Ruth Eglash & William Booth, "Israeli NGOs decry `deeply anti-democratic move` as new law approved", Washington Post (July 12, 2016), available at: http://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/07/12/israeli-ngos-decry-deeply-anti-democratic-move-as-new-law-approved/	
10 Times 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	
13 חוק חופש המידע בישראל מדורג במקום 88 בהשוואה לשאר העולם. ראו: "Global Right to Information Rating" by the Centre for Law and Democracy, http://www.rti-rating.org/country-data .	
14 הדו"ח של Freedom House 2017 על ישראל: https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/israel	
15 ראו:	
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	
16 יו"ר הקואליציה הברזי 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 מיזי 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	
17 The 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	
18 Ruth 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	
20 "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.haaretz.com/israel-news/elections/.premium-1.641590 http://www.timesofisrael.com/netanyahu-pans-newspaper-mogul-for-slandering-him	
21 (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	
22 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	
24 http://b.walla.co.il/item/3019539 [in Hebrew]	
25 תקציר היסטורי של הסכסוך מופיע באתר האינטרנט החינוכי של http://www.nytimes.com/learning/teachers/studentactivity/20090109gazahistory.pdf : New York Times; וגם באתר http://www.bbc.co.uk/newsround/20436092 : BBC.	
26 רפי מלניק, תמיר קוגוט ואביחי ליפשיץ, ניתוח תקציב המדינה לשנים 2016-2015, 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 מנהלתיים, להורות לצבא לחשוף נתונים בנוגע למצור על עזה. בתגובה כתב פובליציסט בעיתון מוביל כי החלטה כזו "מצילה את החמאס". בן-דודר ימיני, "המשפט בשירות חמאס", nrg.com , 5ה לאפריל 2011.	
29 http://www.nrg.co.il/app/index.php?do=blog&encr_id=f2b4c1b555be76d1e6d7b777256ea0370&id=2315&page=8 במקרה אחר, חברת כנסת הייתה צריכה לעתור לבית המשפט העליון כדי להביא לפרסום חלקים לא-חסויים מתוך חומרים של ועדת החקירה שבדקה היבטים שונים של מלחמת לבנון השנייה, ותקלה בהתנגדות עזה מצד חלק מחברי הוועדה: גלרון' כ' וועדת הבדיקה הממשלתית (2007) http://elyon1.court.gov.il/heb/elyon/PADI%20Splits/SB1/SB1_14_258-07.pdf http://versa.cardozo.yu.edu/opinions/galon-v-government-commission-investigation ; http://versa.cardozo.yu.edu/opinions/galon-v-government-commission-investigation	
30 ראו נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: http://www.cbs.gov.il/shnaton67/st02_02.pdf .	
31 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	
32 "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 .	
33 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	

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.

חמש ההמלצות לפי שיטת ה-SMART

1	2	3	4	5
חיזוק ההובלה החדשה של ה-OGP במשרד ראש הממשלה על מנת להעצים את המנדט שניתן לראש רשות התקשוב 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.	מחויבות ליצירת מנגנון ממשל פתוח עצמאי מחוץ לממשלה, למשל נציבות מידע המחזיקה 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.

³² Lee Yaron, "Israeli Government Websites Failing to Provide Arabic Translation", Haaretz.com (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 שנבכספים מהסתדרות העובדים: <http://www.timesofisrael.com/former-finance-minister-released-early-from-prison/>; ושר הפנים לשעבר (שכיום חוזר 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 ראיון עם רבקי דבש, ראש היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים. 18 במאי 2016.

³⁸ קיים מידע שנוגע לנופי 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 סיבב לשחרר תיעוד כלשהו מתוך פגישות הוועדות המוטיטריות או סקירה בנוגע להתנהלות הבנקים המסחריים אשר פועלים תחת פיקוחו.

VI | מתודולוגיה ומקורות

פגישות אלו כללו פגישות עם נציגי הממשלה האלה:

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

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

כמה פגישות עם הגברת רבקי דב"ש, ראש היחידה לחופש 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 פריק, ראש רשות התקשוב. 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 עדולמי), נערכה בספטמבר 2016 בתל-אביב. מטרת הפגישה הייתה לדון בטייטות ההערכה הפנימית של הממשלה.

ריאיון טלפוני עם הגברת תמר פלד-אמיר, מתאמת פרויקט באגף ממשל וחברה 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
- דניאל 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)

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 תכנית 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 טיטות 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.

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 פייגבלט
- היל היזנברג
- אנורא דהג'ושי
- ארנסטוולסקו-סנצ'ז
- מארי פרנקולי
- ג'ף לוביט
- שורס מאומווה
- פרדלין מקורמק-הייל
- סזירניק אנדרו קרוז-רוביו
- ברנדן הלוראן

מדובר בצוות קטן אשר ממוקם בושינגטון 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 שמשתתפות ביזמה לקחת על עצמן התחייבויות שאפתניות בהתאם לתפקודן בקטגוריות הזכאות של ה-OGP.

יחידת התמיכה ב-OGP מרכזת קריטריונים לזכאות על בסיס שנת. 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 למידה בחוקה 1= הצעת חוק המסדירה גישה למידע 0=אין חוק העוסק בנושא
הצהרות הון ⁴	2	2	ללא	הניקוד הגולמי של אינדקס EIU למעורבות אזרחים
מעורבות אזרחית (Raw)	3 ⁵ (5.59)	3 ⁶ (6.18)	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 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>, להערבות עדכניות, ראו: <http://www.obstracker.org>

³ שני מאגרי המידע שבהם השתמשו הן הראות חוקתיות ב: <http://www.right2info.org/constitutional-protections> חוקים, או הצעת 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/1clokyf](http://bit.ly/1clokyf) <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org> (Washington, DC: World Bank, 2009). [://bit.ly/13vGtqS](http://bit.ly/13vGtqS); Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (2009). <http://bit.ly/1EJLJ4Y> ⁵ למידע עדכני יותר, ראו: <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org> ⁶ ב-2014 אישרה הוועדה המנהלת של ה-OGP שינוי בנוגע למדד גילוי הנכסים, זאת נוכח החוק והוועדה 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

⁶ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents" (London: Economist, 2014). at: <http://bit.ly/18kEzCt>



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW Suite 500
Washington, DC 20005

