

מנגנון דיווח עצמאי:

ישראל דו"ח התקדמות 2013-2012

רועי פלד, גיא דיין
חוקרים בלתי-תלויים
דו"ח ההתקדמות ראשון
First Progress Report: Israel

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

מנגנון דיווח עצמאי:

ישראל

דו"ח התקדמות 2012-2013



7 הקמת יחידת חופש המידע	2 EXECUTIVE SUMMARY: ISRAEL
38 במשרד המשפטים	11 תקציר: ישראל
8 פיתוח תשתיות טכנולוגיות להספקת	19 I מבוא ורקע
40 שירותי ממשלה	21 II תהליך: פיתוח תכנית הפעולה
9 ועדה בין-משרדית לשיפור	23 III הליך: היועצות בעת ההטמעה והיישום
42 תהליכי עשיית עסקים	25 IV יישום והטמעת ההתחייבויות
10 נקודת מפגש לאזרח - קשר ממשלתי (נמ"ל)	1 הקמת פורום בין-מגזרי לקידום ממשל פתוח
46 11 קטלוג מקוון של שירותי הממשלה	2 הנגשת מידע על תקציב המדינה
12 הקמת יחידת השירות הממשלתי לציבור	30 3 פרסום תכניות העבודה במשרדי הממשלה
13 הקמת יחידת מטה התקשוב הממשלתי	4 הקמת מערך מדידה ובקרה ופרסום
50 בראשות הממונה על התקשוב הממשלתי	32 דו"ח השירות הממשלתי לציבור
53 V הערכה עצמית	5 שיתוף פעולה בין הממשלה לציבור
55 VI צעדים להמשך	34 לפיתוח יישומים מקוונים
57 VII נספח: מתודולוגיה	6 שיתוף הציבור בתהליכי גיבוש מדיניות



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): ISRAEL PROGRESS REPORT 2012-2013

Israel's national action plan was, in many respects, ambitious. Particularly noteworthy commitments include establishing a cross-sector forum on open government programs and establishing a freedom of information unit. Stakeholders noted the action plan included modest steps to promote open government. Moving forward the government should appoint a new official to significantly advance open government efforts.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

Israel officially began participating in OGP in April 2012 when government resolution 4515 declared the government's intent to join.

When it seemed likely that the minister in charge of OGP would not be reelected, this minister proactively reassigned OGP responsibilities to different governmental ministries. Currently, responsibility for the OGP initiative is spread among different governmental ministries, mostly within the Ministry of Finance, but also the Ministry of Justice and the Prime Minister's Office. As a result, no one person is in charge of OGP in Israel. The current OGP support structure depends on the success of multiple committees. This structure tends toward stagnation.

OGP PROCESS

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

Israel developed its OGP plan in a participatory way. The government named thirty-five representatives to the Forum of Open Government. Representatives included government officials, academic representatives, civil society representatives, and representatives working on or associated with open government. Officials posted a full draft of OGP commitments to the government website; however, there were two factors that may have limited participation in the consultation: (1) the low volume of visitors to this website and (2) the stakeholders who did visit the website seemed to be from a small, intimate group of professionals. Overall, the plan did not reach the wider public.

The forum met once, without producing formal documentation, rules, or written recommendations, and has not reconvened since the elections. While to date the forum has not reached its potential, two additional consultation mechanisms are being implemented with an intention to attain the same goals: the government's new online forum and The Round Table Forums, both of which show successful collaboration with stakeholders.

AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2012
NUMBER OF COMMITMENTS: 13

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	2 of 13
SUBSTANTIAL:	3 of 13
LIMITED:	5 of 13
NOT STARTED:	3 of 13

TIMING

ON SCHEDULE:	5 of 13
--------------	---------

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	6 of 13
CIVIC PARTICIPATION:	2 of 13
ACCOUNTABILITY:	5 of 13
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	5 of 13
UNCLEAR:	1 of 13

NUMBER OF COMMITMENTS WITH:

CLEAR RELEVANCE TO AN OGP VALUE	12 of 13
MODERATE OR TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	7 of 13
SUBSTANTIAL OR COMPLETE IMPLEMENTATION:	5 of 13
ALL THREE (★):	2 of 13

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. Table 1 summarizes each commitment, its level of completion, its ambition, whether it falls within Israel's planned schedule, and the key next steps for the commitment in future OGP action plans. Israel's plan covered a wide variety of sectors and had a number of ambitious commitments, as evidenced below. Table 2 summarizes the IRM assessment of progress on each commitment. Israel completed two of its thirteen commitments.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										
<p>1. Establishing a Cross-sector Forum that Promotes Open Government Programs—To establish a cross-sector forum, consisting of government, academia, and civil society, in order to promote open-government issues.</p>									Unclear	New commitment building on existing implementation
<p>2. State Budget Information Accessibility—To make information on the state budget accessible to the general public.</p>									On schedule	New commitment
<p>3. Publication of Work Plans in Government Offices—To have government offices develop workplans and goals that will be publicized on the Prime Minister's Office Internet site.</p>									On schedule	New commitment
<p>4. Establishing a System of Measurement and Review and Publicizing a Government Service Report to the Public—To measure and review the levels of government services and publicize findings through a service report.</p>									Behind schedule	Further work on basic implementation
<p>5. Cooperation between the Government and the Public in Developing Online Applications—To publicize information and datasets that are of importance to the public and offer grants to private social organizations to develop applications for the benefit of the public.</p>									On schedule	Further work on basic implementation
<p>6. Public Participation in Policymaking Processes—To widen public participation in policy processes and promote public consultation on key issues in the government agenda.</p>									Behind schedule	Further work on basic implementation

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>✦ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										
<p>✦ 7. Establishing a Freedom of Information Unit in the Ministry of Justice—To establish a Freedom of Information Unit and authorize it to implement policy decisions and initiatives and receive complaints regarding access to government information.</p>									On schedule	New commitment
<p>8. Developing Technology Infrastructure for Providing Government Services—To enable individuals to obtain personal services online, while ensuring maximal protection and privacy.</p>									On schedule	Revision of the commitment to be more achievable or measurable
<p>9. Inter-office Committee for Improving Business Processes—To launch a business portal and review interoffice processes, making them more efficient for businesses.</p>									Behind schedule	Further work on basic implementation
<p>10. Creating a Government Contact Center (NAMAL—Meeting Point for Citizens)—To examine the feasibility of establishing a government central phone support system that will provide information about government services based on the online service catalogue.</p>									Behind schedule	Revision of the commitment
<p>11. Online Catalog of Government Services—To develop an online catalog with extensive information about government services.</p>									Behind schedule	Further work on basic implementation
<p>✦ 12. Establishing a Unit for Government Service to the Public—To establish a central headquarters for improving government service to the public, including measuring the level of services provided and defining acceptable standards to stakeholders.</p>									Behind schedule	Further work on basic implementation
<p>13. Establishing a National Information Technology (IT) Unit Headed by a Government CIO—To establish a national unit with extensive horizontal authority to improve coordination and cooperation among government information systems.</p>									Behind schedule	Further work on basic implementation

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>1. Establishing a Cross-sector Forum that Promotes Open Government Programs</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>While IRM researchers consider this commitment the cornerstone of OGP in Israel, it has made limited progress. The forum met once in January 2013 and has not reconvened since the elections. The government has yet to name a new forum leader, and until this step is taken, the forum will have little to no impact.</p>
<p>2. State Budget Information Accessibility</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: None • Completion: Complete 	<p>This commitment was minimalistic. However, according to civil society organizations, there were some positive developments that went beyond the specific activities mentioned in the action plan. Before the government published the proposed budget in 2013, the government only provided this information when stakeholders requested it through the Freedom of Information Law. Now, however, the government has published a state budget in XLS format, which allowed civil society to reuse the budget information easily. This early publication allowed for informed public debate, which influenced parliament's budget approval process.</p>
<p>3. Publication of Work Plans in Government Offices</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Not Started 	<p>The government committed to publishing its work plans, a goal it began in 2007. In concept, this commitment has potential to aid governmental transparency; however, the government has not posted work plans to its website since the commitment start date. Plans published by the government, prior to the start date, were posted in PDF form, a form that limits information retrieval tools. Furthermore, the plans' formats changed from year to year and goals and objectives were inconsistent across reports, making measurement of progress difficult and public accessibility to the information low.</p>
<p>4. Establishing a System of Measurement and Review and Publicizing a Government Service Report to the Public</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The government made limited progress on this goal. By the time of this review, however, the government had completed a tender process to hire service providers for measurement services. The delayed commitment implementation was due to a needed criteria reassessment: since much had changed from when officials initially envisioned the criteria, they needed to reassess the criteria for measurement and review before moving forward. As a result, government has yet to publish this report for the public.</p>
<p>5. Cooperation between the Government and the Public in Developing Online Applications</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>To date, several government ministries have yet to upload their first databases to the government website, the database repository. While the website provides access to several hundreds of databases, most of these are outdated, and hardly any of them received more than two out of five stars in the ranking system applied on it from website visitors. Government officials organized a competition for private application developers. While the competition was successful, the government has not allocated funds for similar future events. Additionally, the government has not yet provided a framework for supporting private social organizations. With what the government has made available, however, NGOs have used the datasets to provide the public with easier access to information.</p>
<p>6. Public Participation in Policymaking Processes</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The government has made little progress on this commitment. As far as researchers could tell, there is no mechanism that monitors, evaluates, or summarizes feedback from the public on government websites. There is no indication that government officials read the comments or relay them to the relevant ministries. These forums do not create effective dialogue between the government and the public, which is mostly due to a lack of adequate resources and a lack of willingness on the part of government officials to use the forums efficaciously. While the implementation of this commitment did not realize the envisioned end, it did give the public an opportunity to voice input into the prelegislative and policymaking processes.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>7. Establishing a Freedom of Information Unit in the Ministry of Justice</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>The government successfully established a Freedom of Information Unit. The unit published guidelines for FOI officers in various ministries and offered ongoing consultations; launched a website with basic information about the unit, its guidelines, relevant court rulings and legislation, and other information useful to the general public; established a FOI forum; celebrated a Freedom of Information Day; published an annual report; and participated in wider governmental forums focused on open government. Even so, the unit needs broader authority to achieve its full potential, such as increased power to inquire into FOI-related complaints from the public. It has largely served the public and has potential to better serve the general public. Regardless of its limitations, this unit is seen as a major step toward better implementation of the Freedom of Information Law.</p>
<p>8. Developing Technology Infrastructure for Providing Government Services</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment is substantially completed. The government worked toward three components of this commitment: it (1) launched a nationwide campaign to convince the public to acquire the new Smart ID, (2) added 203 online forms to its online repository, and (3) launched the Government Payments App, which enables the public to make payments to four different government agencies. While these are significant accomplishments for this commitment, it is unclear how this commitment promotes the core OGP values of transparency, participation, and accountability. Also, there is little indication that the Smart ID card technology allows access to online government services using the ID card. While this commitment may not clearly relate to OGP values, an increase use of government forms and payments' services indicates public demand for government-related online tools.</p>
<p>9. Inter-office Committee for Improving Business Processes</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The government did not meet this commitment. The inter-ministerial committee preexisted this goal, and the government did not launch the business portal. While this commitment aims to reduce bureaucratic processes, which is a worthy cause, it does not clearly articulate how it promotes OGP core values.</p>
<p>10. Creating a Government Contact Center (NAMAL—Meeting Point for Citizens)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Not started 	<p>This commitment was partially completed. Officials drafted project specifications that can serve as a basis to publish a tender. While officials completed this portion of the commitment, they did not conduct a cost analysis, publish a tender, or allocate a budget. Had this commitment been properly implemented, IRM researchers agree with the public that the commitment could have been transformative.</p>
<p>11. Online Catalog of Government Services</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Not Started 	<p>Officials recruited a team for this project and launched a pilot project, which included four ministries. Even though officials completed these steps, officials postponed the catalogue creation because of the catalogue's complexity.</p>
<p>12. Establish a Unit for Government Service to the Public</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>The government established a unit for improving government services and reducing bureaucracy. The unit focused on creating detailed guidelines for government service to the public. While the manual has not been published yet, a draft of this manual is in progress. In addition to creating the manual, the unit provided services to all government ministries, including lectures on "service to the public" and seminars. However, the company the government contracted to measure the level of government services has yet to do so, and the most substantial activity of this action plan, publishing the first Government Service to the Public Report, has yet to be completed.</p>
<p>13. Establishing a National Information Technology (IT) Unit Headed by a Government CIO</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment is substantially completed: officials established the National Information Technology Unit. Nine out of fifteen allocated spots are filled. However, the head of the unit resigned her position, and the government needs a new official to head the unit. While the unit is now known as a highly professional and somewhat effective, it lacks formal authority and enforcement powers, which limits its ability to push ahead its agenda.</p>

RECOMMENDATIONS

In recent years, Israel has advanced in modest ways on themes of transparency, public participation, and accountability. However, after the last election, open government initiatives slowed. Based on the challenges and findings identified in this report, this section presents the principal recommendations.

1. Establish a government entity that has power to implement and lead all open government initiatives, even in the face of opposition within the bureaucracy.
2. Establish a cross-sector forum that promotes open government programs and assign a new leader to reactivate the Open Government Forum.
3. Initiate advocacy efforts to promote public participation and use of tools envisioned as part of OGP, as well as other initiatives.
4. Invest in projects to encourage the public at large to participate in the consultation process, and receive and process opinions from the wider public through a well-structured mechanism into workable proposals on open government.
5. Show stronger connections to the core OGP values in future commitments and make significant strides to implement partially fulfilled commitments by doing the following: (a) develop technological tools for public participation in policymaking processes; (b) create an information commission or drastically increase the number of authorities for the Freedom of Information Unit and provide significant budgetary sources for the project; (c) maintain timely data releases and timely responses from the government; (d) allocate appropriate budgets for large-scale implementation of commitments; (e) ensure transparency of budgets and of security agencies' expenditures; (f) proactively disclose information and provide more advanced retrieval tools to search this information; and (g) ensure transparency of public procurements and expenditures.
6. Build off commitments that were mostly or completely filled: (a) give the Freedom of Information Unit more powers to investigate mishandled freedom of information requests; (b) allow the Freedom of Information Unit to direct public agencies toward more proactive disclosure of information; and (c) implement new technologies to better present information to the general public.
7. Create legislation that ensures the above mentioned recommendations and that also (a) provides a structure for public agencies to disclose information to the public; (b) builds a management system for processing this information; (c) reinvigorates the public's use of the government website; and (d) calls for proper documentation and publication of public agencies' meeting minutes.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2012


To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, visit: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria>. Raw data has been recoded by OGP staff into a four-point scale, listed in parentheses below.

BUDGET TRANSPARENCY:
NOT EVALUATED

ACCESS TO INFORMATION:
LAW ENACTED (4 OF 4)

ASSET DISCLOSURE:
DISCLOSURE TO CONGRESS (2 OF 4)

CIVIC PARTICIPATION:
5.29 OF 10 (3 OF 4)



Roy Peled is an administrative law lecturer at the Striks Law School at the College of Management in Israel and is former director of the Movement for Freedom of Information in Israel (FOIM). He is also the author of several law review articles on government and corporate transparency.

Guy Dayan is the former legal adviser to FOIM, a clinical professor at the Striks Law School, and currently a legal aid to a district judge at the Tel-Aviv district court.



Open
Government
Partnership

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

TOC

תקציר מנהלים

מנגנון דיווח עצמאי:

ישראל

דו"ח התקדמות 2012-2013

מבחינות רבות הייתה תכנית הפעולה של ישראל חדשנית ושאפתנית. ראויות לציון במיוחד ההתחייבויות שעסקו בהקמת הפורום הבין-מגזרי לממשל פתוח ובהקמת היחידה הממשלתית לחופש המידע. בעלי עניין העירו כי תכנית הפעולה של ממשלת ישראל כוללת צעדים צנועים לקידום הממשל הפתוח. על מנת להתקדם, יכולה הממשלה לחזק את פעילותה בתחום על ידי מינוי אישיות בכירה אשר תעזור בקידום המאמצים בתחום הממשל הפתוח.

במבט חטוף

חברות ב-OGP: 2012

מספר התחייבויות: 13

רמת השלמה

2 מ-13	הושלם:
3 מ-13	גבוהה:
5 מ-13	נמוכה:
3 מ-13	טרם החל:

לוח זמנים

5 מ-13	עומד בלוח הזמנים:
--------	-------------------

מהות ההתחייבות:

6 מ-13	גישה למידע:
2 מ-13	שיתוף הציבור:
5 מ-13	אחריותיות:
5 מ-13	טכנולוגיה וחדשנות בנושאי שקיפות ואחריותיות:
1 מ-13	אף אחת מהנ"ל:

מספר ההתחייבויות אשר היו:

12 מ-13	רלוונטיות לערכי ה-OGP:
7 מ-13	שאפתניות:
5 מ-13	הושלמו או קרובות להשלמה:
2 מ-13	כל שלוש האפשרויות יחדיו (★):

שותפות הממשל הפתוח הבין-לאומית (OGP) היא שותפות על בסיס התנדבותי, יזמה של בעלי עניין בין-לאומיים הפועלת כדי לוודא שממשלות יקיימו הבטחות בסיסיות שהן נותנות לאזרחיהן, העוסקות בתחומים של קידום השקיפות, העצמת אזרחים, מלחמה בשחיתות וגיוס טכנולוגיות חדשות לטובת חינוך הממשל. מנגנון הדיווח העצמאי (IRM) מפקח דו"ח דו-שנתי על פעילויותיה של כל מדינה החברה ב-OGP.

באופן רשמי הצטרפה מדינת ישראל לשותפות הממשל הפתוח בחודש אפריל 2012, בעקבות החלטת ממשלה מס' 4515 להצטרף.

כאשר הבין השר לשעבר מיכאל איתן כי אינו עומד להמשיך בתפקידו כחבר כנסת, פיזר את סמכויותיו השונות בנושא הממשל הפתוח בין כמה משרדי ממשלה. נכון למועד כתיבת שורות אלו, הסמכויות הקשורות ב-OGP נמצאות ברובן בידי משרד האוצר, וחלקן אף נמצא בידי משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים. בשל כך, אין כיום נושא תפקיד אחד אשר מרכז בידי את כל סמכויות הממשל הפתוח בישראל. מערך התמיכה בנושאי הממשל הפתוח תלוי כיום בהצלחתן של כמה ועדות, ומבנה זה גורם לקיפאון בעשייה.

תהליך ה-OGP

מדינות הלווקחות חלק ב-OGP מקיימות תהליך של ייעוץ בעת פיתוח תכנית הפעולה שלהן ובעת יישומה של התכנית.

באופן כללי, ישראל פיתחה את תכנית הפעולה בדרך של שיתוף: הממשלה הקימה את "פורום הממשל הפתוח" שבו ישבו 35 נציגים ובהם פקידי ממשלה, נציגי האקדמיה, נציגי החברה האזרחית ונציגים הפעילים בתחום הממשל הפתוח; טיטה של התחייבויות ישראל ל-OGP הועלתה לאתר האינטרנט הממשלתי. אולם כמה נתונים מצביעים על השתתפות נמוכה בזמן ההיוועצות: מספר גולשים קטן באתר האינטרנט הממשלתי, הגולשים שהשתתפו היו בעלי עניין המעורבים בתחום הממשל הפתוח והלווקחים חלק פעיל בעשייה ממילא. ניתן אפוא לראות כי הציבור הרחב בכללותו לא נחשף כלל לתכנית.

פורום הממשל הפתוח התכנס פעם אחת בלבד, לא הוציא תחת ידו שום מסמך רשמי, לא קבע מדיניות בתחום, לא קבע חוקים, לא הביא כל המלצה לגבי פעילויות בתחום ומאז הבחירות בתחילת שנת 2013 לא שב להתכנס. אף שנכון למועד כתיבת דו"ח זה לא מיצה הפורום את הפוטנציאל הגלום בו, שני מנגנונים היועצות נוספים הראו כי ניתן להשיג תוצאות בתחום: הפורום הממשלתי המקוון החדש ופורום "השולחן העגול", אשר הציגו שיתוף פעולה פורה עם בעלי עניין.

יישום ההתחייבויות והטמעתן

כחלק מה-OGP, כל מדינה נדרשה לנסח התחייבויות במסגרת תכנית פעולה דו-שנתית. טבלה מס' 1 להלן מרכזת את ההתחייבויות, רמת השלמת היישום, שאפתנות, עמידה בלוח הזמנים, ואף צעדים להמשך הדרושים בכל התחייבות למען תכניות פעולה עתידיות. תכנית הפעולה של ישראל כיסתה מגוון רחב של מגזרים וכללה כמה התחייבויות שאפתניות, כמתואר להלן. ישראל השלימה שתיים מהתחייבויותיה.

טבלה 1 | הערכת התקדמות יישום ההתחייבויות

שם ההתחייבות	השפעה אפשרית				רמת השלמה			לוחות זמנים	צעדים להמשך
	ללא	קטנה	בינונית	גבוהה	טרום החל	נמוכה	גבוהה		
<p>★ התחייבות בעלת זיקה מלאה לערכי ה- OGP בניסוחה, בעלת פוטנציאל השפעה ממשי ואשר יישומה הושלם או קרוב לכך</p>									
<p>1. הקמת פורום בין-מגזרי לקידום ממשל פתוח - הקמת פורום בין-מגזרי המורכב מנציגי הממשלה, האקדמיה והחברה האזרחית, אשר יקדם נושאי ממשל פתוח.</p>								בהתאם ללוח הזמנים	התחייבות חדשה המבוססת על אחת קיימת
<p>2. הנגשת מידע על תקציב המדינה - הנגשת מידע על תקציב המדינה לציבור.</p>								בהתאם ללוח הזמנים	התחייבות חדשה המבוססת על אחת קיימת
<p>3. פרסום תכניות העבודה במשרדי הממשלה - תכניות העבודה מטעם משרדי הממשלה יפורסמו לציבור באתר משרד ראש הממשלה.</p>								איחור בזמנים	התחייבות חדשה המבוססת על אחת קיימת
<p>4. הקמת מערך מדידה ובקרה ופרסום דו"ח השירות הממשלתי לציבור - מדידת רמת השירות הממשלתי ובחינתו, ופרסום התוצאות בדו"ח.</p>								איחור בזמנים	נדרשת עבודה נוספת בתחום היישום
<p>5. שיתוף פעולה בין הממשלה ובין הציבור לפיתוח יישומים מקוונים - פרסום מידע ומאגרי מידע החשובים לציבור. בנוסף, חלוקת מענקים לגופים פרטיים ולארגוני חברה אזרחית לטובת פיתוח יישומים לטובת הציבור.</p>								בהתאם ללוח הזמנים	נדרשת עבודה נוספת בתחום היישום
<p>6. שיתוף הציבור בתהליכי גיבוש מדיניות - הרחבת שיתוף הציבור בתהליכי גיבוש המדיניות וקידום היועצות בציבור בנושאי מפתח אשר על סדר יומה של הממשלה.</p>								איחור בזמנים	נדרשת עבודה נוספת בתחום היישום
<p>7. הקמת יחידת חופש המידע במשרד המשפטים - הקמת יחידת חופש המידע ממשלתית במשרד המשפטים והסמכתה ליישם מדיניות והחלטות, ולקבל תלונות מהציבור בנוגע למסירת מידע על ידי משרדי הממשלה.</p>								בהתאם ללוח הזמנים	התחייבות חדשה המבוססת על אחת קיימת

שם ההתחייבות	השפעה אפשרית				רמת ההשלמה			לוחות זמנים	צעדים להמשך
	לא	קטנה	בינונית	גבוהה	טרם החל	נמוכה	גבוהה		
<p>✪ התחייבות בעלת זיקה מלאה לערכי ה- OGP בניסוחה, בעלת פוטנציאל השפעה ממשי ואשר יישומה הושלם או קרוב לכך</p>									
<p>8. פיתוח תשתיות טכנולוגיות להספקת שירותי ממשלה – לאפשר לאזרחים לקבל שירותים אישיים בצורה מקוונת והבטחת פרטיותם.</p>								בהתאם ללוח הזמנים	תיקון ההתחייבות כך שתהא מדידה יותר ובה ביצוע
<p>9. ועדה בין-משרדית לשיפור תהליכי עשיית עסקים – הקמת פורטל עסקי, בחינת תהליכים בין-משרדיים והתאמתם לעולם העסקים.</p>								איחור בזמנים	נדרשת עבודה נוספת בתחום היישום
<p>10. נקודת מפגש לאזרח – קשר ממשלתי (נמ"ל) – בחינת ההיתכנות של הקמת מוקד תמיכה טלפוני ממשלתי שיספק מידע לגבי שירותי הממשלה המבוססים על קטלוג השירותים המקוון.</p>								איחור בזמנים	תיקון ההתחייבות כך שתהא מדידה יותר ובה ביצוע
<p>11. קטלוג מקוון של שירותי הממשלה – פיתוח קטלוג מקוון הכולל מידע לגבי שירותי הממשלה</p>								איחור בזמנים	נדרשת עבודה נוספת בתחום היישום
<p>✪ 12. הקמת יחידת השירות הממשלתי לציבור – הקמת מרכז לשיפור השירות לציבור, לרבות בחינת איכות השירות לציבור וקביעת סטנדרטים מוסכמים.</p>								איחור בזמנים	נדרשת עבודה נוספת בתחום היישום
<p>13. הקמת יחידת מטה התקשוב הממשלתי בראשות הממונה על התקשוב הממשלתי – הקמת יחידה בעלת סמכות אופקית לשיפור התיאום ושיתוף הפעולה בין מערכות המידע הממשלתיות.</p>								איחור בזמנים	נדרשת עבודה נוספת בתחום היישום

טבלה 2 | סיכום ההתקדמות לפי התחייבות

שם ההתחייבות	סיכום התוצאות
<p>1. הקמת פורום בין-מגזרי לקידום ממשל פתוח</p> <ul style="list-style-type: none"> רלוונטיות לערכי ה-OGP: כן השפעה אפשרית: בינונית השלמה: נמוכה 	<p>החוקרים רואים בהתחייבות זו התחייבות בסיסית ומרכזית, המשמשת "אבן הפינה" לפרויקט הממשל הפתוח בישראל, אולם יישומה נעצר. הפורום התכנס פעם אחת בלבד במהלך ינואר 2013 ולא התכנס שוב מאז בחירות 2013. הממשלה טרם מינתה ראש חדש לפורום, וכל עוד צעד זה לא מבוצע, אין ביכולת הפורום להשפיע. בנוסף, משתתפי הפורום לא הקימו תתי-ועדות כמתוכנן ואף לא ארגנו סמינרים, לא הוציאו תחת ידם שום מסמך רשמי, לא קבעו מדיניות בתחום, לא קבעו חוקים ואף לא הגישו כל המלצה לגבי פעילויות בתחום.</p>
<p>2. הנגשת מידע על תקציב המדינה</p> <ul style="list-style-type: none"> רלוונטיות לערכי ה-OGP: כן השפעה אפשרית: אין השלמה: הושלמה 	<p>התחייבות זו הייתה צרה מלכתחילה. אולם, על פי נציגי החברה האזרחית, ניתן למנות כמה התפתחויות חיוביות אשר קרו פרט לפעילויות שהוזכרו בתכנית הפעולה. טרם הפרסום היוזם של המידע בשנת 2013, פרסמה הממשלה את המידע בנוגע לתקציב רק בתגובה לבקשת חופש מידע שהוגשה לה. מידע זה מפורסם בקובצי אקסל, וכך יכולים ארגוני החברה האזרחית להשתמש בו בקלות ובנוחות. פרסום המידע טרם אישורו בכנסת מאפשר לקיים דיון שבאפשרותו להשפיע על החלטות התקציביות בכנסת.</p>
<p>3. פרסום תכניות העבודה במשרדי הממשלה</p> <ul style="list-style-type: none"> רלוונטיות לערכי ה-OGP: כן השפעה אפשרית: נמוכה השלמה: טרם החלה 	<p>הממשלה התחייבה לפרסם את תכניות הפעולה מטעמה, כפי שהיא כבר עושה מאז שנת 2007. להתחייבות זו יש פוטנציאל לסייע בתחומי השקיפות הממשלתית, אולם הממשלה לא העלתה תכנית פעולה לאתר האינטרנט שלה מאז תאריך תחילת ההתחייבות. תכניות שפורסמו טרם תאריך זה הועלו כקובצי PDF, באופן שהגביל את יכולת השימוש במידע. בנוסף, הפורמט שבו מוצג המידע משתנה משנה לשנה, ולכן אי-אפשר לעשות פילוחים וחיתוכי מידע לצורך השוואה באופן יעיל, וכן נמנעת גישה נוחה למידע.</p>
<p>4. הקמת מערך מדידה ובקרה ופרסום דו"ח השירות הממשלתי לציבור</p> <ul style="list-style-type: none"> רלוונטיות לערכי ה-OGP: כן השפעה אפשרית: בינונית השלמה: מוגבלת 	<p>הממשלה כמעט שלא התקדמה בנושא זה. נכון למועד כתיבת דו"ח זה, השלימה הממשלה את עריכתו של מכרז למציאת ספק לביצוע הליך המדידה. האיחור בביצוע התחייבות זו נבע מבחינה מחודשת של ההליך, וזאת בשל הזמן שחלף ושינויים שהתרחשו בנושא זה. עקב איחור זה, טרם פרסמה הממשלה כל דו"ח באשר לשירות הממשלתי לציבור.</p>
<p>5. שיתוף פעולה בין הממשלה ובין הציבור לפיתוח יישומים מקוונים</p> <ul style="list-style-type: none"> רלוונטיות לערכי ה-OGP: לא ברור השפעה אפשרית: בינונית השלמה: מוגבלת 	<p>נכון למועד כתיבת דו"ח זה, 7 משרדי ממשלה העלו מאגרי מידע מטעמם לאתר הממשלתי. בנוסף, נציגי ממשלה אף ארגנו תחרות לפיתוח יישומים המבוססים על מידע זה. אולם, אף שהאתר מכיל כ-250 מאגרי מידע שונים, הרי כמה מהם אינם מעודכנים ו-21 משרדי ממשלה טרם העלו ולו מאגר מידע אחד לאתר. בנוסף, על אף הצלחת תחרות פיתוח היישומים, הממשלה לא המשיכה במסורת זו משיקולי תקציב. הממשלה אף טרם סיפקה מסגרת עבודה לתמיכה בארגוני החברה האזרחית. במידע שסיפקה הממשלה השתמשו ארגונים פרטיים לטובת הנגשת המידע לציבור.</p>
<p>6. שיתוף הציבור בתהליכי גיבוש מדיניות</p> <ul style="list-style-type: none"> רלוונטיות לערכי ה-OGP: לא ברור השפעה אפשרית: נמוכה השלמה: מוגבלת 	<p>הממשלה כמעט שלא התקדמה בנושא זה. על פי התרשמות החוקרים, אין כל מנגנון לפיקוח, הערכה או סיכום הערות הציבור המתקבלות באתר הממשלתי. אין כל אינדיקציה כי אכן פקידי הממשלה קוראים את הערות הציבור או מעבירים אותן לגורמים הרלוונטיים בתוך הממשלה. פורומים אלו אינם יוצרים דו-שיח אמתי בין הממשלה לציבור, וזאת בשל היעדר תקציב והיעדר נכונות מצד פקידי הממשלה לקחת חלק בדו-שיח זה. אף שהתחייבות זו לא עמדה ביעדה הראשי, עדיין ניתנה לציבור הזדמנות להשמיע את קולו ודעותיו בהליכים טרום חקיקתיים והליכי קביעת המדיניות.</p>
<p>7. הקמת יחידת חופש המידע במשרד המשפטים</p> <ul style="list-style-type: none"> רלוונטיות לערכי ה-OGP: כן השפעה אפשרית: בינונית השלמה: הושלמה 	<p>הממשלה הקימה בהצלחה את היחידה הממשלתית לחופש המידע. היחידה פרסמה הנחיות לממוני חופש המידע במשרדי הממשלה ואף מציעה ייעוץ שוטף; השיקה אתר אינטרנט הכולל מידע בסיסי על אודות היחידה, פעולתה חקיקה רלוונטית, פסיקה ומידע שימושי אחר לציבור; הקימה פורום חופש מידע; ציינה את יום חופש המידע; פרסמה דו"ח שנתי; ולקחה חלק פעיל בפורומים ממשלתיים רחבים בנושאי ממשל פתוח. על אף כל זאת זקוקה היחידה להרחבת סמכויותיה על מנת לעמוד בפוטנציאל הגלום בה: לדוגמה, הגברת סמכויותיה בתחום בירור תלונות הציבור ומתן מענה להן (מענה כזה היטיב עם הציבור ובעל פוטנציאל להיטיב אף יותר). בהתעלם ממגבלותיה, הקמת היחידה מהווה צעד משמעותי קדימה ביישומה של חוק חופש המידע.</p>

שם ההתחייבות	סיכום התוצאות
<p>8. פיתוח תשתיות טכנולוגיות להספקת שירותי ממשלה</p> <ul style="list-style-type: none"> • רלוונטיות לערכי ה-OGP: לא ברור • השפעה אפשרית: בינונית • השלמה: קרוב לסיום 	<p>התחייבות זו הושלמה בעיקרה. הממשלה פעלה בשלושה תחומים במסגרת התחייבות זו: (1) השקת קמפיין לאומי לעידוד הציבור לקבלת תעודת זהות חכמה; (2) הוספת 203 טפסים מקוונים למאגר הטפסים הממשלתי; (3) השקת יישומון התשלומים הממשלתי המאפשר לציבור לבצע תשלומים לארבע רשויות ממשלתיות שונות. אף שאלו מהווים התקדמות משמעותית ביישום ההתחייבות, לא ברור כיצד התחייבות זו מקדמת את עקרונות הליבה של ה-OGP בתחומי השקיפות, שיתוף הציבור ואחריותיות. בנוסף, אין אינדיקציה שהטכנולוגיה של התעודה החכמה תאפשר גישה מקוונת לשירותי הממשלה. אף שלא ברור כיצד קשורה התחייבות זו לעקרונות הליבה של ה-OGP, העלייה בשימוש בטופסי הממשלה ובשירותי התשלומים הממשלתי מצביעה על דרישה גוברת מצד הציבור להספקת שירותים מקוונים על ידי הממשלה.</p>
<p>9. ועדה בין-משרדית לשיפור תהליכי עשיית עסקים</p> <ul style="list-style-type: none"> • רלוונטיות לערכי ה-OGP: לא ברור • השפעה אפשרית: נמוכה • השלמה: מוגבלת 	<p>התחייבות זו לא בוצעה. הוועדה הבין-משרדית הוקמה עוד טרם ההתחייבות, והפורטל לא הושק. אף שמטרתה של התחייבות זו היא הפחתת הנטל הביורוקרטי, מטרה חשובה בפני עצמה, לא ברור כיצד התחייבות זו מקדמת את עקרונות הליבה של ה-OGP.</p>
<p>10. נקודת מפגש לאזרח – קשר ממשלתי (נמ"ל)</p> <ul style="list-style-type: none"> • רלוונטיות לערכי ה-OGP: כן • השפעה אפשרית: יוצרת שינוי • השלמה: מוגבלת 	<p>התחייבות זו הושלמה באופן חלקי. פקידי הממשלה ניסחו את טיוטת הפרויקט אשר יכולה להוות בסיס למכרז שיצא לציבור. מלבד טיוטת פרויקט, לא ביצעה הממשלה כל ניתוחי עלויות, פרסום מכרז או הקצאת תקציב לפרויקט. אם הייתה מיושמת התחייבות זו במלואה, הרי היה באפשרותה ליצור שינוי מרחיק לכת בתחומה.</p>
<p>11. קטלוג מקוון של שירותי הממשלה</p> <ul style="list-style-type: none"> • רלוונטיות לערכי ה-OGP: כן • השפעה אפשרית: נמוכה • השלמה: טרם החלה 	<p>הממשלה גייסה צוות ואף השיקה פיילוט בתחום אשר כלל ארבעה משרדי ממשלה. אף שצעדים אלו הושלמו, פקידי הממשלה דחו את יצירת הקטלוג בשל מורכבות הקטלוג.</p>
<p>12. הקמת יחידת השירות הממשלתי לציבור</p> <ul style="list-style-type: none"> • רלוונטיות לערכי ה-OGP: כן • השפעה אפשרית: בינונית • השלמה: קרוב לסיום 	<p>היחידה הקימה יחידה לשיפור השירות הממשלתי והפחתת הנטל הביורוקרטי. היחידה התמקדה בקביעת קווים מנחים בשירות הממשלתי לציבור. אף שטרם פורסם כל חומר בנושא, טיוטת המדריך נמצאת בשלבי הכנה. במקביל להכנת המדריך, היחידה מספקת הדרכה למשרדי הממשלה, לרבות סמינרים והרצאות בנושאי "שירות לציבור". אולם החברה שהממשלה התקשרה אתה לביצוע מדידת טיב השירות הממשלתי לציבור והערכתו טרם החלה לפעול, ולפיכך החלק המשמעותי ביותר של התחייבות זו – פרסום הדו"ח הראשון של השירות הממשלתי לציבור – טרם פורסם.</p>
<p>13. הקמת יחידת מטה התקשוב הממשלתי בראשות הממונה על התקשוב הממשלתי</p> <ul style="list-style-type: none"> • רלוונטיות לערכי ה-OGP: לא ברור • השפעה אפשרית: נמוכה • השלמה: קרוב לסיום 	<p>התחייבות זו הושלמה ברובה. הממשלה הקימה את יחידת מטה התקשוב הממשלתי. 9 מתוך 15 התקנים ביחידה מאוישים. אולם ראש היחידה התפטרה לאחרונה מתפקדה, וטרם מונה לה מחליף. אף שהיחידה קנתה לה שם של יחידה מקצועית ויעילה בין משרדי הממשלה, היא חסרה את הסמכות לאכוף את הוראותיה, והדבר פוגע ביכולתה לקדם את האג'נדה שלה.</p>

המלצות

בשנים האחרונות התקדמה ישראל בצעדים קטנים בנושאים של שקיפות, שיתוף הציבור ואחריותיות. אולם לאחר בחירות 2013 חלה האטה בפעילויות הקשורות בממשל פתוח. בהתבסס על האתגרים והממצאים שזוהו בדו"ח, יוצגו בפרק זה המלצות העיקריות.

1. הקמת רשות ממשלתית בעלת סמכויות ליישום תהליכי הממשל הפתוח והובלתם, חרף הקשיים הביורוקרטיים הכרוכים בכך.
2. הקמת פורום בין-מגזרי אשר יקדם יוזמות ממשל פתוח ומינוי ראש חדש אשר יחיה את פעילות הפורום לממשל פתוח.
3. הפקת מאמץ הסברתי לקידום שיתוף הציבור ושימוש בכלים שפותחו בנושאי הממשל הפתוח ובכלים חדשניים אחרים.
4. השקעה בפרויקט לעידוד של שיתוף מסיבי של הציבור הרחב בהליכי היועצות, קבלת דעות הציבור הרחב ועיבודן בעזרת מנגנון מקוון בנושאי הממשל הפתוח.
5. הצגת קשר חזק יותר לערכי הליבה של ה-OGP בהתייבויות עתידיות ונקיטת צעדים משמעותיים יותר ביישומן ובהטמעתן של התייבויות שטרם הושלמו: (א) פיתוח כלים טכנולוגיים לשיתוף הציבור בהליכי קבלת ההחלטות; (ב) הקמת נציבות מידע או הגברת סמכויותיה של היחידה הממשלתית לחופש המידע באופן קיצוני, והקצאת תקציב הולם למהלך שכזה; (ג) הקפדה על פרסום מידע ממשלתי יזום באופן רציף, לרבות תגובות מהממשלה; (ד) הקצאת תקציב הולם לתהליכי יישום מקיפים של התייבויות; (ה) הבטחת שקיפות תקציבית וחשיפת הוצאות גופי הביטחון; (ו) פרסום מידע יזום והגברת אפשרויות החיפוש במידע זה; (ז) הבטחת שקיפות של הוצאות ורכישות ציבוריות.
6. חיזוק התייבויות אשר הושלמו ברובן או לגמרי: הענקת עוד סמכויות ליחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים לחקור אי-מתן מענה ראוי לבקשות חופש מידע; לאשר ליחידה הממשלתית לחופש המידע להורות לרשויות לפרסם מידע לציבור באופן יזום; להטמיע טוב יותר טכנולוגיות חדשות להצגת מידע לציבור הרחב.
7. קידום חקיקה שתבטיח את ביצוע המלצות האמורות לעיל ואשר תספק מסגרת לרשויות הציבוריות לפרסם מידע לציבור; להקים מערכת ניהול אשר תעבד את המידע; להמריץ את הציבור לקחת חלק ולהשתמש באתר הממשלתי; לקרוא ליצירת תיעוד ראוי לשיבות הממשלה והרשויות הציבוריות (פרוטוקולים אמינים).

דרישות סף: 2012

על מנת להצטרף לשותפות הממשל הפתוח, היו המדינות חייבות להפגין מחויבות לקיומו של ממשל פתוח, מחויבות אשר באה לידי ביטוי בקיומם של כמה קריטריונים בנושאים של ממשל פתוח. אינדיקטורים שונים שימשו לבחון ולהעריך את התקדמות המדינות בכל אחד מהתחומים. למידע נוסף ראו ב-
<http://www.opengovpartnership.org/eligibility-criteria>

שקיפות תקציבית: לא בוצעה הערכה

גישה למידע: נחקק חוק (4 מ-4)

גילוי נכס: 2 מ-4

שיתוף הציבור: 5.92 מ-10 (3 מ-4)

רועי פלד משמש מרצה למשפט מנהלי בבית הספר למשפטים ע"ש שטריקס, המסלול האקדמי המכללה למינהל בראשל"צ, ואף שימש בעבר מנכ"ל התנועה לחופש המידע. פלד פרסם כמה מאמרים בתחומי השקיפות הממשלתית והתאגידית.

גיא דיין משמש כיום עוזר משפטי בבית המשפט המחוזי בתל אביב, ועד לתפקיד זה שימש היועץ המשפטי של התנועה לחופש המידע.

ה-OGP מנסה להבטיח קיומן של הבטחות מצד ממשלות על מנת לקדם שקיפות, העצמת האזרח ומלחמה בשחיתות, וכן



שילוב טכנולוגיות חדשות על מנת לחזק את הממשל. מנגנון הדיווח העצמאי של ה-OGP מעריך את הפיתוח והיישום של תכניות הפעולה הממשלתיות על מנת ליצור דו-שיח בין בעלי העניין ושיפור האחריותיות.

מבוא ורקע

שותפות הממשל הפתוח הבין-לאומית (OGP) היא שותפות על בסיס התנדבותי, יזמה של בעלי עניין בין-לאומיים הפועלת כדי להבטיח שממשלות יקיימו הבטחות בסיסיות שנתנו לאזרחיהן בתחומים של קידום השקיפות, העצמת האזרחים, מלחמה בשחיתות וגיוס טכנולוגיות חדשות לטובת חיזוק הממשל. על מנת להצליח לעמוד במטרות אלו, מעמיד ארגון ה-OGP פורום בין-לאומי לדיאלוג בין ממשלות, ארגוני חברה אזרחית והמגזר הפרטי אשר פועלים להשגת והחלת עקרון הממשל הפתוח. בעלי העניין ב-OGP כוללים ממשלות, ארגוני חברה אזרחית וגופים פרטיים אשר תומכים בעקרונות ומשימות ה-OGP.

הקדמה

מדינת ישראל הצטרפה באופן רשמי לשותפות הממשל הפתוח בחודש אפריל 2012, בעקבות החלטת ממשלה מס' 4515 שבה החליטה ממשלת ישראל על הצטרפותה לשותפות.

על מנת להצטרף לשותפות הממשל הפתוח, היו המדינות חייבות להפגין מחויבות לקיומו של ממשל פתוח, מחויבות אשר באה לידי ביטוי בקיומם של כמה קריטריונים בנושאים של ממשל פתוח המוכוונים לקדם אחריותיות ממשלתית, חיזוק מעורבות חברתית ומלחמה בשחיתות. ארגונים נוספים מלבד שותפות הממשל הפתוח סיפקו מערך מדדים רחב אשר באמצעותם נמדד היקף התקדמות המדינות בכל אחד מהתחומים, כפי שניתן לראות בחלוקת הניקוד המפורטת בדו"ח. כאשר ממשלת ישראל הודיעה על הצטרפותה לשותפות הממשל הפתוח, עמדה ישראל בסף הדרישות המינימלי על מנת להתקבל לשותפות. בעת הצטרפות לא קיבלה ישראל כל ניקוד בגין "תקציב פתוח"¹, זכתה לניקוד גבוה (2 מתוך 2) בגין קיומו של חוק חופש המידע², 2 נקודות מתוך 4 אפשריות קיבלה ישראל בגין חשיפת הצהרות הון של נבחרי ציבור בישראל (וזאת בשל העובדה כי ישנה חשיפה מוגבלת של הצהרות הון של נבחרי ציבור בלבד ולא כל פקיד רם דרג)³, וניקוד של 5.29 מתוך 10 אפשריות במדד מטעם "האקונומיסט" (עיגול הציון מ-3 ל-4)⁴.

כל המדינות החברות בשותפות הממשל הפתוח חייבות לנסח תכנית פעולה בנושא הממשל הפתוח אשר במרכזה תכנון ויישום של התחייבויות המדינה בנושאי ממשל פתוח לשנתיים הבאות. על המדינה לפתוח את תכנית הפעולה בהצגת המאמצים והפעילויות שכבר נעשים בנושאי הממשל הפתוח, ולהתייחס לחמישה אתגרים עיקריים. בנוסף, על המדינה לפרט באשר לתכניות קיימות של קידום הממשל הפתוח וכן באשר לתכניות עתידיות (פירוט בדבר חמשת האתגרים העיקריים ניתן למצוא בפרק 4). על תכנית הפעולה של כל מדינה לכלול מערך של התחייבויות בתחומי הממשל הפתוח, התחייבויות אשר ביכולתן להרחיב את פעילות הממשלה, נוסף על זו הקיימת כבר ובהתייחס לחמשת האתגרים העיקריים. התחייבויות אלו יכולות להתבסס על מאמצים קיימים, לזהות צעדים חדשים להשלמת רפורמות קיימות, ואף לקדם נושאים חדשים לגמרי.

ממשלת ישראל פיתחה את תכנית הפעולה שלה בין החודשים ינואר-אפריל 2012. התכנית אשר הוגשה במהלך אפריל 2012 הייתה אמורה להיכנס לתוקפה ולהיות מיושמת בתקופה שמיום 1.7.12 ועד ליום 30.6.13. את הבחינה וההערכה שביצעה באשר לעמידתה בהתחייבויותיה שלה, פרסמה ממשלת ישראל באוקטובר 2013. בהתאם ללוח הזמנים של השותפות לממשל פתוח⁵, עד לחודש אפריל 2014 אמורה תכנית הפעולה שהוכנה על ידי הממשלה לעבור תהליך של שינוי ושיפור (ואולי אף החלפה בתכנית חדשה) על ידי פקידי הממשל ונציגי החברה האזרחית. ינואר 2014 נקבע כתאריך תחילת ההיועצויות בנושא זה.

בהתאם לדרישות השותפות לממשל פתוח, חבר מנגנון הדיווח העצמאי (IRM) של השותפות לממשל פתוח לקבוצת חוקרים מקומיים, עצמאים ומנוסים, על מנת שאלו יבצעו את הליך הערכת התקדמות ויישום תכנית הפעולה של המדינה. בישראל חבר מנגנון הדיווח העצמאי לרועי פלד וגיא דיין, שני חוקרים מהאקדמיה בעלי ניסיון רב בתחומי החברה האזרחית וממשל פתוח, בעיקר בזכות פועלם ב"תנועה לחופש המידע בישראל" שבה שימש עד לא מזמן גיא דיין היועץ המשפטי, ואילו רועי פלד משמש בה כיום חבר הנהלה ואף שימש בה מנכ"ל. פלד ודיין ערכו והכינו את דו"ח ההתקדמות. מטרת מנגנון הדיווח העצמאי היא לדווח וליידע בדבר הדיאלוג המתמשך סביב התפתחות ויישום התחייבויות עתידיות של כל המדינות החברות בשותפות הממשל הפתוח.

שינויים בממשל בתקופת הדו"ח

תכנית הפעולה של ישראל להשתלבות בשותפות הממשל הפתוח פותחה בשנים 2011-2012. בשנים אלו כיהן השר לשעבר מיכאל איתן כשר בלי תיק במשרד ראש הממשלה, והופקד על שיפור השירות הממשלתי לציבור. לפי החלטת הממשלה 4515 מיום 1 באפריל 2012, מונה השר איתן לעמוד בראש הפורום הישראלי לממשל פתוח, פורום שנועד לתפקד כגוף מייעץ לממשלה להשגת היעדים החברתיים והכלכליים הנגזרים מעקרונות הממשל הפתוח⁶. יצוין וידגש כי יכולתו של השר איתן להניע ולדחוף משרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות נוספים לפיתוח וקידום תכניות פעולה משלהם ולקחת חלק במאמץ המדיני נסמכה רובה על פעילותו ודחיפתו האישית של השר איתן והפעלת כובד משקלו כשר בממשלה וכפוליטיקאי ותיק ומוערך לטובת גיוס תקציב ממשלתי אשר ייוחד לנושא זה.

למרבית הצער, השר איתן לא נבחר לכהונה נוספת כחבר כנסת בבחירות שנערכו בינואר 2013, ופעילותו הפרלמנטרית נקטעה. כמי שצפה התפתחות זו, הצליח השר איתן לפזר את סמכויותיו השונות בין כמה רשויות ממשלתיות שונות, בעיקר תחת משרד האוצר. עד ליום כתיבת דו"ח זה, ממשלת ישראל טרם ערכה כל שינוי בהחלטת הממשלה המקורית 4515 וטרם מינתה אדם אחר שיעמוד בראש "הפורום לממשל פתוח בישראל".

חשוב להבהיר ולהבין כי נכון ליום כתיבת דו"ח זה, אין רשות אחת בממשלת ישראל אשר היא בעלת האחריות והסמכות להוציא אל הפועל את ההתחייבה ממשלת ישראל בתכנית הפעולה שהוכנה עבור שותפות הממשל הפתוח. כפי שצוין לעיל, האחריות לביצוע רוב ההתחייבויות של ממשלת ישראל הואצלה ופוזרה בין כמה פקידי ממשל במשרד האוצר, במשרד ראש הממשלה ובמשרד המשפטים.

עקב כך, תהליכי הממשל הפתוח בישראל כיום אינם נמצאים באחריות ובסמכותו של אדם או גוף אחד אלא באחריות כמה ועדות ומחלקות האמונות על ביצוע חלקים שונים מהתכנית, ופקידי ממשל שונים אחראים לביצוע משימות שונות.

הערה

החוקרים בחנו שני מסמכי מפתח אשר העבירו לידיהם נציגי הממשלה: תכנית הפעולה הראשונה⁷ ודו"ח העמידה ביעדי תכנית הפעולה הראשונה שהכינה הממשלה⁸. החוקרים אף אספו וקיבצו את חוות דעותיהם של נציגי החברה האזרחית, פקידי ממשלה ושאר בעלי עניין (לרשימה המלאה ראה בנספח), וזאת לאחר ביצוע ראיונות שנערכו במהלך חודש אוקטובר 2013. טיוטת הדו"ח הועברה לעיונם ולקבלת הערותיהם של צוות ה-OGP ופאנל מומחים מטעמו. טיוטת הדו"ח אף הועברה לנציגי הממשלה ולנציגי החברה האזרחית לצורך קבלת הערותיהם ומידע נוסף, ואף ניתנה להם ההזדמנות להעיר בדבר טעויות שבעובדות, וכל זאת טרם הגשת הדו"ח במתכונתו הסופית.

Open Budget Partnership, Open Budgets Change Lives (Washington, DC: Open Budget Partnership, 2012). <http://bit.ly/V5dcP1>

<http://bit.ly/1cyDRPW>

Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): <http://bit.ly/19nDEfK>

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in Government at a Glance 2009, (OECD, 2009). <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009). <http://bit.ly/1clokyf>

Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010). Available at: <http://bit.ly/eLC1rE>

<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%20Calendar%20For%20All%20Countries.docx>

<http://bit.ly/1CYMq9>

<http://bit.ly/1cmQ9Ye>

<http://bit.ly/1btxHMj>

|| תהליך: פיתוח תכנית הפעולה

ממשלת ישראל עשתה מאמצים רבים על מנת לפנות לארגוני החברה האזרחית ולקבל את דעתם ועמדתם, אך הליך ההיוועצות לא כלל את הציבור הרחב. הממשלה ניסתה להציג בפני הציבור רעיונות כלליים בנושא זה באמצעות האתר הממשלתי לשיתוף הציבור, אולם זה היה אתר חדש אשר הציבור לא הכיר, והתקבלו בו תגובות מאנשים הפועלים במסגרת ארגוני החברה האזרחית אשר ממילא לקחו חלק בהליך ההיוועצות, ולא מהציבור הרחב. התחייבויות המדינה כפי שהוגשו לבסוף ל-OGP נדונו עם נציגי החברה האזרחית, אך לא הובאו בפני הציבור הרחב.

- מדינות השותפות ב-OGP חייבות לעבור הליך קבוע של היוועצות בעת פיתוח תכנית הפעולה שלהן. בהתאם לנוהלי ה-OGP, על המדינות לבצע את הצעדים הבאים:
 - פרסום פרטי הליך ההיוועצות הציבורית ולוחות הזמנים טרם תחילת הליך (לפחות בצורה מקוונת).
 - ביצוע הליך היוועצות רחב עם הציבור, לרבות ארגוני חברה אזרחית והמגזר הפרטי. הליך ההיוועצות חייב לשקף את קשת הדעות הרחבה. פרסום סיכום הליך ההיוועצות עם הציבור, לרבות ההערות בכתב שהתקבלו בצורה מקוונת.
 - להתחייב לשתף פעולה ולבצע את כל הפעילויות אותן יזם ה-OGP שמטרתן העלאת המודעות ועידוד הציבור לקחת חלק בהליך ההיוועצות.
- לפנות לציבור במגוון דרכים, לרבות פנייה מקוונת ופגישות פנים אל פנים, על מנת לאפשר לציבור לקחת חלק בהליך ולהבטיח כי לציבור יינתן די זמן ונגישות על מנת לקחת חלק בהליך.
- צעד נוסף שעל המדינה לנקוט בעת ביצוע הליך ההיוועצות מתייחס לפרק הבא בדו"ח שכותרתו "היוועצות בעת הליך ההטמעה":
- המדינה חייבת לייחד פורום שיאפשר את קיומה של היוועצות של בעלי העניין בנושא הטמעת עקרונות הממשל הפתוח ויישום. הפורום יכול שיהיה פורום חדש או קיים.
- עניין זה מתייחס לפרק הבא, אבל עדויות לקיומו של הליך היוועצות לפני ובזמן ההטמעה והיישום כלולות פה בטבלה מספר 1 להתייחסות הקורא.

טבלה מס' 1 | הליך ההיוועצות שקדם לתכנית הפעולה

האם הממשלה עמדה בדרישות	דרישות ה-OGP בנוגע להליך	השלב בתכנית הפעולה
כן	לוח זמנים והליך: זמינות לפני תחילת ההליך	בעת הפיתוח
כן	לוח זמנים: בצורה מקוונת	
לא	לוח זמנים: ערוצים נוספים	
לא	הודעה מראש	
לא	פעילויות להעלאת המודעות	
כן	היוועצות מקוונת	
http://bit.ly/ID26Sa	היוועצות מקוונת: קישור	
כן	היוועצות פנים אל פנים	
ישנה גישה להערות הנוגעות ל"הצהרה כללית בנושא ממשל פתוח" אשר קדמה להתחייבויות ל-OGP ושימשה בסיס להליך הדיון וההיוועצות שהוביל לפיתוח ההתחייבויות.	סיכום ההערות	
כן	פורום קבוע	

הודעה מראש בדבר הליך ההיוועצות

לאחר הצטרפות ישראל לשותפות הממשל הפתוח, היה אמור להתקיים הליך היוועצות רחב ומקיף. בהתאם להחלטת הממשלה מיום 1 באפריל 2012 (החלטת ממשלה מס' 4515), הוסמך השר (דאז) מיכאל איתן לבחור 35 נציגים, ובהם:

10 פקידי ממשלה;

10 נציגים מהאקדמיה;

10 נציגים מארגוני החברה האזרחית (NGO's);

5 נציגים המתמצאים בתחום הממשל הפתוח או עובדים בו;

35 הנציגים הללו הם שהיוו את הפורום לממשל פתוח⁹. מטרתו העיקרית של פורום זה הייתה לייעץ ולהמליץ לשר איתן בנושאים הקשורים בפרויקט הממשל הפתוח, לרבות בתחומים הבאים:

• תכנית פעולה: מה צריך להיעשות?

• ההליך: כיצד יש לעשות זאת?

• מיקוד: מהם הנושאים המרכזיים הדורשים את מרבית תשומת הלב וההטמעה; תמיכה טכנולוגית; לוח זמנים.

• דוגמה טובה מהעולם: כיצד נושא זה פועל במדינות אחרות?

הפורום התחייב להתכנס לפחות פעמיים בשנה (כינוס כללי של כל 35 הנציגים) ובנוסף לקיים פגישות של צוותי המשנה (בדרך כלל כללו הפגישות 5-10 נציגים).

החוקרים מצאו כי הפורום התכנס פעם אחת בלבד, בחודש פברואר 2012, וצוותי המשנה קיימו כמה פגישות נוספות (שתי פגישות נערכו בצוות המשנה אשר פעל תחת משרד המשפטים וכמה פגישות נערכו בצוות המשנה אשר פעל תחת משרד ראש הממשלה). פורומים אלו לא הוציאו תחת ידם שום מסמך רשמי, לא קבעו מדיניות בתחום, לא קבעו חוקים ואף לא הביאו כל המלצה לגבי פעילויות בתחום.

החוקרים ראינו פקידי ממשלה (נוכחיים ופקידים לשעבר), נציגי אקדמיה ונציגים מארגוני החברה האזרחית, וכולם הצביעו על גורם אחד מרכזי להיעדר הפעולה בתחום הממשל הפתוח: פרישתו של השר איתן לאחר הבחירות של 2013 בישראל.

בפני החוקרים תואר השר איתן כ"רוח החיה" מאחורי הליכי הממשל הפתוח. לאחר פרישתו לא מונה שר אחר כמחליפו במשרד, ורוב פעילויות המשרד וסמכויותיו קוצצו.

איכות ההיוועצות והיקפה

הליך ההיוועצות התקיים ברובו באמצעות האתר הממשלתי "שיתוף", אתר שבו מתפרסמות הצעות הממשלה בענייני מדיניות כך שציבור הגולשים יכול להתייחס אליהן באתר. אכן הועלו על ידי הממשלה טיטות הצעות לאתר אשר זכו לתגובות. נראה כי הערות הגולשים זכו להתייחסות פקידי הממשלה ואף נלקחו בחשבון בעת ניסוח תכנית הפעולה הממשלתית. אולם יש להדגיש ולהבהיר שני נושאים בעניין זה:

• מספר המבקרים באתר "שיתוף" היה ועודנו נמוך.

• מקריאת ההערות שהועלו על ידי הגולשים מצטיירת תמונה שלפיה תגובות אלו נכתבו על ידי קומץ גולשים המעורים בתחום הממשל הפתוח, רובם אף בעשייתם לארגוני החברה האזרחית וחוגי הממשל המעורבים בפיתוח תכנית הפעולה.

באופן כללי, ניתן לומר כי הליך ההיוועצות לא הביא לשיתוף רחב של הציבור. אף שקשה לאמוד את היקף ההתעניינות מצד הציבור הרחב בהליך היוועצות שכזה, הרי לדעת החוקרים, ניתן היה לפעול יותר בעידוד הציבור והעלאת המודעות בקרב הציבור ללקיחת חלק בהליך ההיוועצות. גם אם ניתן לטעון כי יצירת דיון ציבורי באתר אינטרנט ממשלתי הוא מנגנון לגיטימי להעלאת מודעות בקרב הציבור, הרי המעורבים בדיון שכזה הם מי שממילא מעורבים ומעורים בתחום. על כן נראה כי מעט מאוד מאמצים נעשו על מנת להגיע לציבור רחב יותר.

בהסתמך על דעותיהם של נציגי החברה האזרחית, מצאו החוקרים (לעיתים אף על סמך ניסיונם האישי) כי גישת פקידי הממשלה היא גישה פתוחה הנוטה לשיתוף פעולה עם נציגי החברה האזרחית בעת ניסוח תכנית הפעולה והכנתה, ויש בה התחשבות בדעותיהם ובהערותיהם. אולם הליך ניסוח ההתחייבויות עצמו והכנתו לא היה פתוח לציבור בצורה דומה, אלא פחותה.

החוקרים אף מצאו כי הליך ההיוועצות לא היה יעיל. כך, למשל, 35 הנציגים אשר הוזמנו ליטול חלק בפורום הממשל הפתוח הראו מוטיבציה רבה ונכונות גבוהה מאוד ליטול חלק בהליך ההיוועצות, אולם מיד לאחר פרישתו של השר איתן הופסק התהליך. פרישתו ואי-החלפתה של דמות מרכזית ודומיננטית כמו השר איתן הביאה לתוצאה של פגיעה במוטיבציה ובנכונות, עד לעצירת התהליך, גם אם לא באופן רשמי. היות שבעת הליך ההיוועצות התקיימה רק פגישה אחת של הפורום לממשל פתוח, קשה לאמוד את השפעתו ויעילותו של הפורום, אך החוקרים מצאו מגוון דעות והשקפות, לרבות דעות של נציגי האקדמיה, ארגוני החברה האזרחית ונציגי הממשלה אשר נטלו חלק בפורום.

⁹ <http://bit.ly/ICYMq9>

III | הליך: היועצות בעת ההטמעה והיישום

בישראל הוקם פורום אשר הורכב מ-35 נציגים בעלי עניין, ואשר מטרתו הייתה קידום נושאי הממשל הפתוח בכלל והתחייבויות ישראל ל-OGP בפרט. פורום זה לא השיג את התוצאות וההשפעה המצופות היות שהוא התכנס פעם אחת בלבד.

פורום מקוון¹³ הוקם כחלק מהתחייבויותיה של ישראל ל-OGP. הממשלה הקימה אתר אינטרנט שבאמצעותו ניתן לשתף את הציבור במידע, והוא אף יכול להוות פלטפורמה לשיתוף הציבור בהליכי קבלת ההחלטות של הממשלה בנוגע ל-OGP. אתר זה שימש לקבלת תגובות ומשובים מהציבור באשר להטמעתן ויישומן של התחייבויות הממשלה ל-OGP. חשוב להדגיש כי אתר אינטרנטי זה לא זכה לקידום ופרסום מצד הממשלה, והדבר יכול להסביר את מספר התגובות הנמוך יחסית של הגולשים למידע שפורסם באתר.

2. כחלק מההצטרפות ל-OGP, הממשלות מתחייבות להקים פורום שיאפשר קיומן של פגישות ייעוץ תדירות של בעלי עניין בנושא הטמעת עקרונות הממשל הפתוח. הפורום יכול שיהיה פורום קיים או חדש. פרק זה יסכם את המידע בעניין זה.

הליך ההיועצות

ממשלת ישראל החליטה על הקמת "הפורום לממשל פתוח", אשר נועד לשרת כגוף בין-מגזרי שמטרתו מתן ייעוץ לממשלה בניסיון לקדם את עקרונות הממשל הפתוח בכלל והתחייבויות הממשלה ל-OGP בפרט. בהתאם להחלטת הממשלה מס' 4515¹⁰, הרכב הפורום היה להלן:

10 פקידי ממשלה;

10 נציגים מהאקדמיה;

10 נציגים מארגוני החברה האזרחית (NGO's);

5 נציגים המתמצים בתחום הממשל הפתוח או עובדים בו;

החוקרים מצאו כי הפורום התכנס פעם אחת בלבד, בחודש ינואר 2013. מאז הבחירות הכלליות לכנסת בשנת 2013 ופרישתו של השר איתן לאחריהן, לא מונה כל מחליף לשר איתן כראש הפורום ועקב כך, הפורום לא התכנס שוב.

הפורום הוסמך להקים ועדות משנה ולקיים סמינרים פתוחים לציבור הרחב. על פי ידיעתם של החוקרים, לא התקיימו כל סמינרים. באשר לוועדות המשנה מצאו החוקרים כי הוקמו שתי ועדות משנה אשר התכנסו פעמיים. בראש ועדת משנה אחת עמד ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים ובראש ועדת המשנה השנייה עמד ראש המחלקה לשיתוף פעולה בין-מגזרי במשרד ראש הממשלה. יתר ועדות המשנה לא התכנסו כלל.

פורומים אלו לא הוציאו תחת ידם שום מסמך רשמי, לא קבעו מדיניות בתחום, לא קבעו חוקים ואף לא הביאו כל המלצה לגבי פעילויות בתחום.

החוקרים מצאו שני מנגנונים נוספים שנועדו לעודד היועצות:

1. פורומים של "שולחנות עגולים"¹¹ אשר התמקדו בנושאים ספציפיים, התנהלו בחמישה משרדי ממשלה בישראל מאז שנת 2010. בכל שולחן עגול נועדו נציגי ממשלה, ארגוני החברה האזרחית, האקדמיה והמגזר הפרטי. בראש הפורום עמד מנכ"ל המשרד הממשלתי שבו התקיים הפורום¹². השולחנות העגולים אינם בבחינת מנגנון שהוקם כחלק מהאמץ של ישראל להצטרף ל-OGP, אולם ניתן לראות בהם הזדמנות ליצור שיתוף של כלל הציבור בהליכי קבלת ההחלטות של הממשלה ואף הזדמנות לאפשר לנציגי החברה האזרחית (ואף נציגי האקדמיה והמגזר הפרטי בהיקף קטן יותר) להציע ולהביע את השקפותיהם ודעותיהם בפני נציגי הממשלה אשר לקחו חלק בפורומים. פורומים אלו לעתים אף עסקו בנושאים הקשורים או שנכללים בתכנית הפעולה של ישראל ל-OGP.

¹⁰ <http://bit.ly/ICYMq9>

¹¹ <http://bit.ly/1bUmgUe>

¹² <http://bit.ly/1cn6tYl>

¹³ <http://www.shituf.gov.il/shituf>

IV | יישום והטמעת ההתחייבויות

כל מדינה החברה ב-OGP פיתחה תכנית פעולה ממשלתית ל-OGP שבה מפורטות התחייבויות המדינה לתקופה של שנתיים. בראשיתה של תכנית הפעולה מציינת הממשלה את הפעולות שהיא מבצעת הקשורות לאותן התחייבויות ואתגרים אשר היא לקחה על עצמה במסגרת התכנית, לרבות מדיניות קיימת וצעדים שכבר ננקטו. תכנית הפעולה כוללת את התחייבויות הממשלה ל-OGP. התחייבויות אלו צריכות להוות שינוי למצב הקיים ולא לשקף מציאות קיימת. ההתחייבויות יכולות להתבסס על פעילויות קיימות ועל תהליכים שהמדינה כבר החלה ללא קשר להצטרפותה ל-OGP. הן יכולות לקדם צעדים חדשים ברפורמות קיימות והן אף יכולות להתחיל מאפס בתחומים חדשים.

מדינות יכולות למקד את התחייבויותיהן ברמה הלאומית או המקומית – במקום שבו לדעתן תהא למאמציהם בתחום הממשל הפתוח ההשפעה הגדולה ביותר.

מאחר שהשגת מטרות בתחום הממשל הפתוח לרוב אורכת כמה שנים, על הממשלות לכלול בהתחייבויותיהן גם מסגרת זמנים ואבני דרך להתקדמות בכל שנה, במידת האפשר.

בפרק זה יפורטו ההתחייבויות שלקחה ממשלת ישראל במסגרת תכנית הפעולה מטעמה. ממשלת ישראל חילקה את 13 ההתחייבויות לשני אשכולות נושאים: הראשון, הגברת אמון הציבור במוסדות הממשל; השני, שיפור השירות לציבור והפחתת הנטל הביורוקרטי. בדו"ח זה שמרו החוקרים על אותו מבנה שבו הוצגו תכנית הפעולה ודו"ח ההערכה העצמית של הממשלה.

חלק מההתחייבויות כוללות כמה ציוני דרך, ואילו חלקן האחר כוללות ציון דרך אחד בלבד. במקרים הבאים הוערכו ציוני הדרך יחד באותה מסגרת עובדתית, וזאת על מנת למנוע חזרות מיותרות ולהקל את קריאת הדו"ח.

רוב המדדים המתייחסים לכל התחייבות מובנים מאליהם, ואילו בחלק קטן מהמדדים דרוש הסבר נוסף.

• רלוונטיות: החוקרים העריכו כל התחייבות באשר לרלוונטיות שלה לערכי ה-OGP והרלוונטיות שלה לאתגרי המפתח של ה-OGP.

○ ערכי ה-OGP: בחלק מההתחייבויות לא היה ברור מהו הקשר שלהן לערכי ה-OGP. בניסיון לזהות מקרים אלו, הפעילו החוקרים שיקול דעת לאחר קריאה מזודקת של ניסוח ההתחייבות. כך זוהו התחייבויות בעלות קשר ישיר לנושאים בסיסיים של פתיחות.

○ אתגרי מפתח: אף שחלק מההתחייבויות יכולות להיחשב רלוונטיות לכמה מאתגרי המפתח, המבקרים התייחסו רק לאלו שזוהו על ידי הממשלה.

• שאיפות:

○ השפעה פוטנציאלית: מצופה מהמדינות החברות ב-OGP לנסח התחייבויות שאפתניות (עם פעילות חדשה או קיימת) אשר מרחיבות את פעילות הממשלה הקיימת בתחום. על מנת לבחון את רמת השאפתנות של הממשלה, בחנו החוקרים את פוטנציאל השינוי שיכולה לחולל כל התחייבות בתחומה. חלק זה מבוסס על הממצאים ועל הניסיון של החוקרים כמומחים למדיניות ציבורית.

○ חדש מול קיים: החוקרים בחנו אם ההתחייבויות מבוססות על פעילויות שהתקיימו טרם ניסוחה והכנתה של תכנית הפעולה.

• מועדים:

○ נוהלי ה-OGP מעודדים את המדינות החברות לנסח התחייבויות הצופות פני עתיד, המכילות תוצרים ברורים ובעלות אבני דרך שנתיות לביצוען. במקומות שבהם מידע כזה לא היה זמין לחוקרים, ביצעו החוקרים הערכה מחושבת בהסתמך על ראיות בדבר יכולת השלמת ההתחייבות עד תום המועד שנבחר בדו"ח.

ההתחייבויות ל-OGP חייבות להיות מבוססות על חמישה "אתגרי מפתח" שאתם מתמודדת הממשלה. ארגון ה-OGP מודע לעובדה כי כל מדינה מתחילה בנקודת זינוק שונה. על כן כל מדינה בוחרת לעצמה את האתגרים שברצונה להשיג ואת ההתחייבויות שבהן היא רוצה לעמוד, בהתאם למדיניות, לצרכים ולשיקולים של כל מדינה. ארגון ה-OGP אינו כופה שום התחייבות, סטנדרט או תכנית פעולה על המדינות.

חמשת "אתגרי המפתח" של ארגון ה-OGP הם:

1. **שיפור השירות לציבור** – מכלול צעדים שמטרתם להחיש את שיפור השירות לציבור בתחומי הבריאות, החינוך, המשפט הפלילי, המים, החשמל, התקשורת וכל תחום נוסף הרלוונטי לשירות לציבור.
 2. **העלאת היושרה הציבורית** – צעדים לטיפול בשחיתות במגזר הציבורי וסוגיות אתיות ציבוריות, נגישות למידע, רפורמה במימון קמפינים, תקשורת חופשית וארגוני חברה אזרחית נטולי מורא.
 3. **ניהול יעיל יותר של משאבים ציבוריים** – צעדים בנושאי תקציב, רכש, משאבי טבע וסיוע זר.
 4. **יצירת קהילות בטוחות יותר** – צעדים בתחומי שלום הציבור, מגזר הביטחון, מענה לאסונות, למשברים ולאיומים על הסביבה.
 5. **העלאת האחריות בקרב תאגידים** – צעדים בתחום אחריות התאגידים בתחומי איכות הסביבה, מלחמה בשחיתות, הגנת הצרכן ומעורבות חברתית.
- אף שמטבען של התחייבויות שנוצרו תחת מספר מצומצם של אתגרים לשמור על גמישות ולאפשר לכל מדינה לנסח את ההתחייבויות בהתאם לשיקולה ונסיבותיה, כל ההתחייבויות תחת ה-OGP חייבות לשקף ארבעה עקרונות בסיסיים של ממשל פתוח:
- **שקיפות** – מידע הנוגע לפעילות הממשלה ולהחלטותיה חייב להיות פתוח, מקיף, עכשווי, נגיש וחופשי לציבור ועומד בסטנדרטים בסיסיים של מסדי נתונים פתוחים (נתונים גולמיים הניתנים לעיבוד).
 - **שיתוף הציבור** – ממשלות הדוחפות ומעודדות את האזרחים לגלות מעורבות בנושאים ציבוריים, לספק את נקודות מבטם והשקפותיהם ולתרום על מנת לדחוף ולהוביל לקיומו של ממשל אחראי יותר, חדשני יותר ויעיל יותר.
 - **אחריותיות** – יצירת חוקים, תקנות ומנגנונים שמטרתם להבטיח שגופי הממשל השונים ייקחו אחריות על מעשיהם ותפקודם, יגיבו לביקורת המופנית אליהם ויפעלו בהתאם לדרישות המופנות אליהם, יקבלו אחריות על כשלים וכישלונות, בהתאם לחוק ולהתחייבויותיהם.
 - **טכנולוגיה וקדמה** – ממשלות מכירות בתפקידן של טכנולוגיות חדשות וחדשנות. הן אף מכירות בחשיבות לספק לציבור גישה קלה ופתוחה לטכנולוגיה, ולהעלות את מספר האזרחים המשתמשים בטכנולוגיה.

1 | הקמת פורום בין-מגזרי לקידום ממשל פתוח

כחלק מהתחייבויותיה של ממשלת ישראל לשותפות הממשל הפתוח (OGP), תקיים הממשלה קואליציה חוצת מגזרים, כפורום רשמי שיעקוב אחר יישום התחייבויותיה במסמך זה ויעדכן את יעדי הממשלה בהתאם להתפתחויות. לקואליציה שתוקם ימונו נציגים בכירים מהממשלה, מהאקדמיה, מארגוני המגזר השלישי ומהשוק הפרטי.

יעדים:

מסמך ההתחייבויות של ישראל ל-OGP יובא לדין ולהערכה בפורום הישראלי המוקם. המסמך יובא לאישור הממשלה טרם הצגתו בכנס היסוד של ה-OGP בברזיל, בחודש אפריל 2012. במהלך השנה יקיים הפורום ארבעה מפגשים לפחות, שיוקדשו לנושאי ממשל פתוח בארץ ובעולם. כמו כן יקיים הפורום יום עיון ארצי שיוקדש למדיניות ממשל פתוח.

תיאור ההתחייבות				
דין וחשבון		מוסד מוביל	אין	
מוסדות תומכים		מחלקת מדעי המדינה באוניברסיטת תל-אביב, מכון ון-ליר בירושלים, האוניברסיטה הפתוחה, בי"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי בהרצליה, בי"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית, ירושלים.		
נקודות ממשק		לא		
פירוט ויכולת מדידה				
אתגרי מפתח		העלאת היזשרה הציבורית		
רלוונטיות				
ערכי ה-OGP				
נגישות למידע	שיתוף הציבור	אחריותיות	טכנולוגיה וחדשנות	אין
	X			
שאיפות				
חדש מול קיים חדש		השפעה אפשרית בינונית (ההתחייבות מהווה צעד משמעותי קדימה בתחום הרלוונטי אולם היא מוגבלת בהיקפה)		
רמת השלמת ההתחייבות				
תאריך התחלה: 11 באפריל 2012	תאריך סיום: 11 באוגוסט 2013	השלמת בפועל סיום צפוי	<p>לא התחיל מוגבלת ממשית הושלמה</p> <p>לא ניתנו תאריכים או ציוני דרך לסיום, בין במפורש ובין במשתמע</p>	
צעדים להמשך				
התחייבות חדשה המבוססת על יישום והטמעה קיימים				

מה נעשה?

החוקרים רואים בהתייבות זו התחייבות בסיסית ומרכזית, המשמשת "אבן הפינה" לפרויקט הממשל הפתוח בישראל.

כדי ליישם את התחייבותיה, החליטה ממשלת ישראל להקים את "הפורום לממשל פתוח", אשר נועד לשרת כגוף בין-מגזרי שמטרתו מתן ייעוץ לממשלה בניסיון לקדם את עקרונות הממשל הפתוח בכלל ואת התחייבות הממשלה ל-OGP בפרט. בהתאם להחלטת הממשלה מס' 4515 (אפריל 2012)¹⁴, הרכב הפורום היה להלן:

- 10 פקידי ממשלה;
- 10 נציגים מהאקדמיה;
- 10 נציגים מארגוני החברה האזרחית (NGO's);
- 5 נציגים המתמצאים בתחום הממשל הפתוח או עובדים בו;

החוקרים מצאו כי הפורום התכנס פעם אחת בלבד, בחודש ינואר 2013. מאז הבחירות הכלליות לכנסת בשנת 2013 ופרישתו של השר איתן לאחריהן, לא מונה כל מחליף לשר איתן כראש הפורום ועקב כך, לא התכנס שוב הפורום.

הפורום הוסמך להקים ועדות משנה ולקיים סמינרים פתוחים לציבור הרחב. על פי ידיעתם של החוקרים, לא התקיימו כל סמינרים. באשר לוועדות המשנה מצאו החוקרים כי הוקמו שתי ועדות משנה אשר התכנסו פעמיים¹⁵. בראש ועדת משנה אחת עמד ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים ובראש ועדת המשנה השנייה עמד ראש המחלקה לשיתוף פעולה בין-מגזרי במשרד ראש הממשלה. שלוש ועדות משנה נוספות (בענייני נגישות למידע, סטנדרט השירות הטמעת עקרונות הממשל הפתוח במגזר השירות לאזרח) לא התכנסו כלל.

פורומים אלו לא הוציאו תחת ידם שום מסמך רשמי, לא קבעו מדיניות בתחום, לא קבעו חוקים ואף לא הביאו כל המלצה לגבי פעילויות בתחום.

האם זה שינה?

הן נציגי הממשלה והן נציגי החברה האזרחית מסכימים כי פורום זה לא עמד במטרות שהוצבו לו ולא השיג את היעדים שנקבעו לו.

הפורום התכנס פעם אחת בלבד. מאז הבחירות הכלליות לכנסת בשנת 2013, לפורום לא היה נותן חסות בממשלה. הן נציגי הממשלה והן נציגי החברה האזרחית מסכימים כי פורום זה, הלכה למעשה, אינו מתפקד.

לדעתם של החוקרים, התחייבות זו לא הושלמה, לא השפיעה ולא הביאה לכל שינוי בתחום השירות לאזרח.

צעדים להמשך

החוקרים אשר ראינו חברים בפורום מצאו כי אלו היו בעלי מוטיבציה גבוהה ושאיפות גדולות לשתף פעולה ולפעול בנושא הממשל הפתוח. אולם, כפי שתואר לעיל, הצעד הראשון חייב להיות מציאת מחליף ראוי לשר איתן בתוך הממשלה אשר יעמוד בראש הפורום. מינוי ראש חדש לפורום יכול להבטיח כי הפורום יזכה לקבל את המשאבים כדי לפעול ולקדם את הנושא.

2 | הנגשת מידע על תקציב המדינה

מאז שנת 2011, בעקבות דרישה מצד הציבור, משרד האוצר מפרסם את תקציב המדינה בקובצי אקסל. הסדנה לידע ציבורי השתמשה במידע זה על מנת ליצור את אתר "התקציב הפתוח" המאפשר להשתמש במידע התקציבי, לרבות ניתוח המידע וחיפוש במידע. אתר זה אף מכיל פלטפורמות שיתופיות המאפשרות דיון בקשר לפרקי התקציב ושיתופם ברשתות החברתיות.

יעדים:

על מנת להמשיך את פרויקט "התקציב הפתוח", ימשיך משרד האוצר לפרסם ולהנגיש את תקציב המדינה.

תיאור ההתחייבות							
משרד האוצר		מוסד מוביל		דין וחשבון			
לא ידוע		מוסדות תומכים					
כן		נקודות ממשק					
פירוט ויכולת מדידה							
בינוני (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות קיימת אך אינו כולל נקודות ציון ואבני דרך ספציפיות)							
העלאת היושרה הציבורית		אתגרי מפתח		רלוונטיות			
ערכי ה- OGP							
אין	טכנולוגיה וחדשנות	אחריותיות	שיתוף הציבור			נגישות למידע	
	X					X	
שאיפות							
השפעה אפשרית (ללא ההתחייבות משמרת מצב קיים)				חדש מול קיים קיים			
רמת השלמת ההתחייבות							
		השלמת בפועל סיום צפוי		תאריך סיום: 11 באוגוסט 2013	תאריך התחלה: 11 באפריל 2013		
צעדים להמשך							
התחייבות חדשה המבוססת על יישום והטמעה קיימים							

מה נעשה?

צעדים להמשך

החוקרים מציעים כי הממשלה תאמץ התחייבות חדשה, המבוססת על ההתחייבות הקיימת בנושא שקיפות תקציב המדינה. בהתחייבות החדשה ניתן לנקוט את הצעדים הבאים:

- פיתוח כלים ממשלתיים שיעזרו למשתמשים לחקור ולבחון את התקציב וכן להציגו בצורה ידידותית למשתמש
- פרסום מידע על אודות סעיפי הוצאות בפועל
- פרסום מידע תקציבי מפורט יותר, לרבות פרטי תקציבם של דרגי משנה בממשלה
- הבטחת שקיפותם של הליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לתקציב טרם הבאתו לאישור הכנסת
- יצירת תמריצים (באמצעות פרסים ומענקים) לארגונים חברתיים ויזמים, לפיתוח יישומים (אפליקציות) לשימוש במידע.

התחייבות זו היא התחייבות מינימלית להמשיך לפרסם את המידע שמפורסם מאז 2011. בכך, ממשיך משרד האוצר כהרגלו ומפרסם את פרטי תקציב המדינה בפורמט אקסל לשימוש הציבור. פרסום המידע בקובצי אקסל היה שינוי מבורך ואפשר לארגוני החברה האזרחית להשתמש באופן קל ונוח יותר במידע זה. מתכונת הפרסום הקודמת (קובצי PDF) לא אפשרה שימוש קל במידע באופן המאפשר לציבור להשתמש בו כיום.

בהסתמך על דיווחים מטעם ארגוני החברה האזרחית, היו כמה התפתחויות חיוביות הקשורות ליישום התחייבות זו, והמדינה פעלה אף מעבר לגבולות ההתחייבות.

בשנת 2013 פרסמה הממשלה לראשונה את הצעת התקציב עם הגשתה לחברי הכנסת וטרם אישורה הסופי. בנוסף, פרסמה המדינה גם את תיקוני התקציב שהוכנסו בתקציב המדינה באותה שנה, לאחר אישורו של התקציב על ידי ועדת הכספים של הכנסת ולאחר תום תקופת דיוני התקציב. יתרה מכך, משרד האוצר אף החל לפרסם את נתוני התקציב מיזמתו, בניגוד לשנים קודמות שבהן נעשה הפרסום רק כמענה לבקשות שהוגשו מכוח חוק חופש המידע.

יש להבהיר כי הממשלה מפרסמת את המידע אך לא הופכת אותו לקריא יותר או נוח יותר להבנה בעבור הציבור הרחב. הממשלה אף אינה מפיצה את הנתונים. ארגוני החברה האזרחית עושים זאת בעצמם. הם מעבדים את המידע ומפיצים אותו בהתאם ליכולותיהם ובהתאם למשאבים העומדים לרשותם.

האם זה שינה?

פרסום פרטי תקציב המדינה במדיה דיגיטלית תרם משמעותית לדיון הציבורי סביב תקציב המדינה. פרסום מידע זה בשלב כה מקדמי ביחס לשנים קודמות (טרם אישור התקציב בכנסת) אפשר לאזרחים בעלי עניין ולארגוני חברה אזרחית לבחון את התקציב ולהבין טוב יותר את תוכנו וסיפק הזדמנות טובה לייצר דיון ציבורי מלומד אשר בכוחו להשפיע על הליך אישור התקציב בכנסת. במידע שפורסם נעשה שימוש על ידי אזרחים וארגונים (לדוגמה "שלום עכשיו" אשר בחן את השקעות המדינה בהתנחלויות; עמותת "ידיד", עמותה לצדק חברתי אשר בחנה את השקעות המדינה בשירותי רווחה), כתבי כלכלה ועיתונאים, ואף גופים רשמיים כגון מרכז המחקר והמידע של הכנסת ובנק ישראל.

פרטי תקציב המדינה הוצגו בצורה ברורה וקלה לקריאה ולהבנה, בזכות ארגון בשם "הסדנא לידע ציבורי". הצגת המידע בצורה זו הביאה להרחבת ההתעניינות בקרב ארגונים נוספים אשר ביקשו להביע את דעתם על חלוקת התקציבים. בהתחלה, הכלים שיצרה הסדנא לידע ציבורי הוצגו באתר ממשלתי רשמי¹⁶. עניין זה התאפשר בזכות התערבותו של השר איתן. כעבור זמן מה, החליטה הממשלה שלא ראוי שגוף פרטי יפעל ויצג מידע מטעמו באתר ממשלתי רשמי.

בעלי העניין אשר השתמשו במידע התקציבי קבלו על כמה מגבלות, לרבות היעדר מידע על אודות תיקוני התקציב טרם אישורו הסופי והיעדר פירוט רחב יותר על אודות סעיפי התקציב. עוד נטען, ואושר על ידי החוקרים, שהממשלה צריכה ליזום את פרסום המידע התקציבי לציבור בצורה בהירה וברורה יותר ולא להשאיר משימה זאת לחברה האזרחית.

לממשלה יש יכולת ומשאבים גדולים יותר לפתח כלים יעילים יותר לחקר סעיפי התקציב ואף יותר מידע באשר ליישומו בפועל של התקציב (בהשוואה לתקציב המתוכנן).

¹⁶ <http://www.hasadna.org.il/en/our-projects/open-budget/>; <http://bit.ly/1dnbO4l>

3 | פרסום תכניות העבודה במשרדי הממשלה

תכניות הפעולה אשר פותחו על ידי משרדי הממשלה והמטרות המצוינות בהן יפורסמו באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה. בהובלת אגף המדיניות ממשל וחברה (לשעבר אגף תכנון המדיניות) במשרד ראש הממשלה. אתר אינטרנט מיוחד הוקם להצגת תכניות אלו (www.plans.gov.il).

יעדים:

אספקת יכולות חיפוש ואחזור מידע באתר המיועד.

תיאור ההתחייבות					
אגף המדיניות ממשל וחברה (לשעבר אגף תכנון המדיניות), משרד ראש הממשלה		מוסד מוביל		דין וחשבון	
לא ידוע		מוסדות תומכים			
כן		נקודות ממשק			
גבוה (נוסח ההתחייבות מספק אבני דרך ברורות, ניתנות לאישור וניתנות למדידה ולעמידה ביעדים)				פירוט ויכולת מדידה	
העלאת היושרה הציבורית				אתגרי מפתח	
רלוונטיות					
ערכי ה- OGP					
אין	טכנולוגיה וחדשנות	אחריותיות	שיתוף הציבור	נגישות למידע	
		X		X	
שאיפות					
השפעה אפשרית קטנה (התחייבות זו היא צעד אחד מתוך כמה צעדים, אך ניתן לראות בה צעד חיובי בתחום המדיניות הרלוונטי)				חדש מול קיים אחר	
רמת השלמת ההתחייבות					
<p>הושלמה ממשית מוגבלת לא התחיל</p>			השלמת בפועל	תאריך סיום: 11 באוגוסט 2013	תאריך התחלה: 11 באפריל 2012
			סיום צפוי		
צעדים להמשך					
התחייבות חדשה המבוססת על יישום והטמעה קיימים					

מה נעשה?

פרסום תכניות הפעולה של משרדי הממשלה יכול לשמש כלי יעיל המאפשר לציבור לפקח על יעדי הממשלה והישגיה. הממשלה רואה בצעד זה "חלק מתפישה כללית של הגברת השקיפות של פעילויות הממשלה"¹⁷.

הממשלה החלה בפרסום תכניות הפעולה של המשרדים השונים כבר בשנת 2007, ובשנת 2011 החל פרסום תכניות הפעולה של כל המשרדים במתכונת של פרסום אחד כולל ומפורט.

בהתחייבות דובר על הקמתו של אתר ייעודי (plans.gov.il) לפרסום התכניות. תחת "יעדים" נכתב "אספקת יכולות חיפוש ואחזור מידע באתר המיועד". אולם החוקרים מצאו שמעט מאוד (אם בכלל) נעשה במסגרת התחייבות זו מאז הכללתה בתכנית הפעולה ל-11 OGP (באפריל 2012) או במהלך תקופת הבחינה (7/12-6/13).

תכנית הפעולה המעודכנת ביותר הזמינה באתר היא זו של 2012 (אשר פורסמה בחודש מרץ 2012, לפני מועד תחילת יישומה של ההתחייבות). לא ניתן למצוא תכנית פעולה מעודכנת לשנת 2013, הן באתר והן בעותק מודפס¹⁸ (לפי פקידי הממשלה, העיכוב נבע בשל הבחירות בשנת 2013). בנוסף, אין אפשרות לבצע חיפוש מקיף ומעמיק, וכן פילוחי מידע בתכניות הפעולה, מעבר לחיפוש הבסיסי שניתן לבצע בקובצי PDF, בהתאם לתכנת ה-PDF אשר בשימוש הקורא. אפשרויות ביצוע החיפוש בתכניות הפעולה אינן כוללות את תכנית הפעולה של 2012. כשל זה מוסבר על ידי משרד ראש הממשלה כ"באג" במערכת. ראוי להדגיש כי תכניות הפעולה זמינות רק בקובצי PDF, והדבר אינו מאפשר להשתמש במידע המוצג לשם חיתוכי מידע, השוואות, פילוחים ושימושים נוספים.

החוקרים גם מצאו כי אף שתכניות הפעולה מספקות מידע מסוים, הן אינן מספקות כל שקיפות באשר לבחינת יישומן. פורמט הצגת התכנית משתנה משנה לשנה, המטרות והיעדים אינם עקביים בין התכניות השונות, ולכן השלמתן ויישומן לאורך השנה אינם יכולים להימדד. ניהול האתר נעשה במרוכז, וכל העדכונים והשינויים של המידע חייבים להיעשות דרך אגף חברה וממשל במשרד ראש הממשלה. מכיוון שאגף זה קטן ותקציב דל, הרי שעדכונים הם נדירים ואף נראים מסורבלים למשתמשים במשרדי הממשלה האחרים.

האם זה שינה?

כפי שנאמר לעיל, הממשלה רואה בהעלאת תכניות העבודה של משרדי הממשלה "חלק מתפישה כוללת של הגברת השקיפות של פעילות הממשלה לציבור"¹⁹. לדעתם המלומדת של החוקרים, תפיסה זו שרירה וקיימת, אולם, בהתחשב בעובדה כי המידע שהוצע לציבור אינו מעודכן, והמידע פורסם בפורמט שאינו ידידותי למשתמש ואינו מאפשר לבצע חיפושים וחיתוכים רחבים, החוקרים מצאו כי לא נעשה במידע זה שימוש רחב על ידי ארגונים, הציבור הרחב או התקשורת²⁰.

צעדים להמשך

החוקרים מציעים כי הממשלה תאמץ התחייבות חדשה המבוססת על זו הקיימת. בהתחייבות החדשה יש להבטיח את קיומם של היעדים הבאים:

- פרסום מידע של תכניות הפעולה לשנים 2013-2014 ופרסום תכנית הפעולה עם סיום השנה הקודמת לתכנית.
- שיפור יכולות החיפוש והאחזור במידע
- פרסום הערכת הממשלה על אודות יישום בפועל מול תכנון מקורי
- עידוד הציבור לבצע הערכה של עמידה ביעדים ובמטרות הקודמים
- יצירת תקן אחיד להצגת המטרות והיעדים, יישום והשלמתם, ושמירה על הכותרות של המטרות והיעדים לאורך השנים
- יצירת כלים מתקדמים יותר להצגת המידע על מנת לעזור לציבור להבין את הרציונלים וההשפעה המתוכננת של האמור בתכניות הפעולה.

¹⁷ <http://plans.gov.il/Plan2012/Pages/newWorkPlan2012.aspx>
¹⁸ הדברים נאמרו במסגרת ריאיון שערך החוקרים עם הגב' תמר פלד-אמיר, ראשת תחום בכירה חברה ושיטופי פעולה בין-מגזריים, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה.

¹⁹ הריאיון התקיים ביום 14 באוקטובר, 2013, במשרד ראש הממשלה, ירושלים.

²⁰ <http://plans.gov.il/Plan2012/Pages/newWorkPlan2012.aspx>

<http://bit.ly/1jKg7vq>

4 | הקמת מערך מדידה ובקרה ופרסום דו"ח השירות הממשלתי לציבור

ממשלת ישראל תאמץ את רמת שירותי הממשלה ותפרסם את "דו"ח השירות הממשלתי לציבור" כדי לקדם את עקרון האחידות. איסוף נתוני המדידה ופרסום השוואת הביצועים במשרדי הממשלה יאפשרו לציבור לפקח על פעילות הממשלה ולשפוט את ביצועיה, ויחייבו את המשרדים להגדיר יעדים ותכניות לשיפור.

יעדים

ממשלת ישראל תפעל לפרסום ראשון של מדד השירות הממשלתי לציבור (הגדרת רמות שונות של שירות ממשלתי לציבור) עד סוף 2012. לצורך כך תתקשר הממשלה עם ספק לביצוע שירותי המדידה – בשלושת ערוצי השירות הממשלתיים: סניפי שירות, טלפון ואינטרנט – ולביצוע שירותי עיבוד הנתונים וניתוחם.

תיאור ההתחייבות							
		משרד האוצר	מוסד מוביל	דין וחשבון			
		לא ידוע	מוסדות תומכים				
		כן	נקודות ממשק				
בינוני (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות קיימת אך אינו כולל נקודות ציון ואבני דרך ספציפיות)			פירוט ויכולת מדידה				
שיפור השירות לציבור			אתגרי מפתח	רלוונטיות			
ערכי ה- OGP							
אין	טכנולוגיה וחדשנות	אחריותיות	שיתוף הציבור			נגישות למידע	
		X					
שאיפות							
השפעה אפשרית			חדש מול קיים				
בינונית (ההתחייבות היא צעד משמעותי קדימה בתחום הרלוונטי, אולם היא מוגבלת בהיקפה)							
רמת השלמת ההתחייבות							
		השלמת בפועל	תאריך סיום:	תאריך התחלה:			
		סיום צפוי	11 באוגוסט 2013	11 באפריל 2012			
צעדים להמשך							
דרושים צעדים נוספים לקראת היישום							

מה נעשה?

התחייבות זו טרם הושלמה.

אף שהממשלה התחייבה להשלים כמה צעדים עד לסוף שנת 2012, החוקרים מצאו כי הממשלה לא עמדה בלוח זמנים זה. אולם בעת כתיבת דו"ח זה הייתה התקדמות בתחומים הבאים:

- התקשרות עם ספק שירות בתחום המדידה – המכרז הסתיים בספטמבר 2013, לאחר דחיות רבות שנבעו מהליכים משפטיים הקשורים בתוצאות המכרז.
- פרסום דו"ח ממשלתי על אודות רמת השירות הממשלתי – בשל הדחיות הנ"ל, הממשלה לא פרסמה דו"ח לציבור.
- על פי פקידי ממשלה שרואיינו, בחודש אוקטובר 2013 התקיים פיילוט במשרדי ממשלה שונים (האמורים להיבחן) על מנת לבחון את המתודולוגיה.

נציגי החברה האזרחית אשר רואיינו על ידי החוקרים הצביעו על העובדה כי נציגי הממשלה כלל לא נועצו בהם באשר להליך הפקת דו"ח המדידה. נציגים אלו אף הביעו ספק באשר לעריכתו ופרסומו של דו"ח שכזה בעתיד הנראה לעין.

נציגי הממשלה האמונים על הליך הפקת הדו"ח הביעו ביטחון שהדו"ח יפורסם בראשית שנת 2014. דחייה זו נראית מוצדקת לאור העובדה כי בשל הזמן שחלף יש לבצע כמה שינויים בקריטריונים שבוחן הדו"ח.

האם זה שינה?

מטרת ההתחייבות הייתה ליצור מנגנון חדש לבחינה ולמדידה של שירותי הממשלה. המנגנון אמור היה להוות כלי יעיל לציבור ולאפשר לו להבין ולהעריך את איכות השירות הממשלתי.

נכון להיום, לציבור בישראל אין כלי דומה או חלופה אחרת לבחינת רמת השירות הממשלתי. עובדה זו הופכת את ההתחייבות לחדשנית ולחשובה מאוד, אולם עד כה היא לא יצאה אל הפועל.

צעדים להמשך

בהתאם לאמור בדו"ח ההערכה העצמית של הממשלה והמידע שנמסר לחוקרים, הליך יצירת המנגנון לבחינה והערכה של שירותי הממשלה מתקדם²¹. בדו"ח זה אף צויין כי הספק שנבחר לביצוע שירותי המדידה החל את עבודתו במהלך השבועות האחרונים. מציאת ספק פרטי היא צעד הכרחי בכיוון הנכון אך בכל האמור להכנת הדו"ח, לא נראתה כל התקדמות שעליה ניתן לדווח.

5 | שיתוף פעולה בין הממשלה לציבור ליישומים מקוונים

ממשלת ישראל תפעל לפרסם מידע ונתונים בעלי חשיבות ציבורית (datasets), כדי לאפשר ליזמים פרטיים לפתח יישומים לטובת הציבור. כמו כן תקצה הממשלה מענקים ותמיכות לארגוני חברה אזרחית הפועלים למטרות אלו.

יעדים

מענק ממשלתי למפתחי יישומים למידע הממשלתי: ממשלת ישראל תציע מענק למפתחים שיפתחו יישומים לפרסום מידע ממשלתי ולהצגתו. המענק יינתן בהתאם לשימוש במידע המוצג בפורטל הממשלתי data.gov.il: המשך פיתוח הפורטל והוספת כלים להדמיית נתונים, להצגת גרפים, להצגת נתונים בצורה מאוחדת או בטבלאות, להורדה סטנדרטית של סדרות נתונים וליצירת ממשקי תכנות יישומים (API) סטנדרטיים עבור סדרות הנתונים.

תיאור ההתחייבות				
מוסד מוביל		הסדנה לידע ציבורי		
מוסדות תומכים		לא ידוע		
נקודות ממשק		לא		
פירוט ויכולת מדידה				בינוני (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות קיימת אך אינו כולל נקודות ציון ואבני דרך ספציפיות)
אתגרי מפתח		אין		
ערכי ה- OGP				
נגישות למידע	שיתוף הציבור	אחריותיות	טכנולוגיה וחדשנות	אין
			X	

שאיפות	
חדש מול קיים חדש	השפעה אפשרית בינונית (ההתחייבות היא צעד משמעותי קדימה בתחום הרלוונטי, אולם היא מוגבלת בהיקפה)

רמת השלמת ההתחייבות			
תאריך התחלה: 11 באפריל 2012	תאריך סיום: 11 באוגוסט 2013	השלמת בפועל סיום צפוי	

צעדים להמשך
דרושים צעדים נוספים לקראת היישום

מה נעשה?

ההתחייבות התחלקה לשלוש תתי-התחייבות:

- פרסום מידע ונתונים בעלי חשיבות ציבורית (datasets) – פורטל הממשלה (data.gov.il) מאפשר גישה ליותר מ-260 מאגרי מידע ממשלתיים הכוללים יותר מ-30 רשויות. מתוך 25 משרדי ממשלה, 7 מיועדים להעלות מאגר מידע ראשון מטעמם ו-8 העלו לכל היותר 3 מאגרי מידע מטעמם. נתונים רבים אינם כוללים תאריכים ואינם מעודכנים. הסמן המשמעותי ביותר באשר לאיכות הנתונים המוצגים הוא מערך הדירוג המאפשר לציבור לדרג את איכות הנתונים, נגישותם והשימושיות שלהם. 99% מכלל הנתונים קיבלו את הציון 2 מתוך 5 על ידי ציבור המדרגים. במהלך השנה האחרונה, עקב חוסר במשאבים והיעדר מנגנון פיקוח פנים ממשלתי, מעט מאוד נעשה על מנת לשפר את הפורטל.
- מענק ממשלתי למפתחי יישומים במידע הממשלתי – תת-התחייבות זו לא הושלמה במלואה. המשרד לשיפור השירות הממשלתי לציבור ועיריית תל-אביב ארגנו תחרות למפתחי יישומים פרטיים. התחרות נושאת פרסים בגובה ₪ 85,000 והיא הוגבלה לעיר תל-אביב בלבד²². הממשלה לא הקציבה לאירוע ה כל מימון מתוך התקציב הממשלתי, ועקב כך נערך אירוע חד-פעמי בלבד.
- תמיכה ממשלתית לארגוני חברה אזרחית – גם תת-התחייבות זו לא הושלמה. לממשלה אין כל תכנית, מבנה או תקציב ספציפי לתמיכה בארגונים. היה ניסיון אחד להעניק מימון לארגון חברה אזרחית, אך ניסיון זה לא צלח מסיבות בירוקרטיות.

אף שהממשלה החליטה לחייב את העלאת נתוני המידע לאינטרנט, החוקרים לא מצאו כל מנגנון המאפשר לממשלה לאכוף החלטה זו. בנוסף, נראה כי כל משרד ממשלתי פועל על דעת עצמו בקביעת הנתונים (אם בכלל) ייחשפו לציבור.

האם זה שינה?

התחייבות זו זכתה לפופולריות רבה בקרב ארגונים ופעילי חברה אזרחית. חלק מנציגי הארגונים אשר התראינו הביעו את הציפייה הגבוהה שלהם לשיפור מידע ונתונים בהיקף גדול, על מנת שיוכלו לפתח יישומים חדשים המבוססים על מידע זה.

היו כמה מקרים שבהם חברות פרטיות השתמשו במידע שהועלה לאתר data.gov.il על מנת ליצור כלים לשימוש במידע לטובת הציבור והשאת רווחים משימוש זה (כדוגמה ניתן לראות את השימוש של חברת "מדלך" בנתוני מקרקעין והשימוש במידע על אודות תחבורה ציבורית).

החוקרים אף רואים בפרויקט "התקציב הפתוח" דוגמה טובה לשימוש בנתונים ממשלתיים ליצירת יישומים היכולים לשרת את האינטרס הציבורי הרחב. בפרויקט זה סיפקה הממשלה את המידע ואת הנתונים בנוגע לתקציב המדינה, והסדנה לידע ציבורי השתמשה במידע זה על מנת ליצור "תפריט תקציב" יזידותי למשתמש, קל להבנה פתוח וחופשי לשימוש הציבור בחינם.

צעדים להמשך

לדעתם של החוקרים, דרושה עבודה נוספת ביישום הבסיסי של ההתחייבות. החוקרים ממליצים על הצעדים הבאים על מנת ליצור מאגר נתונים טוב ורחב יותר:

על הממשלה לדחוף ולתמרץ את הרשויות לשתף פעולה ולהעלות את נתוני המידע לאתר data.gov.il, ולתת עדיפות למידע בעל עניין ציבורי פוטנציאלי.

על הממשלה ליצור מנגנון לעדכון נתוני המידע על בסיס קבוע או לפקח על הרשויות שיעשו כן.

על הממשלה לעודד מפתחים פרטיים לפתח יישומים חדשים, המבוססים על הנתונים שמפרסמות הרשויות, על ידי מתן מענקים, סיוע ותמריצים כספיים נוספים.

יצירת הזדמנויות נוספות לשיתוף פעולה בין הממשלה לבין ארגוני החברה האזרחית ויצירת דו-שיח באשר לשאלה אילו נתוני מידע יש לפרסם לציבור ואיך יש לפרסמם.

6 | שיתוף הציבור בתהליכי גיבוש מדיניות

ממשלת ישראל תפעל להרחבת החשיפה הציבורית לתהליכי תכנון וקביעת מדיניות ותזמין את הציבור להתייחס לנושאים שעל סדר יומה.

יעדים

פיתוח תשתית טכנולוגית לשיתוף הציבור: ממשלת ישראל תשיק תשתית טכנולוגית מרכזית לשיתוף הציבור, שתועמד לרשות משרדי הממשלה. התשתית תכלול כלים שיתופיים שיאפשרו הצגת תמצית הדיונים והצגת עמדות הציבור. גיבוש מדיניות לתהליכי שיתוף הציבור: ממשלת ישראל תגבש מדיניות וכלים מסייעים למשרדי הממשלה בנוגע לאופן שיתוף הציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בתחומם. הרחבת הדיון הציבורי בתהליכי קביעת מדיניות: במהלך 2012-2013 תיזום ממשלת ישראל 50 דיונים ציבוריים לפחות, בנושאים העומדים על סדר יומה.

תיאור ההתחייבות						
משרד ראש הממשלה		מוסד מוביל	דין וחשבון			
לא ידוע		מוסדות תומכים				
כן		נקודות ממשק				
פירוט ויכולת מדידה			בינוני (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות קיימת אך אינו כולל נקודות ציון ואבני דרך ספציפיות)			
אין		אתגרי מפתח	רלוונטיות			
ערכי ה- OGP						
אין	טכנולוגיה וחדשנות	אחריותיות			שיתוף הציבור	נגישות למידע
	X				X	

שאיפות	
חדש מול קיים	השפעה אפשרית
חלק מהפעולות חדשות וחלקן קיימות	קטנה (התחייבות זו היא צעד אחד מתוך כמה צעדים, אך ניתן לראות בה צעד חיובי בתחום המדיניות הרלוונטי)

רמת השלמת ההתחייבות			
הושלמה	ממשית	מוגבלת	לא התחיל
השלמת בפועל	תאריך סיום:	תאריך התחלה:	סיום צפוי
	11 באוגוסט 2013	11 באפריל 2013	

צעדים להמשך
דרושים צעדים נוספים לקראת היישום

מה נעשה?

יישומה של התחייבות זו היה באחריותו ובסמכותו של משרד ראש הממשלה. במהלך השנה האחרונה (יולי 2012 – יולי 2013) לא נרשמה התקדמות משמעותית ביישומה של ההתחייבות.

כדי להשלים את יישום ההתחייבות, הציעו החוקרים שלושה ערוצים עיקריים לשיתוף הציבור:

• פורומים מקוונים

- [Shituf.gov.il](http://www.shituf.gov.il)²³ – בהתאם לאחת מההתחייבויות שלה ל-OGP, יצרה הממשלה אתר אינטרנט המוקדש כולו לשיתוף מידע עם הציבור וליצירת פלטפורמה לשיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות. בין היתר, שימש האתר לקבלת משובים מהציבור באשר ליישום התחייבויות הממשלה ל-OGP. כפי שתואר לעיל, אתר זה לא קודם משמעותית, ולכן מספר המגיבים בו למידע והצעות מצד הממשלה – נמוך.
- [Tazkirim.gov.il](http://www.tazkirim.gov.il)²⁴ – אתר זה, אשר עלה לאוויר בשנת 2010, מפרסם הצעות חוק הנמצאות תחת דיון, ונותן לציבור 20 יום להעיר, להגיב ולהתייחס לכל הצעת חוק. בשנה האחרונה פרסמה הממשלה 110 הצעות חוק שונות על ידי משרדי הממשלה השונים.
- [Mifratim.business.gov.il](http://www.mifratim.business.gov.il) – אתר זה מציג לציבור את כל הדרישות האחידות שבהן יש לעמוד על מנת לקבל רישיון עסק בישראל (הקמת עסק ב-10 קטגוריות שונות ו-12 תתי-קטגוריות). האתר עלה לאוויר באמצע 2013 ועדיין חסרים בו טפסים רבים הטפסים הקיימים בו זכו לתגובות מעטות, מה שכנראה נובע מהשיווק והקידום החלשים שנעשו לאתר זה בקרב בעלי העניין.
- הממשלה פיתחה פלטפורמה טכנולוגית מרכזית בשם "Gov Share" אשר בה מרכזים פורומים, קהילות מקוונות ורשתות חברתיות באתרים ממשלתיים.

החוקרים לא מצאו כל מנגנון רשמי או מאורגן אשר מפקח, מעריך או מסכם את תגובות הציבור והמשובים המתקבלים באתר מהציבור. הם אף לא מצאו כל ראייה לכך שפקידי הממשלה כלל קוראים את התגובות באתר, מעבירים אותן למשרד הממשלתי הרלוונטי ואוספים את כל התגובות הרלוונטיות לפני אישורן של הצעות החוק. המנגנון אף לא יוצר כל דו-שיח בין הממשלה ובין הציבור. הממשלה מצביעה על "המדריך להערכת השפעת הרגולציה" (RIA) אשר פורסם בשנת 2013, כסימן נוסף לקידום שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות. יש לציין כי אכן אחד מפרקי המדריך להערכת השפעת הרגולציה עוסק בהיוועצות עם הציבור בעניין זה ומפרט את הרציונלים והמתודולוגיה אשר בהיוועצות זו.

הן פקידי הממשלה והן נציגי החברה האזרחית הסכימו כי הפורומים המקוונים לא השיגו את המטרות שלשמן נועדו בתחום שיתוף הציבור. הצדדים אף מסכימים כי היעדר משאבים הולמים ורצון מצד פקידי הממשלה השפיעו על התפקוד הכללי של פורומים אלו והגבילו את יכולתם לייצר מעורבות משמעותית.

• פורום "השולחן העגול"

- פורום השולחן העגול²⁵ הוא פורום המוכוון לנושא מסוים וקיים בחמישה משרדי ממשלה שונים החל משנת 2010. כל פורום מכניס בין נציגים מהממשלה, המגזר השלישי, האקדמיה והמגזר הפרטי, ובראש כל פורום יושב מנכ"ל המשרד הממשלתי הרלוונטי.

פורומים אלו פועלים משנת 2010 ואינם חלק מהתחייבויות ישראל ל-OGP. הם יכולים להיחשב כמגלמים את רוח ה-OGP, היות שהם מצליחים להביא את דעותיהם והשקפותיהם של הארגונים השונים לתוך תהליך קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות הממשלתית. בנוסף, פורומים אלו מספקים הזדמנות לשיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות ומספקים למשרדי הממשלה שלוקחים חלק בפורומים הזדמנות לשמוע את דעותיהם והשקפותיהם של הארגונים השונים שלוקחים חלק גם הם בפורומים. פורומים אלו דנים, בדרך כלל, בנושאים הקשורים, אם במישרין ואם בעקיפין, לנושאים שנכללים בתכנית הפעולה של ישראל ל-OGP.

האם זה שינה?

התחייבות זו נתנה לציבור הזדמנות לשלב את השקפותיו והערותיו בהליך הקדם-חקיקתי ולהליך קבלת ההחלטות. יישומה של ההתחייבות היה מוגבל ביותר ולא נתן לציבור הזדמנות אמיתית לקחת חלק בתהליכי קבלת ההחלטות.

צעדים להמשך

כל שלושת הפורומים הנ"ל ממשיכים להתקיים. עבודה נוספת דרושה ביישום ההתחייבות.

החוקרים מציעים שהממשלה תבצע:

- יצירת מנגנון ברור ויעיל אשר יקבל את הערות הציבור ותגובותיו בצורה מקוונת, ויעבירם ביעילות אל המשרד הממשלתי הרלוונטי
 - במנגנון צריכה להיות אפשרות של דו-שיח בין נציגי הממשלה והציבור, תגובות הציבור צריכות להיות שקופות, ונציגי הממשלה צריכים לדווח אילו הערות מהציבור שולבו בנוסח הסופי, אילו נדחו ומהם נימוקי הדחייה.
 - קמפיין גדול לעידוד הציבור לקחת חלק בפורומים הקיימים.
- החוקרים מצאו התקדמות קלה באוגוסט 2013 (לאחר תום המועד שבוחן דו"ח זה). משרד ראש הממשלה פרסם "קול קורא"²⁶ המזמין חברות להציע את שירותיהן לייעוץ ופיתוח מנגנונים לשיתוף הציבור.

²³ <http://www.shituf.gov.il>

²⁴ <http://tazkirim.gov.il/Pages/default.aspx>

²⁵ <http://bit.ly/1bUmguE>

²⁶ <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/shituf/Pages/roundtable.aspx>

7 | הקמת יחידת חופש המידע במשרד המשפטים

ממשלת ישראל נתקלת בקשיים ביישום חוק חופש המידע, בין היתר בשל אופן הטמעת החוק ברשויות הציבוריות, חוסר תקצוב תחום זה ואי-קביעת סטנדרטים אחידים לטיפול בבקשות לקבלת מידע. יחידת חופש המידע, המוקמת בימים אלו במשרד המשפטים, הוסמכה לקבוע מדיניות רוחבית מחייבת לפרסום יזום של מידע ממשלתי וסטנדרטים לפישוט תהליכי הגשת בקשות לחופש מידע. כמו כן הוסמכה היחידה להקים ולנהל אתר אינטרנט מרכזי לחופש המידע, לקבוע קווים מנחים לפרסום מידע יזום בידי הממשלה, לקיים ימי עיון ולהעניק ייעוץ מקצועי לממונים על חופש המידע ביחידות הממשלה ובמגזר הציבורי, לברר תלונות נגד משרדי הממשלה בעניין אכיפת חוק חופש המידע בעניינים מסוימים, ולפעול להגברת המודעות הציבורית לנושאי חופש המידע. מנהלת היחידה מונתה בחודש נובמבר 2011.

יעדים

סיום הקמת היחידה וגיוס עובדיה. גיבוש מדיניות והכנת תכניות העבודה הראשונות. מיסוד פעילות שוטפת מול הממונים על חופש המידע במשרדי הממשלה ובמגזר הציבורי. הקמת אתר האינטרנט המרכזי לחופש המידע. הכנת ימי עיון והשתלמויות לעובדי המגזר הציבורי.

תיאור ההתחייבות				
משרד המשפטים		מוסד מוביל	דין וחשבון	
לא ידוע		מוסדות תומכים		
כן		נקודות ממשק		
פירוט ויכולת מדידה			בינוני (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות קיימת אך אינו כולל נקודות ציון ואבני דרך ספציפיות)	
שיפור השירות לציבור, הגברת היושרה הציבורית		אתגרי מפתח	רלוונטיות	
ערכי ה- OGP				
אין	טכנולוגיה וחדשנות	אחריותיות		
		X		X
שאיפות				
השפעה אפשרית			חדש מול קיים	
בינונית (ההתחייבות היא צעד משמעותי קדימה בתחום הרלוונטי, אולם היא מוגבלת בהיקפה)			חלק מהפעולות הן חדשות וחלקן קיימות	
רמת השלמת ההתחייבות				
		השלמת בפועל	תאריך סיום:	תאריך התחלה:
לא התחיל		סיום צפוי	11 באוגוסט 2013	11 באפריל 2012
צעדים להמשך				
התחייבות חדשה המבוססת על יישום והטמעה קיימים				

מה נעשה?

קמפיין אזרחי למען גישה למידע הסתיים בהחלטת ממשלה²⁷ אשר ייסדה את הקמתה של היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים. אף שארגוני החברה האזרחית לחצו על הקמת נציבות חופש מידע עצמאית ובלתי-תלויה, בחרה הממשלה להקים יחידה פנים ממשלתית לתיאום נושאי חופש המידע. יחידה זו מהווה התקדמות (גם אם עדיין מוגבלת) בענייני חופש המידע בישראל.

תקציב היחידה לחופש המידע לשנת 2012 עמד על כחצי מיליון ₪ ואוישו בה עד כה ארבעה תקנים נוסף על ראשת היחידה שנבחרה כבר בשנת 2011.

כמה פעילויות נעשו על ידי היחידה:

- פרסום הנחיות באשר לתפקוד הממונים על חופש המידע במשרדי הממשלה.
 - הקמת אתר אינטרנט ובו מידע על אודות היחידה, הנחיות, חקיקה רלוונטית, פסיקה רלוונטית, מידע שימושי נוסף לציבור.
 - הקמת פורום מקצועי לממונים על חופש המידע במשרדי הממשלה. הפורום מתכנס כל שלושה חודשים. קיום שני סמינרים לממונים ברשויות הציבוריות (נוסף על שני סמינרים שהתקיימו קודם לתקופה שבוחן דו"ח זה ואחד שהתקיים לאחריה).
 - היחידה ציינה את "יום חופש המידע השנתי" באירוע בכנסת בנוכחות שרת המשפטים ויו"ר הכנסת.
 - היחידה פרסמה את דו"ח חופש המידע השנתי.
 - נציגי היחידה לקחו חלק בפורומים ממשלתיים רחבים יותר בנושאי ממשל פתוח. היחידה אף מציעה ייעוץ שוטף לממונים על חופש המידע במשרדי הממשלה וברשויות הציבוריות.
 - התמודדות עם תלונות נגד משרדי ממשלה בגין אי-מתן מענה לבקשות חופש מידע במועדים הקבועים בחוק ובגין דרישות אגרה מופרזות.
- לדעת החוקרים, מדובר בהתפתחות מרשימה ביותר, היות שעד להקמת היחידה, שום גוף ממשלתי לא היה מוסמך ליצור ולתכנן מדיניות בתחום חופש המידע. אולם גם התפתחות זו עורנה מוגבלת בהיקפה היות שמרבית פעולות היחידה עסקו בעניינים טכניים, וחשוב מכך, ליחידה אין סמכות לטפל בתלונות הציבור שהן מהותיות ולא טכניות. נתון זה מסביר את מספר התלונות הנמוך יחסית שהתקבל ביחידה המציבור באשר לתפקודן של הרשויות השונות בתחום חופש המידע. נכון למועד כתיבת דו"ח זה, היחידה קיבלה 26 פניות – 17 מאזרחים פרטיים, 8 מארבעה ארגונים שונים ותלונה אחת התקבלה מרשות ציבורית אחרת.²⁸

האם זה שינה?

כפי שנכתב במשפט הפתיחה של התחייבות זו, "ממשלת ישראל נתקלת בקשיים ביישום חוק חופש המידע". הקמת היחידה נראתה ואף היוותה בפועל צעד קדימה בדרך להתגבר על קשיים אלו.

יש להדגיש כי ליחידה לא הוקנו כל סמכויות אכיפה, וקווי הפעולה שלה נראים לעתים כהמלצות בלבד. יתרה מכך, ליחידה אף לא הוקצב תקציב קבוע, והדבר מנע ממנה לצאת בקמפיין ציבורי להעלאת המודעות לחופש המידע. הממשלה פועלת לשיפור אתר האינטרנט של היחידה, ואתר חדש אף הושק בינואר 2014 (מחוץ לתקופת הבחינה של דו"ח זה). האתר הופך את הליך הגשת בקשות חופש המידע לנגיש ופשוט יותר.

²⁷ <http://bit.ly/19hJ8uo>
²⁸ <http://bit.ly/1JmHkv>

לראשונה, הציעה היחידה תמיכה מקצועית לממוני חופש המידע במשרדי הממשלה. היחידה ייסדה תשתית מקצועית לתפקודם של הממונים במשרדי הממשלה. אף שהממונים רשאים לפעול בהתאם להנחיות היחידה או להתעלם מהן לחלוטין, נראה כי רובם מעריכים את הצעות היחידה ומודים שהשירות שהיא מציעה הצליח לגשר על הפערים שביישום חוק חופש המידע.

יש להדגיש כי יישום התחייבות זו עד ליום כתיבת דו"ח זה תרם רבות בעיקר לממונים הפועלים בתחום חופש המידע אך פחות לציבור הרחב אשר ברובו אינו מודע כלל לקיומה של היחידה.

צעדים להמשך

לדעת החוקרים, יש לאמץ התחייבות חדשה, בהסתמך על זו הקיימת. מומלץ כי המדינה תבצע את הפעולות הבאות:

- הרחבה משמעותית של משאבי היחידה, לרבות כוח אדם וסמכויות.
- חשוב מכך, יש להעניק ליחידה את הסמכות לחקור תלונות בכל התחומים הקשורים לחופש המידע, ויש לחייב את הממונים במשרדי הממשלה לציית לממצאי החקירות ולמסקנותיהם.
- יש להפוך את ההנחיות וההמלצות הניתנות לממונים למחייבות.
- על היחידה להפוך את הליך הגשת הבקשות לקל ונוח. האתר החדש שהושק בינואר 2014 הוא צעד חשוב בכיוון זה, ורק בעתיד נדע אם מהלך זה נתמך על ידי משרדי הממשלה.
- יש לשקול הפיכת היחידה לנציבות עצמאית ובלתי-תלויה.

8 | פיתוח תשתיות טכנולוגיות להספקת שירותי ממשלה

ממשלת ישראל תאפשר הספקת מידע ושירותים אישיים באמצעים מקוונים, תוך כדי שמירה מיטבית על פרטיות הנתונים ונקיטת אמצעים המבטיחים את זיהוי הלקוח ברמת ודאות גבוהה.

יעדים

בחירת וקביעת סטנדרטים למערכת לזיהוי אזרח מרחוק, העומדת בקריטריונים מחמירים של אבטחת מידע והמתבססת על שימוש בתעודת זהות חכמה. עד לחלוקת תעודות זהות חכמות ייבחנו חלופות להזדהות לצורך קבלת מידע אישי ושירותי ממשלה, שיעמדו בקריטריונים האמורים. פיתוח שרת הטפסים והתשלומים הממשלתי - ממשלת ישראל תמשיך לפעול לפיתוח ולהנגשה של 120-150 שירותי טפסים חדשים. פיתוח תשתיות למידע ולשירותים ממשלתיים באמצעות מכשירי סלולר - במהלך 2012-2013 תבחן ממשלת ישראל טכנולוגיות מתאימות לפיתוח יישומים ממשלתיים לעולם הסלולר ולפיתוח תשתית מרכזית שתאפשר ליחידות הממשלה לפתח יישומים סלולריים.

תיאור ההתחייבות				
מוסד מוביל		משרד האוצר (מנהל מערכות המידע הממשלתי - CIO)		
מוסדות תומכים		לא ידוע		
נקודות ממשק		כן		
פירוט ויכולת מדידה				
בינוני (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות קיימת אך אינו כולל נקודות ציון ואבני דרך ספציפיות)				
אתגרי מפתח		שיפור השירות לציבור		
רלוונטיות				
ערכי ה- OGP				
נגישות למידע	שיתוף הציבור	אחריותיות	טכנולוגיה וחדשנות	אין
				X
שאיפות				
חדש מול קיים		שילוב של פעולות חדשות וקיימות		
השפעה אפשרית		בינונית (ההתחייבות היא צעד משמעותי קדימה בתחום הרלוונטי אולם היא מוגבלת בהיקפה)		
רמת השלמת ההתחייבות				
תאריך התחלה:	11 באפריל 2012	תאריך סיום:	11 באוגוסט 2013	השלמת בפועל
		סיום צפוי		
צעדים להמשך				
ניסוח ההתחייבות מחדש כך שתהא יותר אפשרית לביצוע ולמדידה				

מה נעשה?

התחייבות זו כוללת 3 צעדים משמעותיים אשר חייבים להתבצע על מנת להשלים את יישום ההתחייבות, כדלקמן:

- בחינה וקביעה של סטנדרטים למערכת לזיהוי אזרח מרוחק, העומדת בקריטריונים מחמירים של אבטחת מידע והמתבססת על שימוש בתעודות זהות חכמה²⁹.

ממשלת ישראל פתחה בקמפיין לאומי לעידוד הציבור לקבל "תעודות זהות חכמות". מערכת E-GOV היא הרשות המוסמכת והאחראית להנפקת התעודות החכמות. תעודות אלו יאפשרו לאזרחי ישראל ולתושביה המחזיקים בהן, לקבל שירותים ממשלתיים מקוונים בצורה מאובטחת.

בנוסף, האפשרות להשתמש בתעודה החכמה כתעודה אישית מקוונת תיכנס לפעולה החל מאמצע 2014. פרויקט זה העלה חששות רבים והתנגדות בקרב החברה האזרחית, כפי שיורחב בהמשך.

- פיתוח 120-150 טפסים מקוונים חדשים³⁰.

שירותי הטפסים הממשלתיים פעילים משנת 2005. אתר זה מאפשר לציבור להגיש טפסים רשמיים בצורה מקוונת למגוון רשיות ממשלתיות, המציעות מגוון שירותים ממשלתיים, והכול בצורה קלה, זולה ומהירה. נכון להיום, ישנם 2,440 טפסים שונים באתר. 1,500 מהם ניתן למלא ולהגיש בצורה מקוונת. במהלך השנה האחרונה הועלו 203 טפסים אלקטרוניים חדשים לאתר.

- בחינת טכנולוגיות מתאימות לפיתוח יישומים ממשלתיים לעולם הסלולר ולפיתוח תשתית מרכזית שתאפשר ליחידות הממשלה לפתח יישומים סלולריים³¹.

E-GOV מפתחת תשתית אחידה ליישומים סלולריים למשרדי הממשלה, כדי לקצר את זמן פיתוח היישומים ולהפחית את עלותם; ליצור תבניות ממשלתיות לסלולר בסטנדרט אחיד; להבטיח את אבטחת המידע של היישומים והשירותים. בנובמבר 2012 E-GOV העלתה את יישום תשלומי הממשלה, המאפשר לציבור לבצע 7 תשלומים שונים ל-4 רשויות ממשלה שונות.

האם זה שינה?

כפי שנאמר לעיל, התחייבות זו אינה מבהירה כיצד יישומה עשוי לקדם את עקרונות הליבה של ה- OGP ובהם שקיפות, שיתוף ואחריות.

לאחר קריאת דו"ח הממשלה על עמידה ביעדי תכנית הפעולה, החוקרים מצאו עלייה קבועה בשני מדדים חשובים:

- מספר הטפסים שהוריד הציבור מאתרי הממשלה המקוונים – החוקרים מצאו עלייה קבועה בכל שנה בשש שנים האחרונות במספר הטפסים שהורדו על ידי הציבור מאתרי הממשלה המקוונים.
- סך התשלומים שבוצעו באמצעות אתר התשלומים הממשלתי – בדומה לעלייה הקבועה לעיל, החוקרים מצאו גם עלייה בסך התשלומים שהתקבלו באמצעות אתר התשלומים הממשלתי בכל שנה במשך 8 השנים האחרונות (העלייה שנרשמה בין השנים 2012-2013 עמדה על 20% לאחר התאמת המדד).

לדעת החוקרים, העלייה בשימוש בטפסים המקוונים ובשירות התשלומים המקוון מהווה ראיה לדרישה מצד הציבור לקימו של מאגר טפסים ממשלתי מקוון וכן דרישה לקימו של ערוץ תשלומים פשוט, קל ומאובטח לביצוע תשלומים ממשלתיים מקוונים. יצירת מאגר נתונים ואתר תשלומים מקוון

תעזור לספק לציבור כלי פשוט, מהיר, זול וקל לשימוש, ותעזור לשפר את שירותי הממשלה לציבור.

פרויקט "התעודה החכמה" – על פי דיווחי הממשלה, הנפקת התעודות החכמות עלתה על הציפיות כאשר 100,000 אזרחים ותושבים בחרו לקבל לידיהם תעודת זהות חכמה (הנפקת התעודות החכמות היא התנדבותית ואינה חובה בחוק). אולם החוקרים מצאו מעט ראיות לטיבה של הטכנולוגיה המשמשת ליצירת גישה מאובטחת לשירותי הממשלה המקוונים באמצעות התעודה החכמה.

צעדים להמשך

על אף ההתקדמות שנעשתה, עבודה נוספת דרושה ביישומה של התחייבות זו.

החוקרים שמעו מפי נציגי החברה האזרחית ספקות והתנגדויות רבות באשר לשימוש בתעודות זהות החכמות.

לדעתם של נציגי החברה האזרחית, חסרונותיו של פרויקט התעודה החכמה עולים על יתרונותיו. כך, לדוגמה, כמה נציגים הביעו את חששם בדבר יישום פרויקט זה, ובייחוד בדבר יכולתה של הממשלה לאבטח מידע פרטי אשר ייגור על ידי הממשלה כתוצאה ישירה של השימוש בתעודות החכמות. לדעת החוקרים, יש מן האמת בחששות אלו, בהתבסס על מקרים בעבר שבהם נמצאו "דליפות" במאגרים ממשלתיים. נתון זה קשור במישרין ללבו של נושא "התעודה החכמה" ומתפרש מעבר לתחום הערכת פעולות הממשלה כחלק מאספקת שירותי ממשלה באמצעות תעודה חכמה. אולם החוקרים מוצאים עניין רב בעובדה שבקמפיין הממשלתי לעידוד הציבור לקבלת תעודות חכמות מוזכרת האפשרות לקבל גישה לשירותים ממשלתיים באמצעות התעודות החכמות כיתרון משני, ואילו המטרות העיקריות של הנפקת התעודות החכמות הן מניעת גנבת זהות וזיוף מסמכים³².

בהערכתם מצאו החוקרים יישום אחד בלבד אשר פותח על ידי הממשלה (יישומן השירותים הממשלתי הנזכר לעיל). בהתאם לאמור בדו"ח הממשלה על עמידה ביעדי תכנית הפעולה ישנן שתי אבני דרך חשובות ליישומה העתידי של התחייבות זו:

- עד לסוף שנת 2013 יישומים נוספים יהיו מוכנים לשימוש הציבור.
- עד לסוף שנת 2014 15 יישומים חדשים יהיו מוכנים לשימוש.

החוקרים מסכימים עם השקפותיהם של נציגי החברה האזרחית ונציגי הממשלה. על מנת להשלים את יישומה של התחייבות זו החוקרים ממליצים על השלמתן של שתי אבני הדרך הנזכרות לעיל ועל העמדתם של היישומים החדשים לרשות הציבור. מערכת זיהוי חכם טובה יותר ויישומים בתחום זה יכולים ליצור הזדמנויות לשיתוף הציבור ולשפר את הגישה למידע בתהליכים בירוקרטיים ובתהליכי קבלת החלטות.

<http://bit.ly/18mmiU3> ²⁹

<http://bit.ly/J6RIHH> ³⁰

<http://bit.ly/IFLQjd> ³¹

³² לדוגמה ראה את ההסברים המצויים באתר הממשלתי בעניין תעודות זהות חכמות:

<http://smartid.gov.il/english/Publications/Pages/Explanatory.aspx>

9 | ועדה בין-משרדית לשיפור תהליכי עשיית עסקים

ועדת היגוי לשיפור תהליכי עשיית עסקים בישראל תוקם בשנת 2012 ותפעל להשקת "פורטל העסקים" שיכלול מידע מקיף, מפורט ומרוכז על אודות שירותים לעסקים. בנוסף, הוועדה תמשיך לבחון תהליכים חוצי משרדים כדי להפחית את הנטל הביורוקרטי ולשפר את השירות הניתן לעסקים.

יעדים

השקת פורטל עסקים שיכלול מידע מקיף, מפורט ומרוכז על אודות שירותים לעסקים.

בחינת תהליכים חוצי משרדים כדח להפחית את הנטל הביורוקרטי ולשפר את השירות הניתן לעסקים.

תיאור ההתחייבות						
משרד האוצר		מוסד מוביל	דין וחשבון			
לא ידוע		מוסדות תומכים				
כן		נקודות ממשק				
נמוך (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות היכולה להתפרש כמדידה עם תרגום מצד הקורא)			פירוט ויכולת מדידה			
שיפור השירות לציבור		אתגרי מפתח	רלוונטיות			
ערכי ה- OGP						
אין	טכנולוגיה וחדשנות	אחריותיות			שיתוף הציבור	נגישות למידע
						X

שאיפות

חדש מול קיים קיים	השפעה אפשרית קטנה (התחייבות זו היא צעד אחד מתוך כמה צעדים, אך ניתן לראות בה צעד חיובי בתחום המדיניות הרלוונטי)
-------------------	--

רמת השלמת ההתחייבות

	השלמת בפועל סיום צפוי	תאריך סיום: 11 באוגוסט 2013	תאריך התחלה: 11 באפריל 2012
--	--	---------------------------------------	---------------------------------------

צעדים להמשך

דרושים צעדים נוספים לקראת היישום

מה נעשה?

התחייבות זו לא הושלמה. ועדה בין-משרדית לשיפור תהליכי עשיית עסקים אשר אמורה הייתה לקום בשנת 2012 לפי לשון ההתחייבות, הוקמה בפועל כבר בשנת 2010. פורטל העסקים אשר צריך היה לעלות בשנת 2012 מעולם לא הושק. החוקרים לא יכלו למצוא ראיות שיצביעו על פעילות הוועדה, אולם נמצאו מסמכים בדבר החלטת ממשלה בדבר קידום תהליכי עשיית עסקים בישראל, פישוטם וייעולם. מסמכים אלו לא מוקדו לעניין הממשל הפתוח בישראל, למעט אולי סעיף אחד בהחלטת הממשלה אשר עסק בהקמת תשתית תקשורת מאובטחת להעברת הודעות ומידע בין משרדי הממשלה והמגזר העסקי. גם בעניין זה נשמעו ביקורות כי רק גופים מוסדיים גדולים כגון בנקים וחברות ביטוח משתמשים בכלי זה (כך לפי דו"ח הממשלה על עמידה ביעדי תכנית הפעולה) והוא אינו ממשש חברות קטנות הצריכות גישה חופשית למאגרי המידע הממשלתיים. מציאות זו מעלה תהיות באשר לאיזון שבין פרטיות ליעילות בשיתוף מידע.

כפי שנוסח בגוף ההתחייבות, על הוועדה להשיק פורטל עסקים המספק למגזר העסקי בישראל הזדמנות למצוא את כל המידע הנחוץ באתר אחד מרוכז. נכון לכתיבת דו"ח זה, רק עמוד אחד ובו כמה קישורים לרשויות אחרות נמצא באתר, והחדשות המוצגות באתר אינן מעודכנות (החדשות ה"טריות" ביותר מציגות ידיעות בנות 10 חודשים). דו"ח ההתקדמות מטעם הממשלה בעניין השקת הפורטל החדש מתוכנן לצאת באמצע 2014.

האם זה שינה?

הפחתת הנטל הבירוקרטי היא תמיד רעיון טוב השווה את המאמץ, אך כפי שנאמר, התחייבות זו אינה קובעת באופן ברור כיצד יישומה יתרום לקידום ערכי הליבה של ה-OGP: שקיפות, שיתוף ואחריותיות.

דו"ח הממשלה על עמידה ביעדי תכנית הפעולה בעצמו קובע כי התחייבות זו נוגעת יותר בנושאי הפחתת הבירוקרטיה מאשר בהליכי ממשל פתוח. החוקרים ממליצים שלא לכלול התחייבות זו בתכניות פעולה עתידיות של ה-OGP, אלא אם כן רכיבי בירור של נגישות למידע או אחריותיות יתווספו אליה (לדוגמה, מידע על אודות רישוי עסקים יהפוך לזמין בצורה מקוונת).

צעדים להמשך

המטרות והיעדים שהוצבו על ידי הממשלה לא הושגו, ועל כן יש לחזקם. על מנת לעמוד במטרתה העיקרית של התחייבות זו, פורטל העסקים חייב לעלות לאוויר כמה שיותר מהר. הממשלה צריכה למצוא את התקציב לפרויקט זה כדי להשלים את יישומה של ההתחייבות ובכך לסיים את פעולת הוועדה שנמשכת מזה 4 שנים.

אולם, כפי שנזכר לעיל, לדעת החוקרים אין לראות בהתחייבות זו חלק מהמאמץ הכולל בנושא ממשל פתוח.

10 | נקודת מפגש לאזרח – קשר ממשלתי (נמ"ל)

במסגרת פרויקט זה תיבחן במהלך שנת 2012 האפשרות להקים מרכז מענה טלפוני לקבלת מידע על שירותי הממשלה. המידע שיימסר יתבסס על קטלוג השירותים המקוון. לצורך כך, יתבצע אפיון של הפרויקט, וכן יתבצעו בדיקת תועלתו ועלותו. במהלך השנה תחליט הממשלה אם לבצע את הפרויקט, וכן ייבחנו שלבי המשך אפשריים לפרויקט. כמו כן, תיבחן האפשרות לספק במסגרת הנמ"ל שירותים בסיסיים כגון זימון תורים, ביצוע תשלומים, מילוי טפסים וכן ניתוב ומעקב אחר אופן הטיפול בפניות הציבור במשרדי הממשלה, עד להשלמת הטיפול בפניות אלו.

יעדים

אפיון מפורט של הפרויקט יוצע וייבחנו אפשרויות הביצוע ועלויותיו. כמו כן תיבחן האפשרות לשלב את הנמ"ל במרכזי מענה טלפוניים קיימים הפועלים ביחידות ממשלתיות, וליצור מרכז מענה ממשלתי אחד מרכזי.

בחינת האפשרות לפרסום מרכז להתקשרות עם חברה מפעילה של השירות הטלפוני.

תיאור ההתחייבות					
משרד האוצר		מוסד מוביל		דין וחשבון	
לא ידוע		מוסדות תומכים			
כן		נקודות ממשק			
בינוני (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות קיימת אך אינו כולל נקודות ציון ואבני דרך ספציפיות)				פירוט ויכולת מדידה	
שיפור השירות לציבור				אתגרי מפתח	
ערכי ה- OGP					
אין	טכנולוגיה וחדשנות	אחריותיות	שיתוף הציבור	נגישות למידע	רלוונטיות
	X			X	
שאיפות					
השפעה אפשרית				חדש מול קיים	
אפשרות העתקה (ההתחייבות מצריכה ביצוע רפורמה אשר ביכולתה לשנות את המציאות בתחומים הרלוונטיים)				חדש	
רמת השלמת ההתחייבות					
			השלמת בפועל	תאריך סיום:	תאריך התחלה:
			סיום צפוי	11 באוגוסט 2013	11 באפריל 2012
צעדים להמשך					
תיקון ההתחייבות כך שתהא בעלת השגה ומדידה יותר					

מה נעשה?

זה כמה שנים עומד לדיון הרעיון ליצור מרכז ממשלתי מרכזי שיציע לציבור מקור מרכזי אחד שבו ניתן יהיה לקבל מידע מכלל רשויות הממשלה. החלטת ממשלה מאוגוסט 2010 הורתה על השקת פיילוט למרכז קשר ממשלתי³³. התכנית הוצגה לציבור באמצעות האתר הממשלתי shituf.gov.il בתוך חודשים אחדים מפרסום ההחלטה³⁴. הרעיון להקים מרכז קשר ממשלתי היה פרי זמתו של השר לשעבר מיכאל איתן אשר ראה במרכז קשר ממשלתי כלי חיוני לציבור (את ההשראה לכך קיבל השר איתן בעת ביקורו בניו-יורק, שם ביקר במרכז הקשר העירוני - 311).

יש להדגיש כי לשון ההתחייבות אינה החלטית ומשתמשת בעיקר בביטויים כגון "הממשלה תיבחן" ו"הממשלה תחליט האם לפעול" ועוד. אפילו עם מטרות צנועות שכאלה, החוקרים מצאו כי התחייבות זו הושלמה בחלקה בלבד. בהתאם לעמדת פקידי הממשלה, פרטי הפרויקט כבר תוכננו וביכולתם לשמש כבסיס למרכז עתידי שיפורסם. אולם ניתוח עלויות מעולם לא בוצע. בנוסף, מכרז למציאת נותני השירותים טרם פורסם, ואף לא יוחד כל תקציב לכך.

בשיחות "שלא לפרוטוקול" הביעו כמה פקידי ממשלה הסתייגויות באשר לנחיצותו של פרויקט שכזה ואף הביעו ספקות באשר לאפשרות ביצועו. דעות אלו חשפו את המורכבות הכרוכה בהקמת מקור מרכזי לכל המידע הממשלתי ללא קטלוג אחיד ומלא של שרותי הממשלה וללא מאגר מידע אחד מרכזי של כלל משרדי הממשלה המציע מידע על כלל השירותים שניתן יהיה לקבל באמצעות הנמ"ל. הסתייגויות אלו יכולות להסביר את קצב ההתקדמות האטי של הפרויקט עד היום.

האם זה שינה?

יוזמי תכנית הפעולה הממשלתי ראו בהתחייבות זו הזדמנות ליצירת שינוי. החוקרים מאמינים כי היא אכן הייתה יכולה ליצור את השינוי המיוחל, אם הייתה מיושמת כראוי. יישום ההתחייבות יכול היה לעזור לשכבות החלשות באוכלוסייה לנווט טוב יותר במסדרונות הבירוקרטיה הממשלתית ולהעלות את רמת השמירה על זכויות האזרח (בנמ"ל היה אמור להימצא המידע השלם בדבר הזכויות וחשוב מכך, כיצד לקבל את שמגיע להם, באופן נגיש).

היות שהתחייבות זו ממוקדת יותר בתכנון מאשר בביצוע הנראה לעין, ומכיוון שהתכנון עצמו מתקדם לאט, יכולים החוקרים להסיק בקלות שלישום התחייבות זו לא הייתה כל השפעה ממשית על הציבור או על רשויות הממשלה. אף שהתכנית להקים מרכז קשר ממשלתי נדונה בפורומים ציבוריים מקוונים בנקודת זמן מסוימת (בשנת 2010, הרבה לפני התקופה הרלוונטית לדו"ח זה) ואף עוררה עניין מסוים, ניתן להגיד כי לא נרשמה כל מעורבות ציבורית בתכנית בתקופה הרלוונטית לדו"ח זה או לאחריה.

צעדים להמשך

אם בכוננת הממשלה להשלים את יישומה של התחייבות זו, יהיה עליה לבצע כמה צעדים חיוניים:

- קביעת תקציב לפרויקט.
- יצירת קטלוג שירותים ממשלתיים (התחייבות מס' 11), תנאי מקדים ליישומה של התחייבות, אותה יש להשלים מהר ככל האפשר.
- ניסוח התחייבויות ממשיות נוספות אם אכן תחליט הממשלה להתקדם עם יישומה של התחייבות זו (כדוגמת לוחות זמנים פרטניים לפרסום מכרז והשקת שלב הפיילוט).

11 | קטלוג מקוון של שירותי הממשלה

קטלוג מקוון המבוסס על מערכת תכנים שיתופית. הקטלוג יכלול מידע מגוון על שירותי ממשלה, בממשק אחיד, מחולק לשדות מידע קבועים. בקטלוג ייכלל מידע על תיאור השירות, על תנאי הזכאות, על מועדי קבלת השירות ומקום קבלתם, וכן תגובות גולשים ומידע מבעלי עניין נוספים בחברה האזרחית. היחידות הממשלתיות יעדכנו את המידע הכלול בקטלוג באופן שוטף. בשלב מאוחר יותר יציג הקטלוג קישור לשכבות מידע נוספות, הכוללות מידע מורכב יותר בנושא זכויות, מחשבוני, סימולטורים ומנועי חיפוש.

יעדים

צוות ההקמה של הפרויקט מאויש בימים אלו, ובמהלך 2012–2013 יתבצע פיילוט להקמת קטלוג השירותים בשלושה עד עשרה משרדי ממשלה המספקים שירותים רבים לציבור.

תיאור ההתחייבות				
מוסד מוביל		משרד האוצר		
מוסדות תומכים		לא ידוע		
נקודות ממשק		כן		
פירוט ויכולת מדידה		נמוך (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות היכולה להתפרש כמדידה עם תרגום מצד הקורא)		
אתגרי מפתח		שיפור השירות לציבור		
רלוונטיות				
ערכי ה- OGP				
נגישות למידע	שיתוף הציבור	אחריותיות	טכנולוגיה וחדשנות	אין
X				
שאיפות				
חדש מול קיים		חדש		
השפעה אפשרית		קטנה (התחייבות זו היא צעד אחד מתוך מספר צעדים אך ניתן לראות בה צעד חיובי בתחום המדיניות הרלוונטי)		
רמת השלמת ההתחייבות				
תאריך התחלה:	תאריך סיום:	השלמת בפועל		
11 באפריל 2013	11 באוגוסט 2013			
סיום צפוי				
צעדים להמשך				
דרושים צעדים נוספים לטובת היישום				

מה נעשה?

כבר מראשיתה, נוסחה התחייבות זו בצורה צרה ושתי היעדים היחידים במסגרת ההתחייבות הם:

- איש צוות להקמת הפרויקט – בחודש דצמבר 2012 אוישו תקני צוות הפרויקט במשרד האוצר.
 - פיתוח פיילוט לפרויקט – פיילוט הושק במהלך דצמבר 2012 וכלל ארבעה משרדי ממשלה. במהלך הפעלת הפיילוט, נבחרו 200 השירותים הממשלתיים המקוונים הפופולריים ביותר להיות הראשונים שיופיעו בקטלוג של 2014.
- בשל מורכבותו של הקטלוג (הן בשל איסוף המידע והן בשל הניסיון ליצור קטלוג ייחודי למשתמש), נדחה מועד ההשקה לשנת 2014³⁵.

האם זה שינה?

כפי שהוסבר לעיל, בהתאם לעמדת הממשלה, התחייבות זו היא "חלק מהמאמץ הכולל בנושא ממשל פתוח". החוקרים מסכימים עם עמדה זו. ביכולתו של הקטלוג המקוון להפוך לכלי שימושי לציבור ולהוות פלטפורמה לשיתוף פעולה בין הממשלה והחברה האזרחית, לספק שירותים ולחלוק ידע וניסיון.

אולם מידע בדבר יישומו של פרויקט הפיילוט לא פורסם והחוקרים לא יכלו לבחון את ביצועו. בנוסף, אף אחד מבעלי העניין שהחוקרים נפגשו עמם לא הוזמן לקחת חלק בפרויקט הפיילוט, ולכן לא היה ביכולתם לספק כל מידע באשר ליישום הפרויקט.

החוקרים לא יכלו למצוא כל פרט או מידע לגבי השירותים המסופקים בפרויקט הפיילוט או לגבי היקף שיתוף הציבור בפיילוט.

צעדים להמשך

לפי דברי נציגי הממשלה, הקטלוג יושק בשנת 2014 (לא ניתן תאריך יעד מדויק). הממשלה מבצעת מחקר באמצעות סקרי דעת קהל (בשונה מהיועצות עם החברה האזרחית) על מנת לבנות את הקטלוג בצורה השימושית ביותר³⁶.

יש לזכור כי יצירת הקטלוג נראית צעד הכרחי בתהליך יצירת מרכז הקשר הממשלתי (נמ"ל – התחייבות מס' 10), ועל כן ניתנת דחיפות לקידום יצירת הקטלוג מהר ככל האפשר. התחייבות זו יכולה להתמזג עם התחייבות מס' 10 בתכנית פעולה עתידית, אשר ממילא מבוססת עליה (אף שיכולות להיות לה השלכות רחבות יותר). בהתעלם מסיווגה, ממליצים החוקרים כי המכרז לביצוע הקטלוג יפורסם מהר ככל האפשר וכן כי תוגדר מסגרת זמנים ברורה להשלמת פרויקט.

³⁵ דו"ח הממשלה על עמידה ביעדי תכנית הפעולה, עמ' 10-11.

³⁶ מתוך ריאיון עם הגב' צופית חי, ראשת היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הביורוקרטי; 8.10.13, משרד האוצר, ירושלים.

12 | הקמת יחידת השירות הממשלתי לציבור

בימים אלו מקימה הממשלה יחידת מטה מרכזית לשיפור השירות הממשלתי לציבור. היחידה תופקד על פיתוח תורת שירות לקוחות ממשלתית, על קביעת סטנדרטים ועל פיתוח פרויקטים מרכזיים לשיפור השירות. היחידה תפעיל מערך מדידה ובקרה על שירותי הממשלה ותפרסם את מדד השירות הממשלתי לציבור. היחידה תספק הנחיה מקצועית ותתאם את פעילותה מול הגורמים המופקדים על השירות ביחידות הממשלה השונות.

יעדים

הממשלה תשלים את הקמת היחידה, איוש המשרות וכתבי תכנית העבודה המפורטות של היחידה.
 היחידה תבצע תהליך מדידה שוטף באשר לרמת השירות ביחידות הממשלה ותפרסם את דו"ח השירות הממשלתי לציבור לשנת 2012.
 היחידה תקיים פעילות שוטפת מול משרדי הממשלה, כדי לקבוע תקן מחייב ומוסכם לרמות השירות הנדרשות ביחידות השונות.

תיאור ההתחייבות					
		מוסד מוביל	משרד האוצר		דין וחשבון
		מוסדות תומכים	לא ידוע		
		נקודות ממשק	כן		
פירוט ויכולת מדידה			נמוך (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות היכולה להתפרש כמדידה עם תרגום מצד הקורא)		
		אתגרי מפתח	שיפור השירות לציבור		
רלוונטיות					
ערכי ה- OGP					
אין	נגישות למידע	שיתוף הציבור	אחריותיות	טכנולוגיה וחדשנות	אין
			X		
שאיפות					
חדש מול קיים		השפעה אפשרית			
חדש		בינונית (ההתחייבות מהווה צעד משמעותי קדימה בתחום הרלוונטי אולם היא מוגבלת בהיקפה)			
רמת השלמת ההתחייבות					
תאריך התחלה:	תאריך סיום:	השלמת בפועל		השלמה	
11 באפריל 2012	11 באוגוסט 2013	סיום צפוי		<div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%;"> לא התחיל מוגבלת ממשית הושלמה </div>	
צעדים להמשך					
דרושים צעדים נוספים לקראת היישום					

מה נעשה?

יישומה של התחייבות זו הושלם ברובו, אך יש לנקוט צעדים נוספים על מנת להפוך התחייבות זו ליעילה מנקודת מבטו של הציבור.

במהלך השנה האחרונה הקימה הממשלה את "היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הביורוקרטי" במשרד האוצר³⁷.

במהלך השנה האחרונה התמקדה היחידה ביצירת קווים מנחים רשמיים, אחידים ומפורטים לשירות הממשלתי לציבור. ניסוח המדריך עדיין בעיצומו, והוא טרם פורסם.

היחידה אף מספקת שירות למשרדי הממשלה השונים, לרבות סמינרים, הרצאות ותרגול לפקידי הממשלה, כדי להטמיע את הרעיון של "שירות לציבור" טוב יותר בתוך הממשלה.

במהלך השנה האחרונה פרסמה היחידה מכרז והתקשרה עם חברה פרטית לרכישת שירותיה במדידת רמת השירות הממשלתי. חברה זו טרם החלה את פעילותה וטרם פורסם כל דו"ח לציבור.

החוקרים מצאו כי אנשי היחידה בעלי מוטיבציה גבוהה אך שום פעולות לא נעשו, לטענתם בשל קיומם של הבחירות הכלליות לכנסת בשנת 2013 אשר הביא לדחייה של פעולות רבות ואף לדחיית אישורי תקציבים.

מתוך ארבעת היעדים שהוגדרו בתכנית הפעולה, שלושה הושגו, אך הרביעי (פרסום הדו"ח הראשון בדבר שירותי הממשלה לציבור) הוא המשמעותי ביותר מנקודת מבטו של הציבור, וזה טרם הושלם.

האם זה שינה?

מכיוון שהתחייבות זו לא הייתה שאפתנית מלכתחילה והצעדים הרלוונטיים יותר לציבור טרם בוצעו, קשה לזהות כל השפעה משמעותית של הצעדים שננקטו עד כה.

צעדים להמשך

היחידה צריכה להביא, במהירות האפשרית, לפרסומו של "הדו"ח לשירותי הממשלה לציבור". החוקרים מאמינים שדו"ח זה יכול להיות אמצעי משמעותי בעידוד פקידי הממשלה לשיפור השירות שהם נותנים לציבור. יש להגדיר טוב יותר את סמכויות היחידה, בעיקר אלו המבטיחות שיתוף פעולה מצד רשויות הממשלה.

13 | הקמת יחידת מטה התקשוב הממשלתי בראשות הממונה על התקשוב הממשלתי

כדי לשפר את יכולת התיאום והשיתוף בין מערכות המידע הממשלתיות, החליטה ממשלת ישראל להקים יחידת מערכות מידע מרכזית ולהעמיד בראשה את מנהל מערכות המידע הממשלתי (Government CIO). ליחידה הוקנו סמכויות נרחבות, ובהן: פיתוח אסטרטגיות טכנולוגיות המידע IT הממשלתי, פיתוח פרויקטים ממשלתיים רוחביים של IT, הנחלת ארכיטקטורה וסטנדרטים אחידים ליחידות התקשוב בממשלה וקידום שיתוף מאגרי מידע וידע מקצועי בין גופי הממשלה. בין השאר, יפקד הממונה על התקשוב הממשלתי על יחידת ממשל זמין המקדמת שירותי ממשל דיגיטליים לציבור ובונה תשתית טכנולוגית רוחבית לשירותים משרדיים. ממשלת ישראל אישרה את בחירתה של הממונה על התקשוב הממשלתי בהחלטת הממשלה מס' 4375 מיום 11 במרץ 2012.

יעדים

איוש המשרות ביחידה יושלם בתום החציון הראשון של השנה. עם הקמתה תפעל היחידה לכתיבת תכנית עבודה מפורטת ומתוקצבת ולמיסוד הפעילות מול יחידות הממשלה.

תיאור ההתחייבות							
משרד האוצר		מוסד מוביל	דין וחשבון				
לא ידוע		מוסדות תומכים					
כן		נקודות ממשק					
פירוט ויכולת מדידה			נמוך (נוסח ההתחייבות מתאר פעילות היכולה להתפרש כמדידה עם תרגום מצד הקורא)				
שיפור השירות לציבור		אתגרי מפתח	רלוונטיות				
ערכי ה- OGP							
אין	טכנולוגיה וחדשנות	אחריותיות				שיתוף הציבור	נגישות למידע
	X						
שאיפות							
חדש מול קיים		השפעה אפשרית					
חדש		קטנה (התחייבות זו היא צעד אחד מתוך כמה צעדים אך ניתן לראות בה צעד חיובי בתחום המדיניות הרלוונטי)					
רמת השלמת ההתחייבות							
תאריך התחלה: 11 באפריל 2012		תאריך סיום: 11 באוגוסט 2013		השלמת בפועל			
				סיום צפוי			
צעדים להמשך							
דרושים צעדים נוספים לקראת היישום							

מה נעשה?

יחידת מטה התקשוב הממשלתי (להלן: "היחידה") הוקמה באופן רשמי עם אישור הממשלה על מינויה של הגב' כרמלה אבנר כראשת היחידה, במרץ 2012.³⁸ מינוי זה נעשה כיישום החלטת הממשלה משנת 2011.³⁹

נכון ליום כתיבת דו"ח זה, 9 מתוך 15 תקנים ביחידה אוישו. יש לציין כי לא כל משימות היחידה הן בתחומי הממשל הפתוח. אולם לאחר שהשר איתן (והצוות סביבו) סיים את תפקידו המרכזי בהובלת פעילויות הממשל הפתוח, נהפכה היחידה לרשות הממשלתית הממונה על מרבית פעילויות הממשל הפתוח והפעולות הקשורות ל-OGP.⁴⁰ על אף האחריות בנוגע לעניינים הקשורים ל-OGP, תפקדה היחידה כגוף מתאם ללא כל סמכות רשמית לאכוף את המדיניות שלה על רשויות ממשלה אחרות.

הן נציגי הממשלה והן נציגי החברה האזרחית שיבחו את המקצועיות והשקטנות של הגב' אבנר וצוותה, אך בספטמבר 2013 (זמן קצר לאחר תום התקופה הנבחנת בדו"ח זה) הגישה הגב' אבנר את התפטרותה לשר האוצר. לטענתם של נציגי החברה האזרחית שרואיינו על ידי החוקרים ומשיחות "שלא לציטוט" שנערכו עם נציגי הממשלה, אחת הסיבות המרכזיות להתפטרותה של הגב' אבנר הייתה היעדר סמכויות אשר מנעו מהיחידה לבצע את תפקידה הרשמי ומנעו ממנה לעודד רשויות ממשלתיות נוספות לשנות את אופן פעילותן.

האם זה שינה?

היחידה ידועה במקצועיותה ובפעילותה היעילה בתוך הממשלה לקידום עקרונות הממשל הפתוח. אולם, כפי שצוין לעיל, היעדר סמכויות ביצוע ואכיפה מגביל את יכולת היחידה לקדם עקרונות אלו אף יותר. תכניות הפעולה וההדרכה שמבצעת היחידה לרשויות ממשלה אחרות הן תרומה גדולה, אולם קצב התקדמות השינוי הרצוי אינו מספק.

צעדים להמשך

מינוי ראש יחידה חדש ומילוי התקנים החסרים חשובים ביותר להשלמת הפוטנציאל הגלום בהתייבות זו. אולם, חשוב אף יותר, הממשלה צריכה להגדיר בבירור את תפקידה של היחידה ביישום תכנית הפעולה של ה-OGP ולהקצות לה את הסמכויות הדרושות לביצוע היעדים.

החוקרים ממליצים כי היחידה תקבל את כלל סמכויות התיאום והיישום של יעדי ה-OGP, או שאלו יועברו ליחידה ממשלתית אחרת. בנוסף, מומלץ כי סמכויות אלו יגובו על ידי סמכות פוליטית כדוגמת שר בממשלה, אשר יהיה מחויב לקחת חלק בפעילויות אלו.

³⁸ <http://www.pm.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2012/03/des4375.htm>

³⁹ <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des3058.aspx>

⁴⁰ מתוך ריאיון שנערך עם הגב' כרמלה אבנר, ראשת היחידה, משרד האוצר, ירושלים, 8.10.13.

V | הערכה עצמית

אף שדו"ח זה הוא מקיף ומשקף את המציאות, חשוב להבהיר כי הדו"ח לא פורסם לציבור לצורך קבלת הערות טרם הגשתו.

דו"ח הממשלה על עמידה ביעדי תכנית הפעולה פורסם בסוף אוקטובר 2013, באיחור של חודשיים מהתאריך הקבוע לפרסומו. נראה כי עיכוב זה הוא תוצאה (ואף עדות ל...) של היעדר רשות מרכזית אשר תדחף מתוך הממשלה ואשר תהא אחראית על יישום ה-OGP.

אף שדו"ח זה הוא מקיף ומשקף את המציאות, חשוב להבהיר כי הוא לא פורסם לציבור לצורך קבלת הערות טרם הגשתו. חשוב מכך, יש שיטענו כי חלקים מהדו"ח אינם מציגים את התמונה במלואה. במובנים מסוימים, הדו"ח נמתח אף מעבר לגבולות התחייבויות ה-OGP, זאת על מנת להציג תמונה רחבה יותר של השקיפות בממשלה ויזמות הממשל הפתוח. אולם, באספקטים אחרים, הרחבת היקף הדו"ח מסווה את העובדה כי מעט מאוד נעשה כדי להשלים את ההתחייבויות עצמן. לפיכך, הדו"ח מתמקד יותר בתכניות עתידיות בתוך להתחייבויות ה-OGP או מחוצה להן. לבסוף, הדו"ח כולל תיאור קצר של יישום ההתחייבויות, ובכך מטשטש את התמונה באשר להשלמת ההתחייבויות.

טבלה 2 | רשימת בדיקה עבור ההערכה העצמית

לא <input type="checkbox"/> כן <input checked="" type="checkbox"/>	האם פורסם דו"ח התקדמות שנתית?
לא <input checked="" type="checkbox"/> כן <input type="checkbox"/>	האם זה בוצע במועד?
לא <input type="checkbox"/> כן <input checked="" type="checkbox"/>	האם הדו"ח קיים בעברית?
לא <input type="checkbox"/> כן <input type="checkbox"/> לא ברור	לדעתם של בעלי העניין, האם זה היה נאות?
לא <input type="checkbox"/> כן <input checked="" type="checkbox"/>	האם הדו"ח קיים באנגלית?
לא <input checked="" type="checkbox"/> כן <input type="checkbox"/>	האם הממשלה העניקה לציבור שבועיים להגיב לדו"ח הממשלה על עמידה ביעדי תכנית הפעולה?
לא <input checked="" type="checkbox"/> כן <input type="checkbox"/>	האם התקבלו הערות מהציבור?
לא <input type="checkbox"/> כן <input checked="" type="checkbox"/>	האם הדו"ח הופקד בפורטל ה-OGP?
לא <input checked="" type="checkbox"/> כן <input type="checkbox"/>	האם דו"ח הממשלה על עמידה ביעדי תכנית הפעולה כולל סקירה של הליך ההיוועצות?
לא <input type="checkbox"/> כן <input checked="" type="checkbox"/>	האם הדו"ח כולל את כל ההתחייבויות?
לא <input type="checkbox"/> כן <input checked="" type="checkbox"/>	האם הדו"ח בוחן השלמה בנוגע למועדים הקבועים בו?
לא <input type="checkbox"/> כן <input checked="" type="checkbox"/>	האם הדו"ח חוזר ומאשר את האחרייות לפתיחות?
לא ברור	האם הדו"ח מתאר את היחסים שבין תכנית הפעולה לאתגרי המפתח?

VI | צעדים להמשך

פרק זה מציב את תכנית הפעולה של ה-OGP בהקשר רחב יותר ומאיר צעדים פוטנציאליים להמשך, כפי שהשתקף בפרקים הקודמים, ובנוסף בסדרי העדיפויות של בעלי העניין.

ההקשר הישראלי

על אף מה שנמצא על ידי החוקרים באשר להיעדר יישום בהתחייבויות ל-OGP, לא ניתן להתעלם מכמה צעדים צנועים יותר שנקטו שמטרתם קידום עקרונות הממשל הפתוח בישראל, מעבר לשותפות הממשל הפתוח. להלן יבאו כמה מהם.

גישה למידע

כמה צעדים חיוביים, אם כי צנועים, ננקטו על מנת לקדם שקיפות ולשפר את הגישה למידע ציבורי:

1. האגרות הקבועות בתקנות חופש המידע (אגרות)⁴¹ הופחתו לאחרונה (ינואר 2014) בשיעור של 80%, לרבות פטורים לעמותות, מוסדות להשכלה גבוהה ואזרחים מעוטי יכולת.
2. משרד המשפטים פרסם הנחיות למשרדי הממשלה לפרסום מידע במדיה דיגיטלית אם הדבר אפשרי, עם העדפה לממשק פתוח⁴².
3. בחודש דצמבר 2008 אישרה הממשלה בהחלטה לפרסם את כל חוזי ההתקשרות שבין הממשלה והמגזר הפרטי הקשורים הענקת שירות לציבור בתחומי התחבורה, בריאות, חינוך ורווחה, או חוזים הקשורים למשאבים ציבוריים. החוקרים ממליצים על קבלת עיקרון זה של חשיפת כלל ההסכמים למעט חריגים שמטרתם הגנה על אינטרסים פרטיים או ציבוריים.
4. כמה פסקי דין חיזקו את זכות הציבור לדעת. פסקי דין אלה כוללים את פרסום דו"חות המיצי"ב⁴³ ואת הפסיקה הקובעת כי קיומו של אינטרס מסחרי אצל מבקש מידע לא פוגע בזכותו של המבקש לקבל לידי מידע ציבורי⁴⁴.
5. על אף שמכוויתיה המוגבלות, פעילותה של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים השפיעה רבות על יחסה של הממשלה לחופש המידע. פעילויות היחידה המתוכננות הוצגו בדו"ח הממשלה על עמידה ביעדי תכנית הפעולה, ולדעת החוקרים, במסגרת סמכויותיה המוגבלות מצליחה היחידה בפעולותיה ליצור הזדמנות לשינוי אמיתי⁴⁵.
6. גורם נוסף שהביא לשינוי בתחום זה היה המחאה החברתית שהתקיימה בקיץ 2011. החוקרים מצאו כי חלק ניכר מדרישות הציבור בעת המחאה והדרישות שהועלו בעקבותיה התמקדו בהגברת השקיפות בהליכי קבלת החלטות בממשלה ובמאגרי מידע. דרישות אלו הפעילו לחץ מתמשך על משרדי הממשלה וגרמו להם להגביר את רמת השקיפות בתגובה לכך. לדוגמה, פרסום תוכן הפגישות של ועדות ציבוריות בעלות פרופיל תקשורת גבוה (כדוגמת אלו שהוקמו בעקבות המחאה החברתית ואשר הציעו רפורמות כלכליות-חברתיות והוועדה שדנה בגובה המיסוי על היתרים לשימוש במשאבי טבע של המדינה). שתי ועדות אלו וועדות דומות להן נכנעו ללחץ הציבורי ופרסמו את תוכני הפגישות.

שיתוף הציבור

בתחום שיתוף הציבור, הן נציגי הממשלה והן נציגי האקדמיה יידעו את החוקרים בדבר המאמצים השוטפים לקידום פורומים להידברות בין-מגזרית המאפשרים לארגונים ולעמותות לקחת חלק פעיל יותר בהליכי קבלת החלטות. באותה נשימה יש לציין כי חלק מהתחייבויות ה-OGP כיוונו לתוצאה זו אך לא הגיעו אליה וכן כי ארגוני החברה האזרחית לא הביאו לקידום שיתוף הציבור באופן רחב.

נראה כי מאמצי הממשלה התמקדו בשיתוף קבוצות אוכלוסייה מוגדרות מראש. החוקרים גילו שחסרים מנגנונים ראויים או הנחיות עבודה שמטרתם לעודד את משרדי הממשלה לערב את הציבור בהליכי קבלת החלטות במשרדים או להעריך את התוצאות של היועצות עם הציבור ולשלבן בהליכים פנים משרדיים. אף שדו"ח הממשלה על עמידה ביעדי תכנית הפעולה כולל מידע בדבר מאמצים לקידום שיתוף הציבור בהליכים ממשלתיים, מרבית הפעילויות שתוארו היו פנים ממשלתיות ובמסגרתן הביע הציבור את עמדתו ולא היה שותף פעיל כך שיוכל להביא לשינוי אמיתי ומהותי בהחלטות אלו (וגם אלו טרם יישמו)⁴⁶.

טכנולוגיה לפתיחות ולאחריות

ישראל נחשבת מדינה וחברה מתקדמות מבחינה טכנולוגית⁴⁷. עם מגזר היי-טק כה משגשג ניתן לצפות כי הרשויות הציבוריות גם הן יובילו בתחום הטכנולוגי. אף שישנה התקדמות קבועה לכיוון פיתוח יישומים טכנולוגיים המקדמים פתיחות ואחריותיות, המאמצים המושקעים נכון ליום זה אינם מרשימים ביחס לנעשה בתחום זה בעולם. אמנם משרדי ממשלה פתוחים יותר באשר להתקשרות באמצעות דוא"ל מאשר בעבר, לרבות הצגת מידע מקוון, ואף פעילים יחסית בחשיפת מידע, לרבות מידע במדיה דיגיטלית, אולם אתרי משרדי הממשלה עדיין מוגבלים בשירותים שניתן לבצע באתר (טופס מקוון בשונה מטופס שיש "להוריד" ולהדפיס), וחלקם אף אינם תומכים בדפדפן שאינו דפדפן מסוג אקספלורר (אשר בשימוש של 25% בלבד מכלל הגולשים בימינו). יש מקום רב לשיפור ברמת השירות המקוון שניתן על ידי משרדי הממשלה ובאופן הצגת המידע הממשלתי באתרי הממשלה, על ידי שימוש בטכנולוגיה מתקדמת יותר.

סדרי עדיפויות בהווה של בעלי העניין

בעלי העניין הצביעו על שתי ההתחייבויות הבאות כמשמעותיות ביותר:

1. הקמת פורום בין-מגזרי לקידום ממשל פתוח – התחייבות זו צוינה על ידי בעלי העניין כחשובה ומשמעותית ביותר, היות שהיא כוללת חזון ליצירת פורום רב-משתתפים בעלי עניין שבו יוכלו נציגי הממשלה, בעלי העניין ונציגי האקדמיה לשתף פעולה ולהוות גוף מייעץ לממשלה בתחומי שקיפות, שירות לציבור, ממשל פתוח ומידע פתוח.
2. הקמת יחידת השירות הממשלתי לציבור – תחת התחייבות זו, יכולה הייתה הממשלה להקים יחידה ממשלתית האחראית על תיאום, על ניהול ועל יישום פרויקט הממשל הפתוח בתוך הממשלה. יחידה זו אף יכולה הייתה לקבל אחריות ליישומן של התחייבויות נוספות במשרדי הממשלה ואף לסייע בשיפור איכות ומגוון השירותים לציבור בישראל.

סדרי עדיפויות עתידיים של בעלי העניין

בעלי העניין התמקדו יותר בהיעדר יישומה של מדיניות מוצהרת מאשר זיהוי מדיניות חדשה. בין האתגרים שביישום ההתחייבויות, מצאו בעלי העניין כי:

1. היעדר מסגרת זמנים ראויה באשר לתגובות משרדי הממשלה ושחרור מידע לציבור.
2. חלקם הדגישו את היעדר השקיפות התקציבית והוצאות זרועות הביטחון השונות.
3. חלקם מוטרדים מהיעדר מאמצים כנים לקידום שיתוף הציבור והיעדר תמריצים לשימוש בכלים שנוצרו על ידי ה-OGP.

כפי שתואר לעיל, הקמת נציבות מידע מרכזית או רשות אחרת עם סמכויות מחייבות להנחות רשויות ממשלתיות לחשוף מידע, אשר בנוסף יכולה לשמש כרשות מובילה התחומי ניהול והפקת מידע חייבת לקבל עדיפות וקדימות. שינוי שכזה צריך להיעשות על ידי חקיקה ותמריצים נוספים. לדוגמה, חקיקה דרושה על מנת לקדם את פרסום הפרוטוקולים של הישיבות הנערכות בתוך הרשויות, שזה בבחינת התייעצות עם הציבור ושיתופו. כלים לשיתוף הציבור אשר פותחו כבר לפני 3-4 שנים ואיכשהו נעלמו מהמפה, כדוגמת אתר שיתוף הציבור (shituf.gov.il) צריכים לחזור לפעולה לאחר רענון קל.

4. לבסוף, נשמעו דרישות להגברת הפרסום היזום מטעם הממשלה בשילוב כלים מקוונים מתקדמים לחיפוש, אחזור ובחינה של מידע שפורסם.

המלצות

1. הפעולה הנמצאת בראש סדר העדיפויות לגבי תכנית הפעולה הבאה היא זיהוי והגדרה של רשות מרכזית אחת מוסמכת, עם עדיפות לשר בממשלה, אשר יהיה בעל משקל פוליטי, משאבים, רצון ואינטרס להוביל את התהליך ולדחוף אותו קדימה חרף כל המשוכות שבדרך.
2. יש לציין שגם נושא משרה פוליטית רם דרג יכול לעמוד בראש התהליך.
3. ישנו צורך בקיומה של רשות ממשלתית אשר הממשל הפתוח יעמוד בראש סדר העדיפויות שלה ואשר בכוחה ובסמכותה לקדם את יישום הממשל הפתוח, חרף הקשיים הבריורקטיים.
4. החוקרים מאמינים כי הקמת נציבות מידע או הענקת סמכויות נרחבות ליחידה הממשלתית לחופש המידע היא חיונית להשגת השינוי המיוחל בתוך זמן סביר. לכך יש להוסיף גם מימון תקציבי הולם לפרויקט.
5. התחייבויות רבות אשר נדונו בדו"ח התמקדו במחקר, בתכנון, בהיתכנות וכו'. כעת יש להתקדם לשלב של יישום נרחב והגדלת התקציב. לכך דרושים עדכון ההתחייבות ברמת המחוקק ובשילוב תקציב ראוי.
6. פורום הממשל הפתוח שכונס פעם אחת בלבד על ידי השר לשעבר מיכאל איתן היה, לדעת החוקרים, פורום ראוי, מקיף ומאוזן להיוועצות עם בעלי עניין בענייני ממשל פתוח. יש "להחיות" פורום זה על ידי מינוי ראש חדש לפורום.
7. החוקרים מצאו כי הליכי התכנון אשר הובילו להגדרת ה"צעדים להמשך" בתהליך ה- OGP היו כוללים למדי באופן יחסי ולא נראה כי בעלי עניין משמעותיים לא נשמעו. אולם יש מקום לשיפור, בייחוד ביצירת מנגנון שיקבל את דעות הציבור ויעבד אותן לתוך ההליכים הממשלתיים. בנוסף, יש להשקיע משאבים נוספים בעידוד הציבור לקחת חלק ולהשתתף בתהליכי היוועצות.
8. התחייבויות בסדר עדיפות גבוה אשר הושלמו רק בחלקן צריכות להיכנס גם לתכנית של השנה הבאה, לרבות:
 - א. פיתוח כלים שיאפשרו לציבור לקחת חלק ולהשתתף בתהליכי קבלת ההחלטות.
 - ב. הקמת נקודת מפגש לאזרח (נמ"ל) או כל חלופה אחרת שתיישם את הרעיון בדבר מרכז אחד משותף ומרכזי המציע לאזרחים את המידע הדרוש להם בנוגע לשירותי הממשלה, מימוש זכויותיהם וקישור לרשויות הממשל הרלוונטיות.
9. התחייבויות שיישומן הושלם או קרוב לכך, צריכות לעלות לשלב הביצועי הבא. כך, למשל, היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים חייבת לקבל סמכות לחקור טיפול לקוי בבקשות חופש מידע וחשוב מכך, להנחות רשויות אחרות ליזום פרסום מידע ולהטמיע שימוש בטכנולוגיה חדישה יותר להצגת מידע באופן נרחב לציבור.
10. החוקרים ממליצים כי התחייבויות עתידיות יצביעו על קשר חזק יותר ורלוונטיות לערכי הליבה של ה- OGP. התחייבויות אשר מטרתן קידום השימוש בטכנולוגיה במגזר הציבורי או שיפור רמת השירות, ללא קשר ישיר לפתיחות הממשלה, צריכות להישאר מחוץ לתכנית הפעולה, על אף חשיבותן בתחומים אחרים.

⁴¹ <http://bit.ly/1f9UI0E>

⁴² <http://bit.ly/1HUGgz>

⁴³ עמ"ס 1245/12 התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך (23.8.13).

⁴⁴ עמ"ס 7744/10 מנגל נ' המוסד לביטוח לאומי (15.11.2012):

⁴⁵ בדו"ח הממשלה על עמידה ביעדי תכנית הפעולה, עמ' 40-41.

⁴⁶ שם, עמ' 37.

⁴⁷ ראה: Dan Senor and Saul Sanger, 2009 Start-Up Nation: The Story of Israel's Economic Miracle

VII | נספח: מתודולוגיה

כהשלמה לדו"ח הממשלה על עמידה ביעדי תכנית הפעולה, הוכן דו"ח עצמאי על ידי חוקרים מכובדים מתחום הממשל והחברה, כאשר אלו נבחרו מאותה מדינה החברה ב-OGP.

הגב' קרן קציר-שטיבל, מנהלת שיווק ויחסי ציבור, ממשל זמין, משרד האוצר.
הגב' תמר פלד-אמיר, ראשת תחום בכירה חברה ושיתופי פעולה בין מגזריים, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה.
מר שלומי בילבסקי, סגן ראשת היחידה הממשלתית לחופש המידע, משרד המשפטים.

השר לשעבר, מר מיכאל איתן, לשעבר השר הממונה על שיפור השירות הממשלתי לציבור.

עוזר השר לשעבר, מר ניר הירשמן, לשעבר יועץ התקשורת של השר איתן, המשרד לשיפור השירות הממשלתי לציבור.

ארגוני חברה אזרחית

מר יובל אדמון, הסדנא לידע ציבורי.

מר ערן קליין, שתי"ל.

מר רן מלמד, עמותת ידיד.

מר אבנר פינצ'וק, האגודה לזכויות האזרח בישראל.

ד"ר תהילה שורץ-אלטשולר, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הגב' גליה שגיא, שבי"ל – ישראל.

הגב' אלונה וינוגרד, התנועה לחופש המידע.

אקדמיה

ד"ר שרית בן שמחון-פלג, אוניברסיטת תל-אביב.

רקע על מנגנון הדיווח העצמאי

מנגנון הדיווח העצמאי הוא כלי באמצעותו יכולים הממשלה, החברה האזרחית והמגזר הפרטי לעקוב אחר התפתחויות ואחר יישום תכנית הפעולה ל-OGP על ידי הממשלה, על בסיס דו-שנתי. תכנון המחקר והפיקוח האיכותי על הדו"חות נעשה על ידי פאנל מומחים בין-לאומיים בתחומי המחקר של השקיפות, שיתוף, אחריותיות ומדעי החברה.

נכון להיום, מורכב הפאנל מהחברים הבאים:

- ימיני אייר (Yamini Aiyar)
- דבי בודלנדר (Debbie Budlender)
- ג'ונתן פוקס (Jonathan Fox)
- רוזמרי מגי (Rosemary McGee)
- ג'רארדו מונק (Gerardo Munck)

צוות קטן הישב בווישינגטון די.סי. מנהל את המנגנון ועובד בתיאום מלא ואדוק עם החוקרים במדינות השונות. שאלות והערות באשר לדו"ח זה ניתן להעביר ישירות לצוות בדוא"ל irm@opengovpartnership.org.

מומחים אלו השתמשו בדו"חות המקובלים של ה-OGP, לרבות שאלונים קבועים והנחיות, המבוססים על שילוב של ראיונות עם בעלי עניין בממשל פתוח באותה המדינה וניתוחים מבוססים. דו"ח זה הועבר לעיונו של פאנל מומחים בין-לאומיים (אשר מונו על ידי ועדת ההיגוי של ה-OGP), על מנת לוודא כי התקן הגבוה של המחקר והישר נשמרים.

ניתוח ההתקדמות של תכניות הפעולה מורכב משילוב של ראיונות, מחקר ותגובות שנתקבלו מפגישות עם בעלי עניין שאינם משתייכים לרשויות הממשלה. דו"ח זה מבוסס על הממצאים של הממשלה כפי שאלו הובאו בדו"ח ההתקדמות מטעמה וכל הערכה אחרת אשר הובאה מטעמם של ארגוני החברה האזרחית, המגזר הפרטי או ארגונים בין-לאומיים.

כל החוקרים המקומיים ערכו פגישות עם בעלי עניין על מנת להבטיח תיאור מדויק של הארועים. בכפוף לשיקולי תקציב וזמן, החוקרים לא יכולים היו לשמוע את כל הצדדים בעלי האינטרסים וההשפעה בעניין זה. עקב כך, החוקרים ניסו, ככל שהדבר אפשרי, לאפשר את פרסומו של הליך שמיעת בעלי העניין (פרטים בהמשך הפרק). בנוסף, בשל ההגבלות שבבסיס השיטה, עודדו החוקרים תגובות ופרשנויות שניתנו לטיטות ציבוריות של מסמכים מדינתיים.

פתיחה

עד לפני שנים ספורות, לא היו קיימים כמעט בישראל ארגונים אשר פעילותם התמקדה בנושאים של שקיפות וממשל פתוח. מציאות זו השתנתה בעשור האחרון, עם הקמתם של ארגונים חשובים, חדשניים ומוכשרים. אולם עדיין מדובר בקהילה קטנה ומצומצמת. לפיכך, החוקרים נהנו מרמת היכרות מסוימת עם מרבית הנפשות הפועלות בתחום, הן בארגונים והן באופן עצמאי.

בחירת בעלי העניין

החוקרים פנו לכמה פקידי ממשלה רלוונטיים האחראים על יישומן של ההתחייבויות. פניות אלו כוללות פקידים במשרד ראש הממשלה, במשרד האוצר ובמשרד המשפטים.

בכל הקשור לארגוני החברה האזרחית, פנו החוקרים למגוון הארגונים הפועלים בתחומי השקיפות, והם שקיבלו את ההתחייבויות מהממשלה. עם כל הארגונים הנ"ל, להוציא שניים, קיימו החוקרים פגישות אישיות.

הפגישות האישיות גובו לאחר מכן אף בראיונות בטלפון ברגע שניתן היה לחלוק אתם את הממצאים של החוקרים. אופן זה נמצא יעיל יותר מאשר קיומה של אספת כל בעלי העניין אשר ארגונה נתקל בקשיים טכניים ולוגיסטיים. הפגישות האישיות נערכו עם האישים הבאים:

פקידי ממשלה:

הגברת כרמלה אבנר, ראשת אגף התקשוב, משרד האוצר.

הגב' ליעד ברזילי, ראשת תחום אסטרטגיה ושיווק, אגף התקשוב, משרד האוצר.

הגב' צופית חי, ראשת היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הבריורקטי, משרד האוצר.



Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

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