

מנגנון דיווח עצמאי (מדע'):

דוח תכנון ישראל 2017 – 2019

רועי פלד וגיא דיין, חוקרים עצמאים

תוכן העניינים

טבלת תכנים

סיכום מנהלים: ישראל

הקדמה	א.
ממשל פתוח בישראל	א.
מנהיגות ותהליך מרובה-בעלי-עניין	א.
התחייבויות	א.
1. הרחבת ההיקף של תהליכי השתתפות אזרחית בעבודת משרדי הממשלה, באמצעות החדרת התהליך ווידוא שהאמצעים לביצוע נגישים מבחינה ציבורית	
2. פרסום דוחות של יישום החלטות ממשלה	
3. הבאה לידיעת הציבור של נתונים לגבי מדדי ביצוע של תכניות פעולה	
4. הקמת מרכז טלפוני מרכזי למשרדי הממשלה	
5. המשך פיתוח של בסיס הנתונים הלאומי לחקיקה – הגברת השקיפות של המידע לגבי חקיקה ראשונית ומשנית	
6. יצירת מערכת דיווח ובקרה לגבי יישום של האמצעים בתכנית הלאומית לצמצום פליטות גזי חממה	
7. הגדרת קריטריונים לשקיפות	
8. קידום תיקוני חקיקה לגבי פרסום פעיל של מידע	
9. הגברת שקיפות, השתתפות אזרחית ונגישות מידע ברשויות המקומיות ובמשרד הפנים	
10. הנגשה של בסיסי הנתונים לציבור	
11. קידום שירותים המזוהים עם המטרה של גישה מרחוק לשירותים ממשלתיים	
12. ממשלה ללא שימוש בנייר	
13. קוד מקור-פתוח	
14. בניית מערכת הערכה של תכנית אסטרטגית לממשלה פתוחה	

.V המלצות כלליות

.VI מתודולוגיה ומקורות

נספח I. סקירת הביצועים של ישראל לאורך פיתוח תכנית הפעולה

סיכום מנהלים: ישראל

תכנית הפעולה השלישית של ישראל ממשיכה להתמקד בגילוי מידע המוחזק בידי הממשלה, חיזוק חקיקה לשקיפות, ושימוש בטכנולוגיה לשיפור הגישה לשירותי הממשלה. תהליך התייעצות זה לפיתוח תכנית פעולה הואץ והציע רק מעט הזדמנויות לבעלי העניין להשפיע על תכני התכנית. כדי להתקדם, ישראל יכולה לשפר את תהליך ההתייעצות בתכניות פעולה עתידיות על ידי קיום יותר פגישות אישיות ומתן אפשרות לבעלי העניין לעצב את הדגש התמטי. תכניות פעולה עתידיות יכולות גם להשתפר על ידי כך שיוודאו שההתייבויות רלוונטיות ישירות לערכי OGP באופן כללי ולהמשיך ולשפר את חוק חופש המידע באופן ספציפי.

שותפות הממשלה הפתוחה (OGP) היא שותפות גלובאלית שמביאה יחדיו רפורמיסטים ממשלתיים ומנהיגי החברה האזרחית כדי ליצור תכניות פעולה שהופכות ממשלות לכוללות (inclusive), מגיבות, ואחראיות יותר. מנגנון הדיווח העצמאי (IRM) מפקח על כל תכניות הפעולה כדי לוודא שממשלות ממשיכות בהתחייבויותיהן. ישראל הצטרפה ל OGP ב 2012. מאז, היא יישמה שתי תכניות פעולה. דוח זה מעריך את התכנון של תכנית הפעולה השלישית של ישראל.

סקירה כללית של תכנית הפעולה

ישראל נכנסת לתכנית הפעולה השלישית שלה עם חברה אזרחית חזקה והממשלה ממשיכה להראות נכונות להתייעץ עם החברה האזרחית לגבי מספר נושאי מדיניות. הגישה למידע נותרת תחום חשוב בישראל, בעיקר בנוגע לחוק חופש המידע של מדינות (FOI), שנכלל בתכניות הפעולה הקודמות. ההתחייבויות בתכנית הפעולה השלישית מבקשות להמשיך ולשפר את השקיפות של הממשלה, גישה למידע, ונגישות שירותים ממשלתיים באמצעות פתרונות טכנולוגיים. הרשות למידע ותקשורת של הממשלה ממשיכה לתאם את תהליך ה OGP בישראל. פיתוח תכנית הפעולה השלישית כולל פגישה אחת של בעלי העניין שהיו נוכחים באופן פיסי ולאחריה התייעצות מקוונת לגבי טיוטת ההתחייבויות. אך, התייעצויות אלה התקיימו מאוחר בתהליך הפיתוח ובעלי העניין של החברה האזרחית טענו שלא היו להם מספיק הזדמנויות להשפיע על ההתחייבויות של תכנית הפעולה הסופית.

טבלה 1. על קצה המזלג

השתתפות מאז: 2012

תכנית פעולה נסקרת: השלישית

סוג דוח: תכנון

מספר התחייבויות: 14

פיתוח תכנית פעולה

האם ישנו פורום מרובה-בעלי-עניין? כן

רמת השפעה ציבורית: יעוץ

פעולה מנוגדת לתהליך OGP: לא*

תכנון תכנית פעולה

התחייבויות רלוונטיות לערכי OGP: 11 (79%)

התחייבויות מעצבות: 1 (7%)

התחייבויות מסומנות בכוכב באופן פוטנציאלי: 1 (7%)

יישום תכנית פעולה

התחייבויות מסומנות בכוכב: ל/ר

התחייבויות שהושלמו: ל/ר

התחייבויות עם DIOG**: ל/ר

התחייבויות עם DIOG** בטיפול: ל/ר

ההתחייבויות בתכנית הפעולה השלישית של ישראל מתמקדות בעיקר בשימוש בטכנולוגיה כדי לשפר את הגישה של הציבור לשירותי הממשלה ולשפר את השקיפות וגילוי המידע. אך, חלק מההתחייבויות מייצגות צעדים קטנים, בעוד שאחרות אינן רלוונטיות באופן ישיר לערכי ה OGP.

התחייבויות ראויות לציון בתכנית הפעולה השלישית של ישראל כוללות פרסום חקיקה משנית (התחייבות 5) ומילוי התחייבויות הדיווח של ישראל לפליטות גזי חממה בכפוף להסכם פריז (התחייבות 6). התחייבות 8 גם ראוייה לציון מאחר שהיא מבקשת לתקן את חוק חופש המידע כדי להגביר את חובות הגילוי של רשויות ממשלתיות.

טבלה 2. התחייבויות ראויות לציון

תיאור ההתחייבות	התקדמות קדימה	הסטטוס בסוף מחזור היישום
5. הגברת שקיפות המידע בנוגע לחקיקה ראשונית ומשנית להפוך מידע לגבי חקיקה משנית לנגיש ציבורית באמצעות "מאגר חקיקה" באתר הכנסת	חוקרי ה IRM ממליצים להוסיף לאתר החקיקה כלים שיאפשרו לציבור להציע משוב במהלך תהליך החקיקה ולהיות בקשר ישיר יותר עם חברי הכנסת.	הערה: הדבר יוערך בסוף מחזור תכנית הפעולה
6. יצירת מערכת דיווח ובקרה לגבי יישום האמצעים בתכנית הלאומית לצמצום פליטות גזי חממה. ליצור מערכת לדיווח על התקדמות לקראת המטרות של צמצום פליטות גזי חממה.	תוך כדי התקדמות קדימה, הממשלה יכולה לוודא שהדוחות השנתיים בכפוף להסכם פריז מציגים את המידע באופן שניתן להבנה בקלות על ידי הציבור. הממשלה יכולה גם לכלול מידע השוואתי לתקופות דיווח קודמות על מנת להמחיש את המגמות ביישום האמנה.	הערה: הדבר יוערך בסוף מחזור תכנית הפעולה
8. קידום תיקוני חקיקה לגבי פרסום פעיל של מידע. תיקון חוק חופש המידע כך שיגדיל את חובות הגילוי של רשויות הממשלה.	הממשלה יכולה להבהיר אילו קטגוריות מידע היא מעוניינת לחשוף באמצעות התיקונים ואילו קטגוריות של רשויות ציבוריות יכוסו. מומלץ גם שחוק חופש המידע יהיה בהרמוניה לטכנולוגיה המודרנית על מנת לקדם את קלות ההגשה ולשפר את פרקטיקות הפרסום.	הערה: הדבר יוערך בסוף מחזור תכנית הפעולה

המלצות

המלצות ה IRM מכוונות למסור מידע לגבי פיתוח תכנית הפעולה הבאה ולכוון את יישום תכנית הפעולה הנוכחית.

טבלה 3. חמש המלצות מפתח של IRM

לנסות לגייס תמיכה פוליטית בדרגים הגבוהים (לאחר הקמת הממשלה החדשה) כדי לפקח על תהליך OGP
לקיים לפחות שלוש פגישות התייעצות בפורום מרובה-בעלי-עניין ולספק מענה מנומק למשתתפים
לשקול רשויות ממשלה אחרות כגון האגף לממשל וחברה, שיובילו ויתאמו את תהליך ה OGP
לבחון בפירוט האם התחייבויות עתידיות יובילו לשינויים בהתנהלות הממשלה על פי ערכי הליבה של OGP של גישה למידע, השתתפות אזרחית, ואחריות ציבורית
לכלול יותר שאיפות ומטרות ספציפיות בהתחייבויות עתידיות באופן כללי ולשפר את חוק חופש המידע באופן ספציפי

על המחברים

רועי פלד וגיא דיין הם חוקרים עצמאיים הפועלים בישראל. השותפות הממשלתית הפתוחה (OGP) מעוניינת להבטיח התחייבויות ממשיות מצד ממשלות לקידום שקיפות, לייפוי כוח של אזרחים, להילחם בשחיתות, ולרתום טכנולוגיות חדשות לחיזוק הממשל. מנגנון הדיווח העצמאי של ה OGP (IRM) מעריך פיתוח ויישום של תכניות פעולה לאומיות כדי לקדם דיאלוג בין בעלי העניין ולשפר את האחריות.	
---	---

*ב 2017, OGP עדכנה את מדיניות הבדיקה הפרוצדורלית שלה, ויצרה את הרמה של "צור מעורבות" (involve) בספקטרום איגוד הבינלאומי להשתתפות הציבור (IAP2) כדרישת המינימום במהלך פיתוח תכנית הפעולה (ראה טבלה 3.1 בדוח זה). אך, במהלך תקופת היצירה-המשותפת לתכנית הפעולה של ישראל 2017-2019, דרישת המינימום היתה "התייעץ" (consult). לפיכך, ישראל לא נחשבת ככזו שפעלה בניגוד לתהליך OGP לתקופת תכנית הפעולה 2017-2019. למידע נוסף לגבי מדיניות סקירת הפרוצדורה, בקר ב: <https://www.opengovpartnership.org/procedural-review/>

1. הקדמה

שותפות הממשלה הפתוחה היא שותפות גלובאלית שמביאה יחדיו רפורמיסטים ממשלתיים ומנהיגי החברה האזרחית כדי ליצור תכניות פעולה שהופכות ממשלות ליותר כוללות, מגיבות ואחראיות. התחייבויות תכנית פעולה עשויות להתבסס על מאמצים קיימים, לזהות צעדים חדשים כדי להשלים רפורמות קיימות, או ליזום פעולה בתחום חדש לחלוטין. מנגנון הדיווח העצמאי של OGP (IRM) מפקח על כל תכניות הפעולה כדי לוודא שהממשלה פועלת בהתאם להתחייבויות. החברה האזרחית ומנהיגים בממשלה משתמשים בהערכות כדי לבחון את ההתקדמות שלהם עצמם ולהחליט האם הפעולות השפיעו על חייהם של בני אדם.

ישראל הצטרפה ל OGP ב 2012. דוח זה מכסה את הפיתוח והתכנון של תכנית הפעולה השלישית של ישראל ל 2017-2019.

מנגנון הדיווח העצמאי של OGP יצר שותפות עם רועי פלד וגיא דיין, שביצעו הערכה זו. ה IRM מיועד להזין את הדיאלוג הקיים לגבי פיתוח ויישום של התחייבויות עתידיות. לצורך תיאור מלא של מתודולוגיית ה IRM, בקר ב:

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>

II. ממשל פתוח בישראל

ישראל ממשיכה לעבד אלמנטים שמבשרים על ממשלה פתוחה כגון חברה אזרחית מלאת חיים, כלכלה חזקה וסקטור טכנולוגי משגשג, שקיפות תקציבית והשתתפות ציבורית בהכנת התקציב. התהליך השתפר באופן משמעותי, למרות שחוק חופש המידע של ישראל לא תוקן לאחרונה. בעוד שהממשלה הראתה נכונות מוגברת להתייעץ עם החברה האזרחית, כמה מגמות מדאיגות צצו לאחרונה בנושאים הקשורים לחופש הדיבור וחופש ההתאגדות וההתכנסות.

ישראל הצטרפה ל OGP ב 2012 לאחר החלטת ממשלה והתחייבות מצד ראש הממשלה בנימין נתניהו (אז ועכשיו) "לקדם עקרונות של ממשלה פתוחה כפי שתוארו על ידי ה OGP".¹ באותה עת, הממשלה מינתה ועדת שרים שהורשתה לקדם יוזמות ממשלה פתוחה והתחייבה לקיים התייעצות ציבורית רחבה להתחייבויות OGP שלה.² תכנית הפעולה ל OGP הראשונה של ישראל (2012-2013) התמקדה בעיקר ב e-government וביישום של פרוייקטים דיגיטליים חדשניים, אך רק שתיים מתוך 13 התחייבויות הושלמו.³ תכנית הפעולה השנייה (2015-2017) התמקדה בשיפור חוק חופש המידע (FOI) והשימוש בטכנולוגיה כדי להגדיל את הגישה למידע. אך, הממשלה לא הצליחה להעביר או להניח על השולחן תיקונים לחוק חופש המידע במהלך תקופת תכנית הפעולה השנייה וההתחייבויות שהושלמו היו ברובן קשורות באופן רופף למטרות חוק חופש המידע (כגון יצירת אתר ממשלתי מאוחד למשרדים השונים).⁴

לישראל יש כמה מאפיינים שהופכים אותה למנהיגה גלובלית פוטנציאלית בממשלה פתוחה, כגון חברה אזרחית מלאת חיים, טכנולוגיות מתקדמות, כלכלה חזקה ומסגרת משפטית מתאימה. אך, המעורבות של ישראל ב OGP כיום מקבלת רק מעט תמיכה ממפלגות בממשלה. כמו כן, ריכוז תיאום נושא ה OGP במשרד רה"מ על ידי הממונה הראשי על טכנולוגיה (chief technology officer) מציין חזון מסוים לגבי טבע ה OGP, אשר שם דגש רב על טכנולוגיה. זו עשויה להיות הסיבה לכך שהתחייבויות רבות בתכנית פעולה זו ובקודמות לה ממוקדות בטכנולוגיה, אך קשורות רק קשר רופף לערכי OGP.

גישה למידע

חוק חופש המידע של ישראל עבר בפרלמנט ב 1998.⁵ הוא מציע הכנות פרואקטיביות מסויימות אך מכסה טווח רחב של רשויות ציבוריות בנוגע לזכותו של האזרח לגשת למסמכים המוחזקים על ידי הממשלה. בתי המשפט תמכו בפיתוח הזכות למידע על ידי יישום פטורים מהחוק באופן צר.⁶ הזכות למידע גם קיבלה מעמד חוקתי-למחצה על ידי בית המשפט העליון.⁷ אף על פי כן, החוק תוקן רק מעט מאז שהועבר, והוא אינו כולל מנגנונים מסויימים שכיום ידוע שהם דרושים כדי לקדם תחושת שקיפות חזקה בממשלה. לדוגמה, אין רשות מינהלית מרכזית עם סמכויות אכיפה השוקלת את האינטרס הציבורי הכללי שגובר על פטורים (מלבד כאשר בתי המשפט מחליטים לעשות כן). בנוסף, מסגרת הזמן למתן מידע היא 30 יום על פי ברירת מחדל והיא יכולה להיות עד 120 יום בחלק מהמקרים, הרבה יותר ארוכה מאשר במדינות רבות אחרות.

שקיפות התקציב

שקיפות התקציב בישראל השתפרה באופן משמעותי בעשור האחרון ברמה הלאומית. פרטי ההצעות לתקציב הממשלה מתפרסמות כחודשיים לפני שמתקיימת ההצבעה עליו בפרלמנט. השתתפות ציבורית בשלב זה של תכנון התקציב נעשית ברובה באמצעות ועדות פרלמנטריות אשר רואות השתתפות אינטנסיבית מצד החברה האזרחית (למרות שאין מנגנון להשתתפות רחבה יותר בתהליך). ברגע שהוא עובר, התקציב עצמו נגיש באופן מפורט ברשת, כמו גם רכישות הממשלה. כלי ניתוח דיגיטלי מוצג על ידי הממשלה לשימוש הציבור, ⁸ וכלי נוסף נגיש באמצעות עבודתה של החברה האזרחית בתמיכת האיחוד האירופי. ⁹ אך יש לציין שהממשלה מעבירה בפרלמנט תקציב דו שנתי מאז 2011. זה היה צעד שנוי במחלוקת שבין סיבוכים אחרים, הפחית באופן משמעותי את ההזדמנויות להשתתפות אזרחית (מאחר שדיונים על התקציב מתקיימים רק פעם בשנתיים). בית המשפט העליון של ישראל הזהיר את הממשלה שהוא לא יאפשר להמשיך במנהג זה. ¹⁰ יש עדיין לראות כיצד זה יתפתח מאחר שראש הממשלה הכריז על הנחישות שלו להמשיך עם התקציב הדו שנתי.

נושאי שקיפות אחרים כגון פתיחת המידע הממשלתי ופגישות של גופים ציבוריים רשמיים או גילוי פרואקטיבי נוסף, אינם בעלי מעמד סטטוטורי, מלבד בנוגע לתחומים מסויימים של חקיקה (כגון תכנון). ¹¹ הם בעיקר מעוגנים בהחלטות ממשלה של הנחיות התובע הכללי ולא בחקיקה.

מעורבות אזרחית

כאמור לעיל, בישראל יש חברה אזרחית חזקה, ¹² וסדרת החלטות בעשור האחרון חייבו את הממשלה לשיתוף פעולה גובר עם החברה האזרחית, ¹³ לרוב עם ארגונים שמספקים שירותים חברתיים, ופחות עם ארגוני תמיכה (advocacy) (למרות שארגונים כאלה מוזכרים באופן ספציפי במסגרת הממשלתית לתהליכי שולחן עגול). הממשלה בדרך כלל מרחיבה את היקף תהליכי "השולחן העגול", שיצאו לדרך ב 2006, ובהם ארגוני החברה האזרחית (CSOs) מוזמנים לקחת חלק ביצירת מדיניות הממשלה. דוגמאות כוללות שולחנות עגולים על ניהול עצמי של חטיבות ביניים, פיתוח חברתי-כלכלי של החברה הבדואית ורפורמת השירות האזרחי. ¹⁴ יוזמות אלה לשיתוף פעולה בין סקטורים נעשות באופן וולונטרי ואינן מחייבות את הממשלה.

בהקשר של ה OGP, המעורבות של החברה האזרחית ממשיכה להיות בלתי משביעת רצון. שלא כמו תכניות פעולה קודמות, התהליך לפתח תכנית פעולה שלישית החל לפני שתוכנת הפעולה הושלמה, אך היתה בשלב מאוחר יחסית. על פי נושאי תפקידים בממשלה, לא היתה אפשרות ליזום בפועל התחייבויות חדשות או להסיר קיימות מתכנית הפעולה.

במקביל לכך שישראל רואה מוכנות גוברת מצד הממשלה והשירות האזרחי לשיתוף פעולה עם CSOs, היא גם חווה צמצום גדול יותר של המרחב האזרחי, כולל מגבלות (לרוב לא ישירות) על חופש הדיבור וחופש ההתאגדות וההתכנסות. זו תוצאה של סדרת חקיקות כולל הפיכת תומכים בחרם על ישראל (ההתייחסות להתיישבות יהודים בגדה המערבית) לנטל אזרחי, ¹⁵ חוק המעניק לממשלה סמכות לקנוס ארגון שמקבל מימון ציבורי, אשר מביע גישות המנוגדות להגדרה של ישראל כמדינה יהודית. ¹⁶

אותה קטגוריה של ביטויים יכולה כעת גם להוביל לפסילה של חבר פרלמנט אם היא נתמכת על ידי שלושה רבעים מחבריו.¹⁸¹⁷ חוק נוסף שעבר ב 2018 מסמך את שר החינוך למנוע מ CSOs מלפעול בניגוד למטרה של "שירות צבאי או שירות לאומי משמעותי" או לעסוק בתביעות משפטיות מחוץ לישראל כנגד חיילים ישראלים, ולאסור על כל פעילות בבתי ספר.¹⁹ הפרלמנט עמד להעביר חוק שכונה בשם העממי "חוק נאמנות בתרבות" שיאפשר לשרת התרבות למנוע תקציבים מארגונים המתנגדים לאופי "היהודי והדמוקרטי" של המדינה או "המתייחסים ליום העצמאות כיום אבל", בין סייגים אחרים. אך חשוב לציין שהחוק בסופו של דבר לא עבר מאחר שהממשלה התפרקה וכתוצאה מכך הוכרזו בחירות, שהתקיימו באפריל 2019. בסדרת מקרים ראש הממשלה ושרת התרבות ניסו למנוע תקציבים מארגונים בשל הפעולות האקספרסיביות שלהם.²⁰ רבות מפעולות מינהליות אלה נחסמו על ידי התובע הכללי והצוות שלו, אך יש להן אפקט מפחיד ברור.

שחיתות במינהל הציבורי

שחיתות ממשיכה להיות נושא מרכזי בפוליטיקה הישראלית. העשור האחרון (החל מ 2009) ראה את שר הפנים, שר לביטחון פנים, שר התיירות, וראש הממשלה הנוכחי עומדים בפני כתבי אישום, בין היתר, על שחיתות (כתלות בשימוע שיתקיים על ידי התובע הכללי ביולי 2019). כולם נמצאו אשמים בעבירות הנוגעות לשחיתות. בעוד שהליכים אלה מצביעים על מערכת משפטית נחרצת גם בהעמדה לדין וגם במערכת בתי המשפט, זהו גם סימפטום של מנהיגות פוליטית שאינה מרחיקה עצמה מאמצעים לא כשרים. הדבר הכי מדאיג, אולי, בשנים האחרונות הוא המתקפות המילוליות הגוברות על ידי פוליטיקאים באופן כללי וראש הממשלה נתניהו באופן ספציפי, נגד המשטרה והתביעה.²¹

לישראל יש חוק הגנה על מלשינים שמסמך את מבקר המדינה להצהיר על אדם כעל מלשין ולהעניק לו הגנה מסיום העסקה וגם מאפשר לבתי המשפט לפסוק פיצויים ללא נזק למלשין. הצהרות רכוש של בעלי תפקידים ציבוריים אינן מפורסמות בציבור בישראל, שלא כמו ברוב הדמוקרטיות. הן מדווחות לכנסת ולמבקר המדינה אך נותרות סודיות על פי חוק.

סיכום ההקשר הישראלי לעיל כולל כמה התפתחויות מדאיגות בהזדמנויות של החברה האזרחית לפעול, במיוחד אלה שמייצגות קבוצות מיעוט וקריטיות למדיניות הממשלה. יש להן השפעה ישירה על ערך הליבה של מעורבות אזרחית כפי שהוא מוגדר בקריטריוני ההתאמה ל OGP.²²

של משרד החוץ של ארה"ב, 22 באוגוסט, 2011. נגיש ב: Otero מכתב של ראש הממשלה נתניהו למשנה למזכיר <https://www.opengovpartnership.org/countries/israel>

כנ"ל, 2.

הסופי של תכנית הפעולה הראשונה של ישראל, עמ' 3 (2013). נגיש ב: IRM דוח 3

<https://www.opengovpartnership.org/documents/israel-irm-progress-report-2012-2013>

הסופי של תכנית הפעולה השנייה של ישראל, עמ' 8 (2015), נגיש ב: IRM דוח 4

<https://www.opengovpartnership.org/report/israel-end-of-term-report-2015-2017-year-2>

גרסה אנגלית של החוק ניתן למצוא ב:

<http://www.sviva.gov.il/English/Legislation/Documents/Freedom%20of%20Information%20Laws%20and%20Regulations/FreedomOfInformationLaw1988.pdf>.

(הקישורים המופיעים הם לגרסאות באנגלית של החלטות או סיכומים SC Israel ראה לדוגמה את ההחלטות הבאות של 6 שלהן):

HCJ 844/06 Haifa University v. Oz (2008), <http://versa.cardozo.yu.edu/opinions/haifa-university-v-oz>; AAA 3908/11 State of Israel, Courts Administration v. TheMarker – HaAretz Newspaper, Ltd. (2014),

<http://versa.cardozo.yu.edu/opinions/state-israel-courts-administration-v-themarker-%E2%80%93-haaretz-newspaper-ltd>; AAA 2975/15 Ha'aretz v. Ministry of Foreign Affairs (2016)
<http://versa.cardozo.yu.edu/opinions/haaretz-v-ministry-foreign-affairs>;

7 נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (2008) AA 10845/06. ראה שידורי הכנסת

⁸ <https://public.tableau.com/profile/mof.budget#!/#!%2F>

⁹ נקרא Budge Key ומנוהל על ידי ה Public Knowledge Workshop. נגיש ב: <https://next.obudget.org/>

¹⁰ Efrat Neuman "Israel's High Court Serves Notice: No More Two-year Budgets" Sep 7, 2017, HaAretz.com, available at: <https://www.haaretz.com/israel-news/business/high-court-serves-notice-no-more-two-year-budgets-1.5448926>

¹¹ ראה חוק התכנון והבנייה – 1965.

¹² המבוססת על יותר מ 15,000 חברות פעילות לא למטרת רווח והוצאה כוללת של יותר מ 13% מהתוצר המקומי הגולמי. Israel's Third Sector at a Glance, The Israeli Center for Third Sector Research at Ben-Gurion University (2007). Available at: [http://in.bgu.ac.il/en/fom/lctr/Site%20Assets/Pages/Third-Sector/At%20a%20Glance%202007%20\(English\).pdf](http://in.bgu.ac.il/en/fom/lctr/Site%20Assets/Pages/Third-Sector/At%20a%20Glance%202007%20(English).pdf)

¹³ שהחשובות ביותר מביניהן הן החלטת הממשלה 3190 מפברואר 2008 על שיתוף פעולה בין המגזר השלישי והחלטת ממשלה 1933 מאוגוסט 2016 על פתיחת בסיסי הנתונים של הממשלה לציבור.

¹⁴ – ארגון ללא כוונת רווח שמוביל רבים מתהליכים אלה ביחד עם בעלי תפקידים Sheatufim למידע נוסף ראה אתר: <https://sheatufim.org.il/en/subject/cross-sector-dialog/>. בממשלה:

¹⁵ החוק למניעת נזק לישראל באמצעות חרם – 2011.

¹⁶ חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40) – 2011.

¹⁷ ראה סעיף 42 בחוק יסוד: הכנסת (גרסה אנגלית, כפי שתוקנה):

<http://knesset.gov.il/laws/special/eng/BasicLawTheKnesset.pdf>

¹⁸ חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 44) (הועבר ב 2016).

¹⁹ שהביא עדויות של CSO חוק החינוך הציבורי (תיקון 17) – 2018 (ידוע בשם העממי "חוק שוברים שתיקה" על שמו של חיילי צה"ל לגבי התנהלות פסולה של צה"ל בשטחים הפלשתינים הכבושים, ששר החינוך נדר בפרהסיה למנוע מלהיכנס לבתי ספר ולהיפגש עם תלמידים).

²⁰ הדוגמה העדכנית ביותר בזמן כתיבת דוח זה היא המכתב של שרת התרבות למנהלי המוזיאונים בחיפה הדורש הסרת מיצג אמנותי המתאר את ישו כ"רוגל מקדונלד" ומזכיר ש"יש פריטים...באמצעותם תמיכה במוסד אמנותי עשויה להיות מופחתת". ראה: Noa Shpiegel and Naama Riba, "Culture Minister Blocked From Cutting Haifa Museum Funds Over 'McJesus' Controversy", haaretz.com January 16, 2019 available at: <https://bit.ly/2RxwaGV>
הממשלה הכריז שהוא פנה לאיחוד האירופי בבקשה להפסיק לממן CSOs מסוימים. ראה: Noa Landau, "Attorney General to Netanyahu: You Can't Collect Information on Left-wing Organizations", haaretz.com November 19, 2018, available at: <https://bit.ly/2KmwG3L>.

²¹ ראה לדוגמה:

Isabel Kershner "Netanyahu Lashes Out as Israeli Police Wrap Up Graft Inquiries" NYTimes.com Feb. 8, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/02/08/world/middleeast/israel-netanyahu-police.html>; Mehul Srivastava "Benjamin Netanyahu turns fire on attorney-general as election looms" ft.com Jan. 17, 2019, <https://www.ft.com/content/538d7fd8-1814-11e9-9e64-d150b3105d21>.

²² איגוד זכויות אזרחיות בישראל מדווח על מה שהוא מתאר כ"מרחב דמוקרטי מצטמצם" בישראל (ראה הדוח שלו לשנת 2018 הדן בהתפתחויות אלה ואחרות וכתרתו "שנה רעה לדמוקרטיה", כאן:

https://docs.wixstatic.com/ugd/01368b_084fea4ebf814eebb27963504fcd6baf.pdf

III. מנהיגות ותהליך מרובה-בעלי-עניין

בפיתוח תכנית הפעולה השלישית של ישראל, בפעם הראשונה, בעלי התפקידים בממשלה יוזמים גם התייעצויות מקוונות וגם פנים אל פנים עם בעלי עניין שאינם מהממשלה. אך, התייעצויות אלה התקיימו מאוחר בתהליך הפיתוח ולא הציעו הזדמנות לחברה האזרחית להשפיע על ההתחייבויות שבתכנית הפעולה בדרך משמעותית.

3.1 מנהיגות

סעיף משנה זה מתאר את מנהיגות OGP וההקשר המוסדי ל OGP בישראל.

כאשר ישראל הצטרפה ל OGP ב 2012, השר מיכאל איתן, פוליטיקאי שנחשב במשך שנים כתומך בממשלה פתוחה, פיקח על המעורבות של ישראל בשותפות. השר איתן גם עמד בראש הפורום מרובה-בעלי-עניין של ישראל (פורום הממשלה הפתוחה). מאז פרישתו מהפוליטיקה ב 2013, האחריות לתהליך OGP של ישראל עברה לאוצר ואז למשרד ראש הממשלה. בתוך משרד ראש הממשלה, ה OGP נמצא תחת אחריותו של סמנכ"ל טכנולוגיה (CTO), ללא מעורבות מיניסטריאלית או של רמות פוליטיות אחרות. לסמנכ"ל טכנולוגיה הצטרפו כמה רשויות ממשלתיות אחרות האחראיות על ההתחייבויות ספציפיות של תכנית הפעולה והוא עומד בראש פורום הממשלה הפתוח הבין סקטוריאלי שאינו מתכנס באופן סדיר.

המינוי של מנהל טכנולוגיה (CTO) והרשות שבראשה עומדת הרשות הממשלתית למידע ותקשורת (Government Information & Communication Authority – ICT) מצביעים לכיוון של קידום ההתחייבויות מבוססות-טכנולוגיה. בעוד שיוזמות כאלה ראויות, כלילתן בתכניות הפעולה של ישראל לפעמים באה על חשבון אמצעים להתמודד עם אתגרים חשובים אחרים של ממשלה פתוחה בישראל.

כיום יש רק חבר צוות אחד של ה ICT שעובד במשרה מלאה על תיאום OGP ושנעזר במשימה זו בחברי צוות נוספים העובדים במשרה חלקית. זה שיפור בהשוואה לתכנית הפעולה הקודמת, שבה רק אנשי צוות שעבדו במשרה חלקית היו אחראים על OGP. אין תקציב המוקצה ל OGP, אך הממשלה הקצתה משאבים משמעותיים בשנים האחרונות לקידום יוזמות ממשלה פתוחה המופיעות כהתחייבויות בתוך תכנית הפעולה. זה כולל כ 5 מיליון דולר אמריקאי לסייע לרשויות להפוך את בסיסי הנתונים שלהן לנגישות לציבור (התחייבות 10 בתכנית הפעולה הנוכחית). באופן כללי, אף אחד מנציגי הממשלה האחראים על ההתחייבויות או ה CSOs העובדים עמם, לא הזכירו כאשר שוחחו עם חוקרי IRM, מגבלות תקציביות כמכשול להתקדמות נוספת במאמצי ממשלה פתוחה.

3.2 תהליך מרובה-בעלי-עניין לאורך פיתוח תכנית הפעולה

ב 2017, OGP אימצה את תקני ההשתתפות והיצירה-המשותפת של OGP (OGP Participation and Co-Creation Standards) המיועדים לתמוך בהשתתפות וביצירה משותפת מצד החברה האזרחית בכל שלבי מחזור ה OGP. כל המדינות המשתתפות ב OGP מצופות לעמוד בתקנים אלה. התקנים

מיועדים להעלות את השאיפות ואת איכות ההשתתפות במהלך הפיתוח, היישום והסקירה של תכניות פעולה OGP.

מסמכי הממשל (Articles of Governance) של OGP גם קובעים דרישות השתתפות ויצירה-משותפת שמדינה או ישות חייבת לעמוד בהן בפיתוח וביישום תכנית הפעולה שלה לפעול על פי תהליך OGP. ישראל לא פעלה בניגוד לתהליך OGP¹

ראה נספח 1 לסקירה של ביצועי ישראל ביישום תקני היצירה-המשותפת וההשתתפות לאורך פיתוח תכנית הפעולה.

טבלה 3.1: רמת ההשפעה הציבורית

ה IRM אימץ את "ספקטרום ההשתתפות" של האיגוד הבינלאומי להשתתפות ציבורית (International Association for Public Participation – IAP2) שיוחל על OGP.² ספקטרום זה מראה את הרמה הפוטנציאלית של השפעה ציבורית על התכנים של תכנית הפעולה. ברוח ה OGP, רוב המדינות אמורות לשאוף "לשתף פעולה".

רמת השפעה ציבורית	הענק ייפוי כוח	הממשלה מסרה את הסמכות לקבלת החלטות לחברים בציבור.	במהלך פיתוח תכנית פעולה
שתף פעולה	היה דיאלוג חוזר ונשנה והציבור סייע לקבוע את האג'נדה.		
הבא למעורבות	הממשלה נתנה משוב על האופן שבו התשומות של הציבור נשקלו.		
התייעץ	הציבור יכול לתת תשומות.	✓	
יידע	הממשלה סיפקה לציבור מידע לגבי תכנית הפעולה.		
העדר ייעוץ	העדר ייעוץ		

פורום מרובה-בעלי-עניין

בישראל יש פורום רב-בעלי-עניין (פורום הממשלה הפתוחה) מתחילת ההשתתפות שלה ב OGP, אך פורום זה לא נפגש באופן סדיר (לפעמים, פחות מפעם בשנה). המבנה הבסיסי של הפורום נקבע על ידי החלטת ממשלה, אך בעלי עניין חדשים רבים מהחברה האזרחית והסקטור הפרטי נכנסו אליו במהלך התכנון של תכנית הפעולה השלישית של ישראל. מעורבות בפורום היא [באמצעות] הזמנה בלבד. המוזמנים מגיעים מהסקטור הממשלתי, הסקטור הפרטי, הממשל המקומי וטווח רחב של CSOs מתחומי הממשל הטוב והשקיפות, כמו גם בעלי מקצוע או כאלה המתמקדים בנושא מסוים, מארגונים לא ממשלתיים (NGOs) (לדוגמה, Mossawa), ארגון תמיכה לא ממשלתי העובד על שוויון למיעוט הערבי ו'אדם, טבע ודין', ארגון לא ממשלתי סביבתי). לפורום אין כללים או נהלים פורמליים אלא הוא פועל בעיקר על בסיס של קונצנזוס ולא פורמלי, כנהוג בגופים דומים בישראל. זה אינו חיסרון מאחר שהמבנה הבלתי פורמלי איפשר כלילה וזרימה חופשית של הדיון. החלטת הממשלה מ

2011 שיצרה את הפורום קוראת לקיים אספות פעמיים בשנה, דבר שמעולם לא קרה (וכך הפורמליות עצמה לא היתה הבטחה לנכונות הפרוצדורלית).

לצורך פיתוח תכנית הפעולה השלישית, הפורום נפגש פעם אחת למפגש שארך יום שלם (11 ביולי, 2017) ואחריו התקיימו כמה פגישות עם בעלי עניין ספציפיים והתקיים תהליך ייעוץ מקוון.³ תהליך זה תועד באופן מקווה וניתן עדיין לגשת אליו על ידי המשתתפים וכאלה שאינם חברי הפורום. מצד אחד, היה זה תהליך פחות פורמלי והסמכות של הפורום פחות ברורה בהשוואה לתכניות הראשונה והשניה כאשר הפורום פעל על פי החלטת ממשלה. לפורום לא היו הליכים או סמכויות רשמיות לקבלת החלטות. אלא, מה שנידון נלקח כנראה בחשבון על ידי בעלי התפקידים בממשלה ושולב לעבודתם לאחר מכן. מצד שני, הוא היה יותר כולל (inclusive), והקיף טווח רחב יותר של CSOs ונציגים של הסקטור הפרטי. הפורום שכונס במהלך ההכנה לתכנית הפעולה הנוכחית היה מורכב מ 28 נשים ו 24 גברים.

השתתפות ומעורבות לאורך פיתוח תכנית הפעולה

פיתוח תכנית הפעולה השלישית של ישראל הראה הוכחות מסויימות להשתתפות משופרת של בעלי עניין בהשוואה לתכניות פעולה קודמות. בחלקו, הדבר הוא תוצאה של תלונות מצד החברה האזרחית במהלך התכנון והיישום של תכנית הפעולה השניה, כאשר חלק ממשתתפי CSO תארו את תהליך ההתייעצות כ"תשלום מס שפתיים" לרעיון של התייעצות.⁴ לתכנית הפעולה השלישית, המנהיגות של ה OGP בממשלה, הראתה מאמץ רב יותר לשתף CSOs בתהליך הפיתוח. טווח רחב יותר של CSOs הוזמנו להתייעצות שארכה יום שלם ביולי 2017, שנעשתה בשלב מוקדם יותר בתהליך בהשוואה לתכניות הפעולה הקודמות, והמשיכה באמצעות כלי התייעצות מקוון. אך, יש עדיין חסרונות משמעותיים לתהליך. כאמור לעיל, פורום הממשלה הפתוחה התכנס רק פעם אחת ב 11 ביולי, 2017 כדי לדון בתכנית הפעולה השלישית. בנוסף, פגישה זו התקיימה לאחר המועד הרשמי שעד אליו תכנית הפעולה היתה אמורה להיות מוצגת ל OGP (דצמבר 2016). על פי המשתתפים שראיינו (אחד מחוקרי ה IRM השתתף בפגישות), כמעט אף אחד לא קיבל מידע קודם לגבי קו הזמן המתוכנן והפעילויות לפיתוח תכנית הפעולה. חלק מבעלי העניין התבקשו לייעץ לגבי הצעות ספציפיות, אך לא הוצגה טיוטה שלמה לתכנית פעולה. בסופו של דבר, תכנית הפעולה השלישית של ישראל פורסמה בדצמבר 2017 ואומצה באופן רשמי על ידי הממשלה במרץ 2018.

אירוע בן יום אחד זה היה האמצעי העיקרי להתייעצות של בעלי העניין במהלך פיתוח תכנית הפעולה השלישית (כאשר כמה התייעצויות מצומצמות יותר התקיימו מאוחר יותר כפי שיתואר להלן). החלק הראשון של היום הוקדש לדיון על הגדרת ממשלה פתוחה, מטרותיה והדרכים למדוד תוצאות והשפעה של ממשלה פתוחה. התקיים דיון פתוח ונמרץ, אך כמה משתתפים הביעו חשש שהשאלות הבסיסיות הללו הועלו, בזמן שבו דיונים מעשיים לגבי פעולות ספציפיות כבר היו אמורים להתקיים. המחצית השניה של היום היתה מבוססת על דיונים בקבוצות נפרדות, כל אחת התמקדה בנושא אחד שבו ההתחייבויות נבחנו. פגם מרכזי בתהליך היה שבנקודה זו, הממשלה כבר החליטה על רוב ההתחייבויות ולמשתתפים לא היתה הזדמנות אמיתית להציע התחייבויות חדשות.⁵ ההתחייבויות

שהוצגו לבעלי העניין היו תוצאה של תכניות שנידונו בתוך ה ICT ומשרד המשפטים וגובשו לתכנית הפעולה. דיונים עם בעלי העניין התקיימו בעיקר כדי לתת להם הזדמנות להעיר על ההתחייבויות הקיימות כפי שהוצגו על ידי הממשלה ועל מנת לשפר אותן.

יום מלא זה של התייעצויות לווה בפלטפורמת התייעצות מקוונת ייעודית שבה נוצרו שתי זירות⁶ - אחת לדון איך למדוד את ההשפעה של הממשלה הפתוחה והאחרת לדון בתכנית הפעולה עצמה. הראשונה הניבה יותר מ 170 הערות מבעלי תפקידים בממשלה ונציגים של החברה האזרחית, רובם השתתפו ביום ההתייעצות. אך השניה, זכתה רק לארבע הערות. ההתייעצות המקוונת הראשונה הביאה למה ש ICT מכנה "תובנות" שנוצרו מההערות, בעוד שהשניה לא הביאה תובנות נוספות. איש הקשר של הממשלה הודה שלא היה הרבה מה לשנות באותו שלב באמצעות ההתייעצות המקוונת, ומכאן העדר העיבוד של הדיון הקטן שכן התקיים במהלך ההתייעצות המקוונת.⁷

מסלול נוסף של התייעצות מתמשכת היו אספות אד הוק בין בעלי תפקידים בממשלה לארגונים בודדים כדי לדון בהתחייבויות ספציפיות. לדוגמה, סדנת הידע הציבורי שהעסיקה את הממשלה באופן שבו ניתן ליישם בצורה הטובה ביותר את התחייבות 10 (בסיסי נתונים פתוחים). הם דיווחו שהממשלה היתה פתוחה להערות שלהם ושחצאות הדיונים שלהם ניכרו בתכנית הפעולה. נציגי התנועה לחופש המידע נפגשו עם בעלי תפקידים במשרד המשפטים כדי לדון בהתחייבות המתמקדת בשקיפות, ונציג של המוסד הישראלי לדמוקרטיה דן בקטגוריות של בסיסי הנתונים הפתוחים ובנושאי פרטיות עם מנהל הטכנולוגיה.

אך התייעצויות בודדות אלה לא יכולות לשנות את העובדה הכללית שלמרות מאמצים מוגברים בהשוואה לתכניות פעולה קודמות, תהליך ההתייעצות היה חסר. ל CSOs לא היתה הזדמנות אמיתית לקדם את העדיפויות שלהם או להציע התחייבויות חדשות, הם הורשו רק להגיב לתכנית פעולה קבועה בשלב שבו ניתן היה רק לתקן את ההתחייבויות במידה מוגבלת.

המלצות ליצירה-משותפת ולהשתתפות לאורך הפיתוח

תכנית הפעולה השלישית של ישראל מתמקדת בתחומים שאינם בהכרח הרלוונטיים ביותר לערכי OGP ורמת השאפתנות שלה אינה מספקת. הרלוונטיות ורמת השאפתנות של תכנית הפעולה היתה יכולה לקבל מענה באמצעות מעורבות של הדרג הפוליטי הגבוה במנהיגות ה OGP, ואולי גם אחריות כוללת מצד רשויות/סוכנויות (agencies) בעלות גישה שיותר מונעת-על-ידי-פוליטיקה.

ישראל הראתה התקדמות צנועה בתחומי התכנון של הפורום מרובה-בעלי-עניין, תהליך ההתייעצות והשימוש בטכנולוגיות התייעצות מקוונות. כמה תחומים שבהם ישראל יכולה להשתפר הם:

- תדירות מפגשי הפורום,
- תזמון ההתייעצות,
- ההשפעה של תהליך ההתייעצות של הפורום על תכני תכנית הפעולה, ו
- דיווח חזרה לחברה הפורום לגבי ההשפעה של ההערות שלהם על תכנית הפעולה.

על מנת לשפר את הביצוע בתחומים אלה, חוקרי ה IRM מציעים [שעל מנת] להתקדם קדימה, יש לנקוט בפעולות הבאות:

- הפורום צריך להיפגש לפחות 3 פעמים בשנה, ולעתים תכופות יותר במהלך תהליך התכנון של תכנית הפעולה.
- הפורום צריך להגיע לתהליך היצירה-המשותפת בשלב מוקדם הרבה יותר. אם לוקחים בחשבון שישראל כבר מאחרת בפיתוח תכנית הפעולה הרביעית שלה, יש להפגיש ביניהם על מנת לדון בתכנון תכנית הפעולה הרביעית, בהקדם האפשרי.
- יש לספק לפורום יותר הזדמנויות להיות מסוגל להשפיע על תכני תכנית הפעולה, כולל האפשרות להציע התחייבויות שלא הוצגו על ידי הממשלה.
- הממשלה יכולה להפיק דוח תהליך תכנון, המציג את ההמלצות מצד ה CSOs, האופן שבו הן השפיעו על תכנית הפעולה ולהסביר מדוע המלצות מסוימות אומצו או לא אומצו. חשוב שלגבי תכניות פעולה עתידיות, הממשלה תספק מענה מנומק להערות והצעות מצד בעלי העניין על מנת לעמוד בסף "הבא למעורבות" של ה OGP בטבלה 3.1 ולהימנע מפעולה מנוגדת לתהליך OGP.

(במהלך inform) במהלך פיתוח או "יידע" involve) פעולה בניגוד לתהליך – המדינה לא עמדה ב (1) "הבא למעורבות" (י) הלאומי בהתאם OGP יישום תכנית הפעולה; (2) הממשלה לא מצליחה לאסוף, לפרסם ולתעד מאגר באתר / בדף באתר IRM להנחיית

² "IAP2's Public Participation Spectrum," IAP2, 2014.

http://c.yomcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

³ <https://yoursay.gov.il/1003> and <https://yoursay.gov.il/1008/members> ניתן למצוא אותו כאן (בעברית):

⁴ Israel End of Term Report 2015-2017, p. 3, available at:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/israel-mid-term-progress-report-2015-2017>.

⁵ על פי נירית בלייר מהתנועה לחופש המידע, רואיינה ב 5 בדצמבר, 2018 בתל אביב.

⁶ ראה הערת שוליים 13 לעיל.

⁷ שיחת טלפון עם איש הקשר של הממשלה, 27 בנובמבר 2018.

IV. התחייבויות

כל הממשלות המשתתפות ב OGP מפתחות תכניות פעולה שכוללות התחייבויות מוחשיות למשך תקופה בת שנתיים. ממשלות מתחילות את תכניות הפעולה בתחום OGP שלהן על ידי מאמצים משותפים הנוגעים לממשלה פתוחה, כולל אסטרטגיות ספציפיות ותכניות מתמשכות.

ההתחייבויות צריכות להיות מתאימות לנסיבות ולאתגרים הייחודיים של כל מדינה/ישות. התחייבויות OGP צריכות גם להיות רלוונטיות לערכי OGP שצוינו במסמכי הממשל של OGP ובהצהרת הממשלה הפתוחה (Open Government Declaration) שנחתמה על ידי כל המדינות המשתתפות ב OGP.¹ את המדדים והשיטה המשמשים במחקר IRM ניתן למצוא במדריך נהלי IRM.²

- **מידת הניתנות לאימות (verifiability):**
 - לא מספיק ספציפי על מנת לאמת/לוודא: כפי שנכתב בהתחייבות, האם המטרות שצוינו והפעולות שהוצעו הינן בהירות וספציפיות דיין על מנת שניתן יהיה לוודא/לאמת אותן באופן אובייקטיבי באמצעות תהליך הערכה שיבוא לאחר מכן?
 - ספציפיות דיין כדי לוודא/לאמת: כפי שנכתב בהתחייבות, האם המטרות שצוינו והפעולות שהוצעו בהירות וספציפיות דיין על מנת שניתן יהיה לוודא/לאמת את השלמתן באמצעות תהליך הערכה שיבוא לאחר מכן?
- **רלוונטיות:** משתנה זה מעריך את הרלוונטיות של ההתחייבות לערכי OGP. בהתבסס על קריאה מדוקדקת של טקסט ההתחייבות כפי שצוין בתכנית הפעולה, השאלות המנחות לקביעת הרלוונטיות הן:
 - **גישה למידע:** האם הממשלה תגלה מידע נוסף או תשפר את איכות המידע שנמסר לציבור?
 - **השתתפות אזרחית:** האם הממשלה יוצרת או משפרת הזדמנויות או את יכולות הציבור ליידע או להשפיע על ההחלטות או על המדיניות?
 - **אחריות ציבורית:** האם הממשלה יוצרת או משפרת את ההזדמנויות (facing opportunities) של הציבור לראות בבעלי התפקידים אחראים לפעולותיהם?
 - **טכנולוגיה וחדשנות למטרות שקיפות ואחריות:** האם החדשנות הטכנולוגית תשמש ביחד עם אחד או יותר שלושת ערכי OGP לקדם את השקיפות או האחריות שלהם?
- **השפעה פוטנציאלית:** משתנה זה מעריך את ההשפעה הפוטנציאלית של ההתחייבות, אם היא תושלם כפי שנוסחה. חוקר ה IRM משתמש בטקסט מתכנית הפעולה כדי:
 - לזהות את הבעייה החברתית, הכלכלית, הפוליטית או הסביבתית;
 - לקבוע את הסטטוס קוו בפתיחת תכנית הפעולה; ו
 - להעריך את המידה שבה ההתחייבות, אם יושמה, תשפיע על הביצוע ותתקוף את הבעייה.

- **השלמה/סיום:** משתנה זה מעריך את יישום ההתחייבות וההתקדמות. משתנה זו מוערך בסוף מחזור תכנית הפעולה, בדוח יישום IRM (IRM Implementation Report).
- **האם היא פתחה את הממשלה?** משתנה זה מנסה להרחיק לכת אל מעבר למדידת תפוקות והישגים (deliverables), להתבונן באופן שבו פעולת הממשלה, בתחומים רלוונטיים לערכי OGP, השתנתה כתוצאה מיישום ההתחייבות. משתנה זה מוערך בסוף מחזור תכנית הפעולה, בדוח יישום IRM (IRM Implementation Report).

מה יוצר התחייבות מסומנת בכוכב (starred) באופן פוטנציאלי?

למחוייבות שיש לה פוטנציאל להיות מסומנת בכוכב (a potentially starred commitment) יש פוטנציאל רב יותר להיות שאפתנית ולהיות מיושמת.

התחייבות טובה היא כזו שמתארת בבירור את:

1. **הבעיה:** מה הבעיה הכלכלית, החברתית, הפוליטית או הסביבתית? במקום לתאר עניין או כלי אדמיניסטרטיבי (לדוגמה, 'הקצאה שגוייה של כספי רווחה' [היא הגדרה] מסייעת יותר מ'העדר אתר').
2. **הסטטוס קוו:** מהו הסטטוס קוו של נושא המדיניות בתחילת תכנית פעולה (לדוגמה, "26 אחוז מהתלונות על שחיתות שיפוטית אינן מטופלות כיום")?
3. **השינוי:** במקום לציין תפוקות ביניים, מהו שינוי התנהגות המטרה המצופה מיישום המחוייבות (לדוגמה, "הכפלת שיעור המענה לבקשות מידע" היא מטרה חזקה יותר מ"פרסום פרוטוקול למתן מענה")?

בהתבסס על קריטריונים אלה, תכנית הפעולה של ישראל כוללת התחייבות אחת שיש לה פוטנציאל להיות מסומנת בכוכב:

- התחייבות 5: המשך פיתוח בסיס הנתונים הלאומי לחקיקה.

התחייבויות מסומנות בכוכב

אחד המדדים, "ההתחייבות המובילה" (*), ראוי להסבר נוסף בשל העניין המיוחד שיש לקוראים בו והשימושיות שלו לעודד מרוץ לפסגה בקרב מדינות/ישויות המשתתפות ב OGP. התחייבויות מסומנות בכוכב נחשבות להתחייבויות מופת של OGP. על מנת לקבל כוכב, התחייבות חייבת לעמוד בכמה קריטריונים:

- פוטנציאל לכוכב: תכנון ההתחייבות צריך להיות **ניתן לאימות**, **רלוונטי** לערכי OGP, ולהיות בעל השפעה **מעצבת** פוטנציאלית.
- הממשלה חייבת לעשות התקדמות משמעותית בהתחייבות זו במהלך תקופת יישום תכנית הפעולה, ולקבל הערכה על יישום **משמעותי** או **שלם**.

משתנה זה מוערך בסוף מחזור תכנית הפעולה, בדוח יישום IRM.

סקירה כללית של ההתחייבויות

במובנים רבים, תכנית הפעולה השלישית של ישראל היא המשך של תכניות פעולה קודמות במונחים של התמקדויות תמטיות. היא מבוססת על התחייבויות קודמות (לתהליכי השתתפות אזרחיים, התחייבות שהופיעה בתכנית הפעולה הראשונה, פרסום בסיסי נתונים של הממשלה ובסיס הנתונים הלאומי לחקיקה), דבר שעשוי להיות טוב, אך שגם סובל מחסרונות מסויימים. רבות מההתחייבויות נמוכות בשאפתנות (לדוגמה, הגדרת קריטריון לשקיפות, או הערכת תכנית הפעולה), בעוד שאחרות הן עמומות ואין להן רלוונטיות ישירה למטרות OGP (כגון יצירת מרכזים טלפוניים ממשלתיים, שירותים ממשלתיים נגישים מרחוק וממשלה ללא-נייר או מדדי ביצוע של תכנית פעולה).

ההתחייבויות מתמקדות בארבעה נושאים מרכזיים עיקריים:

- שיפור הנגישות של תהליכים ממשלתיים
- שקיפות ומידע פתוח
- הגברת המעורבות של הציבור בתהליכי מדיניות
- רתימת חידושים טכנולוגיים כדי לשפר את שירותי הממשלה לציבור.

¹ שותפות הממשלה הפתוחה: מסמכי הממשל, יוני 2012 (עודכן מרץ 2014 ואפריל 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

² "IRM Procedures Manual," OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

1. הרחבת ההיקף של תהליכי השתתפות אזרחית בעבודת משרדי הממשלה, באמצעות החדרת התהליך ווידוא שהאמצעים לביצועו נגישים מבחינה ציבורית

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופעה בתכנית הפעולה:¹

"שיפור קבלת החלטות וביצוע של משרדי הממשלה באמצעות תהליך של השתתפות אזרחית, אשר כולל קהל מטרות מגוון. תהליכי השתתפות אזרחית מסייעים לצמצום המרחק בין רשויות הממשלה לבין הציבור וארגוני החברה האזרחית, ומאפשרים לקבל החלטות לאחר קבלת תמונה מקיפה יותר."

אבני דרך

- 1.1 פיתוח פלטפורמה מקוונת נגישה לציבור ליצירת תהליכים של השתתפות אזרחית.
- 1.2 הכשרה – הצעת סדנאות, ועידות ופגישות כדי להעלות את המודעות ולבנות יכולות תכנון ויישום לתהליכי השתתפות אזרחית אצל משרדי הממשלה וביחידות תמיכה.
- 1.3 יצירה ועדכון של המתודולוגיה לתהליכי תכנון ויישום של השתתפות אזרחית בתחומים השונים של פעילות הממשלה, כולל חקיקה, תכניות עבודה, רגולציה וכו'.
- 1.4 ניסוח מדדים לתהליכי הערכה של השתתפות אזרחית במאמצי הממשלה והפעולה שלהם.
- 1.5 הגדלת מספר תהליכי ההשתתפות שישפיעו על תהליכי קבלת החלטות.

מועד התחלה: ינואר 2018

מועד סיום: יוני 2019

סקירת ההתחייבות	ניתנות לאימות		רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)				השפעה פוטנציאלית				האם היא פתחה את הממשלה?				האם היא פתחה את הממשלה?					
	לא מספיק	מספיק	גישה למידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	טכנולוגיה וחדשנות לשקיפות	לא קיימת	מינורית	מתונה	מעצבת	לא החלה	מובגלת	משמעותית	הושלמה/הסתיימה	החמירה	לא שינתה	שולית	משמעותית	ראויה לציון	
1. סה"כ		✓	✓	✓		✓		✓												מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.

הקשר ומטרות

התחייבות זו נובעת ממדיניות ממשלתית בת עשרות שנים להגביר את ההשתתפות הציבורית בתהליכי קבלת החלטות בישראל. כמה החלטות ממשלה ביטאו מחויבות למדיניות זו (כגון החלטה 4028 מנובמבר 2011).² בעוד שהמדיניות נקבעה במקומה, בעלי תפקידים בממשלה שהיו מעורבים בקידום השתתפות אזרחית סברו שלרשויות השונות חסר הידע לבצע בפועל תהליכים כאלה. התחייבות שמתייחסת לנושא זה נכללה בתכנית הפעולה הראשונה של ישראל ל 2012-2013 (התחייבות 6 שכותרתה "השתתפות ציבורית בתהליכי קביעת מדיניות"), אך חוקרי IRM לא הצליחו למצוא מדדים ליישומה ונאמר להם על ידי בעלי תפקידים בממשלה והחברה האזרחית שמטרות ההתחייבות לא הושגו באותה עת.³ בנוסף, התחייבות 8 בתכנית הפעולה השנייה של ישראל (2015-2017) כללה פיתוח כלים מקוונים להשתתפות ציבורית שישמשו בידי רשויות ממשלתיות.⁴

התחייבות נוכחית זו מיועדת לקדם את היכולת והידע של רשויות הממשלה בנוגע לאופן השילוב של השתתפות אזרחית לתהליכי קבלת החלטות. באופן ספציפי יותר, היא קוראת לפיתוח פלטפורמה

מקוונת להשתתפות ציבורית, יצירת תכניות לתהליכים כאלה, העלאת מודעות והכשרת נושאי משרות ציבוריות רלוונטיים, ויצירת מדדים להערכת תהליכי השתתפות אזרחית. לפיכך התחייבות זו רלוונטית לערכי OGP של גישה למידע והשתתפות אזרחית.

בעוד שאבני הדרך של ההתחייבות אינן ספציפיות, הן ניתנות לאימות. ניתן לאמת האם הפלטפורמה המקוונת נוצרה, את נפח ההכשרה שהתקיימה, ואת יצירת מתודולוגיה ומדדי הערכה חדשים. את ההשפעה הפוטנציאלית של ההתחייבות קשה להעריך משתי סיבות. ראשית, החלטות הממשלה לגבי הצורך לקדם השתתפות אזרחית היו קיימות משנת 2008.⁵ חלק מאבני הדרך של ההתחייבות מייצגות פעילויות שהוצהרו כמה פעמים בעבר. הן אפילו נכללו בתכנית הפעולה הקודמת של ישראל ל OGP, כאמור לעיל.⁶ שנית, אבני הדרך מספקות רק מעט פרטים לגבי הגודל וההיקף שלהן. לדוגמה, אין אזכור של מספר עובדי הממשלה שיעברו הכשרה, או מספר התהליכים (או שיעור מסך כל התהליכים) שיכללו תהליכי השתתפות אזרחית. בשל העדר ספציפיות כולל, ההשפעה הפוטנציאלית של ההתחייבות נחשבת למינורית.

הצעדים הבאים

בשל ההשפעה בעלת הפוטנציאל הנמוך, חוקרי ה IRM לא המליצו להמשיך עם התחייבות זו הלאה, לתכנית הפעולה הבאה. אך, בנוגע למדיניות הרחבה יותר של השתתפות חברתית בתהליכי קבלת החלטות, חוקרי ה IRM ממליצים כדלקמן:

- המטרות הספציפיות שנקבעו לטווח ההכשרה לבעלי תפקידים בממשלה ומספר ההכשרות והמשתתפים שבהן יוערכו.
- לפתח התחייבויות חדשות לגבי השתתפות ציבורית שייתייסו לתשאול הציבור בסוף תהליכים שכאלה ולעשות מאמצים להגביר את המודעות הציבורית לתהליכי השתתפות.
- לזהות תחום ספציפי אחד או שניים שבהם מטרות כמותיות הניתנות לאימות להשתתפות ציבורית ייקבעו ואז להשתמש בהן כמודל.

¹ 13-16 pgs. Government OCT Authority, Open Government Action Plan for 2018 – 2019.

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/01/Israel_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf

החלטה 4028 מ' 25 בדצמבר, 2011 שותרתה "חיזוק הממשל, התכנון והיישום של יכולות של הממשלה".²

של ישראל (2012-2013), נגיש ב: IRM ראה התחייבות 6 בדוח התקדמות³

<https://www.opengovpartnership.org/documents/israel-irm-progress-report-2012-2013>

⁴ https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/05/Israel_End-Term_Report_2015-2017_EN.pdf

החלטה 3190 מ' 24 בפברואר, 2008 שותרתה "הקשר בין הממשלה, החברה האזרחית והסקטור העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות".⁵

באפריל 2012, עמ' 39. נגיש ב: OGP דוח הערכה עצמי של ממשלת ישראל לגבי תכנית הפעולה שהוגשה ל⁶

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/english_ogp_israel%202013.pdf

2. פרסום דוחות של יישום החלטות ממשלה

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה:¹

"פרסום מידע לגבי יישום החלטות הממשלה שהועברו בממשלה ה-34 באופן מפורט, לכל החלטת ממשלה אופרטיבית. דוח סיכום ל-2016 למידע לגבי נתוני הביצוע המפורטים של החלטות ממשלה ב-2015-2016 נגיש בקישור הבא:

<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/mesakem210617.pdf>

אבני דרך

- 2.1 פרסום של דוח סיכום לגבי נתונים ביצוע מפורטים של החלטות ממשלה
- 2.2 התייעצות עם החברה האזרחית לגבי הפורמט האופטימלי של איסוף נתונים

מועד התחלה: יוני 2017

מועד סיום: יבוצעו בשנה זו ולאחר מכן.

סקירת ההתחייבות	ניתנות לאימות		רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)				השפעה פוטנציאלית				האם היא פתחה את הממשלה?				
	לא מספיק	מספיק	גישת המידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	טכנולוגיה וחדשנות לשקיפות	לא קיימת	מינורית	מתונה	מעצבת	לא החלה	מוגבלת	משמעותית	הושלמה/הסתיימה	האם היא פתחה את הממשלה?
2. סה"כ	✓	✓	✓	✓					✓						מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.
															מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.

הקשר ומטרות

התחייבות זו מיועדת להמשיך ולשפר את השקיפות לגבי ההתקדמות ביישום של החלטות ממשלה. באופן ספציפי יותר היא מתכננת לספק לציבור כלי להערכת ההצלחה של הממשלה ביישום החלטות ממשלה באמצעות פרסום של דוח סיכום ובאמצעות התייעצות עם החברה האזרחית באיסוף נתונים. הממשלה מתארת התחייבות זו כתגובה לדרישת הציבור. בעוד שזו אינה הפעם הראשונה שדוח כזה פורסם, היא התווספה רק לאחרונה לקוד ההתנהלות של הממשלה.²

עבור אזרחים רבים המעוניינים ללמוד על התנהלות הממשלה, זה הרבה יותר נוח מבדיקת היישום של כל החלטת ממשלה בנפרד.

פרסום של דוח לגבי סטטוס היישום של החלטות ממשלה הופך אותה לניתנת לאימות בקלות. בהערכת ההשפעה הפוטנציאלית, התחייבות זו אינה מציעה פעולה ממשלתית חדשה לכיוון של אחריות, מאחר שדוחות כאלה פורסמו בעבר. אם תיושם במלואה, התחייבות זו יכולה להיות בעלת השפעה פוטנציאלית מתונה משום שהיא יכולה להמריץ את עובדי הממשלה ליישם החלטה על ידי כך שיידעו שהם אחראים [לה] באופן ציבורי. היא גם יכולה להציג מידע חדש לציבור, והציבור יכול לאחר מכן לפעול עליו (כגון מדיית החדשות) ויכולה לקדם השתתפות ציבורית על ידי עירוב החברה האזרחית באמצעים אופטימליים להצגת המידע האמור.

הצעדים הבאים

חוקרי ה-IRM המליצו על המשך פרסום הדוחות לגבי יישום של החלטות ממשלה. אך, מאז שדוחות כאלה כבר פורסמו, התחייבות זו לא צריכה להיכלל בתכנית הפעולה.

¹ Government OCT Authority, Open Government Action Plan for 2018 – 2019, pgs. 17-18

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/01/Israel_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf

התכתבות עם רועי דרור, ראש הרפורמות הממשלתיות במשרד ראש הממשלה, 7 באפריל, 2019.²

3. פרסום נתונים לגבי מדדי ביצוע של תכנית הפעולה

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה:¹

"פרסום המידע לגבי כל מדדי הביצוע, שפורסמו בספר תכניות העבודה ל 2017-2018

מועד התחלה: מאי 2018

מועד סיום: יבוצע בשנה הנוכחית ולאחר מכן

סקירת ההתחייבות	ניתנות לאימות		רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)				השפעה פוטנציאלית				האם היא פתחה את הממשלה?				האם היא פתחה את הממשלה?				
	לא מספיק ספציפי כדי לאמת	מספיק ספציפי כדי לאמת	גישה למידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	טכנולוגיה וחדשנות לשקיפות	לא קיימת	מינורית	מתונה	מעצבת	לא החלה	מובגלת	משמעותית	הושלמה/הסתיימה	החמירה	לא שינתה	שולית	משמעותית	ראויה לציון
3. סה"כ		✓	✓				✓												מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.
																			מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.

הקשר ומטרות

התחייבות זו מתכננת להנגיש לציבור מקור מקוון המעריך את רמת היישום של החלטות ממשלה בהתאם למדדים מדידים עם ערכים מספריים. זה משלים את המידע המוצע לציבור בכפוף להתחייבות 2, במטרה ספציפית לדווח על התחייבויות תכנית פעולה של OGP.

בדומה להתחייבות 2, פרסום דוחות כאלה הופך אותה לניתנת לאימות בקלות. בהערכת ההשפעה הפוטנציאלית, התחייבות זו לא מציעה פעולה ממשלתית חדשה לקראת מידע, מאחר שדוחות כאלה פורסמו בעבר (כגון זה שאליו צויין קישור בתכנית הפעולה). לפיכך, ההשפעה הפוטנציאלית מקודדת כ"לא קיימת", מאחר שהיא אינה מוסיפה דבר למצב [ששרר] לפני התחלת תכנית הפעולה.

הצעדים הבאים

בדומה להתחייבות 2, חוקרי ה IRM ממליצים לא להמשיך בפעילות זו בתכנית הפעולה הבאה.

¹ של הממשלה, תכנית פעולה לממשלה פתוחה ל 2018-2019, ע"מ OCT.19-20 רשות https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/01/Israel_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf

4. הקמת מרכז טלפוני למשרדי הממשלה

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה:¹

"יש צורך בתגובה מרכזית של הממשלה, שבה מידע לגבי שירותי הממשלה השונים וערוצי השירותים השונים לקבלתם יסופקו לציבור, תוך כדי עידוד הציבור להשתמש בערוצי השירות העצמי. המענה יינתן בשפות שונות, באמצעות מענה רב-ערוצי, ויהפוך את השירות לנגיש לנכים.

מערכת המענה הטלפונית המרכזית של הממשלה תספק תשובות לשאלות הנוגעות לשירותי הממשלה השונים, כגון: מתן תמיכה לשירותים מקוונים, מציאת מידע באתרי הישויות הממשלתיות השונות, מתן מידע כללי לגבי שירותי הממשלה השונים (אפשרויות ליצירת קשר, שעות עבודה, כתובות, נהלים לקבלת שירותים ועוד), מתן מידע לגבי תהליכים המיושמים עם מעורבות של מספר ישויות ממשלתיות."

אבני דרך

4.1 בחירת הספק הזוכה

4.2 הקמה

4.3 הפעלה

מועד התחלה: יולי 2017

מועד סיום: מאי 2018

סקירת ההתכנית	ניתנות לאימות		רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)		השפעה פוטנציאלית				האם היא פתחה את הממשלה?				האם היא פתחה את הממשלה?						
	לא מספיק	מספיק	גישה למידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	טכנולוגיה וחדשנות לשקיפות	לא קיימת	מינורית	מתונה	מעצבת	לא החלה	מובילת	משמעותית	הושלמה/הסתיימה	החמירה	לא שינתה	שולית	משמעותית	ראויה לציין
4. סה"כ		✓	✓					✓											מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.
																			מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.

הקשר ומטרות

הבירוקרטיה של הממשלה בישראל ידועה במשך שנים כמסורבלת וכבעלת תקני שירות נמוכים.² על פי דוח מ 2011 של מבקר המדינה, בירוקרטיה כבדה דוחפת אזרחים רבים להשתמש ב"משחדים" במפגשים שלהם עם רשויות המדינה.³ הדוח גם מתאר את האופן שבו רשויות לרוב דורשות מאזרחים לספק להן מידע שכבר מצוי בידיהן, או האופן שבו הם נדרשים להתפזר בין משרדים שונים על מנת לממש את זכויותיהם לשירותים דומים. לדוגמה, אנשים בעלי לקויות נדרשו להיבדק על ידי ועדות רפואיות שונות עבור שירותים שונים כגון קצבה חודשית והיתר חניה לנכים.⁴

התחייבות זו מיועדת לשפר את השירותים הציבוריים לציבור על ידי יצירת מרכז טלפוני אחד שתושבים יכולים לפנות אליו כדי לקבל מידע לגבי שירותים שונים. הוא ממשיך את התחייבות 10

בתכנית הפעולה הראשונה של ישראל (2012-2013), שהתמקדה בתכנון והכנה למרכז הטלפוני, בעוד ההתחייבות הנוכחית חוזה בהשקתו.⁵ מאחר שהמרכז הטלפוני יכול למזג מידע בסיסי ומידע קיים, כגון כתובת של בנייני הממשלה וכתובות דוא"ל של רשויות ממשלה או ספקי שירות, ההתחייבות רלוונטית לערך OGP של גישה למידע. אך, היא לא בהכרח מציעה שקיפות לגבי הדרך שבה הסוכנויות פועלות, או מידע אחר שיעזור לציבור להבין את פעולות הממשלה.

יצירת מרכז מידע קלה מאד לאימות. ההשפעה הפוטנציאלית שלה בנוגע למטרת של שיפור שירותי הממשלה לציבור הינה מינורית. היא יכולה לחסוך לאזרחים את הצורך לחפש אחר מידע רלוונטי במספר מקורות ועשויה להיות חשובה במיוחד לאזרחים ותיקים ולאזרחים עם לקויות שמתקשים לגשת, [ו]לא נהנים בקלות מהמידע הרלוונטי המקוון. אך, מאחר שהמרכז הטלפוני ימזג רק מידע בסיסי, ההשפעה הפוטנציאלית היא מינורית.

הצעדים הבאים

מאחר שהמרכז הטלפוני כבר פועל (במס' טלפון 1299), חוקרי ה IRM לא ממליצים להמשיך התחייבות זו לתכניות פעולה עתידיות.

של הממשלה, תכנית פעולה לממשלה פתוחה ל 2018-2019, ע"מ 22-21 OCT. רשות ¹
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/01/Israel_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf

² "סקרים כלכליים של OECD מ 2009 מראה שהעומס המינהלי על חברות הזנק הוא "הרבה יותר גבוה ממוצע OECD : ישראל 2009, עמ' 136 (2010). מחקר של משרד החוץ של ארה"ב משנות ה 90 דיווח על "הבירוקרטיה הרבה OECD המעורבת בקשרים עם ממשלה ישראלית" כאחת משלוש הסיבות העיקריות לרמה הנמוכה של מעורבות זרה במדינה. Assaf Razin, Efraim Sadka and Henry Kaufman, The Economy of Modern Israel: Malaise and Promise p. 220 (1993).

³ , עמ' 4 [עברית], נגיש ב: דוח המבקר השנתי 62 לשנת 2011, חלק ³
https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_117/983a254c-f68f-4ec6-b630-a5ef74cdeba7/7513.pdf

⁴ כנ"ל, עמ' 5.

⁵ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_Action-Plan_2012-2014_EN.pdf

5. המשך פיתוח בסיס הנתונים הלאומי לחקיקה – הגברת השקיפות של המידע לגבי חקיקה ראשונית ומשנית

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה:¹

א. בניית ממשק שיאפשר קישור של טיוטת הצעת החוק של הממשלה שהוגשה לכנסת לגרסה הראשונה שהופצה בתזכיר החוק (memorandum of law), והצגת המידע בבסיס הנתונים הלאומי לחקיקה עם דף לכל חוק.

ב. בניית ממשק לקבלת מידע לגבי חקיקה משנית המחוקקת על סמך חוקי מדינת ישראל והצגתה בבסיס הנתונים הלאומי לחקיקה, ובניית מערכת שתאפשר פיקוח על ביצועי הממשלה בחקיקת חקיקה משנית הנדרשת על פי חוק.

ג. השלמת המידע הנדרש לגבי חוקי התקציב למטרת כלילתו בבסיס הנתונים.

ד. יצירת מערכת לניהול הגרסה המלאה והמעודכנת של חוקי מדינת ישראל – הכנסת נטלה על עצמה להכין ולהציג את הגרסה המלאה של חוקי מדינת ישראל. לצורך כך, עבודת עומק מקיפה בוצעה כדי לאסוף מידע, מסמכים ומידע ולאפיין את המערכת הייעודית שתכין את הגרסה המלאה, על מנת להתחיל לפתח אותה."

אבני דרך

5.1 קישור טיוטת הצעות החוק של הממשלה הנכללות בבסיס הנתונים הלאומי לחקיקה לתזכירי החוק המופצים על ידי הממשלה, והצגת המידע בדפי החוק הבודדים בבסיס הנתונים הלאומי לחקיקה.

5.2 הצגת חקיקה משנית הנחקקת על סמך/בתוקף חוקי מדינת ישראל בבסיס הנתונים הלאומי לחקיקה.

5.3 הצגת חוקי התקציב – איתור והשלמת המידע והצגתו בבסיס הנתונים הלאומי לחקיקה.

5.4 הצגת הגרסה המלאה והמעודכנת של חוקי מדינת ישראל, השלמת הקמת המערכת והתחלת הכנת הגרסה המלאה של חוקי המדינה והצגתם בבסיס הנתונים הלאומי לחקיקה.

מועד התחלה: ינואר 2017

מועד סיום: דצמבר 2019

סקירת ההתחייבות	ניתנות לאימות		רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)				השפעה פוטנציאלית				האם היא פתחה את הממשלה?				האם היא פתחה את הממשלה?				
	לא מספיק ספציפי כדי לאמת	מספיק ספציפי כדי לאמת	גישה למידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	טכנולוגיה וחדשנות לשקיפות	לא קיימת	מינורית	מתונה	מעצבת	לא החלה	מובגלת	משמעותית	הושלמה/הסתיימה	החמירה	לא שינתה	שולית	משמעותית	ראויה לציון
5. סה"כ		✓	✓							✓			מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.	מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.				מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.	

הקשר ומטרות

התחייבות זו מבוססת על התחייבות 7 בתכנית הפעולה השניה של ישראל (2015-2017), אך גם מציעה הרחבה משמעותית של אותה התחייבות. בעבר, חקיקה ראשונית של המדינה היתה נגישה רק בצורה מודפסת בספריות ציבוריות ובאופן מקוון באמצעות שירותים

מסחריים. התחייבות 7 בתכנית הפעולה השנייה² שיפרה באופן כללי מצב זה לגבי אתר החקיקה בכך שכל אזרח עם גישה לאינטרנט יכול לחפש ולמצוא כל פיסת חקיקה ראשונית ישראלית באתר הכנסת. אך, הבנת חוקי המדינה לרוב דורשת גישה לחקיקה המשנית הרלוונטית – תקנות שהונפקו על ידי הרשות המבצעת. כמו הנגישות של חקיקה ראשונית לפני מספר שנים, חקיקה משנית נגישה רק באמצעות שירותים מקוונים בתשלום (שבהם נעשה שימוש בדרך כלל על ידי עורכי דין ואקדמאים). חלק נגיש באתרי רשויות ממשלתיות שונות, אך לא מעודכן באופן סדיר והינו רחוק מלהיות מקיף.

חקיקה משנית לרוב חשובה יותר מחקיקה ראשונית, מאחר שהיא מגדירה את הקריטריון והנהלים ליישום החקיקה הראשונית. לדוגמה, בעוד שחקיקה ראשונית נוגעת לתמיכה הממשלתית ב CSOs, הקריטריונים ש CSO המבקש תמיכה חייב לעמוד בהם, מפורטים בחקיקה המשנית. דוגמאות אחרות ניתן להציג מתחומי הבריאות והחינוך. זכויותיו של פצינט במערכת הבריאות הלאומית, כגון טיפולים שעליו לעבור, שנגישים לו, האמצעים לערער על סירוב לספק תרופה מסויימת) נקבעים בחקיקה המשנית. במערכת בתי הספר, תקנות רבות וחקיקה משנית אחרת משפיעות על זכויותיהם של תלמידים והורים, לדוגמה סך כל הסכומים שבתי ספר מורשים לגבות מהורים על פעילויות שמחוץ לתכנית הלימודים.

התחייבות זו מכוונת להפוך מידע, זה, העצום בהיקפו, לנגיש לציבור באמצעות "מאגר החקיקה" באתר הכנסת.³ היא גם מציעה להנגיש טיטוטות הצעות חוק בבסיס הנתונים הלאומי לחקיקה. טיטוטות הצעות חוק אלה כוללות הערות הסבר שיכולות לסייע לאזרחים להבין את ההצדקות לחוקים שונים שחוקקו. ההתחייבות גם פונה באופן ספציפי לחוקי תקציב (אבן דרך 5.3). בעוד שחוקים אלה נגישים כיום, התיקונים שהם עוברים במהלך השנה הפיסקלית אינם נגישים.

ההתחייבות ניתנת לאימות על ידי גלישה בבסיס הנתונים הלאומי לחקיקה של הכנסת כדי לבדוק את נפח החקיקה המשנית המוצגת בו. אם מיישמים אותה במלואה, הדבר עשוי לשנות את הנגישות הציבורית לחלקי חקיקה שלא היתה נגישה בעבר (או שלא היתה נגישה באופן נרחב). גישה לחקיקה משנית יכולה לסייע לאזרחים באופן משמעותי להבין את חוקי המדינה, לפעול בהתאם ולשים לב להפרות של החוק כשהן מתרחשות. יש להזכיר באופן ספציפי לגבי מידע על חוק התקציב שזה יהיה צעד גדול קדימה באופן שבו מידע זה ניתן. במשך שנים, החברה האזרחית דרשה שמידע כזה יפורסם. כבר ב 2011, כשישראל החליטה להצטרף ל OGP, השר דאז איתן עבד יחד עם סדנת הידע הציבורי CSO הישראלי כדי להציג מידע זה באופן מקוון, אך לאחר פרישתו לא היתה התקדמות עד כה.

הצעדים הבאים

חוקרי ה IRM מציעים לבנות על מאמצי השקיפות הללו על ידי הוספה לאתר החקיקה כלים שיאפשרו לציבור להיות מעורבים בתהליך החקיקה על ידי הצעת משוב לגבי הצעות החוק המוצעות ואינטראקציה עם חברי הכנסת בנוגע להצבעה שלהם בעד או נגד הצעות החוק.

¹ של הממשלה, תכנית פעולה ממשלה פתוחה ל 2018-2019, ע"מ OCT.23-26 רשות

² כותרתו "הגברת שקיפות המידע לגבי חקיקה. תכנית פעולה OGP השנייה של ישראל, עמ' 19, נגיש ב: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_Action-Plan_2015-2017_EN.pdf. לדוגמה, בשנת 2018 לבדה רשם המדינה הרשמי הנפיק 222 חוברות עם חקיקה משנית, המבוססות לרוב על 5-15 חלקי חקיקה משנית כל אחת. המספר הכולל של חלקי חקיקה משנית שפורסמו בחודש הראשון של 2018 היה 134 (על פי שאילתא ב"נבו", בסיס נתונים משפטי מסחרי).

6. יצירת מערכת דיווח ובקרה לגבי יישום האמצעים בתכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה:¹

"הסכם האקלים של פריז דורש ממדינות (שאשררו את ההסכם) לקבוע מטרות לאומיות להפחתת פליטות גזי חממה ולבצע פיקוח ובקרה על יישום המדדים על מנת להשיג את המטרות. כחלק מהחלטת ממשלה מס' 542, ממשלת ישראל קבעה מטרה לעצמה להפחית את פליטות גזי החממה ל 7.7 טון של CO2e לנפש עד 2030. בנוסף, נקבעו מטרות לשימוש יעיל באנרגיה, אנרגיה מתחדשת וצמצום השימוש בכלי רכב פרטיים. על מנת להשיג מטרות אלה, הממשלה ניסחה את תכנית הפעולה הלאומית (החלטת ממשלה 1403). מערכת לפיקוח ובקרה של ההתקדמות לקראת השגת מטרה זו מוקמת כיום.

הקמת מערכת בקרה ודיווח על התקדמות לקראת המטרות להפחתת פליטות גזי חממה (MRV).
המערכת תהיה מבוססת על פיקוח שנתי על יישום האמצעים להפחתת גזי חממה, על נהלים להערכת איכות המאמצים, ועל הגשת דוחות לממשלה ולאו"ם). בתוך היקף תהליך זה, המשרד, ביחד עם נציגים של ועדה בין מיניסטריאלית, יוצרים מתודולוגיות לחשב את ההפחתות ולהעריך את השיפור במצב וההתקדמות לקראת השגת המטרות שהוגדרו. איסוף וניתוח המידע יאפשר לעבודת הממשלה להיות שוטפת ולעשות שינויים בתכנית הלאומית. כנדרש."

אבני הדרך

- 6.1 תכנון תשתית המערכת (מתודולוגיות פיקוח, כלי איסוף נתונים, בסיס נתונים ומודלים לתחזיות ולניתוחים) וקבלת אישור משרדי הממשלה המעורבים.
- 6.2 איסוף מידע ממשרדי הממשלה
- 6.3 הגשת דוח שנתי לממשלה

מועד התחלה: ינואר 2016

מועד סיום: יוני 2018

האם היא פתחה את הממשלה?	האם היא פתחה את הממשלה?	השפעה פוטנציאלית	רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)	ניתנות לאימות	סקירה ת ההת חייבו ת
ראויה לציון	הושלמה/הסתיימה	מעצבת	טכנולוגיה וחדשנות לשקופות	לא מספיק ספציפי כדי לאמת	6. סה"כ
משמעותית	משמעותית	מתונה	אחריות ציבורית	✓	
שולית	מוגבלת	מינורית	השתתפות אזרחית	✓	
לא שינתה	לא החלה	לא קיימת	גישה למידע	✓	
החמירה				✓	
מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.		מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.			

הקשר ומטרות

פסגת האו"ם 2015 בפריז הניבה הסכם בינלאומי להילחם בשינוי האקלים העולמי.² ישראל אשררה הסכם זה ב 2016. כתוצאה מכך, השר להגנת הסביבה יצר רשות (inter-agency) המחוייבת לפרסם דוח בסוף של כל שנה. המדווח על יישום האמצעים בתכנית הלאומית לצמצום פליטות גזי חממה.

התחייבות זו היא המנגנון למלא התחייבות דיווח זו.³ באופן ספציפי, הגשת דוח שנתי עם המידע שנאסף לגבי ההתקדמות של ישראל ביישום הסכם פריז תספק לציבור גישה למידע סביבתי חשוב. על פי "התכנית הלאומית ליישום הסכם פריז" מספטמבר 2016,⁴ הדוחות השנתיים יכללו מידע על מלאי הפליטות הלאומי, מדדי יישום, הוצאות ציבוריות ופרטיות כחלק מהתכנית, וניתוח מדיניות והמלצות.

בעוד ששתי אבני הדרך של ההתחייבות לא ניתנות לאימות בקלות, מאחר שהן מבוססות בעיקר על ענייני ממשלה פנימיים, אבן הדרך השלישית יותר ניתנת לאימות, וזה חשוב מאחר שהיא זו שעל פיה הערכת יישום שתי אבני הדרך הראשונות יכולה להיעשות. ההשפעה הפוטנציאלית של ההתחייבות על גישה למידע מוערכת כמתונה. היא לא מגיעה להיות מעצבת מאחר שהיא מדווחת על פעילויות שהן כבר חובה על ידי האמנה וכלא שדרך כלל נגישות, על פי חוק FOI של ישראל, למרות שללא הרכיב הלאומי וההשוואה להתחייבויות הסכם פריז, שהינם חשובים על מנת להבין טוב יותר את המצב הכללי. סעיף 6א של החוק, כפי שתוקן ב 2005, דורש מכל הרשויות המחזיקות במידע "חומרים שנפלטו, נשפכו, סולקו או שוחררו לסביבה ותוצאות מדידות של רעש, ריחות וקרינה, לא בתחום הפרטי" לפרסם באופן פרואקטיבי מידע כזה באתרי האינטרנט שלהן.⁵

מצד שני, פרסום הדוח עשוי לתרום באופן משמעותי להצלחה של ישראל לעמוד בהתחייבויות הדיווח שלה בהתאם להסכם פריז. היא תעשה זאת על ידי מתן ייפוי כוח לפעילים סביבתיים וניוד ההשפעה שלהם למקבלי ההחלטות. על ידי גישה למידע כזה, CSOs יהיו מסוגלים לנייד את דעת הקהל ולהצביע על חסרונות של הממשלה לדוגמה במענה על ההתחייבויות שלה בכפוף להסכם פריז. היא גם תסייע להם להכין דוחות מעקב (shadow reports). לגבי מי שאינו מומחה, מידע זה שימושי יותר ממה שמפורסם כיום בכפוף לחוק חופש המידע, מאחר שהוא ניתן בתוך הקשר של דרישות ותקנים בינלאומיים ואינו יותר מדי מפורט כדי להעמיס על האדם הפשוט עם יותר מדי מידע.

הצעדים הבאים

חוקרי ה IRM ממליצים שבפרסומים עתידיים של הדוחות השנתיים בכפוף להסכם פריז, תינתן מחשבה רבה יותר להצגת המידע באופן קל יותר להבנה לאנשים רגילים. מומלץ גם לכלול מידע השוואתי לתקופות דיווח קודמות כדי להמחיש מגמות ביישום האמנה.

¹ של הממשלה. תכנית פעולה ממשלה פתוחה ל 2018-2019, ע"מ OCT.27-30 רשות

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/01/Israel_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf

² הסכם פריז (2015). נגיש ב: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

³ ממשלת ישראל אשררה את ההסכם ב 14 בנובמבר, 2016.

⁴ [בעברית] <http://www.sviva.gov.il/infoservices/reservoirinfo/doclib2/publications/p0801-p0900/p0836.pdf> נגיש ב:

⁵ חוק חופש המידע, 5758-1998, לגרסה האנגלית של החוק כפי שתוקנה:

<http://www.sviva.gov.il/English/Legislation/Documents/Freedom%20of%20Information%20Laws%20and%20Regulations/FreedomOfInformationLaw1988.pdf>

7. הגדרת קריטריונים לשקיפות

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה:¹

השימוש במונח "שקיפות" הפך לפופולרי בשנים האחרונות. רשויות ציבוריות רבות ובעלי תפקידים ציבוריים הצהירו שהם מזדהים עם ערכי השקיפות ומתנהלים בעצמם בהתאם. אך המונח עמום ומעורפל – מה הופך רשות לשקופה? איך מוערכת שקיפות? מי צריך להיות מוערך? שאלות אלה נותרו ללא מענה.

הגדרת הקריטריונים לשקיפות יקבעו נורמה שלפיה הרשויות הציבוריות ינהלו את עצמן. ברגע שהנורמה תיקבע, הרשויות הציבוריות יידרשו לחתור לציית לה.

אבני הדרך

- 7.1 יצירת מתודולוגיית עבודה ונוהל לניסוח הקריטריונים
- 7.2 הזמנת הציבור להציע תשומות
- 7.3 ועדה לסקירת הערות הציבור ודיונים על ידי צוות שקיפות
- 7.4 ניסוח טיוטה להערות הציבור
- 7.5 אישור הקריטריונים שהוגדרו

מועד התחלה: ינואר 2018

מועד סיום: דצמבר 2018

סקירת ההתבוננות	ניתנות לאימות		רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)				השפעה פוטנציאלית				האם היא פתחה את הממשלה?				האם היא פתחה את הממשלה?			
	לא מספיק ספציפי כדי לאמת	מספיק ספציפי כדי לאמת	גישת המידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	טכנולוגיה וחדשנות לשקיפות	לא קיימת	מינורית	מתונה	מעצבת	לא החלה	מוגבלת	משמעותית	הושלמה/הסתיימה	לא שינתה	שולית	משמעותית	ראויה לציון
7. סה"כ	✓	✓		✓				✓					מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.	מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.			מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.	

הקשר ומטרות

על פי בעלי תפקידים בממשלה המובילים את תהליך OGP של ישראל, בעלי המניות כיום מחזיקים ברעיונות שונים לגבי המונח "שקיפות", ומטרות המאמץ המשותף שהדבר דורש הן לרוב לא ברורות או לא מדידות. נושאי משרות בממשלה האחראים על OGP ביטאו בפגישות עם CSOs תסכול לגבי הפער בציפיות לגבי מאמצי שקיפות בעבר. לדוגמה, האם הפרסום הפרואקטיבי של כל פיסת מידע היא מאמץ שקיפות ראוי, או שהוא ייחשב כ"הצפת מידע"?

התחייבות זו מיועדת ליצור הגדרה משותפת של שקיפות לכל בעלי העניין המעורבים בתהליך OGP של ישראל (כמו גם תהליכי שקיפות אחרים). הגדרה זו יכולה ליצור קריטריון שנגדו רמת השקיפות של רשויות שונות ניתנת להערכה. הבנה טובה יותר מצד רשויות לגבי ציפיות אלה עשויה לעודד אותן להתקדם קדימה בנכונות רבה יותר עם שחרור מידע, למרות שהדבר יהיה תוצאה לא ישירה של ההתחייבות. בטווח הקצר, ההתחייבות מציעה ל CSOs הזדמנות להיות

מעורבים עם הממשלה בהגעה להגדרה מוסכמת של שקיפות ומטרותיה, שהינה רלוונטית להשתתפות ציבורית עצמה.

לא קשה לאמת פעילויות המבוצעות כדי ליישם התחייבות זו ואת התפוקות שלה על ידי סקירת חומרים כתובים שנוצרו בתהליך. אך חוקי ה IRM לא מעריכים את ההשפעה החזויה שלה כיותר ממינורית. זו גם היתה הגישה שבוטאה על ידי נציגי CSO שרואיינו שדיברו בהתייעצות שהתקיימה על ידי בעלי תפקידים מובילים בממשלה האחראים על OGP בישראל.² ההתחייבות הינה אקדמית ברובה מטבעה והבעייה שהיא מבקשת לפתור אינה מהותית כמו לעכב התקדמות בשקיפות ובמאמצי הממשלה הפתוחה. מכאן שהשינוי מצופה לבוא בעקבות יישום מלא של התחייבות זו הינו מינורי.

הצעדים הבאים

חוקרי ה IRM ממליצים שברגע שמגיעים להגדרה, נציגי הממשלה המעורבים ב OGP יבצעו את התוצאה המוצעת של הגדרת שקיפות וייצרו מדדים מדידים לדירוג הישגים של רשויות שונות בתחום השקיפות. בנוסף, מאמץ זה אמור להיות מאמץ חד פעמי ולא יועבר הלאה לתכניות הפעולה הבאות.

של הממשלה, תכנית פעולה ממשלה פתוחה ל 2018-2019, ע"מ 33-31 OCT. רשות ¹

גישות אלה בוטאו על ידי תהילה שוורץ-אלטשול מהמוסד הישראלי לדמוקרטיה ונירית בלייר מהתנועה לחופש המידע, ² שתיהן רואיינו ב 5 בדצמבר 2018 בתל אביב.

8. קידום תיקוני חקיקה לגבי פרסום פעיל של מידע

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה:¹

הרחבת המידע הציבורי המפורסם באופן שיטתי ופעיל על ידי הרשויות הציבוריות, מעבר למתן מידע כתגובה לבקשות ספציפיות.

מילוי התחייבות זו יהיה כרוך בבחינת המצב הנוכחי והצורך לתיקונו, לקיחה בחשבון של ההסדרים הקיימים כנגד הצרכים האחרונים שזוהו על ידי הממשלה. אכיפה של התחייבות מפורטת ומורחבת להפצת מידע לציבור תקדם את שקיפות הממשלה ותאפשר לציבור, לחברה האזרחית ולסקטור העסקי לקבל נגישות למידע חשוב.

אבני דרך

- 8.1 הפצת תזכיר החוק לגבי הרחבת ההתחייבויות להנגיש מידע לציבור
- 8.2 השלמת השיח הציבורי והבהרת הערות מצד הציבור ובאמצעות הרשויות לתזכיר החוק
- 8.3 הגשת טיוטת הצעת חוק לאישור על ידי ועדת החקיקה המיניסטריאלית

מועד התחלה: יוני 2017

מועד סיום: אוקטובר 2018

סקירת ההתבוננות	ניתנות לאימות		רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)				השפעה פוטנציאלית				השלמה/סיום				האם היא פתחה את הממשלה?				
	לא מספיק ספציפי כדי לאמת	מספיק ספציפי כדי לאמת	גישת המידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	טכנולוגיה וחדשנות/שקיפות	לא קיימת	מינורית	מתונה	מעצבת	לא החלה	מוגבלת	משמעותית	הושלמה/הסתיימה	החמירה	לא שינתה	שולית	משמעותית	ראויה לציין
8. סה"כ		✓	✓	✓					✓										מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה
																			מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה

הקשר ומטרות

ישראל העבירה את חוק חופש המידע שלה ב 1998.² אך, בעשרים השנה מאז שהועבר, החוק לא תוקן באופן משמעותי למרות התפתחויות קונספטואליות וטכנולוגיות דרמטיות בתחום. באופן ספציפי, החוק של 1998 הינו בעל דרישות מוגבלות לגילוי פרואקטיבי של מידע המוחזק על ידי הרשויות הציבוריות, כלומר, גילוי ספונטני מצד הרשות הציבורית ללא מילוי בקשת FOIA. אין הוא דורש גילוי כזה מהרשויות הציבוריות, מלבד לגלות מידע סביבתי מסויים ואת הקווים המנחים הפנימיים של הרשויות שלפיהן נושאי התפקידים מבצעים את החובות הציבוריות שלהם. זה יוצר הרבה "דברים לא ידועים"; מידע שאזרחים אינם מודעים לקיומו ולפיכך אף פעם לא יבקשו אותו. תכניות פעולה קודמות של ישראל כללו התחייבויות לפרסם מידע באופן פרואקטיבי, אך לא לקדם חקיקה המצווה על אמצעים כאלה.³

היו הצעות חוק רבות על שולחן הכנסת להרחיב את הישג ידו של החוק, בעיקר למערך פרואקטיבי,⁴ אך לרוב היתה התנגדות מצד הממשלה. לפיכך חשוב שהתחייבות זו מיועדת לתקן באופן וולונטרי את החוק על ידי הגדלת התחייבויות הגילוי מצד רשויות ממשלתיות.

חוקרי ה-IRM למדו ממומחי CSO (בעיקר התנועה לחופש המידע והסדנה לידע ציבורי) שהממשלה קיימה כמה מפגשי שולחן עגול עמם כדי לדון בהתחייבות זו, ולאחריהם פגישות "אחד על אחד" עם ארגונים.

בעוד שאבני הדרך להתחייבות עמומות, ניתן לאמת אותן בקלות, מאחר שהן אמורות ליצור ניירות רשמיים. ההשפעה של התחייבות זו במידה שתמלא במלואה, עשויה להיות משמעותית. אותם CSOs שעמם התייעצו במהלך יצירת תכנית הפעולה חשו שהדיונים עם הממשלה לגבי התחייבות זו היו פוריים ושהוצעה להם אופן קשבת. פעילי מידע רבים המקורבים לסדנה לידע ציבורי חשו שגילוי פרואקטיבי עשוי ליצור הזדמנויות חדשות רבות ל-CSOs כמו גם ליוזמות בסקטור הפרטי. פעילים אלה ויזמים לא תמיד מודעים לסוג המידע המוחזק בידי הרשויות הציבוריות. ההתחייבות, אם תיושם במלואה, יכולה לספק להם תובנות על תהליכים ממשלתיים שייתכן שלא היו מודעים להם בעבר ולתת להם כלים להבין תהליכים אלה. למרות זאת, ההתחייבות עצמה רק מזכירה את יצירתה של הצעת חוק מבלי להתייחס לתכניה. במובן זה ההשפעה שלה תהיה מוגבלת אלא אם הצעת החוק תעבור את הוועדה המיניסטרית ואז בכנסת. בתסריט כזה, בהתאם לפרטי התיקון, היא עשויה להיות מעצבת.

הצעדים הבאים

לעת עתה, ההתחייבות כפי שהוצגה בתכנית הפעולה עדיין צריכה להיות מיושמת, למרות שמועד הסיום שלה חלף. מאחר שהכנסת עומדת בפני בחירות חדשות, ספק אם יקרה עוד משהו לפני שתכנית הפעולה תסתיים. חוקרי ה-IRM ממליצים ראשית כל לבצע תיקונים ספציפיים עתידיים בחוק. מאחר שתיקונים כאלה לא צפויים להתקיים ב-2019 בהתחשב בבחירות, מוצע שהממשלה החדשה שתקום תבהיר אילו קטיגוריות מידע היא מתכוונת להכניס לחוק ואיזו קטיגוריה של הרשויות הציבוריות היא תכסה. כמו כן, מומלץ להתייחס לפורמט הפרסום הפרואקטיבי.

חוקרי ה-IRM גם ממליצים שהחוק יהיה תואם יותר לטכנולוגיה המודרנית כדי לקצר את לוח הזמנים של הפרסום, לאפשר הגשות אלקטרוניות לכל הרשויות (כבר קיימות ברשויות הממשלתיות) ולאפשר גישה לנתונים בפורמטים דיגיטליים הנקראים על ידי מכונה. מוצע גם לכלול תאגידים היברידיים פרטיים/ציבוריים בחוק (להמשיך את קו החקיקה של התיקון של החוק שבוצע ב-2007 שהביא יוזמות בבעלות המדינה תחת החוק).

של הממשלה, תכנית פעולה ממשלה פתוחה ל-2018-2019, ע"מ 34-34. OCT רשות ¹

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/01/Israel_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf

חוק חופש המידע, 1998, טקסט באנגלית נגיש:²

<http://www.sviva.gov.il/English/Legislation/Documents/Freedom%20of%20Information%20Laws%20and%20Regulations/FreedomOfInformationLaw1988.pdf>

ראה לדוגמה ההתחייבות בתכנית הפעולה השניה להגביר שקיפות לגבי חוזים בין המדינה לגופים פרטיים, והתחייבות ³ המיועדת "להגדיל חשיפה של בסיסי הנתונים של הממשלה לשימוש הציבורי". Data.gov בשם

המרחיבה (PB 3818/20) 5029/20 ביולי פרואקטיבי של מידע לגבי מכרזים; PB כמה דוגמאות כוללות הצעת חוק פרטית ⁴ להורות על פרסום מידע לגבי ישויות פיננסיות. בסך הכל בכנסת ה-20 PB 3483q20 את הישג ידו של החוק לקרן העם היהודי ו-20 שהחלה את תפקידה במרץ 2015 ותסיים במרץ 2019, 24 הצעות חוק פרטיות הונחו על השולחן כדי להרחיב את היקף או השפעת החוק, ואף אחת מהן לא הפכה לחוק. תיקון אחד הוצע על ידי הממשלה והפך לחוק, אך זה היה כדי להצר את היקף החוק על ידי הרחקה של המשרד לעניינים אסטרטגיים, מהישג ידו.

9. הגברת שקיפות, השתתפות אזרחית ונגישות מידע ברשויות המקומיות ובמשרד הפנים

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה:¹

קידום השתתפות ומעורבות אזרחית בדמוקרטיה המקומית והאזרחית; שיפור נגישות המידע והשירותים הניתנים לתושבים; שיפור ממשל טוב ברשויות המקומיות ועידוד חדשנות וצמיחה כלכלית ברשויות המקומיות.

אבני דרך

- 9.1 זיהוי ומיפוי בסיסי הנתונים הרלוונטיים
- 9.2 שיפור הנתונים למטרת פרסום
- 9.3 התחלת יידוע הציבור לגבי בסיסי הנתונים של משרד הפנים והפיכתם לנגישים לציבור

מועד התחלה: ינואר 2017

מועד סיום: יוני 2018 והלאה

סקירת ההתחייבות	ניתנות לאימות		רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)				השפעה פוטנציאלית				האם היא פתחה את הממשלה?				האם היא פתחה את הממשלה?			
	לא מספיק ספציפי כדי לאמת	מספיק ספציפי כדי לאמת	גישת המידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	טכנולוגיה וחדשנות לשקיפות	לא קיימת	מינורית	מתונה	מעצבת	לא החלה	מובלית	משמעותית	הושלמה/הסתיימה	לא שינתה	שולית	משמעותית	ראויה לציון
9.3 סה"כ	✓	✓	✓			✓			✓									
													מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.	מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.			מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.	

הקשר ומטרות

חוק חופש המידע של ישראל (FOI) מכסה את הממשל המקומי כמו גם את הממשלה המרכזית. אך, הממשלה המרכזית היתה פעילה הרבה יותר בקידום שקיפות בהשוואה לממשל המקומי. ליחידה הממשלתית לחופש המידע יש בעלת סמכות לכוון רק רשויות ממשלתיות מרכזיות ביישום החוק, ולא רשויות מקומיות כגון עיריות או מועצות מקומיות ואזרחיות.

בישראל, רוב המעורבות הרגילה של האזרחים היא עם העיריה המקומית שלהם ולא עם הממשלה המרכזית. לדוגמה, כאשר הורים רוצים להיות מעורבים בניהול בית הספר של ילדם, כאשר תושבים רוצים מידע לגבי תכניות פיתוח בשכונות שלהם, או כאשר תושבים מבקשים שירותי סניטציה טובים יותר, הם חייבים לפנות ישירות לעיריות שלהם. לפיכך, חשוב לא פחות, אם לא יותר חשוב, לקדם שקיפות מידע המוחזקת על ידי הממשל המקומי.

יהיה קל לאמת יישום מלא של התחייבות זו ברגע שבסיסי הנתונים שהוזכרו באבן דרך 9.3 יפורסמו. יש לציין שבעוד שכותרת ההתחייבות מתייחסת לרשויות המקומיות, אבני הדרך מזכירות רק פרסום ראשוני של מידע המוחזק על ידי משרד הפנים. אך, כאמור לעיל, השיפורים הפוטנציאליים לגשת למידע יושגו רק אם תהיה התקדמות מהותית בנוגע

לשקיפות ברמה המקומית. אם היישום יהיה מוגבל למשרד הפנים, רוב ההשפעה הפוטנציאלית שלו תלך לאיבוד והתרומה של ההתחייבות לגשת למידע, תהיה מוגבלת. אך, אם היא תיושם בקרב הממשל המקומי כמו גם משרד הפנים, התחייבות זו יכולה ליצור שינויים רחבים יותר בממשל המקומי שעשוי לקדם יותר שקיפות באופן כללי.

הצעדים הבאים

במועד כתיבת דוח זה, מועד המטרה המוצהר חלף, וההתחייבות עדיין לא מראה סימני התקדמות. לפיכך, חוקרי IRM ממליצים ליישם את ההתחייבות מוקדם ככל האפשר כדי להימנע מעיכובים נוספים.

על מנת להתקדם קדימה, חוקרי IRM ממליצים לפרסם רשימת בסיסי נתונים הצפויים להתפרסם ולאסוף מידע מהציבור ומ CSOs לגבי איזה סוג מידע מקומי הכי חשוב להם. צעד נוסף חשוב יהיה להעניק ליחידה הממשלתית לחופש המידע סמכות על הממשל המקומי כדי לעודד את הממונים על המידע ברשויות כאלה להיות יותר פרואקטיביים וליישם טוב יותר את החוק.

של הממשלה, תכנית פעולה ממשלה פתוחה ל 2018-2019, ע"מ OCT.37-38 רשות ¹
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/01/Israel_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf

10. הפיכת בסיסי הנתונים לנגישים לציבור

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה:¹

עם המטרות של עידוד הטמעת חדשנות בסקטור הציבורי ובשירותים הציבוריים, של קידום מדיניות של ממשלה פתוחה, ושל עידוד השימוש, העיבוד והפיתוח של מידע ממשלתי על ידי הציבור ולתועלת הציבור, ממשלת ישראל מחוייבת להפיכת כל בסיסי הנתונים הממשלתיים לנגישים לציבור, ובלבד שהפרסום שלהם לא מכיל מידע ניתן לזיהוי ובלבד שלא יהיה מכשול לפרסומם על ידי החוק או בשל שיקולים רלוונטיים נוספים, ותוך כדי לקיחה בחשבון של הגנת מידע אישי, מידע בטחוני וכו'. כיום, מידה רבה של מידע ממשלתי מפורסם, אך בפורמטים שונים ובאתרים שונים. מידע ממשלתי אחר עדיין לא פורסם. על מנת לקדם שקיפות ואחריות לציבור, ההתחייבות משנה את ברירת המחדל – כל בסיסי הנתונים של הממשלה צריכים להיפתח, מלבד מקרים שבהם יש מכשול חוקי לכך. הממשלה מתחייבת לפרסם את בסיסי הנתונים באתר מרכזי (data.gov.il), בפורמטים המאפשרים הורדה ועיבוד חינו, בכפוף לרישיון לשימוש פתוח.

ההתחייבות כוללת את הצעדים הבאים:

- מיפוי כל בסיסי הנתונים של הממשלה
- הפיכת כל בסיסי הנתונים לנגישים לציבור עד 2022
- תכניות שנתיות להפיכת בסיסי הנתונים לנגישים 39
- דוח שנתי על יישום הפיכת בסיסי הנתונים לנגישים לציבור
- תהליכי התייעצות עם הציבור
- ניסוח מדיניות לגבי ישויות ציבוריות ההופכות את בסיסי הנתונים לנגישים לציבור
- יצירת מדד ביצוע ליישום ההחלטה.

אבני דרך

- | | |
|-------|---|
| 10.1 | מיפוי כל בסיסי הנתונים במשרדי הממשלה ויחידות התמיכה* |
| 10.2 | הגשת תכנית רב שנתית להפיכת כל בסיסי הנתונים לנגישים עד 2022* (לפחות 80% ממשרדי הממשלה והיחידות הגישו תכניות עבודה רב שנתיות להפיכת כל בסיסי הנתונים לנגישים לציבור) |
| 10.3 | פרסום תכניות עבודה להערוות הציבור |
| 10.4 | התאמת תכניות העבודה בהתאם להערוות הציבור |
| 10.5 | הקצאת משאבים למשרדי הממשלה לעודד נגישות* |
| 10.6 | פרסום דוח שנתי לגבי אותם בסיסי נתונים שהפכו לנגישים לציבור במהלך השנה הקודמת ב data.gov.il ודוח לגבי שימוש בבסיסי הנתונים* |
| 10.7 | יצירת מדד ביצוע ליישום ההחלטה, כולל התייחסות לתקנים למידע פתוח ולאיכות בסיסי הנתונים |
| 10.8 | יצירת מנגנון המאפשר לאזרחים לספק משוב לגבי בסיסי הנתונים ולבקש בסיסי נתונים חדשים עם SLA |
| 10.9 | הגדרת מדיניות אנונימיות/הגנה על פרטיות כאשר הופכים את בסיסי הנתונים לנגישים לציבור |
| 10.10 | הכנת מסמך רקע לניסוח מדיניות לגבי ישויות ציבוריות ההופכות את בסיסי הנתונים לנגישים לציבור |
| 10.11 | ניסוח מסמך מדיניות לגבי הנושא של ישויות ציבוריות שהופכות את בסיסי הנתונים לנגישים לציבור |

*לפי החלטת ממשלה מס' 1933 מ 30.8.2016.

מועד התחלה: ינואר 2017

מועד סיום: יוני 2019

סקירת ההתכ"ב	ניתנות לאימות		רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)				השפעה פוטנציאלית				האם היא פתחה את הממשלה?				האם היא פתחה את הממשלה?				
	לא מספיק ספציפי כדי לאמת	מספיק ספציפי כדי לאמת	גישה למידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	טכנולוגיה וחדשנות לשקיפות	לא קיימת	מינורית	מתונה	מעצבת	לא החלה	מגבלת	משמעותית	הושלמה/הסתיימה	החמירה	לא שינתה	שולית	משמעותית	ראויה לציון
10. סה"כ		✓	✓	✓		✓			✓										מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.

הקשר ומטרות

אתרי data.gov היו סימן רשמי למהפכת המידע והשקיפות בכמה מדינות. ישראל השיקה את data.gov.il במאי 2012, אך השימוש באתר ונפח בסיסי הנתונים שהוצגו בו, נותרו מצומצמים. היה זה בחלקו בשל העדר התלהבות בקרב המשרדים לפתוח את בסיסי הנתונים שלהם וכן בשל בעיות טכניות.² באוגוסט 2016, הממשלה אימצה החלטה יותר שאפתנית המתחייבת לפתוח את כל בסיסי הנתונים של הממשלה שלא מעלים חששות לפרטיות, בטחון לאומי או חששות דומים.³ תכנית זו גם כללה בפעם הראשונה התחייבות להקצות תקציבים למשרדים כדי לסייע להם לבצע את המאמץ הזה.

התחייבות זו בעיקר מיועדת ליישם החלטה זו מ-2016. רוב אבני הדרך שלה (מיפוי, תכנון, הקצאת משאבים, יצירת מדדים, הגדרת מדיניות וכו') הם צעדי הכנה הנדרשים (על פי מנסחי ההתחייבות) ליישום החלטת הממשלה. במהלך ההכנה של הפיכת בסיסי הנתונים לציבוריים, נכללים רכיבי השתתפות ציבורית, כגון קבלת הערות מהציבור והתאמת התכנית בהתאם להן (אבני דרך 10.3 ו-10.4) ויצירת כלים למשוב של האזרחים (אבן דרך 10.8).

מטרת התחייבות זו ניתנת לאימות בקלות על ידי בחינת בסיסי הנתונים שיוצגו לציבור. חלק מאבני הדרך פחות ניתנים לאימות (כגון "התאמת תכניות עבודה" או "יצירת מנגנון ל..."). אך זו אינה מגבלה גדולה מאחר שחלק מאבני הדרך הללו אינן מהוות שלבים עיקריים ביישום הפרוייקט.

יש לציין שהתחייבות זו, כפי שהיא כתובה, לא מחייבת את הממשלה לפורמט מסוים שיאפשר יישום קל של בסיסי הנתונים הללו. כאמור לעיל, היא מתמקדת בפעילויות שסביב ליבת אתר המידע. למרות זאת, היא מתייחסת לשני מכשולים לגילוי פרואקטיבי מלא של כמויות מידע גדולות; הקצאת תקציב ליצירת אתר מתוחכם, קל לחיפוש ולניווט, וענייני פרטיות. אם אכן היא תיצור פתרונות בשני תחומים אלה, ותאפשר לפרסומים בקנה מידה גדול להגיע, עשויה להיות לה השפעה מתונה על שיפור הגישה למידע.

הצעדים הבאים

כדי להתקדם קדימה, חוקרי IRM ממליצים לקבוע מטרות יותר ספציפיות, כגון מתן מספר בסיסי נתונים שיפורסמו בכל שנה עד שמטרת הגילוי המלא תושג. מומלץ גם שהממשלה תשקול יצירת כלים לסייע לאזרחים להבין בסיסי נתונים שונים, ואיך להשתמש בהם.

של הממשלה, תכנית פעולה ממשלה פתוחה ל-2018-2019, ע"מ OCT.38-42 רשות 1
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/01/Israel_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf

חבר הכנסת מיכאל איתן שהיה באותה עת שר לשיפור שירותי הממשלה לציבור אמר בראיון ב 2012 "הייתי צריך² להתחנן, ללטף, לחבק, לצעוק כדי שזה יתחיל לזוז...אנחנו מתקשרים לכל המשרדים לשכנע אותם להוסיף בסיסי נתונים. לאט לאט הם גדלים. האתר צריך להגיע לאלפי בסיסי נתונים. שבעים ומשהו זו בדיחה...לא ייאמן כמה מאמץ דרוש כדי ללכת למשהו שיכול לזרום ולהיות בעל חשיבות כלכלית עצומה". עומר כביר, "מפתחים: העדר מידע ממשלתי מונע פיתוח [בעברית]. ראה גם עמ' 21 של דוח סוף תקופה <http://kabarism.com/?p=592> של אפליקציות" כביריזם בלוג, נגיש ב: לתכנית הפעולה השניה של ישראל לגבי התחייבות דומה: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Israel_End-Term_Report_2015-2017_EN.pdf https://www.gov.il/he/departments/policies/2016_dec1933 החלטת ממשלה 1933 מ 30 באוגוסט 2016. נגישה ב:³ [בעברית].

11. קידום שירותים המזוהים עם המטרה של גישה מרחוק לשירותים ממשלתיים

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה:¹

במסגרת התחייבות זו, מערכת זיהוי משולבת תפוח שתאפשר גישה מרחוק לשירותי ממשלה באמצעות זיהוי חכם וכמה רמות של אימות. המערכת תאפשר לאזרחים לצרוך שירותים באמצעות אפליקציות מקוונות שירכזו באזור אישי באתר הממשלה המשולב ובאתרי הממשלה. כחלק מיישום מדיניות זו, השימוש במערכת בטא ימשיך ויורחב, כשמערכת זו פועלת מדצמבר 2016, ליישום של שינוי כתובת מקוון. בנוסף, פיילוט יושק במהלך 2018 להתחבר למינהל בתי המשפט, דבר שיאפשר לאזרחים ועורכי דין לגשת מרחוק למערכת court.net, בקלות וללא עלות (כיום, המערכת נגישה רק עם כרטיס חכם עם 4 רמות אימות, ותשלום נדרש כדי להיכנס אליה. הכרטיס החכם נרכז מספק חיצוני – כרטיס הזהות החדש יאפשר סוג זה של זיהוי ללא תשלום עבור הכרטיס).

אבני דרך

11.1 התקשרות עם ספק זוכה

11.2 הקמת מערכת שלב 1

11.3 הקמת מערכת שלב 2

מועד התחלה: פברואר 2018

מועד סיום דצמבר 2019

סקירת ההתחייבות	ניתנות לאימות	רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)	השפעה פוטנציאלית				האם היא פתחה את הממשלה?			
			לא קיימת	מינורית	מתונה	מעבדת	לא החלה	מובילת	משמעותית	הושלמה/הסתיימה
	לא מספיק ספציפי כדי לאמת	מספיק ספציפי כדי לאמת	גישת למידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	טכנולוגיה וחדשנות לשקיפות	לא קיימת	מינורית	מתונה	מעבדת
11. סה"כ	✓	לא ברור	✓				מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.	מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.		

הקשר ומטרות

התחייבות זו היא ברובה המשך של התחייבות 8 של תכנית הפעולה OGP הראשונה של ישראל (2012-2013). ההתחייבות בתכנית הפעולה הראשונה ציינה שמערכת הזיהוי תאפשר לאזרחים לגשת מרחוק לשירותים ומסמכי ממשלה שדורשים ביקורים אישיים במשרדי הממשלה, כגון קבלת תיקי בתי משפט והגשת מסמכים רשמיים. ההתחייבות הנוכחית מבקשת להמשיך תחום מדיניות זה על ידי זיהוי יחידים הרוצים לגשת לשירותי הממשלה מרחוק. אך, המטרה אינה קשורה לממשלה פתוחה. באופן ספציפי יותר, היא קוראת לפיתוח מערכת זיהוי משולבת שתאפשר גישה מרחוק לשירותי ממשלה באמצעות זיהוי חכם.

אבן הדרך הראשונה "התקשרות עם ספק זוכה" קלה לאימות. השלבים המאוחרים יותר, פחות. שתי אבני הדרך הבאות רק מציינות "הקמת המערכת – שלב 1" ו"שלב 2". כשמתבוננים

בתיאור של ההתחייבות, שלבי היישום מוגדרים טוב יותר, מאחר שהם מוסיפים פעילות פיילוט עם מינהל בתי המשפט ויצירת מערכת טכנולוגית דרושה.

כאמור, התחייבות זו אינה רלוונטית באופן ישיר לערכי OGP. בעוד שההתחייבות עשויה להיות מאמץ כדאי מצד הממשלה לשפר את רמת השירותים לאזרחים, היא אינה מציגה להם מידע חדש, או מאפשרת להם לעסוק בדרך כלשהי בתהליך הדמוקרטי או מקדמת נגישות או שקיפות. בנוסף, בעוד שהתחייבות זו עשויה להיות קשורה לענייני פרטיות חשובים כאשר מספקים שירותים ממשלתיים ליחידים, הרעיון של ממשלה פתוחה מתייחס בעיקר למידע שצריך להיות נגיש לכולם, ללא קשר לזהותם.

הצעדים הבאים

חוקרי ה IRM אינם ממליצים להמשיך עם התחייבות זו הלאה בתכניות פעולה עתידיות.

של הממשלה, תכנית הפעולה ממשלה פתוחה ל 2018-2019, ע"מ OCT.43-45 רשות I
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/01/Israel_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf

12. ממשלה ללא שימוש בנייר

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה:¹

"במסגרת החלטה 1008 של הממשלה, ההחלטה נעשתה כדי לספק ערוץ תקשורת מקוון לשימוש הציבור, למטרת תקשורת עם משרדי הממשלה. כחלק ממהלך פעולה זה, ההתחייבות תכלול יצירת ערוץ תקשורת דיגיטלי באמצעות כתובת דוא"ל אישית – על פי החלטת האזרח ובחירתו, אשר תשמש ככתובת דוא"ל רשמית לכל משרדי הממשלה ובעתיד, ניתן יהיה להרחיב הסדר זה גם לגופים ציבוריים נוספים, בכפוף לחוק. על מנת ליישם מדיניות זו, הממשלה תקים בסיס נתונים מרכזי של כתובות דוא"ל, שהמשרדים ישתמשו בו כדי ליצור קשר עם אזרחים שיבחרו לתקשר עם הממשלה באמצעות ערוץ זה, ויאפשר גם למשרדי הממשלה לשלוח הודעות לאותן כתובות למטרות תזכורות ויצירת קשר, בכפוף להסכמת האזרח. כיום, ערוץ תקשורת יפותח לשליחת מסרי טקסט או מסרים קוליים לאזרחים, תוך כדי שימוש מספר הטלפון הנייד של האזרח, וכן בדוגמה זו, תהליך זה ייושם אך ורק באישורו והסכמתו של האזרח."

אבני דרך

- 12.1 איסוף חצי מיליון כתובות (בכפוף לקבלת אישור משפטי למהלך פעולה זה)
- 12.2 קישור של לפחות שני משרדים
- 12.3 משלוח רכישות (sending acquisitions)
- 12.4 משלוח פיילוט לכתובות דוא"ל
- 12.5 ניתוח התוצאות וקבלת החלטות לגבי המשך התהליך

מועד התחלה: ינואר 2018

מועד סיום: ספטמבר 2018

סקירת ההתחייבות	ניתנות לאימות		רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)				השפעה פוטנציאלית				האם היא פתחה את הממשלה?		האם היא פתחה את הממשלה?						
	לא מספיק ספציפי כדי לאמת	מספיק ספציפי כדי לאמת	גישה למידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	טכנולוגיה וחדשנות לשקיפות	לא קיימת	מינורית	מתונה	מעצבת	לא החלה	מוגבלת	משמעותית	הושלמה/הסתיימה	החמירה	לא שינתה	שולית	משמעותית	ראויה לציון
12. סה"כ		✓	לא ברור		✓								מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.	מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.				מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.	

הקשר ומטרות

כיום, התקשורת בין האזרחים לרשויות הממשלתיות בישראל היא לרוב בלתי מספקת וצורכת זמן. רשויות רבות יתכתבו עם האזרחים רק באמצעות דואר או מכשיר פקסימיליה (שרק למעת אזרחים יש גישה אליו). ערוצי תקשורת אלה הינם גם בעלי השפעה שלילית על הסביבה. על מנת לשנות מציאות זו, הממשלה אימצה את החלטה 1008², שהתחייבות זו מבקשת ליישם.

התחייבות זו אינה רלוונטית באופן ישיר לערכי OGP. הממשלה טוענת שיישומה "יקדם...מטרות כגון – שיפור השירות והפחתת הנטל הבירוקרטי על האזרחים והעסקים" ויעזור להחליק את

תהליכי העבודה לגופי ממשלה ויחסוך זמן, כסף ונייר. בעוד שכל אלה מטרות ראויות, הקשר שלהן לערכי OGP אינו ברור.

טבע ההתחייבות (איסוף של [כתובות] דוא"ל של אזרחים, שליחה אליהם וכו') מרמז שהיא ממוקדת יותר בהפיכת האזרחים לנגישים לממשלה מאשר להיפך. זה עשוי להיות צעד שימושי בהזרמת תקשורת דו-כיוונית בין הממשלה לאזרחים (לדוגמה, שליחת הודעות רשמיות באמצעות דוא"ל), אך הוא אינו דרוש כדי לתמוך בגישה של האזרחים לממשלה. התחייבות זו (בדומה להתחייבות 11) לא נידונה עם CSOs במהלך תהליך פיתוח תכנית הפעולה.

אבני הדרך השונות תחת התחייבות זו ברובן ניתנות לאימות. הממשלה אמורה להיות מסוגלת לדווח על הצלחתה / כישלונה לאסוף את [כתובות] הדוא"ל הנדרשות, והתנגדויות משפטיות, אם ישנן, בתוך הממשלה. אך, ההשפעה הפוטנציאלית הכללית של ההתחייבות היא נמוכה. בתסריטים מסויימים, ערוצי התקשורת שייפתחו בין האזרחים לממשלה יכולים לשמש מבחינה תיאורטית כדי לתמוך בהשתתפות ציבורית בתהליכים הממשלתיים ולשיתוף במידע. אך, בעוד שהתחייבות זו יכולה באופן פוטנציאלי לשפר את תכנית הממשלה להפוך ל"נטולת נייר", הפוטנציאל שלה לממשלה פתוחה בפועל הינו נמוך בשל טבעה הפנימי.

הצעדים הבאים

חוקרי IRM ממליצים לא לכלול התחייבות זו בתכניות הפעולה הבאות. אך כדי להתקדם קדימה, חוקרי IRM ממליצים למצוא דרכים שבהן ניתן להשתמש בבסיסי הנתונים של הדוא"ל לא רק כדי לשפר את התקשורת בין הממשלה לאזרחים ולגשת לשירותים, אלא כדי לפתוח ערוצים להתיעצות ותהליכי יצירת מעורבות בסביבות מקוונות ולא מקוונות.

של הממשלה, תכנית פעולה ממשלה פתוחה ל 2018-2019, ע"מ OCT.43-45 רשות ¹
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/01/Israel_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf
החלטת ממשלה 1008 מ 17 בינואר, 2016, נגישה ב:²
https://www.gov.il/he/Departments/policies/2016_dec1008 [בעברית]

13. קוד מקור פתוח

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופעה בתכנית הפעולה:¹

"רשות ICT של הממשלה תקדם ותנקוט פעולה כדי ליישם מדיניות ליצירת קוד מקור פתוח שימש את משרדי הממשלה הנגישים לציבור, על מנת להחזירו לקהילת מפתחים ולאפשר את השימוש בו ואת המשך פיתוחו. המדיניות גם תקדם את שחרור הקוד שפותח במשרדי הממשלה ושעונה על הקריטריונים לפרסום, אף אם נעשה שימוש בקוד מקור פתוח שלא דורש זאת."

אבני דרך

13.1 פרסום הנחיית רשות ICT של הממשלה לאימוץ, שימוש והחזרת (return) קוד מקור פתוח

13.2 פרסום מסמך מדיניות לקודם מקור פתוח של הממשלה

מועד התחלה: מרץ 2018

מועד סיום: מרץ 2018

[illegible]

הקשר ומטרות

ממשלת ישראל היא אחד המשתמשים העיקריים והיוצרים של תוכנה ואפליקציות במדינה ויש לה השפעה גדולה על נופ שירותי המחשוב במדינה.² כשהממשלה משתמשת ויוצרת קוד מקור סגור, היא מונעת מקהילה גדולה של מתכנתים וכותבי קוד בישראל לגשת לקוד שלה וליצור אפליקציות חדשניות ויצירתיות חדשות שמבוססות על הקוד של הממשלה.³ התחייבות זו, לפיכך, מבקשת להפוך את קוד המקור הפתוח המשמשת את משרדי הממשלה לנגיש, דבר שעשוי להגביר באופן משמעותי את השימוש בתוכנה באון כללי ותכנת מידע באופן ספציפי. קהילת הקוד הפתוח של ישראל ידועה בפיתוח שירותים ציבוריים יעילים ויש לה יכולת להפיק פוטנציאל חדש מקוד קיים והמידע שהיא מעבדת. אבני הדרך ניתנות לאימות בקלות על ידי קבלת המסמכים שהם מתכוונים להפיק.⁴

בעוד שהפוטנציאל לגישת מדיניות (policy approach) בהתחייבות זו הינו משמעותי, היקף התחייבות זו הינו עדיין מוגבל. הוא קורא ליצירת קווים מנחים פנימיים לרשויות ציבוריות לגבי הקוד שהן מפתחות והאופן שבו ניתן להפוך אותו לנגיש למתכנתים אחרים, כמו גם הקוד שבו הן משתמשות שנכתב על ידי מקורות אחרים. ההתחייבות עצמה אינה מבטיח יישום של קווים מנחים אלה על ידי הרשויות הציבוריות, אך זהו צעד גדול ומבטיח בכיוון זה, תוך לקיחה בחשבון שהוראות מצד ה ICT לרשויות הממשלתיות האחרות הינן מחייבות. אם היא מיושמת במלואה, השימוש בקוד מקור פתוח עשוי להיות מעצב. התכנה הנוכחית, המוגנת מפני זכויות יוצרים, המשמשת בידי הממשלה, מקשה על משתמשים שאינם נציגי ממשלה (non-government users), כך שברגע שהתכנה המשמשת את הממשלה תהיה מקור פתוח, למתכנתים יהיו הזדמנויות חדשות להשתמש בה ולהוסיף את רעיונותיהם אליה. אך ההשפעה של ההתחייבות תהיה ניתנת להערכה רק בטווח הארוך, כאשר חברות ומפתחים יתחילו להשתמש בקוד שנוצר על ידי הממשלה או בשימושה, ולעשות בו שימושים חדשים וטובים יותר.

הצעדים הבאים

חוקרי IRM ממליצים להמשיך הלאה עם התחייבות זו לתכנית הפעולה העתידית מאחר שעדיין יש מקום לשיפור בנוגע לקוד מקור פתוח של הממשלה. חלק מהפעילויות שכבר מבוצעות על ידי ה ICT יכולות להתאים לתכניות פעולה עתידיות. אלה כוללות האקאטונים (hackathons) כדי להביא יחדיו מפתחים למציאת דרכים חדשניות לשימוש בקוד של הממשלה ויישום מתמשך של הנחיות ICT ברשויות ממשלתיות אחרות, אשר משתמשות ויוצרות קוד, כמו גם קיום תחרויות ליצירת קוד ואפליקציות חדשים, על ידי שימוש בקוד של הממשלה.

חוקרי IRM גם ממליצים לשלב יותר קהילות של מפתחים (בנוסף לסדנת הידע הציבורית), פעילות מאד בתחום, כדי ללמוד מה יסייע להן לנצל טוב יותר את הקוד של הממשלה ואיך להפוך דיון טכני זה לכזה שמשפיע באופן חיובי על הציבור באופן כללי.

של הממשלה, תכנית פעולה ממשלה פתוחה ל 2018-2019, ע"מ OCT.43-45 רשות 1

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/01/Israel_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf

דוח מ 2014 של משרד המידע של הכנסת מצטט בכירים באוצר שמעריכים שהוצאות המחשוב השנתיות של הממשלה 2 לא כולל רשויות הביטחון ב 2 מיליארד שח' (כ 500 מיליון דולר אמריקאי). המרכז למחקר ומידע של הכנסת, שימוש [עברית] <https://bit.ly/2JoXBpM> במערכות מקור פתוח במשרדי ממשלה (רועי גולדשמידט, חוקר), אוקטובר 2014. נגיש ב:

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/strategic_plan_19/en/STRATIGY-%20ICT%20AUTHORITY%20-%20ENGLISH.pdf

ע"מ 9-12.

<https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/openc>. ראה כאן שני המסמכים (בעברית):⁴

14. בניית מערכת הערכה של תכנית אסטרטגית לממשלה פתוחה

לשון ההתחייבות כפי שהיא מופיעה בתכנית הפעולה:¹

"בבחינת התובנות שהופקו מתהליך ההתייעצות הציבורי, רשות ICT הממשלתית תנקוט פעולה כדי לנסח מדדי תוצאה לממשלה פתוחה בישראל. כחלק מזה, הרשות תוודא שהתוצאות הרצויות הן תהליכי ממשלה פתוחה שהרשות מתכוונת להעריך, וכתוצאה מכך, תנסח מתודולוגיה להערכת התוצאות, כך שיהיה ניתן להבין את רמת היעילות של הממשלה בהשגת המטרות של ממשלה פתוחה ואילו מהלכי פעולה יש לאמץ על מנת להשיג מטרות אלה."

במסגרת התחייבות זו, מדדי התוצאות יוגדרו ומתודולוגיית הערכה תנוסח, תוך כדי מיפוי אתגרי ההערכה, זיהוי וגיוס השותפים הדרושים לתהליך ויצירת זירות ללימוד ממקורות בינלאומיים וממומחים.

אבני דרך

- 14.1 החלטה לגבי המדדים הנבחרים
- 14.2 ניסוח מתודולוגיית הערכה
- 14.3 שילוב לתכנית העבודה ל 2019

מועד התחלה: ינואר 2018

מועד סיום: דצמבר 2018

סקירת ההתחייבות	ניתנות לאימות		רלוונטיות לערכי OGP (כפי שנכתבו)				השפעה פוטנציאלית				האם היא פתחה את הממשלה?				
	לא מספיק ספציפי כדי לאמת	מספיק ספציפי כדי לאמת	גישת למידע	השתתפות אזרחית	אחריות ציבורית	טכנולוגיה וחדשנות לשקיפות	לא קיימת	מינורית	מתונה	מעצבת	לא החלה	מובילת	משמעותית	הושלמה/הסתיימה	האם היא פתחה את הממשלה?
14. סה"כ	✓		לא ברור				✓								מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.
															מוערכת בסוף מחזור תכנית הפעולה.

הקשר ומטרות

ההתייעצות שנמשכה יום אחד לפיתוח תכנית הפעולה השלישית של ישראל (2017-2019) כללה דיונים בתוך ה MSF לגבי אופן מדידת הממשלה הפתוחה וההשפעה שלה על הציבור. שאלת מדידה זו מעלה חשש בממשלה, מאחר שגישת הניהול המנהלי הנוכחית מדגישה מדדי מטרה ניתנים לכימות להערכת התוצאה של כל פעולה ממשלתית. לפיכך, עם התחייבות זו,

רשות ICT מבקשת לפתח מתודולוגיה להערכת התוצאות של מדיניות ורפורמות ממשלה פתוחה בישראל.

בעוד שהתחייבות זו כוללת דיון על עקרונות ממשלה פתוחה, היא אינה [קשורה] ישירות לערכי OGP מאחר שבאופן כללי היא עניין תוך-ממשלתי שיש לו רק מעט נגיעה לציבור. למרות שפיתוח מתודולוגיית הערכה לתוצאות ממשלה פתוחה עשוי לשמש כמדד משלים לדוחות ממשלה פתוחה (הערכה עצמית ודוחות IRM) ואין צורך לכלול אותה כהתחייבות נפרדת בתכנית הפעולה עצמה.

ההתחייבות, במטרות המוגבלות של שתי אבני הדרך שלה, ניתנת לאימות. היה והממשלה תיצור מדדים ומתודולוגיה להערכת התחייבויות OGP, הם יוצגו במסמכים מתאימים ויאפשרו לכל המעוניין לסקור אותם, לצורך אימות. אבן הדרך השלישית, וכנראה החשובה ביותר, עמומה הרבה יותר. לא ברור לאילו תכניות עבודה מתודולוגיה זו תשולב, אך יראה השילוב ומי יבצע את השילוב. לדוגמה, לא ברור אם המתודולוגיה תשמש לדרוג היישום וההשפעה של ההתחייבויות השונות ואם ה ICT יעריך רשויות אחרות המעורבות ב OGP על ידי שימוש במתודולוגיה זו.

הצעדים הבאים

בעוד שהתחייבות זו אינה רכיב נחוץ של תכנית הפעולה OGP עצמה, רשויות ממשלתיות בישראל שמות דגש על אופן ההערכה של ממשלה פתוחה ועל כך שמדדי ממשלה פתוחה יצייתו לאופן הפעולה של הממשלה בתחומים אחרים. כך, חוקרי IRM ממליצים להמשיך עמה, אך לא כהתחייבות בתכניות פעולה OGP עתידיות.

התחייבות זו גם מדגישה שעשויות להיות רשויות ממשלתיות אחרות שממוקמות טוב יותר כדי להוביל את תהליך ה OGP בישראל, מרשות ICT. הידע המקצועי הנדרש לפתח הערכה של השפעת ממשלה פתוחה לא בהכרח מצוי ב ICT (אף בהתחשב בכך שכמה אנשים שיותר מקורבים לתחום, הצטרפו אליו). חוקרי IRM ממליצים שהתחייבות זו (אם לא תכנית הפעולה כולה) תובל על ידי אגף אחר במשרד ראש הממשלה. משרד ראש הממשלה הוא אכן המנוסה ביותר בסוג זה של עבודה מתודולוגית מאחר שהוא מריץ הערכות לתכניות הפעולה השנתיות של המשרדים. הוא גם ממוקם במיקום הטוב ביותר לגרום למשרדים אחרים להתייחס להערכה שלהם באופן רציני. אך מחלקות אחרות שלא התמקדו באספקטים הטכנולוגיים של OGP, לדוגמה האגף לממשל וחברה, עשויות להתאים יותר לתאם את מאמצי תהליך OGP בישראל.

חוקרי IRM גם ממליצים שרשימת מדדים תיווצר על ידי מומחים של הממשלה וארגוני החברה האזרחית גם יחד. אכן, תהליך זה מבוסס על תשומת CSO יותר מאחרים, הודות להתייעצות המקוונת אשר התקיימה לאחר יום ההתייעצות, אך יש עוד דברים רבים לדיון בנושא זה.

של הממשלה, תכנית הפעולה ממשלה פתוחה ל 2018-2019, ע"מ OCT.52-55 רשות I
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/01/Israel_Action-Plan_2017-2019_EN.pdf.

V. המלצות כלליות

חלק זה מבקש להזין את פיתוח תכנית הפעולה הבאה ולכוון יישום של תכנית הפעולה הנוכחית. הוא מחולק לשני חלקים: (1) המלצות מפתח של IRM לשיפור תהליך OGP ותכניות פעולה במדינה או בישות, ו (2) הערכה של האופן שבו הממשלה הגיבה להמלצות מפתח הקודמות של ה IRM.

5.1 המלצות IRM

למרות שיפורים מצטברים בהשוואה לתכנית הפעולה הקודמת, התכנית השלישית של ישראל סיפקה מעט הזדמנויות התייעצות לבעלי העניין במהלך היצירה-המשותפת, וההתחייבויות האחרונות מוגבלות ברובן בשאיפות שלהן. לפיכך, חוקרי ה IRM ממליצים לערוך שינויים משמעותיים בתהליכי יצירה-מחדש עתידיים, כמו גם בתיאום OGP והרכב תכנית הפעולה.

תהליך היצירה-המשותפת:

- חוקרי IRM ממליצים להתחיל בתהליך היצירה-המשותפת לתכנית הפעולה הרביעית, שצפויה להיות מושקת בסוף 2019, באופן מיידי.
- לשאוף להשיג תמיכה פוליטית בדרג גבוה. העובדה שבשנים האחרונות, אף שר בממשלה אינו אחראי על OGP עשויה לשדר לבעלי עניין בממשלה ומחוץ לממשלה שה OGP אינה בסדר עדיפות גבוה במדינה. בחמש השנים האחרונות, אף שר בממשלה ואף מנכ"ל משרד בממשלה לא השתתף בוועידות OGP עולמיות. חשוב לציין שראש הממשלה עצמו פנה לנשיא האמריקאי דאז, ברק אובאמה והציע שישאל תצטרף ל OGP ב 2011. ההשתתפות של ישראל ב OGP נותרת מבטיחה, אך ברור שהמסד הפוליטי איבד מאז עניין מסוים בתהליך. הגיבוי הפוליטי הוא מדד עיקרי לנושאי תפקידים בממשלה לגבי עד כמה יש לקחת ברצינות החלטות הנוגעות ל OGP.
- בעוד שנראה שיש מודעות רבה יותר בקרב נושאי תפקידים בממשלה לגבי חשיבות תהליך זה, קצב השיפור הינו איטי מדי, ופיתוח התהליך אינו הולם תכנית פעולה שלישית. לפיכך, חוקרי IRM ממליצים לערוך לפחות שלוש פגישות התייעצות לפורום מרובה-בעלי-עניין ולספק מענה מנומק למשתתפים. פגישה אחת תהיה מוקדשת לדיון פתוח על נושאים שיש להתייחס אליהם בתכנית הפעולה הרביעית, אחת להצגת רעיונות ספציפיים ולדון בהם, ואחת להצגת טיוטה של תכנית הפעולה ולאסוף תגובות. בין האספות הללו, יש לקיים פגישות עם ארגונים ספציפיים המעוניינים בפעולות ספציפיות ועם הגורמים המתאימים בממשלה. בנוסף, מומלץ שהממשלה תספק מענה פורמלי (עדיף מתועד בכתב ונגיש באתר OGP הלאומי) למשתתפים אשר מגישים הצעות להתחייבויות. כאמור בסעיף III של דוח זה, מתן מענה כזה למשתתפים דרוש לישראל על מנת לעמוד בסף "הבא למעורבות" בהתבסס על דרישות ההשתתפות החדשות של OGP ולהימנע מפעולה בניגוד לתהליך OGP.

תאום תכנית הפעולה והרכב:

- לבחון הכנסת רשויות אחרות ממשד ראש הממשלה לתפקידי תיאום ומנהיגות במאמץ OGP. משרד ראש הממשלה הוא המתאים ביותר להמריץ משרדים אחרים לבצע את תפקידם בהתחייבויות השונות. זהו המשרד היחיד עם ראייה כוללת של הסקטור הציבורי ועם הידע לבצע תכניות גדולות המשלבות רשויות שונות. למשרד ראש הממשלה יש גם את הניסיון והסמכות לעקוב אחר יישום של תכניות ממשלה, וזהו מאפיין חשוב להובלת תכנית כמו תכנית הפעולה OGP. בתוך משרד ראש הממשלה, האגף המתאים ביותר למשימה זו יכול להיות האגף לממשל וחברה. רשות מובילה אפשרית נוספת ל OGP יכולה להיות יחידת חופש המידע במשרד המשפטים. בעוד שליחידה יש את הידע המקצועי והאתוס המתאים למלא משימה זו, היכולת שלה להניע רשויות ממשלתיות אחרות אינה חזקה כמו זו של משרד ראש הממשלה.
 - לבחון בפירוט האם התחייבויות עתידיות יובילו לשינויים בהתנהלות הממשלה לגבי ערכי הליבה של OGP של גישה למידע, השתתפות אזרחית ואחריות ציבורית. כמה התחייבויות בתכנית הפעולה השלישית אינן בעלות רלוונטיות ישירה לערכי OGP או בעלות רלוונטיות חלשה אליהם. התחייבויות עתידיות צריכות להיות מוגדרות כך שהן מתארות באופן מפורש איך הפעילויות המתוכננות ישפרו את התנהלות הממשלה בנוגע לערכי OGP.
 - לכלול מטרות יותר שאפתניות ויותר ספציפיות בהתחייבויות באופן כללי ולשפר ולעדכן את חוק חופש המידע (FOI) באופן ספציפי.
 - בעוד שחוק חופש המידע היה הישג גדול כשחוקק לפני עשרים שנה, רוב הניסיונות לתקנון נכשלו והחוק כעת מיושן. לדוגמה, תיקון חשוב יהיה יצירת נציב מידע עצמאי שיכול לאכוף פרסום מידע שהרשויות הציבוריות מעכבות את פרסומו.
 - ערכי OGP אחרים שדורשים התחייבויות שאפתניות יותר כוללים השתתפות אזרחית, שלגבי ניתן לעשות הרבה על מנת לתת משקל ותמריץ רבים יותר למעורבות ציבורית. דוחות סדירים לגבי התשומה הציבורית והאופן שבו היא משפיעה על החלטות ברשות הציבורית, היא דוגמה אחת לכך.
 - כלילת סנקציות נגד נושאי תפקידים בממשלה המעכבים מידע, שלא לצורך, או שאינם פועלים על פי הקווים המנחים (שיש לפרסם) לגבי תהליכי התייעצות ציבוריים, הם גם שבילים אפשריים לבחינה.
- אלה הן רק כמה דוגמאות שניתן להוציא מגישת "עסקים כרגיל" הנוכחית המוצגת ברבות מההתחייבויות הקיימות.

טבלה 5.1 חמש המלצות מפתח

1	לבקש תמיכה פוליטית בדרג הגבוה (לאחר הקמת ממשלה חדשה) לצורך השגחה על תהליך OGP
2	לקיים לפחות שלוש פגישות התייעצות בפורום מרובה-בעלי-עניין ולספק מענה מנומק למשתתפים
3	לשקול רשויות ממשלתיות אחרות כגון האגף לממשל וחברה, שיובילו ויתאמו את תהליך OGP
4	לבחון בפירוט האם התחייבויות עתידיות יובילו לשינויים בהתנהלות הממשלה לגבי ערכי הליבה של OGP של גישה למידע, השתתפות אזרחית ואחריות ציבורית.

5	לכלול יותר מטרות שאפתניות וספציפיות בהתחייבויות עתידיות באופן כללי ולשפר את חוק חופש המידע באופן ספציפי
---	---

5.2 מענה להמלצות מפתח קודמות של IRM

טבלה 5.2: המלצות מפתח קודמות של IRM

המלצה	קיבלה מענה?	שולבה לתוך תכנית הפעולה הנוכחית?
1 לחזק את מנהיגות משרד ראש הממשלה ב OGP כדי לחזק את המנדט של מנהל המידע הראשי של הממשלה בתפקיד של תיאום ויישום של יוזמות OGP.	✗	✓
2 להרחיב את טווח המעורבות מצד CSOs ישראלים כך שיכלול ארגונים ויחידים שלא עובדים עם הממשלה ביוזמות הנוגעות ל OGP.	✗	✗
3 להתחייב ליצירת מנגנון ממשלה פתוחה עצמאי מחוץ לממשלה, כגון מנהל מידע עם סמכויות לפקח על פעילויות הממשלה הקשורות להגברת השקיפות של הממשלה.	✗	✗
4 לוודא שהתחייבויות עתידיות מתמקדות בבעיות חברתיות, פוליטיות, כלכליות או סביבתיות ספציפיות במקום גישות אמורפיות לפיתוח קווים מנחים למשתתפים ובסיסי נתונים.	✗	✗
5 להניע התחייבויות להשתתפות אזרחית מעבר לתכנון וליצירת קווים מנחים למיסוד בפועל של דיאלוגים בין הממשלה לחברה האזרחית במדיניות הציבורית.	✗	✓

המלצות חוקרי IRM מדוח התקדמות IRM לתכנית הפעולה השניה (2015-2017) הוצגו בוועדות "גישה למידע" של הפרלמנט, אך הממצאים נדחו באופן כללי על ידי נציגי הממשלה (אך אומצו על ידי יו"ר הוועדה). הממשלה לא פרסמה דוח הערכה עצמית לתכנית הפעולה השלישית וכך לא השיבה באופן ספציפי להמלצות אלה. ברור מהדיונים עם בעלי התפקידים המעורבים בהכנת תכנית הפעולה השלישית שהיה זה תהליך ברגע האחרון שלא הותיר הרבה זמן או אפשרות לתהליך מסודר, להתייעצות עם הציבור (כמתואר לעיל), ולהתייחסות נאותה להמלצות בדוח IRM הקודם.

בנוגע לשתי ההמלצות, אנו יכולים לראות יישום מסוים, אך צנוע – כשהמשרה של איש הקשר ל OGP במשרד מנהל הטכנולוגיה הראשי, הפכה לפורמלית והתרחבה ממשרת סטודנט חלקית למשרה רגילה מלאה (ראה המלצה 1 לעיל). בנוגע להשתתפות אזרחית, נראה שהתחייבות 1 של תכנית הפעולה הנוכחית הולכת על פי הלוגיקה שלה, ואם תיושם כראוי, תתרום לשינוי מסויים בהקשר זה.

VI. מתודולוגיה ומקורות

דוחות ה-IRM נכתבים על ידי חוקרים לכל מדינה או ישות המשתתפת ב-OGP. כל דוחות IRM עוברים תהליך של בקרת איכות כדי לוודא שתקני מחקר הגבוהים ביותר ושקידה נאותה (due diligence) יושמו.

ניתוח ההתקדמות בתכניות פעולה OGP הוא שילוב של ראיונות, מחקר עיוני, תצפיות ומשוב מבעלי עניין לא-ממשלתיים. דוח IRM מבוסס על ההוכחות הנגישות במאגר OGP של ישראל¹, האתר, הממצאים בדוחות ההערכה העצמית של הממשלה עצמה, והערכות אחרות של תהליך והתקדמות מצד החברה האזרחית, הסקטור הפרטי, או ארגונים בינלאומיים. בתחילת כל מחזור דיווח, צוות IRM משתף את תכנית המחקר עם ממשלות כדי לפתוח פרק זמן של שבעה ימים של הערות או משוב לגבי הגישה המחקרית המוצעת.

כל חוקר IRM מבצע ראיונות עם בעלי עניין כדי לוודא תיאור מדויק של האירועים. בהתחשב במגבלות תקציביות ושל לוח זמנים, ה-IRM אינו יכול להתייעץ עם כל הצדדים בעלי העניין או לבקר באתרי היישוב. חלק מההקשרים דורשים אנונימיות של המראיינים וה-IRM בוחן את הזכות להסרת מידע אישי מזהה של משתתפים אלה. בשל המגבלות הנדרשות של השיטה, ה-IRM ממליץ בתוקף על הערות במשך תקופת הבדיקה שלפני הפרסום של כל דוח.

כל דוח עובר תהליך בקרת איכות שכולל בדיקה פנימית מצד צוות IRM ופאנל מומחים בינלאומיים של IRM (IEP). כל דוח גם עובר בדיקה חיצונית שבה הממשלות והחברה האזרחית מוזמנים לספק הערות לגבי תוכן טיוטת דוח IRM.

תהליך בדיקה זה, כולל ההליך לשילוב הערות שהתקבלו, מתואר בפירוט רב יותר בחלק III של מדריך הפרוצדורות.²

ראיונות ותשומה של בעלי העניין

למטרת דוח זה, חוקרי IRM ראיינו בטלפון אנשי קשר ברשויות ממשלתיות שונות ו-CSOs. רשימת המראיינים היתה מבוססת על רשימת חברי הפורום מרובה-בעלי-עניין כמו גם על רשויות האחראיות על התחייבויות ספציפיות בתכנית הפעולה ו-CSOs שהוזכרו כשותפים בהתחייבויות מסוימות

- חוקר IRM רועי פלד השתתף כצופה ביום ההתייעצות MSF בנווה אילן, ב 12 ביולי, 2017.
- חוקר IRM רועי פלד השתתף כצופה בועדת המשנה לשקיפות, משרד המשפטים, ירושלים, ב 7 בספטמבר, 2017.
- חוקר IRM רועי פלד ראיון את עו"ד ריבקי דבש, ראש יחידת חופש המידע במשרד המשפטים בירושלים, ב 15 באוגוסט, 2018.
- חוקרי IRM רועי פלד וגיא דיין נפגשו עם שבי קירזון, מנהל סדנת ידע ציבורי תל אביב, ב 4 בנובמבר, 2018.

- חוקרי IRM רועי פלד וגיא דיין נפגשו עם ערן בן-ימיני, מנהל של חיים וסביבה (CSO סביבתי), תל אביב, ב 4 בנובמבר, 2018.
- חוקי IRM רועי פלד וגיא דיין נפגשו עם עו"ד אור סדן מהתנועה לחופש המידע, תל אביב, ב 11 בנובמבר, 2018.
- חוקר IRM גיא דיין נפגש עם עו"ד נירית בלייר, מנהלת התנועה לחופש המידע, תל אביב, ב 15 בנובמבר, 2018.
- חוקר IRM גיא דיין ערך ראיון טלפוני לד"ר תהילה שוורץ-אלטשול, מהמוסד הישראלי לדמוקרטיה, ב 15 בנובמבר, 2018.
- חוקר IRM גיא דיין ערך ראיון טלפוני למארי לויצק מסדנת ידע ציבורי, המוסד הישראלי לדמוקרטיה, ב 15 בנובמבר, 2018.
- מפגש עם מספר נושאי תפקידים ממשלתיים תוכן ל 18 לנובמבר ב ICT, ירושלים ובוטל על ידי חוקר IRM רועי פלד. לאחר מכן הוא הוחלף בסדרת ראיונות טלפוניים.
- ראיון טלפוני התקיים עם רוית קורן-זילברפרב מ ICT ב 25 בנובמבר, 2018.
- שני ראיונות נוספים התקיימו עם רחל רן, לשעבר אשת הקשר ל OGP של ישראל, על ידי גיא דיין ב 18 בנובמבר ועל ידי רועי פלד ב 27 בנובמבר.

על מנגנון הדיווח העצמאי

מנגנון הדיווח העצמאי (IRM) הוא אמצעי מפתח שבאמצעותו כל בעלי העניין יכולים לעקוב אחר התקדמות OGP במדינות ובישויות המשתתפות. פאנל המומחים הבינלאומיים (IEP) משגיח על בקרת איכות של כל דוח. ה IEP מורכב ממומחים בשקיפות, השתתפות, אחריות ושיטות מחקר במדעי החברה.

החברים הנוכחיים של פאנל המומחים הבינלאומיים הם:

- César Cruz-Rubio
- Mary Franco
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

צוות קטן הממוקם בווינגטון העיר, מוביל דוחות באמצעות תהליך IRM בתיאום צמוד עם

החוקרים. שאלות והערות לגבי דוח זה ניתן להפנות לצוות ב irm@opengovpartnership.org

¹ נגיש ב: https://www.gov.il/he/departments/general/open_government_partnership

² מדריך פרוצדורות IRM, כרך 3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

נספח ו. סקירת הביצועים של ישראל לאורך פיתוח

תכנית הפעולה

מקרא:

ירוק = עומד בתקן

צהוב = בהתקדמות (צעדים ננקטו על מנת לעמוד בתקן זה, אך עדיין אין עמידה בתקן)

אדום = אין הוכחה לפעולה

	פורום מרובה-בעלי-עניין
ירוק	1.א. הפורום נוצר: יש פורום שישגיח על תהליך OGP
אדום	1.ב. סדירות: הפורום נפגש לפחות בכל רבעון, באופן אישי או מרחוק
אדום	1.ג. פיתוח מנדט לשיתוף פעולה: חברי הפורום מפתחים ביחד את מבנה ההקצאות (remit), החברות והממשל שלו.
אדום	1.ד. מנדט לציבור: מידע לגבי ההקצאות, החברות והממשל נגיש באתר/בדף OGP
ירוק	2.א. מרובה-בעלי-עניין: הפורום כולל גם נציגי ממשלה וגם כאלה שאינם נציגי ממשלה
ירוק	2.ב. שוויון: הפורום כולל איזון שווה של נציגי ממשלה ונציגים שאינם נציגי ממשלה
אדום	2.ג. בחירה שקופה: חברים שאינם מהממשלה של הפורום נבחרים באמצעות תהליך הוגן ושקוף
אדום	2.ד. ייצוג לדרג הגבוה בממשלה: הפורום כולל נציגים מהממשלה בדרג גבוה עם סמכויות לקבלת החלטות
ירוק	3.ד. פתיחות: הפורום מקבל תשומות וייצוג לגבי תהליך תכנית הפעולה מכל בעל עניין בחברה האזרחית או אחר מחוץ לפורום
ירוק	3.ה. השתתפות מרחוק: יש הזדמנויות להשתתפות מרחוק לפחות בחלק מהפגישות והאירועים
צהוב	3.ו. מזכרים: פורום OGP מעביר מסרים ומדווח באופן פרואקטיבי לגבי ההחלטות, הפעילויות והתוצאות שלו לבעלי עניין בממשלה ובחברה האזרחית.

מקרא:

ירוק = עומד בתקן

צהוב = בהתקדמות (צעדים ננקטו על מנת לעמוד בתקן זה, אך עדיין אין עמידה בתקן)

אדום = אין הוכחה לפעולה

	פיתוח תכנית הפעולה
צהוב	4.א. שקיפות התהליך: יש אתר OGP לאומי (או דף רשת OGP באתר הממשלה) שבו מפורסם מידע לגבי כל האספקטים של תהליך OGP הלאומי.
אדום	4.ב. תיעוד מראש: הפורום משתף את בעלי העניין במידע OGP מראש, על מנת להבטיח שהם מקבלים את המידע ומוכנים להשתתף בכל שלבי התהליך.
אדום	4.ג. העלאת מודעות: הפורום מקיים פעילויות להגעה ולהעלאת מודעות עם בעלי עניין רלוונטיים כדי ליידע אתם לגבי תהליך OGP.
ירוק	4.ד. ערוצי תקשורת: הממשלה מקדמת תקשורת ישירה עם בעלי העניין להשיב לשאלות לגבי תהליך תכנית הפעולה, בעיקר בתקופות של פעילות OGP אינטנסיבית.
אדום	4.ה. מענה מנומק: הפורום מרובה-בעלי-עניין מפרסם את ההגיון מאחורי ההחלטות שלו ומשיב לקטגוריות עיקריות של הערות הציבור.
אדום	5.א. מאגר: הממשלה אוספת ומפרסמת מאגר מסמכים באתר / בדף OGP הלאומי, אשר מספק תיעוד היסטורי וגישה לכל המסמכים הנוגעים לתהליך OGP הלאומי, כולל (אך לא מוגבל ל) מסמכי התייעצות, תכנית פעולה לאומית, הערכות עצמיות של הממשלה, דוחות IRM ומסמכי תמיכה ביישום ההתחייבויות (לדוגמה, קישורים לבסיסי נתונים, הוכחה לפגישות, פרסומים).

הערה: אם מדינה "עומדת" בששת התקנים המסומנים בגופן עבה, ה IRM יכיר בתהליך של אותה מדינה כתהליך המסומן בכוכב.