

שותפות ממשל פתוח

התוכנית הלאומית לממשל פתוח

דו"ח סיום 2015-2017

גיא דיין, חוקר עצמאי

תוכן עניינים

דו"ח סיום 2015-2017.....	1
תוכן עניינים	1
סקירה: ישראל	2
אודות ההערכה	5
אודות "תרומה לממשל פתוח?"	5
יישום ההתחייבויות	6
סקירה כללית של ההתחייבויות	6
1. הסדרת מעמדה וסמכויותיה	9
של היחידה הממשלתית לחופש המידע	12
2. הטמעת השימוש באתר המרכזי לחופש המידע	15
3. הגברת השקיפות בנוגע להתקשרויות בין המדינה לגופים פרטיים	18
החדש להנגשת מידע ושירותים ממשלתיים לציבור.gov.il. 4. הקמת אתר	21
5.gov.i. הנגשת מאגרי מידע לציבור באתר	24
6. מדידת שביעות הרצון משירותי הממשלה לציבור ומאיכות השירות בערוצים השונים	28
7. הגברת השקיפות של מידע בנוגע לחקיקה	31
8. פיתוח "ארגז כלים" ממשלתי לשיתוף בעבודת הממשלה	34
9. המשך גיבוש והטמעה של תהליכי "שיתוף ציבור" בעבודת הממשלה	38
הערה מתודולוגית	

תוכנית הפעולה השניה של ישראל התמקדה בשיפור חוק חופש המידע וגישה למידע, וכן בשימוש בטכנולוגיה להגדלת שיתוף הציבור. ביישום תוכנית הפעולה נראה שיפור בתהליך ההיועצות בהשוואה לתוכנית הקודמת, ובייחוד רמה מוגברת של מעורבות עם החברה האזרחית. עם זאת, כמה מההתחייבויות המבוצעות היו לא-שאפתניות, וקשורות קשר רופף בלבד לעקרונות של שותפות ממשל פתוח (Open Government Partnership, להלן OGP). בהמשך הדרך, על הממשלה להמשיך לערב בעלי עניין בפיתוח תוכנית הפעולה השלישית ולקבוע מטרות שאפתניות יותר להתחייבויות.

שותפות ממשל פתוח (OGP) היא יוזמה התנדבותית בינלאומית שמטרתה לגבש התחייבויות ממשלתיות כלפי האזרחים לקידום שקיפות, העצמה אזרחית, מלחמה בשחיתות ושימוש בטכנולוגיות חדשניות לחיזוק המשילות. מנגנון הדיווח העצמאי (IRM –Independent Reporting Mechanism) מבצע הערכה של הפעילויות של כל המדינות החברות ב-OGP. דו"ח זה מסכם את התוצאות של התקופה מיולי 2015 ועד יוני 2017, וכולל התפתחויות רלוונטיות עד לחודש ספטמבר 2017.

טבלה 1: סקירה כללית		
סיום	ביניים	
9		מספר התחייבויות
סטטוס ביצוע		
6	4	בוצע
2	4	משמעותי
1	0	חלקי
0	1	טרם התחיל
התחייבויות עם...		
8	8	רלוונטיות ברורה לעקרונות OGP
0	0	פוטנציאל השפעה מהותית
8	8	ביצוע משמעותי או מלא
0	0	שלוש העקרונות לעיל (★)
תרומה לממשל פתוח?		
3		משמעותית
1		יוצאת מן הכלל
בהמשך הדרך		
4		מספר התחייבויות שנגרר לתוכנית הפעולה הבאה

ישראל החלה את חברותה ב-OGP באוגוסט 2011. פעילות OGP מתבססת על החלטת קבינט המתוארכת 1/4/2012, והמחייבת את הרשות המבצעת.

רשות התקשוב הממשלתי היא המשרד המוביל את התחייבויותיה של ישראל ב-OGP. מטה התקשוב הממשלתי הועבר מהאוצר למשרד ראש הממשלה בתחילת 2015. עם זאת, אין לרשות התקשוב הממשלתי סמכות מחייבת על רשויות אחרות, למעט משרדי טכנולוגיות מידע ותקשורת ממשלתיים. האחריות ליישום התחייבויות מסוימות מחולקת בין משרד המשפטים, הכנסת ויחידות ממשלד ראש הממשלה. פיתוח תוכנית הפעולה השניה של ישראל נדחה עקב הבחירות הכלליות וכינון ממשלה חדשה,

בנוסף למעבר רשות התקשוב הממשלתי מהאוצר למשרד ראש הממשלה.

תוכנית הפעולה השניה של ישראל, המוערכת בדו"ח זה, הניבה תוצאות מעורבות. יש התחייבויות שהובילו לשיפורים ניכרים, ברורים, ומשמעותיים בממשל פתוח, כגון אתר חקיקה חדש ומרשים בתוך אתר הכנסת וכן הפרסום הפרואקטיבי של חוזים ממשלתיים. להתחייבויות אחרות היתה השפעה מוגבלת יותר, למשל אתר הממשלה האחד, או שנכשל יישום מלא שלהן, כמו ההתחייבות להסדיר את הסמכויות של יחידת חופש המידע הממשלתית.

ישראל הגישה את תוכנית הפעולה השלישית שלה בדצמבר 2017, לקראתה הושק תהליך לשיתוף הציבור. לדברי הממשלה, מחצית מההתחייבויות שונו על בסיס הערות הציבור. עם זאת, השינויים לא מפורטים בדו"ח על תהליך ההיוועצות ועל כן קשה לאמוד אותם.

היוועצות עם החברה האזרחית במהלך היישום

למדינות החברות ב-OGP יש קווים מנחים בנוגע להיוועצות במהלך פיתוח ויישום תוכניות הפעולה שלהן.

באופן כללי, הממשלה לא ניהלה פורום על בסיס קבוע להיוועצות עם החברה האזרחית במהלך יישום תוכנית הפעולה השניה. הפורום הישראלי לממשל פתוח נפגש פעם אחת בתקופת פיתוח תוכנית הפעולה, אך לא נפגש במהלך היישום. יחד עם זאת, התחייבויות ספציפיות עירבו רמות משתנות של היוועצות עם עמותות אזרחיות מסוימות במהלך היישום. בעוד הממשלה פנתה אל חלק מהעמותות, עמותות אחרות פנו אל הממשלה ביוזמתן על מנת להציע הארות. היוועצויות אלו היו ברובן א-פורמליות ולא התנהלו על פי לוח זמנים מסודר. עמותות מסוימות תארו היוועצויות אלו כמשמעותיות, והרגישו שיש להן הזדמנות להשפיע על תהליך היישום, ואילו אחרות אמרו שהתהליך היה יותר אינפורמטיבי ופחות מייעץ. בסך הכל, רוב העמותות שהתראיינו לדו"ח זה טענו שהן ראו שיפור ניכר בסטנדרטים של ההיוועצות במשך השנה השניה של היישום, ושהממשלה פיתחה עניין כן יותר בהערוותיהן. למרות שרבים תארו את השנה הראשונה של ההיוועצות כמס שפתיים של הממשלה, הם חשו שהשנה השניה הביאה עמה היוועצות מעמיקה והזדמנות טובה יותר להשפיע על מהלכים ממשלתיים. לדוגמה, חברים ב"מרכז להעצמת האזרח" נועצו על החלטת הממשלה לפתוח את מאגרי המידע הממשלתיים, ו"התנועה לחופש המידע" היתה מעורבת בהכנות ההחלטה לשחרר מידע על חוזים ממשלתיים.

טבלה 2: היוועצות במהלך היישום

פורום סדיר עם בעלי עניין	ביניים	סיום
1. האם הפורום התקיים?	לא	לא
2. האם נפגש באופן סדיר?	לא	לא

טבלה 3: מידת השפעה ציבורית במהלך היישום

מידת השפעה ציבורית במהלך יישום תוכנית הפעולה השניה בישראל	ביניים	סיום
העצמה		
הממשלה העבירה את הסמכות לקבלת ההחלטות לנציגי החברה האזרחית		
שיתוף פעולה		
היה דיאלוג חוזר והציבור עזר לקבוע את המטרות		
שיתוף		X
הממשלה סיפקה משוב על התחשבות בהערות הציבור		
היוועצות	X	
הציבור העיר הערות		
הממשלה סיפקה לציבור מידע על תוכנית הפעולה		
יידוע		
אין היוועצות		
אין היוועצות		

אודות ההערכה

ניתן למצוא את המדדים ושיטת המחקר בחוברת IRM Procedures Manual¹. מדד אחד, "התחייבות מיוחדת" (⊕), דורש הרחבה עקב חשיבותו לקוראים ויעילותו בעידוד התחרות לראש רשימת המדינות החברות ב-OGP. התחייבויות אלו נחשבות כמרשימות ביותר מבין ההתחייבויות של OGP. על מנת לקבל כוכב, על ההתחייבות לעמוד במספר קריטריונים:

- התחייבויות אלו יהיו בעלות רמת פירוט בינונית או גבוהה. על ההתחייבות להסביר בבהירות את הפעילויות והשלבים הדרושים להערכת פוטנציאל ההשפעה שלה.
 - ניסוח ושפת ההתחייבות יבהירו את הרלוונטיות שלה לפתיחת הממשל. עליה להתייחס לפחות לאחד מעקרונות OGP של גישה למידע, מעורבות אזרחית ואחריותיות.
 - ההתחייבות תהיה בעלת פוטנציאל השפעה מהותית אם תבוצע לחלוטין.²
 - הממשלה תתקדם באופן ניכר בביצוע התחייבות זו בתקופת יישום תוכנית הפעולה, ותקבל משוב של ביצוע משמעותי או מלא.
- התחייבויות מיוחדות יכולות לאבד את מעמדן ככאלו אם מידת ההשלמה נופלת מהדרוש בתום תקופת יישום תוכנית הפעולה.
- לתוכנית הפעולה של ישראל אין התחייבויות מיוחדות.

לסיכום, הטבלאות בחלק זה מציגות טעימה מהמידע העשיר שנאסף במשך תהליך הדיווח. למידע המלא על ישראל ראו באתר OGP: www.opengovpartnership.org/explorer.

אודות "תרומה לממשל פתוח?"

על מנת להביע את השינויים בפרקטיקת הממשל, מנגנון הדיווח העצמאי הציג משתנה חדש, "תרומה לממשל פתוח?", בדיווחי סיום. משתנה זה מנסה להעמיק מעבר לתוצאות המדידה ותוצרים, ולבחון כיצד פרקטיקת הממשל השתנתה כתוצאה מיישום התחייבות.

כפי שנכתב, התחייבויות OGP מסויימות מנוסחות בערפול ו/או אינן רלוונטיות בבירור לעקרונות OGP, אך הן משיגות רפורמות משמעותיות. במקרים אחרים, התחייבויות נראות רלוונטיות ושפתניות על הנייר, אך נכשלות בפתיחת הממשל כשהן מיושמות. המשתנה "תרומה לממשל פתוח?" מנסה לעמוד על דקויות אלו.

המשתנה "תרומה לממשל פתוח?" אומד את השינויים בפרקטיקת הממשל תוך שימוש ברצף הבא:

- שלילית: פתיחת הממשל הורעה כתוצאה מההתחייבות.
- אין שינוי: אין שינויים בפרקטיקת הממשל.
- גבולית: יש שינוי, אך הוא מזערי מבחינת השפעתו על רמת הפתיחות.
- משמעותית: צעד קדימה לפתיחת הממשל בתחום המדיניות הרלוונטי, אך עדיין מוגבל בקנה מידה ובטווח.
- יוצאת מן הכלל: רפורמה ששינתה את הכללים במדיניות הרלוונטית על ידי פתיחת הממשל.

כדי לאמוד משתנה זה, חוקרים קובעים את הסטטוס קוו בתחילת תוכנית הפעולה. לאחר מכן, הם מודדים את התוצאות והשינויים בפתיחת הממשל במהלך היישום.

על הקוראים לזכור את המגבלות. דו"חות סיום מוגשים מספר חודשים לאחר שתקופת היישום נשלמת. המשתנה מתמקד בתוצאות הנראות לעין בפתיחת הממשל בתום תקופת יישום בת שנתיים. הדו"ח והמשתנה לא מתיימרים לאמוד את ההשפעה, בשל השלכות מתודולוגיות מורכבות ולוח הזמנים של הדו"ח.

יישום ההתחייבויות

סקירה כללית של ההתחייבויות

כחלק משותפות ב-OGP, מדינות נדרשות להתחייבויות המפורטות בתוכניות פעולה בנות שנתיים. הטבלאות מטה מסכמות את מידת ההשלמה בתום התקופה, ואת דירוג "תרומה לממשל פתוח?". להתחייבויות שהושלמו כבר בדו"ח הביניים, הדו"ח יספק סיכום של תוצאות דיווח ההתקדמות, אך יתמקד בניתוח המשתנה "תרומה לממשל פתוח?". לפרטים נוספים על התחייבויות אלו, אנא ראו את דו"ח התקדמות של ישראל 2016.

תוכנית הפעולה השניה של ישראל לא סודרה על פי נושאים. עם זאת, יש שני תחומים מרכזיים שקשורים ברשויות ממשלה ספציפיות. הראשון עוסק בהטמעה רחבה יותר של חוק חופש המידע (FOI – Freedom of Information) וגישה למידע, עניין הקשור למעורבות היחידה הממשלתית לחופש המידע של משרד המשפטים ב-OGP. השני הוא השימוש בטכנולוגיה כדי לעודד את שיתוף הציבור, שניתן לייחס חלקית לתפקיד המכריע של רשות התקשוב הממשלתי בפיקוח על פעילות OGP בישראל. רוב ההתחייבויות נובעות מיוזמות מגוונות לממשל פתוח שכבר היו בתהליך יישום טרם תחילת מחזור תוכנית הפעולה הדו-שנתית (כל ההתחייבויות למעט מס' 2, ובמידה מסוימת מס' 7).

¹ IRM Procedures Manual, <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

² קריטריון זה השתנה ב-2015 בפאנל מומחים בינלאומי. למידע נוסף, ראו: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

טבלה 4: הערכת התקדמות לפי התחייבות

סקירת התחייבות	פירוט	רלוונטיות לעקרונות OGP (על הכתב)	פוטנציאל השפעה	סטטוס ביצוע	ביניים		תרומה לממשל פתוח?						
					סיום	סיום							
	אין	נמור	בינוני	גבוה	טרם התחיל	חלקי	משמעותי	בוצע	שליילית	אין שינוי	גבולית	משמעותית	יוצאת מן הכלל
1. הסדרת מעמדה וסמכויותיה של היחידה הממשלתית לחופש המידע		✓			✓					✓			
2. הטמעת השימוש באתר המרכזי לחופש המידע		✓					✓					✓	
3. הגברת השקיפות בנוגע להתקשרויות בין המדינה לגופים פרטיים		✓						✓					✓
4. הקמת אתר gov.il החדש להנגשת מידע ושירותים ממשלתיים לציבור		✓						✓					
5. הנגשת מאגרי מידע לציבור באתר data.gov.il		✓						✓				✓	
6. מדידת שביעות הרצון משירותי הממשלה לציבור ומאיכות השירות בערוצים השונים							✓						
7. הגברת השקיפות של מידע בנוגע לחקיקה		✓						✓				✓	
8. פיתוח "ארגז כלים" ממשלתי לשיתוף		✓						✓					✓

					✓														בעבודת הממשלה
		✓				✓					✓			✓			✓		9. המשך גיבוש והטמעה של תהליכי "שיתוף ציבור" בעבודת הממשלה
					✓														

1. הסדרת מעמדה וסמכויותיה של היחידה הממשלתית לחופש המידע

תאור התחייבות

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

סטטוס קוו או בעיה/עניין שיש לפתור: סמכויות היחידה הממשלתית לחופש המידע מותוות בהחלטת ממשלה ולא בחוק. סמכות היחידה מוגבלת למשרדי הממשלה בלבד, ורק לנושאים המוזכרים בחוק חופש המידע.

בהחלטת הממשלה נקבע כי בתום שנתיים מהקמת היחידה הממשלתית, על משרד המשפטים לבחון את דרכי הפעולה של היחידה.

מטרה עיקרית: הגברת היישום והאכיפה של חוק חופש המידע.

אבני דרך

1.1 נקיטת עמדה עקרונית בנושא מצד משרד המשפטים.

1.2 ביצוע השלבים הנחוצים להסדרת מצב היחידה הממשלתית לחופש המידע בהתאם לעמדת הממשלה.

רשות מובילה: משרד המשפטים

שותפים נוספים: אין

תאריך התחלה: 1/6/2015

תאריך סיום: 1/10/2017

סקירת התחייבות	פירוט	רלוונטיות לעקרונות OGP (על הכתב)	פוטנציאל השפעה				סטטוס ביצוע		ביניים		תרומה לממשל פתוח?	
			אין	נמוך	בינוני	גבוה	טרם התחיל	חלקי	משמעותי	בוצע		שלילית
1. הסדרת מעמדה וסמכויותיה של היחידה הממשלתית לחופש המידע	אין											
	נמוך	✓										
	בינוני											
	גבוה											
	גישה למידע	✓										
שיתוף הציבור												
אחריותיות												
וחדשנות טכנולוגיה												

מטרת ההתחייבות

התחייבות זו ביקשה להגדיל את יעילותה של היחידה הממשלתית לחופש המידע במאמציה להטמיע נכונה את חוק חופש המידע. היחידה הממשלתית לחופש המידע הוקמה בשנת 2011 כדי לעודד את הטמעת חוק חופש המידע, אבל ניתנה לה סמכות מוגבלת בלבד. הממשלה התחייבה לבחון את סמכויות היחידה לחופש המידע שנתיים מהקמתה, אך נכון לזמן כתיבת הדו"ח טרם עשתה זאת. סמכותה הנוכחית של היחידה מגבילה את יכולתה לעודד את הטמעת חוק חופש המידע. לדוגמה, ליחידה אין סמכות על השלטונות המקומיים למרות שחוק חופש המידע כולל בתוכו את אלו. בנוסף, אם משרד ממשלתי מחליט שיש עילה "מהותית" לסרב לבקשת מידע (כלומר מטעמי בטחון לאומי ואינטרסים כלכליים), היחידה הממשלתית לחופש המידע לא יכולה לבחון את החלטת המשרד. היחידה יכולה להחליט לבחון מקרים בהם משרד לא עומד בלוח זמנים שנקבע לו מטעם החוק, או מייצג שלא כהלכה קביעת אגרות ועניינים טכניים דומים.¹ התחייבות זו קוראת למשרד המשפטים לבחון מחדש את דרכי הפעולה של היחידה ומציעה שתחום הסמכות של היחידה יתרחב.

סטטוס ביצוע

ביניים: טרם התחיל

בעת כתיבת דו"ח הביניים, משרד המשפטים עדיין התלבט האם להרחיב את סמכות היחידה, ולא היו החלטות עליהן ניתן לדווח. מנכ"ל המשרד התחייב באופן לא רשמי לבחון את הסמכות הקיימת של היחידה ולדון באפשרות להרחיב סמכות זו. עם זאת, התחייבות זו לא מומשה בפועל. למידע נוסף, ראו את דו"ח הביניים.²

סיום: חלקי

סטטוס הביצוע של התחייבות זו בתום התקופה היה חלקי. לפי ראיון עם ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע, שרת המשפטים החליטה לא להעניק ליחידה סמכויות מחייבות או להרחיב את היקף המוסדות הנתונים לפיקוח היחידה, עקב התנגדות מצד משרד הפנים.³ כמו כן, ראשת היחידה יידעה את החוקר שהתקבלה החלטה (שלא יושמה) לפיה היחידה תורשה להתחיל חקירה עצמאית בהפרות לכאורה של חוק חופש המידע בתוך הסמכויות הניהוליות המוגבלות שלה (בניגוד למצב הנוכחי בו ליחידה מותר לפעול רק לאחר קבלת תלונה ממבקש מידע). משרד המשפטים החליט לעבוד עם משרד הפנים כדי לעודד אותו לפקח על הטמעת החוק ברמה המקומית, אך זה לא יהפוך לחלק מסמכות היחידה.

תרומה לממשל פתוח?

גישה למידע: אין שינוי

הביצוע החלקי של התחייבות זו טרם הוביל לשיפור בגישה למידע. ההתחייבות נועדה להגדיל את השפעת היחידה הממשלתית לחופש המידע על רשויות ממשלה ולסייע להתנהלות היחידה. חוסר הנכונות לתת ליחידה סמכות מחייבת או אמצעי חקירה, או לאפשר לה לראות סירובים למסירת מידע כשיש עילה מספקת (ולא רק טכנית) כפסול בהתנהלות רשויות ממשלה, מגבילים את פוטנציאל היחידה להשיג את מטרותיה. כפי שהתברר עם הזמן, ליחידה ניתנו סמכויות מוגבלות בלבד (להתחיל חקירות עקב כשלים ניהוליים) ולא לא היתה השפעה על פתיחת הממשל.

יש המשכיות?

לא המשיכו את ההתחייבות בתוכנית הפעולה השלישית של ישראל

¹ ראו דו"ח על התנגדות שר הפנים למתן היתר ליחידה לפקח על ענייני חופש המידע בשלטונות המקומיים: <http://www.haaretz.co.il/news/politi/premium-1.3068627>

² דו"ח הביניים של ישראל, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 15.

³ ראיון עם ראשת היחידה לחופש המידע, עו"ד רבקי דב"ש, 2017/9/7.

2. הטמעת השימוש באתר המרכזי לחופש המידע

תאור התחייבות

הרחבת המידע באתר המרכזי לחופש המידע והעלאת המודעות והשימוש באתר.

סטטוס קוו או בעיה/עניין שיש לפתור: האתר המרכזי לחופש המידע עלה בינואר 2014 (foi.gov.il), ואפשר לאנשים לפנות אל רשויות רבות באתר אחד. בנוסף לפירוט דרכי קשר של רשויות ומנהלי מחלקות, האתר משמש פלטפורמה עיקרית המאחדת מידע שניתן מהרשויות, כמו גם מידע אודות הסכמים וחוזים עם גורמים פרטיים כפי שמותווה בהחלטת הממשלה 1116 מ-29/12/2013¹. כעת שהאתר עלה, האתגר הוא הגברת המודעות לקיומו ועידוד שימוש בו הן בקרב הציבור והן בקרב רשויות ציבוריות.

מטרה עיקרית: הקלה על הציבור באיתור מידע ובהגשת בקשות לפי חוק חופש המידע.

אבני דרך

2.1 יצירת המשכיות של העלאת מידע (תשובות, הסכמים ואישורים) לאתר.

2.2 הרחבת מאגר המידע באתר ושיפור הגישה אליו.

רשות מובילה: משרד המשפטים – היחידה הממשלתית לחופש המידע

שותפים נוספים: יחידת ממשל זמין

תאריך התחלה: 1/1/2015

תאריך סיום: 1/1/2016

סקירת התחייבות	פירוט	רלוונטיות לעקרונות OGP (על הכתב)	פוטנציאל השפעה	סטטוס ביצוע	ביניים		תרומה לממשל פתוח?
					תום		
אין	נמוך	גישא למידע	אחריותיות	לשקיפות ואחריותיות	טכנולוגיה וחדשנות	אין	יוצאת מן הכלל
	בינוני	שיתוף הציבור	אחריותיות	לשקיפות ואחריותיות	טכנולוגיה וחדשנות	אין	משמעותית
	גבוה	גישא למידע	אחריותיות	לשקיפות ואחריותיות	טכנולוגיה וחדשנות	אין	גבולית
	בינוני	שיתוף הציבור	אחריותיות	לשקיפות ואחריותיות	טכנולוגיה וחדשנות	אין	משמעותית
	גבוה	גישא למידע	אחריותיות	לשקיפות ואחריותיות	טכנולוגיה וחדשנות	אין	משמעותית
טרם התחיל	חלקי	גבוה	אין	נמוך	בינוני	גבוה	משמעותית
	חלקי	גבוה	אין	נמוך	בינוני	גבוה	משמעותית
	חלקי	גבוה	אין	נמוך	בינוני	גבוה	משמעותית
	חלקי	גבוה	אין	נמוך	בינוני	גבוה	משמעותית
	חלקי	גבוה	אין	נמוך	בינוני	גבוה	משמעותית

✓					✓				✓					✓		✓			2. הטמעת השימוש באתר המרכזי לחופש המידע
				✓															

מטרת ההתחייבות

התחייבות זו ביקשה לפשט את התהליכים של מציאת מידע והגשת בקשות לפי חוק חופש המידע על ידי הפחתת הקשיים הביורוקרטיים עבור מבקשי המידע תחת מסגרת חופש המידע. כעת, הגשת בקשה כרוכה בתשלום, מה שסיבך את התהליך עבור רבים. בפרט, התחייבות זו שואפת להפוך מידע, שנתבקש והתקבל בעבר תחת חוק חופש המידע, זמין יותר עבור מבקשים אחרים.

סטטוס ביצוע

ביניים: משמעותי

בדו"ח הביניים, החוקרים דיווחו על קמפיין למודעות ציבורית שהתנהל בעיקר במשדרי רדיו ופרסומים בפייסבוק. המטרה היתה להעלות את המודעות הציבורית לקיום האתר, והתוצאה היתה עליה של 100 אחוז בביקורים באתר ועליה של 67 אחוז בהגשת בקשות למידע דרך האתר. החוקרים דיווחו בנוסף ש-620 טפסים פורסמו בתגובה לבקשות למידע שהוגשו באתר, אך רק ממספר מצומצם של משרדי ממשלה.² למידע נוסף, ראו את דו"ח הביניים.³

סיום: בוצע

בתוכנית הפעולה נכתב שיישום ההתחייבות מסתיים בינואר 2016. למרות זאת, למטרות דו"ח זה, החוקר בחן את המאמצים המתמשכים שהינם בעיקרם תוצאה של פעילות בתקופת היישום והמשיכו לאחריה.

פרסום טפסים שהותרו לפרסום בעקבות בקשות למידע עלה במידה ניכרת בחודשים הקודמים. ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע הודתה שבקשות למידע מטעם פעילים חברתיים, שביקשו לראות רשימה מלאה של הטפסים ששחררו לפרסום, הן שדרבנו את היחידה לפרסם את המידע באתר. בעת הכתיבה, האתר מונה 1,700 טפסים, לעומת 620 בעת כתיבת דו"ח הביניים.⁴ יתר על כן, ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע יידעה את החוקר שהם מתכננים להתקין תוכנה שתציג באופן אוטומטי כל טופס ששחרר עקב בקשת מידע באתר (אלא אם צוות היחידה יפקוד על התוכנה שלא לעשות זאת, באופן ספציפי). התוכנה מיועדת להתחיל לפעול בדצמבר 2017.

תרומה לממשל פתוח?

גישה למידע: משמעותית

במשך שנים רבות, מספר הבקשות למידע שהוגשו תחת חוק חופש המידע היה נמוך. התשלום לבקשה והתהליכים המסורבלים על מנת לבקש מידע עיכבו או הניאו אזרחים רבים מהגשמת זכות זו. האתר המרכזי לחופש המידע ביקש להקל את מורכבות הבקשה וליצור סטנדרט אחיד וטופס מקוון עבור רשויות שונות. התוצאה הצליחה, ויישום התחייבות זו הוביל לעליה בכמות הגשת בקשות למידע. מבחינת היקף הבקשות שהוגשו באתר, בשבעת החודשים הראשונים של 2017 הוגשו 2,048 בקשות לעומת 1,246 בקשות בפרק זמן זה בשנת 2016.⁵ בסך הכל, 4,047 בקשות למידע הוגשו בשנת 2017. כנראה שחלק מבקשות אלו החליפו בקשות שהיו מוגשות בכל מקרה באופן לא-מקוון, אך סביר להניח שרבות מהן לא היו מוגשות כלל (כיוון שאזרחים נמנעו מהגשת בקשות עקב חסמים טכניים).

המידע ששוחרר נגיש לציבור כולו, ומאפשר לאחרים המתעניינים, אך אולי לא מספיק מתעניינים על מנת שיגישו בקשה בעצמם, לראות מידע זה. כלומר, יותר מידע הפך נגיש, והמידע הנגיש נמצא בשימוש רחב יותר. השפעה עקיפה של שני צירי התקדמות אלו היא שהחברה האזרחית מועצמת עם מידע איתו היא יכולה, אם תבחר לעשות כן, לפעול במרחב הציבורי, וכך שיתוף הציבור מתרחב.

יש המשכיות?

לא המשיכו את ההתחייבות בתוכנית הפעולה השלישית של ישראל

¹ ההחלטה, שכותרתה "פרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים", מורה על פרסום מראש של חוזים מסוג זה בכל משרדי הממשלה.

² דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 16.

³ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 16.

⁴ אתר היחידה לחופש המידע, https://foi.gov.il/he/search/site/?ff0=im_field_mmdtypes%3A15, עמ' 16.

⁵ לכמות בקשות למידע, ראו: <http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/GlobalDocs/%D7%98%D7%A4%D7%A1%D7%99%D7%9D%20%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D%20%D7%99%D7%95%D7%9C%D7%99%202017%20%281%29.pdf>.

3. הגברת השקיפות בנוגע להתקשרויות בין המדינה לגופים פרטיים

תאור התחייבות

הרחבת המידע המונגש לציבור בתחום התקשרויות והוצאות המדינה. סטטוס קוו או בעיה/עניין שיש לפתור: בתאריך 1/6/2014 החלטת ממשלה נכנסה לתוקף וחיובה את משרדי הממשלה לפרסם באתר המרכזי של חופש המידע חוזים ואישורים שקשורים לשימוש במשאבי ציבור או מתן שירותים לציבור. על היחידה הממשלתית לחופש המידע לאשר שהחלטת הממשלה מיושמת בצורה מיטבית. בנוסף, היחידה פועלת בשיתוף עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר על מנת לשפר את איכות המידע הנגיש לציבור בתחום הוצאות המדינה. מטרה עיקרית: הגברת השקיפות.

אבני דרך

3.1 פיקוח על יישום החלטת הממשלה.

3.2 סיוע בהטמעת שינויים במערכת הדיווח על הוצאות המדינה (מרכב"ה).

3.3 קביעת סטנדרטים לדיווח על הוצאות מדינה באופן שוטף.

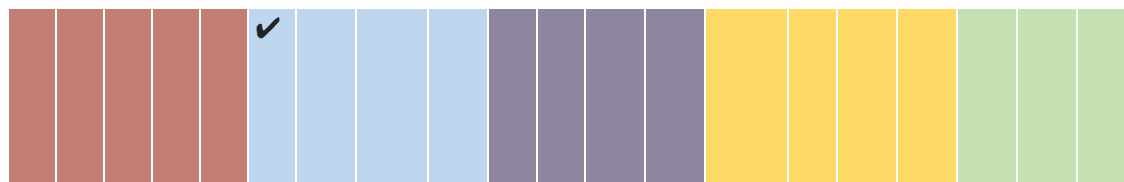
רשות מובילה: משרד המשפטים – היחידה הממשלתית לחופש המידע

שותפים נוספים: משרד האוצר, החשב הכללי

תאריך התחלה: 1/6/2014

תאריך סיום: 1/6/2015

סקירת התחייבות	פירוט				רלוונטיות לעקרונות OGP (על הכתב)				פוטנציאל השפעה				סטטוס ביצוע		ביניים		תרומה לממשל פתוח?	
	אין	נמוך	בינוני	גבוה	גישה למידע	שיתוף הציבור	אחריותיות	לשקיפות ואחריותיות	טכנולוגיה וחדשנות	אין	נמוך	בינוני	גבוה	טרם התחיל	חלקי	משמעותי		בוצע
	✓				✓								✓				✓	



3. הגברת
השקיפות בנוגע
להתקשרויות בין
המדינה לגופים
פרטיים

מטרת ההתחייבות

מטרת התחייבות זו היתה להגביר את השקיפות בנושא שימוש הממשלה במשאבים ציבוריים באמצעות הנגשת חוזים בין רשויות ממשלה וגורמים פרטיים. בנוסף, המטרה היתה לפרסם את המידע מראש, ללא צורך בבקשות למידע מאזרחים כפי שנעשה בעבר. לאור עמימות התחייבות זו ואבני הדרך שלה, החוקר העמיק מעבר לטקסט המקורי של ההתחייבות והתייחס לפעולות שננקטו בעקבות היישום בשנה השניה של תוכנית הפעולה.

סטטוס ביצוע

ביניים: בוצע

בדו"ח הביניים נכתב שהתחייבות זו בוצעה במלואה, למרות המטרות המוגבלות שהותוו בתוכנית הפעולה. בעת כתיבת דו"ח הביניים, הממשלה סיפקה הנחיות למשרדים כיצד לשנות את צורת דיווח ההוצאות שלהן על מנת שיתאימו למערכת המידע האחודה ולהפוך את המידע אודות חוזים לזמין.¹ דו"ח הביניים הציג כיצד משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר קידמו במשותף את פרסום החוזים הממשלתיים, ואת השינויים שנעשו במערכות המחשוב כדי לאפשר זאת. כמו כן דווחו התוצאות הראשוניות, שצמחו מאז באופן משמעותי. למידע נוסף, ראו את דו"ח הביניים.²

בעת כתיבת דו"ח הסיום (ספטמבר 2017), פרסום מידע אודות חוזים ממשלתיים (ולא החוזים עצמם) עלה מאד. היחידה הממשלתית לחופש המידע פרסמה דו"ח רבעוני באתרה, בו פירטה עשרות אלפי חוזים.³ ההיענות להחלטת הממשלה בנושא משתפרת אף היא. בעוד דו"ח הביניים ציין שמשרד ראש הממשלה והמשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה סירבו בתחילה להשתתף בפרסומים, המצב השתנה מאז. המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה הצטרף למערכת הדיווח המקוונת ומשחרר מידע רבעוני אודות חוזים ממשלתיים.⁴ משרד ראש הממשלה שחרר מידע על החוזים שלו בעקבות בקשה למידע, והתחייב להצטרף לפרסום המקוון באופן רגיל בנובמבר 2017.⁵ יש לציין שזוהי תוצאה של פעילות היחידה הממשלתית לחופש המידע והכנסת, שדרשו היענות ממשרד ראש הממשלה (20/3/2017).⁶

תרומה לממשל פתוח?

גישה למידע: יוצאת מן הכלל

טרם פרסום מידע על חוזים ברשת, מידע זה הושג אך ורק על ידי בקשות למידע. מצב זה יצר מאבק משפטי על כל חוזה, כיוון שלרשויות שונות יש מדיניות שונה ופרשנות אחרת על חובות חוקיות. התחייבות זו ביקשה ליצור סטנדרטיזציה של פרסום מקוון ופיראקטיבי לכל הרשויות

הממשלתיות וכן רשויות רבות אחרות, והצליחה לעשות זאת. ההתחייבות הנגישה שפע של מידע חשוב לציבור ולעמותות אזרחיות העוסקות במשילות טובה ומניעת שחיתות. השימוש במידע עודנו בשלבים ראשונים, אך סביר להניח שהידיעה שהמידע על חוזים נגיש ברשת תיצור משנה זהירות בקרב רשויות ממשלה.

נציגים מרואיינים של עמותות אזרחיות,⁷ כגון היועץ המשפטי של "התנועה לחופש המידע", הביעו סיפוק מאופן הצגת החוזים באתר, ואמרו שהמידע משרת אותם היטב בעבודתם מול עיתונאים וכן בחיפוש אחר מידע נוסף שברצונם לבקש. בעקבות זאת, החוקר מעריך את ההשפעה המיועדת של התחייבות זו על גישה למידע כיצאת מן הכלל.

לפי דו"ח באתר היחידה הממשלתית לחופש המידע, 75 אחוז מהמשרדים פרסמו את הדו"חות שלהם בזמן ברבעון השלישי של 2017, וזהו האחוז הגבוה ביותר מאז יישום החלטת הממשלה בתחילת 2016.⁸ ברבעון אחד של 2016, כמות החוזים שפורסמו היתה 26,604, שיעור היענות נמוך יותר מאשר כיום.

יש המשכיות?

לא המשיכו את ההתחייבות בתוכנית הפעולה השלישית של ישראל.

¹ <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des1116.aspx>

² דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 18.

³ דו"ח רבעוני, היחידה לחופש המידע, <http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/PeilotHayehida/DohotHayhida/ReportsPro/Pages/reports.aspx>

⁴ ניתן לראות את הדו"חות באתר היחידה, <http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/PeilotHayehida/DohotHayhida/ReportsPro/Pages/reports.aspx>

⁵ כפי שדווח בראיון עם ראשת היחידה לחופש המידע.

⁶ http://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_ptv_390374.doc

⁷ פגישת בעלי עניין, תל אביב, 2017/9/13.

⁸ לדו"ח היחידה לחופש המידע, ראו:

<http://www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/PeilotHayehida/DohotHayhida/ReportsPro/Pages/hitkashrout2016.aspx>

4. הקמת אתר gov.il החדש להנגשת מידע ושירותים ממשלתיים לציבור

תאור התחייבות

הקמת אתר אחוד למשרדי הממשלה, מתן חוויית משתמש אחודה, שירות בסטנדרט אחיד.
סטטוס קוו או בעיה/עניין שיש לפתור: בישראל יש כעת אתרי ממשלה רבים באינטרנט. מדינות
שונות ברחבי העולם איחדו את אתרי הממשלה, צעד שנועד לשפר את הנגישות למידע
ושירותים ממשלתיים לציבור באופן אופטימלי, ובו בזמן להוביל לחיסכון משמעותי.

מטרה עיקרית: הנגשת מידע ממשלתי ושירותים ממשלתיים באתר ממשלתי אחד, gov.il.

אבני דרך

4.1 תכנון הקמת האתר האחד והגברת השימוש הציבורי בו.

4.2 העלאת גרסה ראשונית של האתר האחד.

רשות מובילה: רשות התקשוב הממשלתי (יחידת ממשל זמין), משרד ראש הממשלה

שותפים נוספים: מטה ישראל דיגיטלית, משרדי הממשלה ויחידות הסמך

תאריך התחלה: 1/1/2015

תאריך סיום: 1/6/2016

[illegible]

מטרת ההתחייבות

מטרת התחייבות זו היתה לפתור בעיות באיכות השירותים הממשלתיים המקוונים לציבור, ולהתייחס לעובדה שלמשרדים שונים היו פלטפורמות מקוונות שונות למתן שירותים, חלקן מיושנות וחלקן לא מותאמות לדפדפנים הפופולריים. כדי לפתור עניינים אלו, ההתחייבות בקשה ליצור אתר ממשלתי אחוד על מנת: (1) לעמוד בסטנדרטים מקובלים למתן שירות, כולל התאמה לדפדפנים פופולריים, עדכונים שוטפים, ותקני נגישות; (2) להפוך, בעקיפין, מידע לנגיש יותר כדי שמידע משוחרר יהיה זמין ללא הקשיים המעשיים והטכניים שאפיינו אתרים ממשלתיים רבים.

סטטוס ביצוע

ביניים: בוצע

כפי שדווח בדו"ח הביניים, שתי אבני הדרך של ההתחייבות בוצעו במלואן במהלך השנה הראשונה של תוכנית הפעולה, אך הישג זה היה בעיקר עקב ההיקף העמום והמוגבל שלהן (ציפייה רק ל"תכנון" ו"גרסה ראשונית" של האתר).¹ דו"ח הביניים מצא שמשרדים רבים ראו את השינוי הרעיוני הדרוש על מנת להצטרף לאתר אחוד כמכשול ונמנעו מהצטרפות, ובחרו להשאר עם אתר נפרד. עבור מידע נוסף, ראו את דו"ח הביניים.²

את הפעילויות המשמעותיות שבמוקד ההתחייבות המשיכו לפרסם ולפתח במהלך השנה השנייה של תוכנית הפעולה. משרדי ממשלה נוספים הצטרפו לאתר האחוד, והאתר מציע מידע נוסף על אותם משרדים שכבר היו באתר. עם זאת, רק 9 מתוך 25 משרדים ממשלתיים, ו-15 מתוך 44 שאר רשויות הממשלה ציפו להצטרף לאתר או הצטרפו בעת הכתיבה (בעת כתיבת דו"ח הביניים, מספרי המשרדים והרשויות היה 4 ו-5, בהתאמה). לפי הממשלה, בתשעת החודשים הראשונים של 2017 האזרחים ביצעו כמעט 7 מיליון פעולות מקוונות, והיו מעל 17 מיליון צפיות באתר.

תרומה לממשל פתוח?

גישה למידע: גבולית

שיתוף הציבור: אין שינוי

כפי שנכתב בדו"ח הביניים, יצירת אתר אחוד למשרדי הממשלה לכשעצמה לא מקדמת גישה למידע ממשלתי.³ השיפור בגישה תלוי באופן בו משרדי ממשלה בוחרים להשתמש בפלטפורמה החדשה. התחייבות זו לא דורשת פרסום מידע שבעבר נמנע מהציבור. ההתחייבות כן מנגישה ביתר קלות מידע שכבר פורסם, ולכן יש לה השפעה גבולית על גישה למידע. מצד אחד ההשפעה היא גבולית (ולא בלתי קיימת) כיוון שיישום ההתחייבות רחב יותר מהמצופה בתוכנית הפעולה (במקור, ההתחייבות התייחסה רק לתכנון וגרסה ראשונית של האתר, אך לבסוף האתר הושק במלואו). מצד שני, היקף המשרדים שהצטרפו לאתר מוגבל, ולכן היקף המידע הנגיש בקלות מוגבל אף הוא. יש לציין שאתרי משרדי ממשלה שאינם חלק מהאתר האחוד מזניחים

לעיתים קרובות את החלקים באתר הכתובים בשפה הערבית,⁴ וכך הופכים את המידע לפחות נגיש עבור יותר מ-20 אחוז מהאוכלוסייה הדוברים ערבית כשפת אם.⁵ המצב טוב יותר באתרים הממשלתיים הכלולים באתר האחד, אך גם באלו למשרדים רבים יש מידע מצומצם בערבית. רשות התקשוב הממשלתי הבהירה שניהלה היועצות ציבורית עם החברה הערבית-ישראלית על מנת להבין את המפרט והצרכים הייחודיים הרצויים לאתרים ושירותים בערבית, ושהיקף המידע הנוכחי בערבית באתר האחד מוגבל כיוון שהטקסטים משוכתבים, ולא מתורגמים. כמות המידע בערבית צפויה לגדול בעתיד.

כמו כן יש לציין שמספר משרדים הכלולים באתר האחד עדיין מנהלים אתר נפרד. אתרים נפרדים אלו ישנים יותר, מוכרים יותר לציבור, ומופיעים ראשונים במנועי החיפוש המקוונים. שני מרואיינים, מנכ"ל "המרכז להעצמת האזרח" לשעבר ופעילה מ"הסדנא לידע ציבורי",⁶ סיפרו לחוקר שכך השימוש הציבורי באתר האחד נותר מוגבל, וגם היקף המידע בו מוגבל. נציג הממשלה האחראי לאתר האחד סיפר שהאתרים הנפרדים הופכים בהדרגה מיותרים ושהם כבר אינם מתעדכנים, ולכן רמת השימוש באתר האחד תמשיך לעלות.⁷

נציג ארגון לא ממשלתי בישראל, המציע מידע אודות שירותים ממשלתיים וחכיות האזרח בנוגע לרשויות ממשלתיות, סיפר לחוקר שלמרות שהאתר הוא "צעד בכיוון הנכון", הטמעתו לא תואמת את היעד המוצהר של ההתחייבות להתמקד בצרכי האזרח הקשורים למידע. למרות זאת, הנציג אמר שהארגון חש בשינוי אמיתי בהתנהלות הממשלה בנושא – שהיא הופכת פתוחה יותר ללמוד מניסיון החברה האזרחית ולשתף פעולה עימם על מנת להנגיש את המידע לציבור.⁸

יש המשכיות?

לא המשיכו את ההתחייבות בתוכנית הפעולה השלישית של ישראל, כיוון שהממשלה העריכה את סטטוס הביצוע כקרוב להשלמה.

¹ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015_HEB.pdf, עמ' 20.

² דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015_HEB.pdf, עמ' 21.

³ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015_HEB.pdf, עמ' 20.

⁴ יש הזנחה של המידע בערבית באתרי משרדי הממשלה, <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03772.pdf>.

⁵ המידע פחות נגיש לדוברי ערבית, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201711113.

⁶ ראיון עם מר תומר לוטן, מנכ"ל "המרכז להעצמת האזרח" לשעבר, 2017/9/17; ראיון עם גברת מרי לויצקר, מנהלת תחום ממשל וקהילה, "הסדנא לידע ציבורי", 2017/9/13.

⁷ ראיון עם מר יוגב שמני, מנהל יחידת ממשל זמין, 2017/9/18.

⁸ ראיון עם מר אמיתי קורן, ראש אתר "כל זכות", 2017/9/18.

5. הנגשת מאגרי מידע לציבור באתר gov.i

תאור התחייבות

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

סטטוס קוו או בעיה/עניין שיש לפתור: מטרת הפרויקט היא לשפר את השירות הציבורי ולעודד שימוש יצירתי במאגרי המידע הממשלתיים על ידי הציבור הרחב, האקדמיה והממשלה. נכון להיום, מעל 240 מאגרי נתונים פורסמו כתוצאה מפעילות משותפת של מעל 30 משרדים ממשלתיים. עשרות פניות לרווחת הציבור פותחו על סמך מאגרים אלו. מטרה עיקרית: הגברת החשיפה של מאגרי מידע ממשלתיים לשימוש הציבור.

אבני דרך

5.1 עידוד משרדים לפרסם מאגרי מידע ממשלתיים חדשים.

5.2 שיפור איכות מאגרי המידע המפורסמים.

5.3 ניהול שיח עם מפתחי תוכנה וקביעת דרישות למאגרי המידע.

5.4 מיפוי מאגרי מידע מרכזיים במשרדים ממשלתיים.

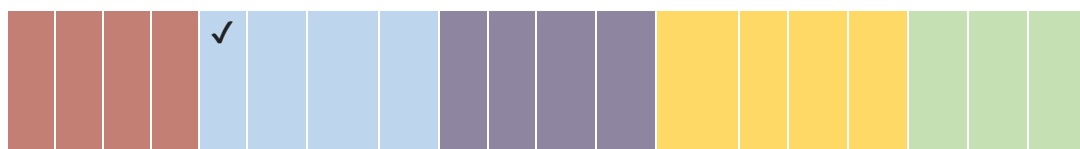
רשות מובילה: יחידת ממשל זמין, רשות התקשוב הממשלתי, משרד ראש הממשלה

שותפים נוספים: משרדי הממשלה ויחידות הסמך

תאריך התחלה: 1.1.2011

תאריך סיום: 1.6.2015

סקירת התחייבות		פירוט				רלוונטיות לעקרונות OGP (על הכתב)				פוטנציאל השפעה				סטטוס ביצוע		ביניים		תרומה לממשל פתוח?							
																תום									
	אין	נמוך	בינוני	גבוה	אין	נמוך	בינוני	גבוה	טרים התחיל	חלקי	משמעותי	בוצע	שליטת	אין שינוי	גבולית	משמעותית	יוצאת מן הכלל								



5. הנגשת מאגרי
מידע לציבור
באתר
data.gov.il

מטרת ההתחייבות

למרות שאתר data.gov הישראלי עלה בשנת 2011, הוא הכיל כמות מוגבלת בלבד של נתונים ולא עורר עניין ציבורי רב. התחייבות זו, כפי שתוארה בתוכנית הפעולה, נועדה להגביר את השימוש במידע ממשלתי על ידי הרחבת אתר data.gov כך שיכלול מאגרי מידע נוספים. בפרט, הרחבת אתר data.gov נועדה:

- לקדם את פרסום הנפח המשמעותי של מאגרי מידע ממשלתיים שלא היו זמינים לציבור בעבר.
- לפרסם מאגרי מידע ממשלתיים בפורמט פתוח המאפשר לארגונים לא ממשלתיים (למטרות רווח ושלא למטרות רווח) להשתמש במידע זה כדי לאפשר שירותים חדשים לציבור.

עם זאת, יש לציין שחלק מאבני הדרך של ההתחייבות נוקטות בלשון עמומה, כגון "ניהול שיח" לקידום העלאת מאגרי מידע, ו"עידוד" משרדים לעשות כן.

סטטוס ביצוע

ביניים: בוצע

למרות אבני הדרך העמומות והלא-שאפתניות שנקבעו להתחייבות זו, החוקרים דיווחו בדו"ח הביניים שההתחייבות בוצעה. אך תאריך הסיום הייעודי שנקבע על ידי הממשלה היה 1.6.2015, וההתחייבות לא עומדת במסגרת הזמן של תוכנית הפעולה. מעבר לתאור ההתחייבות והציפיות ממנה, דו"ח הביניים מצא כי במהלך השנה הראשונה של תוכנית הפעולה, מספר מאגרי המידע הזמינים באתר עלה ב-50 אחוז, וסך כל המאגרים היה מעל 200. למידע נוסף, ראו את דו"ח הביניים.¹

שתי התפתחויות חשובות התרחשו במהלך השנה השנייה של תוכנית הפעולה. הראשונה היא הרחבת אתר data.gov ומספר מאגרי המידע הזמינים בו. האתר הורחב כך שהכיל 510 מאגרי נתונים בעת כתיבת דו"ח זה, יותר מפי שניים מאגרי מידע מאשר בדו"ח הביניים.² השנייה היא יישום החלטת הממשלה 1933 בתאריך 30.8.2016³ החלטה זו קוראת לפתיחת כל אתרי הממשלה עד לשנת 2022, מיפוי כל האתרים עד 2017, ושחרור 100 מאגרי מידע בשנה הנוכחית, הישג שבוצע (כפי שניתן לראות לפי המידע לעיל). הממשלה הקדישה תקציב של 15 מיליון שקלים חדשים לקידום מיפוי מאגרי הנתונים הממשלתיים ותמרוץ רשויות ממשלה לפרסם מאגרי מידע על ידי תמיכה במאמצים לעשות זאת.

תרומה לממשל פתוח?

גישה למידע: משמעותית

שיתוף הציבור: גבולית

ההתחייבות ביקשה להפוך מידע ממשלתי לזמין לציבור. בעבר, רשויות ממשלה נמנעו משחרור מאגרי נתונים לציבור, אך אתר data.gov משנה גישה זו. יישום התחייבות זו הצליח מעבר למצופה בתוכנית הפעולה, עם פתיחת למעלה מ-400 מאגרי נתונים בתקופת תוכנית הפעולה. יתרה מזאת, רבים ממאגרי נתונים אלו הינם בעלי חשיבות ציבורית, בניגוד לגרסאות קודמות של האתר אז פרסמו מאגרים רבים להם לא היתה דרישה מצד הציבור. נציגי ארגונים לא ממשלתיים, אשר ייעצו בתהליך, הביעו בראיונות שביעות רצון מסוג מאגרי המידע המתפרסמים, אך בד בבד הצביעו על כך שמאגרי המידע לא מתוחזקים ומעודכנים בקביעות, מובילים לקישורים שבורים או מכילים מידע חסר.⁴ לפי הממשלה, קיימת התייחסות לבעיה זו בהנחיות החדשות לרשות התקשוב הממשלתי מפרברואר 2018.

להחלטת הממשלה 1933 יש פוטנציאל ליצור שינוי מהותי בתחום, אך פעילים חברתיים טוענים כי ההטמעה אינה מספקת בשלב זה. מנכ"ל "המרכז להעצמת האזרח" לשעבר אומר כי אתר data.gov אינו מתוחזק ומאגרי המידע לא מעודכנים בקביעות. הוא מאמין כי זוהי תוצאה של מחסור במשאבי אנוש.⁵ בעיה זו צריכה להיפתר באמצעות התקציב שיועד למאמץ זה. בעניין זה יש לציין כי בעוד 15 מיליון שקלים הוקצו לשנה הפיסקלית 2017, פחות מ-30 אחוז מהם נוצלו עד אוגוסט 2017.⁶ החלטת הממשלה כוללת מתווה לתהליך ומערך לחשיפת מאגרי נתונים, והיא מעודדת "הלך רוח" של חשיפה, שהינו תנאי חיוני להשגת שינוי אמיתי, ארוך טווח ומהותי.

יש המשכיות?

הרחבת אתר gov.il נמשכת בתוכנית הפעולה השלישית של ישראל

¹ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 23.

² הרחבת אתר data.gov, <https://data.gov.il/>.

³ יישום החלטת הממשלה 1933, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2016/Pages/dec1933.aspx>.

⁴ ראיון עם גברת שבי קורזן, מנכ"לית "הסדנא לידע ציבורי", ועם פעילים אחרים בסדנא, 2017/9/13.

⁵ ראיון עם מר תומר לוטן, מנכ"ל "המרכז להעצמת האזרח" לשעבר, 2017/9/17.

⁶ מידע שניתן מעובד ממשלה בעילום שם.

6. מדידת שביעות הרצון משירותי הממשלה לציבור ומאיכות השירות בערוצים השונים

תאור התחייבות

מדידת איכות השירות הניתן לציבור במשרדי ממשלה.

סטטוס קוו או בעיה/עניין שיש לפתור: הממשלה טרם ביצעה מדידה מקיפה לאיכות השירותים לציבור. חלק קטן מהגופים בוחנים עצמם ביחס להיבט זה, וכל גוף מבצע את מדידתו באופן שונה.

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

אבני דרך

6.1 מדידת השירות לציבור של עשרה גופים גדולים.

6.2 פרסום דו"ח מדידה שנתי לשנת 2014.

6.3 הרחבת המדידה לכל הגופים המספקים שירותים פרונטליים (למעט בתי חולים).

6.4 בחינת דרכי המדידה של מדינות אחרות לשם הרחבת המדידה לגופים נוספים, וביצוע מדידה מקיפה יותר לגופים הנמדדים החל משנת 2017.

רשות מובילה: היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, רשות התקשוב הממשלתי, משרד ראש הממשלה

שותפים נוספים: אין

תאריך התחלה: 1.1.2014

תאריך סיום: 31.12.2015

תרומה לממשל פתוח?	ביניים תום	סטטוס ביצוע	פוטנציאל השפעה	רלוונטיות לעקרונות OGP (על הכתב)	פירוט	סקירת התחייבות
-------------------	---------------	----------------	-------------------	--	-------	-------------------

יוצאת מן הכלל	משמעותית	גבולית	אין שינוי	שלילית	בוצע	משמעותי	חלקי	טרם התחיל	גבוה	בינוני	נמוך	אין	טכנולוגיה וחדשנות לשקופות ואחריות	אחריות	שיתוף הציבור	גישת למידע	גבוה	בינוני	נמוך	אין	6. מידת שביעות הרצון משירותי הממשלה לציבור ומאיכות השירותים בערוצים השונים
			✓			✓					✓		לא ברור					✓			

מטרת ההתחייבות

ההתחייבות זו ביקשה לאפשר למקבלי ההחלטות מידע סטטיסטי-מעשי כדי להעריך את מידת הסיפוק בקרב הציבור בנוגע לשירותים ממשלתיים. כך יהיה למקבלי ההחלטות כלי לזיהוי בעיות בשירותים הציבוריים ודרך לפעול לפתרונן. בפרט, ההתחייבות ביקשה:

- למדוד סיפוק ציבורי משירותיהם של עשרה גופים ממשלתיים גדולים.
- לפרסם דו"ח המציג את תוצאות הסקר.
- להרחיב את היקף סקרי ההערכה.
- ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות בפעולות מסוג זה.

מכיוון שההתחייבות זו מתמקדת באיסוף נתונים סטטיסטיים מהציבור על שירותים, ויוצרת תיעוד פנימי בלבד על פעילות ממשלתית, החוקר מעריך כי אינה רלוונטית לעקרונות OGP.¹ תוצאות הסקר פורסמו ברשת באוגוסט 2017.²

סטטוס ביצוע

ביניים: משמעותי

תאריך הסיום המיועד להתחייבות נקבע לדצמבר 2015, טרם הכנת דו"ח הביניים שם נכתב כי סטטוס הביצוע של ההתחייבות הינו משמעותי. הממשלה סקרה יותר מוסדות מהמתוכנן באבן הדרך הראשונה, אך לא ביצעה את "הרחבת המדידה לכל הגופים המספקים שירותים פרונטליים (למעט בתי חולים)" כפי שתוכנן באבן הדרך השלישית. אף על פי כן, מעל 80 אחוז מהגופים המיועדים נסקרו. למידע נוסף, ראו את דו"ח הביניים.³

סיום: משמעותי

ראש היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, האחראית ליישום התחייבות זו, החליף את קודמו בתפקיד במרץ 2017. לאחר עיכוב מסויים (בפברואר 2018), הראש הנכנס של היחידה

עדכן את החוקר שבמהלך תקופת היישום, היקף הפעילות הורחב לכלול 20 גופים ממשלתיים מובילים. לדבריו, מספר זה כולל את כל מספקי השירותים הפרונטליים הגדולים בממשלה, למעט אחד. בנוגע לאבן דרך 6.4 (בחינת דרכי המדידה של מדינות שונות), ראש היחידה עדכן את החוקר כי פעולה זו מתוכננת כחלק מהשלב הבא של הפרויקט, בשנת 2019.

משיחות עם עמותות אזרחיות המעורבות ב-OGP בישראל, החוקר למד כי יישום התחייבות זו, ובכלל זה השלבים המאוחרים, לא הוביל להתקשרות עם עמותות אזרחיות; הגורמים המעורבים בהתחייבות לא היו שותפים פעילים בפורום הישראלי לממשל פתוח שנפגש פעמיים על מנת להפגיש עמותות אזרחיות עם הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים.⁴ דו"ח הביניים הפנימי של הממשלה לא סיפק מידע נוסף בנוגע להתקדמות יישום אבני דרך 6.3 ו-6.4 שטרם הושלמו בעת פרסומו.

תרומה לממשל פתוח?

גישה למידע: אין שינוי

שיתוף הציבור: אין שינוי

אחריותיות: אין שינוי

התחייבות זו נועדה לשיפור השירותים הממשלתיים לציבור. כפי שצויין לעיל, מטרתה היתה להעניק למקבלי ההחלטות (ולציבור הכללי, כיוון שתוצאותיה מפורסמות ברשת) כלים למדידת הסיפוק בקרב הציבור משירותים ממשלתיים. ההתחייבות הצליחה בכך באופן כללי, כפי שדווח בדו"ח הביניים.⁵ יחד עם זאת, כפי שגם צויין בדו"ח הביניים, ההתחייבות לא מתקשרת באופן מהותי לאף אחד משלושת עקרונות OGP המרכזיים.⁶ רשות התקשוב הממשלתי מאמינה כי מדידה שנתית עקבית ופרסום מדדי השירות הציבורי הם בעלי תפקיד משמעותי באחריותיות. עם זאת, התחייבות זו לא יוצרת שינוי בתחום זה – לא חושפת מידע שהיה חסוי בעבר, לא יוצרת הזדמנויות עבור הציבור להשפיע על החלטות, ולא מספקת אמצעים להעלאת אחריותיות לאור ממצאי המדידה.

יש המשכיות?

לא המשיכו את ההתחייבות בתוכנית הפעולה השלישית של ישראל, עקב העדפה ליוזמה חדשה.

¹ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 25.

² <http://cio-shipur.gov.il/Lobby/MMeasurementAndControl/Pages/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%90%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA-2016.aspx>

³ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 26.

⁴ ראיון עם מר תומר לוטן, מנכ"ל "המרכז להעצמת האזרח" לשעבר, 2017/9/17; פגישה עם נציגי עמותות אזרחיות, 2017/9/13.

⁵ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 26. לפרטים נוספים ראו:

<https://www.gov.il/exfiles/dochikshuv/2015/files/assets/common/downloads/publication.pdf>

⁶ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 25.

7. הגברת השקיפות של מידע בנוגע לחקיקה

תאור התחייבות

הצגת כל חוקי המדינה והמסמכים הרלוונטיים אליהם באתר הכנסת.

סטטוס קוו או בעיה/עניין שיש לפתור: הכנסת החליטה לפעול להגברת השקיפות של מידע בנוגע לחקיקה ומסמכים קשורים – טיוטות להצעות חוק ופרוטוקולים של המליאה ושל ועדות, בנוסף להכנת נוסח עדכני של חוקי מדינת ישראל.

מטרה עיקרית: הגברת שקיפות תהליך החקיקה ומסמכיה.

אבני דרך

7.1 הרחבת אתר הכנסת כך שיכלול את כל חוקי המדינה ומסמכים רלוונטיים (גרסאות קודמות של החוק, תיקונים, פרוטוקולים של המליאה).

7.2 קיום מפגשים עם גופי חברה אזרחית על מנת לשמוע בקשות ורעיונות להרחבת המידע המוצג והנגשתו לציבור.

7.3 הצגת הצעות חוק בהליכי חקיקה.

7.4 אפיון ופיתוח המערכת להכנת הנוסח המלא.

רשות מובילה: הכנסת

שותפים נוספים: משרד המשפטים

תאריך התחלה: 1.7.2013

תאריך סיום: 30.6.2017

תרומה לממשל פתוח?	ביניים תום	סטטוס ביצוע	פוטנציאל השפעה	רלוונטיות לעקרונות OGP (על הכתב)	פירוט	סקירת התחייבות
----------------------	---------------	----------------	-------------------	--	-------	-------------------

יוצאת מן הכלל	
משמעותית	✓
גבולית	
אין שינוי	
שלילית	
בוצע	✓
משמעותי	✓
חלקי	
טרם התחיל	
גבוה	
בינוני	✓
נמוך	
אין	
טכנולוגיה וחדשנות לשקופות ואחריותיות	✓
אחריותיות	
שיתוף הציבור	✓
גישה למידע	✓
גבוה	
בינוני	✓
נמוך	
אין	
7. הגברת השקיפות של מידע בנוגע לחקיקה	

מטרת ההתחייבות

טרם יישום תוכנית הפעולה השניה של OGP, לא היה אתר מרכזי או מאגר נתונים, פתוחים ונגישים לציבור, עם מידע על החקיקה בישראל. התחייבות זו ביקשה להפוך מסמכי חקיקה אלו נגישים יותר לציבור על ידי הרחבת אתר הכנסת כך שיכלול את כל חוקי המדינה והמסמכים הקשורים אליהם. בנוסף, ההתחייבות קראה לכנסת להפגש עם החברה האזרחית כדי לשמוע בקשות ורעיונות בנושא המידע שצריך להיכלל באתר.

סטטוס ביצוע

ביניים: משמעותי

ההתחייבות בוצעה באופן משמעותי בעת כתיבת דו"ח הביניים. עד לכתיבת דו"ח הביניים הכנסת פיתחה את האתר הפתוח שלה להצגת החוק הישראלי, והתקיים שיח מתמשך בין הכנסת לחברה האזרחית. כפי שצוין בדו"ח הביניים, לא היה תהליך היועצות מובנה או תיעוד של היועצויות אלו.¹ אמנם התקיימו היועצויות, אך לא באופן רצוף ורשמי. בעוד ההתחייבות בוצעה מבחינה טכנית – כל אבני הדרך יושמו, היו בעיות עם עדכון מאגר הנתונים. לפי אופן ניסוחן, אבני הדרך בוצעו, למשל "אפיון ופיתוח המערכת להכנת הנוסח המלא", ולכן ההתחייבות נרשמה כמיושמת במידה משמעותית. החוקרים דיווחו כי תכנון הכנסת לפרסם את כלל החקיקה (ולא רק יצירת מערכת לשם כך) לא הושלם. לדברי הממשלה, ביצוע מלא מיועד לדצמבר 2018. למידע נוסף, ראו את דו"ח הביניים.²

סיום: בוצע

מאז דו"ח הביניים, הכנסת המשיכה לפתח את האתר לאור ההתחייבות. כפי שצוין לעיל, ההתחייבות בוצעה במידה משמעותית מבחינת הניסוח המצומצם בתוכנית הפעולה, אך מאז דו"ח הביניים, היישום המשיך מעבר לאבני הדרך והתקרב למיצוי הפוטנציאל המלא של ההתחייבות. כל החוקים זמינים ברשת, כולל חוקים שנדחו בכנסת. היסטוריה מלאה של כל חוק

והסטטוס של הצעות חוק זמינים גם הם באתר.³ מתקיים דיון מתמשך עם עמותות אזרחיות. היתה פנייה נוספת אליהן בתחילת 2017 עם קול קורא להערות באתר. הערות התקבלו מ"הסדנא לידע ציבורי" ו"המרכז להעצמת האזרח", ושולבו באתר.⁴

מנהלת האתר יידעה את החוקר ש"השיווק" האינטנסיבי של הכנסת דרך העמותות האזרחיות, נציגי ממשלה, רשויות מקוונות חדשות, דיקני פקולטות למשפטים ועוד, אפשר לכנסת להגדיל את השימוש באתר, אשר מקבל מעל 100,000 צפיות בחודש.⁵ טרם מוצגים באתר כל החוקים ב"מסמך משולב", כלומר עם כל התיקונים משולבים אל תוך הטקסט. מנהלת האתר מאמינה כי כל זאת יבוצע במהלך 2018. כמו כן, היא מקווה להציג את כל החקיקה המשנית בקרוב, אך הליך זה דורש שיתוף פעולה מצד משרד המשפטים, מה שעלול להקשות על השגת כל המידע הדרוש.

תרומה לממשל פתוח?

גישה למידע: משמעותית

שיתוף הציבור: גבולית

גישה פתוחה למידע על החקיקה ללא צורך בתשלום מאפשרת לאזרחים ללמוד ביתר קלות על חובותיהם וזכויותיהם, להבין את החוקים השולטים בחייהם ובחברה, ולהשתתף בשיח הציבורי הרווי בשפה משפטית. לפני יישום ההתחייבות, לא היתה לאזרחי ישראל גישה למקור חינוכי ברשת כדי ללמוד את חוקי המדינה, הליכי חקיקה, או סטטוסים של הצעות חוק. יישום התחייבות זו הפך את המידע בנושא חקיקה לפתוח ונגיש בקלות לציבור הישראלי. יש מקום לשיפור, לפי שהטקסט המלא של חוקים, על כל התיקונים שהוטמעו, טרם זמין, ויתכן שאנשים מן השורה יתקשו להבין את המצב החוקי הנוכחי. אך נציגי הכנסת, האחראית להתחייבות, מודעים לבעייתיות ופועלים לפתור אותה. באופן כללי, ניתן לומר שליישום ההתחייבות יש תרומה משמעותית לגישה הציבורית למידע חשוב. השיח המתמשך עם עמותות אזרחיות והטמעת הערותיהן של אלו באתר שיפרה את שיתוף הציבור, אך באופן גבולי בלבד. לא ניתן לומר שהתחייבות תרמה לשיפור שיתוף הציבור בהליך קבלת ההחלטות הדמוקרטי.

יש המשכיות?

המשיכו את ההתחייבות בתוכנית הפעולה השלישית של ישראל.

¹ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_ENG.pdf, עמ' 44 (אנגלית).

² דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 29.

³ היסטוריה וסטטוס חקיקה: <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawAboutSite.aspx>

⁴ ראיון עם עו"ד גלי בן-אור, מנהלת מאגר החקיקה, 2017/9/21.

⁵ ראיון עם עו"ד גלי בן-אור, מנהלת מאגר החקיקה, 2017/9/17.

8. פיתוח "ארגז כלים" ממשלתי לשיתוף בעבודת הממשלה

תאור התחייבות

פיתוח כלים מקוונים, שימשו את משרדי הממשלה בתהליכי שיתוף הציבור.

סטטוס קוו או בעיה/עניין שיש לפתור: נכון להיום, הממשלה סיפקה מגוון פלטפורמות וכלים לשיתוף הציבור, כולל שיתוף פעולה עם עמותות, הן ברשת (פלטפורמת Gov Share המבוססת על טכנולוגיית רשת מתקדמת) והן בדרכים אחרות, למשל הקמת שולחנות עגולים עם שלושת המגזרים. השקעה נוספת מתוכננת על מנת להרחיב את "ארגז הכלים" לשיתוף הציבור בפעילות משרדי הממשלה.

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

א. המשך הפיתוח וההפעלה של הכלים והיישומים הטכנולוגיים לביצוע תהליכי שיתוף במשרדים על-ידי ממשל זמין.

ב. הקמת מאגר מפעילים כלל ממשלתי, בהובלת אגף ממשל וחברה ובאמצעות מנהל הרכש, שיסייעו למשרדי הממשלה בהפעלת תהליכי שיתוף ציבור פיזיים ומקוונים על-ידי רכישת שירותים, והנגשתם למשרדים.

אבני דרך

8.1 פיתוח חמישה כלים/יישומים מקוונים.

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

רשות מובילה: אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה

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

תאריך התחלה: 1.4.2012

תאריך סיום: 30.6.2016

סקירת התחייבות	פירוט	רלוונטיות לעקרונות OGP (על הכתב)	פוטנציאל השפעה	סטטוס ביצוע	ביניים תום	תרומה לממשל פתוח?
----------------	-------	----------------------------------	----------------	-------------	------------	-------------------

יציאת מן הכלל		
משמעותית		
גבולית	✓	
אין שינוי		
שלילית		
בוצע	✓	
משמעותי		
חלקי		
טרם התחיל		
גבוה		
בינוני		
נמוך	✓	
אין		
טכנולוגיה וחדשנות לשקיפות ואחריות	✓	
אחריות		
שיתוף הציבור	✓	
גישה למידע		
גבוה		
בינוני	✓	
נמוך		
אין		
	8. פיתוח "ארגז כלים" ממשלתי לשיתוף בעבודת הממשלה	

מטרת ההתחייבות

מטרת התחייבות זו היתה לספק לרשויות ציבוריות כלים טכנולוגיים התומכים במאמצי ההפעיל יוזמות לשיתוף הציבור, ולהסיק מסקנות מההשקפות והדעות של רבים מהמצופים להשתתף. קיימת תקווה שפיתוח כלים אלו יעודד את הרשויות הממשלתיות להתחייב ליוזמות לשיתוף הציבור. בפרט, ההתחייבות ביקשה:

- לפתח חמישה כלים מקוונים לשימוש רשויות ממשלתיות לשיתוף הציבור.
- להקים ולהפעיל מאגר ספקים שיסייעו לרשויות להטמיע כלים אלו בעבודתם.

סטוס ביצוע

ביניים: בוצע

בדו"ח הביניים ההתחייבות הוערכה כמבוצעת.¹ באותו זמן, הממשלה הציגה את חמשת הכלים: (1) כלי ליצירת סקרים; (2) כלי קהילת ידע; (3) כלי קהילה במתכונת פורום/שולחן עגול מקוון; (4) בלוג; (5) ומאגר ספקים. בנוסף, ספקים מסויימים (ישויות מסחריות כמו "תובנות", "קמרון" ועוד) כבר החלו לעבוד עם משרדי הממשלה על תהליכי שיתוף הציבור תוך שימוש בחמשת הכלים.²

תרומה לממשל פתוח?

שיתוף הציבור: גבולית

לרשויות ממשלה חסרים הכלים לנהל פעילויות סדירות בקנה מידה גדול של שיתוף הציבור, ולכן סיפוק כלים חיוני על מנת לאפשר תהליכים אלו. הזמינות של כלים מסוג זה יכולה לעודד רשויות ממשלה לפעול לשיתוף הציבור, אך החוקרים הביעו ספק בדו"ח הביניים האם הכלים מהווים מרכיב חשוב בהשגת עליה בשיתוף הציבור.³ לפי דו"ח הביניים, העדר כלים טכנולוגיים לכשעצמו לא היווה מכשול לשיתוף הציבור, וההתחייבות לא ציינה כיצד יש להשתמש בכלים אלו, אלא רק שיש ליצור אותם. בעוד ההתחייבות לא יצרה הזדמנויות חדשות לשיתוף הציבור, היא שינתה את האופן בו ניתן לנהל הזדמנויות אלו, אם הן נוצרות. לכן, החוקר מעריך את ההתחייבות כבעלת השפעה גבולית על שיתוף הציבור.

אחת הדוגמאות לשימוש בכלים היא ההיוועצות הממשלתית לקראת תוכנית הפעולה השלישית של ישראל ל-OGP. הממשלה מנהלת תהליך זה בהתבסס על הכלי "פלטפורמת פורום" שנוצר מתוקף התחייבות זו. אך התהליך עדיין סובל מחסרונות (המתוארים ביתר פירוט בהתחייבות 9). חשוב לציין כי הנטייה להתמקד בטכנולוגיה עשויה להיות נגזרת של ההחלטה למנות את רשות התקשוב הממשלתי כאחראית על OGP בישראל.

יש המשכיות?

המשיכו חלקים מהתחייבות זו כחלק מהתחייבות חדשה לשיתוף הציבור בתוכנית הפעולה השלישית.

¹ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 30.

² ספקים הפועלים לשיתוף הציבור, <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/shituf/Pages/dafrashishituf.aspx>.

³ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 30.

9. המשך גיבוש והטמעה של תהליכי "שיתוף ציבור" בעבודת הממשלה

תאור התחייבות

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

סטטוס קוו או בעיה/עניין שיש לפתור: קיימים תהליכים לשיתוף הציבור בממשלת ישראל, ויש להגביר את המאמצים והיכולות לקידום תהליכי שיתוף נוספים.

מטרה עיקרית:

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

אבני דרך

- 9.1 פרסום מדריך לשיתוף הציבור בעבודה ממשלתית.
 - 9.2 קביעת השקפה מרכזית לתהליכי שיתוף הציבור בעבודה ממשלתית.
 - 9.3 קיום ישיבות לשילוב שיתוף הציבור בממשלה.
 - 9.4 ליווי או הובלת ארבעת התהליכים המרכזיים לשיתוף בממשלה.
 - 9.5 ליווי ועידוד הקמת שולחנות עגולים.
- רשות מובילה: אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה
- שותפים נוספים: אגפי תכנון מדיניות במשרדי הממשלה, משרד המשפטים, היחידה לשיפור השירות לציבור, מנהלי מערכות מידע

תאריך התחלה: 1.4.2014

תאריך סיום: 30.6.2016

תרומה לממשל פתוח?	ביניים תום	סטטוס ביצוע	פוטנציאל השפעה	רלוונטיות לעקרונות OGP (על הכתב)	פירוט	סקירת התחייבות
----------------------	---------------	----------------	-------------------	--	-------	-------------------

9. המשך גיבוש והטמעה של תהליכי "שיתוף ציבור" בעבודת הממשלה	אין	
	נמוך	✓
	בינוני	
	גבוה	
	גישה למידע	
	שיתוף הציבור	✓
	אחריותיות	
	לשקיפות ואחריותיות טכנולוגיה וחדשנות	
	אין	
	נמוך	✓
	בינוני	
	גבוה	
	טרם התחיל	
	חלקי	
משמעותי	✓	
בוצע		
שלילית		
אין שינוי		
גבולי	✓	
משמעותית		
יוצאת מן הכלל		

מטרת ההתחייבות

מטרת ההתחייבות היתה להתייחס למנהגי שיתוף הציבור ברשויות ממשלה, שאינם משביעים רצון. בעוד יש נטיה גוברת בקרב רשויות ציבוריות לזום תהליכים לשיתוף הציבור, התהליכים הקיימים נותרים ברובם לא מתועדים ולא ידועים לציבור הרחב מעבר לפעילים בארגונים לא ממשלתיים. בפרט. התחייבות זו נועדה להשגת תרבות טובה יותר של שיתוף הציבור על ידי:

- קביעת סטנדרטים לפרוטוקולים של תהליכים אלו.
- עבודה עם נציגים ממשלתיים כדי ליזום תהליכים.
- עידוד הקמתם של שולחנות עגולים המקרבים בתוכם את הסקטור הממשלתי והחברה האזרחית.

סטטוס ביצוע

ביניים: משמעותי

בדו"ח הביניים סטטוס הביצוע של ההתחייבות דווח כמשמעותי. עם זאת, הניסוח העמום של ההתחייבות מקשה על הערכת מידת הביצוע, על אף שפעילויות ממשלתיות לחלק מאבני הדרך המשיכו מעבר למתואר בתוכנית הפעולה, ואחרות הושלמו לאחר תאריך הסיום המיועד. כפי שתואר בדו"ח הביניים, תהליכים מסוימים החלו, כולל היועצות ציבורית מקוונת ופתוחה בנוגע להסדרה של "גוגל תצוגת רחוב", היועצות ציבורית פתוחה בוועדה ממשלתית בעקבות המחאה החברתית בשנת 2011, והיועצות בנוגע לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה. למידע נוסף, ראו את דו"ח הביניים.¹

סיום: משמעותי

מאז דו"ח הביניים הממשלה נקטה בצעדים נוספים בתחום זה, וכן דיווחה על פעולות שנעשו לאחר תאריך הסיום של ההתחייבות, כולל כנס לאומי בשיתוף הציבור שנערך כדי להפיץ את הכלים לשיתוף הציבור. מדריך לשיתוף הציבור פורסם בדצמבר 2017.

לאבן דרך 9.5, הממשלה ניהלה שולחן עגול על מנת לדון בתוכנית הפעולה השלישית לישראל שנועדה להצגה לשותפות ממשל פתוח ב-12.7.2017.² בשונה מפיתוח תוכנית הפעולה השנייה, הממשלה הזמינה מגוון עמותות אזרחיות וגופים מסחריים להשתתף ביום דיונים לפיתוח תוכנית הפעולה השלישית. בנוסף, היא השתמשה באחד מהכלים הטכנולוגיים שפותחו לשיתוף הציבור ואספה הערות תחת מקבץ בשם "הארות". יתר על כן, בשונה מתוכנית הפעולה השנייה, הממשלה לא הציגה מקבץ התחייבויות מלא ומוכן. בחציו הראשון של היום נערך דיון כללי לשם סקירת המטרות של ממשל פתוח, ולאחר מכן התקיימו דיונים בנושאים שונים לגבי רעיונות לתוכנית הפעולה השלישית. עם זאת, המארגנים לא חזרו אל המשתתפים לדווח על אופן השפעת השולחן העגול על תהליך קבלת ההחלטות. השולחן העגול לא הציג התחייבויות ממשיות או טיוטה של תוכנית הפעולה, והדיון נערך במונחים כלליים, והותיר בנציגי העמותות האזרחיות שהתראיינו לדו"ח זה תחושה שהם לא היו שותפים אמיתיים המוזמנים להשאיר חותם ממשי על תוכנית הפעולה.

הממשלה מדווחת שפיתחה הצעות למדדי השפעה של שיתוף הציבור על בסיס הערות שנאספו במהלך היועצות ביולי 2017. עם זאת, טרם פותחה מדיניות מעשית המתייחסת למדדי הערכה לממשל פתוח. הממשלה טוענת שהיועצויות והערות מצד הציבור עיצבו את ההתחייבויות לתוכנית הפעולה השלישית לפני פרסומה בדצמבר 2017. שינויים אלו אינם מתועדים באתר ההיועצות המקוון.

נציגים של עמותות אזרחיות שהתראיינו אמרו שחשו ברצון גדול מצד נציגי הממשלה לקבל מהם הערות ורעיונות.³ אחד מראשי העמותות אמר לחוקר שהקשר עם הממשלה, למרות שעודנו רחוק ממה שצריך להיות, הופך בהדרגה לפחות חד צדדי.⁴ הממשלה גם מדווחת שהיא פועלת לשתף את כלל הציבור, ולא רק עמותות אזרחיות, בתהליכים אלו. במסגרת העבודה לקראת תוכנית הפעולה השלישית של ישראל, הממשלה דיווחה על קמפיין בפייסבוק המזמין אזרחים להציע את הערותיהם לתוכנית הפעולה. בנוסף, פורסם מדריך פנים-ממשלתי לשיתוף הציבור לשיפור פרקטיקה זו.

תרומה לממשל פתוח?

שיתוף הציבור: גבולית

כפי שתואר בדו"ח הביניים, הממשלה שילבה תהליכים משמעותיים לשיתוף הציבור לאחר מלחמת לבנון השנייה, אז התגלו בעיות בקשר ובתאום בין הממשלה והחברה האזרחית.⁵ בתחילה שיתוף הציבור התמקד בעיקר בתאום, אך לאחרונה התרחב לשיתוף הציבור גם בתהליך קבלת החלטות. התחייבות זו ביקשה להרחיב עם הזמן את היקף תהליכי שיתוף הציבור, אך המטרות היו עמומות וצנועות כגון "קביעת השקפה מרכזית", "קיום ישיבות לשילוב...", "פרסום הנחיות...", "עידוד..." וכולי.

מסקירת התהליכים שהתרחשו במסגרת התחייבות זו, ובמיוחד מאז דו"ח הביניים, ניתן לומר ש"הצעדים הבאים" שהוצעו בדו"ח הביניים בוצעו במידה רבה. למשל, תהליכי שיתוף הציבור מתועדים בצורה טובה יותר, ניתן לעקוב אחר התהליך באמצעות הכלים הטכנולוגיים המזכירים בהתחייבות 8, והתהליכים מתרחשים החל מהשלב הראשוני של תהליך קבלת החלטות בממשלה. כפי שתואר לעיל, אין עדות רבה להשפעה מוחשית של הציבור על ההחלטות המתקבלות, גם אם הוא מעורב יותר

בתהליך עצמו. החוקר מציע להשיג אחריות רבה יותר על ידי דיווחים המסכמים תהליכי היועצות ומוכיחים את ההשפעות המוחשיות. כמו כן, יש להרחיב את ההיועצות הציבוריות לתחומים שאינם חלק מתהליך שיתוף הציבור הנוכחי, כגון תקצוב.

כפי שצויין, הממשלה פרסמה מדריך לשיתוף הציבור וקיימה כנס לשיתוף הציבור, אשר לדבריה יהיה ארוע שנתי. החוקר מציע שכלים אלו ישמשו ליצירת פרקטיקות טובות, להדגשת חשיבותם של תהליכי שיתוף ציבור מתמשכים המתקיימים בשלבים שונים של כל תהליך קבלת החלטות, לכלילת מספר מחזורי היועצות ועדכונים, ולקביעת ההשפעה הממשית של שיתוף הציבור על תוצאות התהליך. עניין זה טרם מומש במרבית תהליכי שיתוף הציבור, אך כפי שצויין בדו"ח הביניים, חלק מעקרונות אלו מאפיינים את תהליך שילוב יוצאי אתיופיה בחברה.⁶

יש המשכיות?

המשיכו חלקים מהתחייבות זו כחלק מהתחייבות חדשה לשיתוף הציבור בתוכנית הפעולה השלישית.

¹ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 34.

² שולחן עגול לקראת תוכנית הפעולה השלישית, <https://www.the7eye.org.il/wp-content/uploads/2017/07/%D7%A1%D7%93%D7%A8-%D7%99%D7%95%D7%9D-%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99-060717.pdf>

³ ישיבת בעלי עניין, 2017/9/13.

⁴ ראיון עם גברת שבי קורזן, מנכ"לית "הסדנא לידע ציבורי", ועם פעילים אחרים בסדנא, 2017/9/13, תל אביב.

⁵ ראו הערת שוליים מס' 1, עמ' 48, דו"ח הביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_ENG.pdf (אנגלית).

⁶ דו"ח ביניים, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_MidTerm-Progress_2015-2017_HEB.pdf, עמ' 34.

הערה מתודולוגית

דו"ח הסיום מתבסס על איסוף מידע וראיונות עם בעלי עניין ממשלתיים ולא-ממשלתיים. הדו"ח מתבסס על ממצאי דיווח עצמי של הממשלה; הערכות אחרות על התקדמות מטעם עמותות אזרחיות, המגזר הפרטי או ארגונים בינלאומיים; והדו"ח הקודם של OGP.

למטרות דו"ח זה, החוקר בחן פעילויות שבוצעו במהלך השנה השניה של תוכנית הפעולה. החוקר חיפש וסקר עדות כתובה להתקדמות במסמכי הממשלה ומסמכים שונים שנוצרו במהלך ביצוע ההתחייבויות השונות. לאחר מכן החוקר ערך ראיונות הן עם נציגי הממשלה והן עם נציגי עמותות אזרחיות המעורבים בתכנון וביצוע תוכנית הפעולה, וצפה במפגש הפורום הישראלי לממשל פתוח ביולי 2017,¹ שם החלו דיונים בנוגע לתוכנית הפעולה השלישית. לבסוף, החוקר ניתח חלק מתוצאות ההתחייבויות, כגון אתר החקיקה של הכנסת (התחייבות 7); אתרים המתעדים תהליכי שיתוף ציבור (התחייבות 9) המשתמשים בכלים לשיתוף הציבור שפותחו למטרה זו (התחייבות 8); האתר האחד של שירותי הממשלה (התחייבות 4); אתר data.gov (התחייבות 5); מדידת שביעות רצון (התחייבות 6); אתר לחופש המידע (התחייבות 2) וטבלת חוזים ממשלתיים המתפרסמת ברשת (התחייבות 3).

גיא דיין הינו חוקר עצמאי בישראל.

שותפות ממשל פתוח (OGP) מכוונת לקבלת התחייבויות מוחשיות מצד ממשלות לקידום שקיפות, העצמת אזרחים, מלחמה בשחיתות ושימוש בטכנולוגיות חדשניות לחיזוק המשילות. מנגנון הדיווח העצמאי של OGP מודד את פיתוח וביצוע תוכניות פעולה לאומיות לקיום שיח עם בעלי עניין ולשיפור אחריותיות.



¹ הפורום נפגש בנווה אילן בתאריך 10.7.2017.