

מנגנון הדיווח העצמאי

סקירת תוכנית הפעולה:
ישראל 2023–2025



Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

תוכן העניינים

2	פרק 1: סקירה כללית
4	פרק 2: התחייבויות מבטיחות
6	פרק 3. מתודולוגיה ואינדיקטורים של ה-IRM
8	נספח 1. נתוני התחייבות אחר התחייבות
9	נספח 2: יצירה משותפת של תוכנית פעולה

פרק 1: סקירה כללית

תוכנית הפעולה הרביעית של ישראל הניעה-מחדש את תהליך התוכנית הלאומית לממשל פתוח (OGP) שלה לאחר שתוכנית הפעולה האחרונה הסתיימה ב-2019. חוסר יציבות ומחסור בתמיכה פוליטית בדרגים הגבוהים השפיעו לרעה על שאיפותיה של תוכנית הפעולה. מלחמת ישראל-עזה הפריעה ליישום התוכנית והובילה לניסוחה מחדש באוגוסט 2024.

דוח זה נועד לבחון את עיצוב תוכנית הפעולה של ה-OGP הרביעית של ישראל, שהחלה לאחר סיום תוכנית הפעולה האחרונה ב-2019. תוכנית הפעולה המקורית הוגשה באוגוסט 2023 וכללה שבע התחייבויות. ישראל הגישה תוכנית מעודכנת ל-OGP ביולי 2024, תשעה חודשים לאחר תחילת מלחמת ישראל-עזה. הממשלה הוסיפה התחייבות בנוגע למידע על ישראלים שנפגעו במלחמה, והסירה התחייבות בנוגע להנגשת ולהשמשת מידע ממשלתי, כי היא כבר הושלמה. לשתי התחייבויות מהתוכנית המעודכנת יש פוטנציאל קטן לתוצאות מבחינת הממשל הפתוח.

תפוקת היצירה המשותפת השתפרה במספר חזיתות בהשוואה לתוכנית הפעולה הקודמת. את התהליך הוביל במשותף מערך הדיגיטל הלאומי יחד עם ג'וינט אלכא. בפעם הראשונה השיקה הממשלה אתר OGP המאפשר גישה חדשה למידע על התהליך. בעקבות אירועי יצירת קשרים עם הקהילה בנושא OGP, קריאה לקבלת הצעות נענתה על ידי 114 התחייבויות מהציבור הרחב.

חמש קבוצות עבודה עם מספר בעלי עניין הובילו את פיתוח ההתחייבויות, דבר המסמן גישה חדשה ליצירה משותפת. ההתחייבויות האחרונות התבססו על השיחות הפנימיות של קבוצות העבודה. לכל משך התהליך, מערך הדיגיטל הלאומי יחד עם ג'וינט אלכא התייעצו עם הפורום המלווה של בעלי עניין חשובים, הן מהחברה האזרחית והן מטעם הממשלה. ב-2024, מערך הדיגיטל הלאומי יחד עם ג'וינט אלכא עדכנו את תוכנית הפעולה עם תרומתה של "סדנא לידע ציבור, ארגון חברה אזרחית.

משתתפים מהחברה האזרחית ציינו שלא היה קל לפקדי ציבור לשלב ארגוני חברה אזרחית לתוך יצירה משותפת.¹ הם טענו שחלק מהם הראו חוסר רצון להיות מעורבים בתהליך ה-OGP עקב המחסור בשר או בפקיד ציבור בדרג גבוה שיהיה

אחראי על נושא הממשל הפתוח. אחרים ציינו את המשבר הפוליטי המתמשך בנוגע לרפורמה המשפטית המוצעת, שלכאורה איימה על עצמאות המערכת המשפטית.² ההפגנות הרחבות העבירו ביקורת על התיקונים המשפטיים המוצעים כאיום על מאזן הכוחות בין הממשלה לבין מערכת המשפט.³ גם בחירות הבזק בסוף 2022 הפריעו לפיתוח תוכנית הפעולה.

עם זאת, תהליך ה-OGP בישראל כלל משתתפים מתחומים חדשים, למשל בנושא מגדר ואקלים, עם יותר אנשי אקדמיה ובעלי עניין מהמגזר הפרטי. למרות שהארגונים שייצגו ערבים ישראלים לא השתתפו בפיתוח תוכנית הפעולה, איש הקשר מטעם הממשלה וכן ג'וינט אלכא עשו מאמצים לכלול גם אותם. בין 2019 ל-2022, הקואליציה בישראל התפרקה חמש פעמים, וגם זה פגע בתפוקת היצירה המשותפת.⁴ בעלי עניין בדרג שרי ממשלה לא השתתפו בתפוקת היצירה המשותפת. דבר זה תרם לקושי בתקצוב ההתחייבויות והעברתן כהחלטות ממשלה רשמיות. בסך הכול, המחסור בתמיכה ממשלתית בדרג גבוה עבור ה-OGP בישראל הגביל את הפוטנציאל להתחייבויות שאפתניות יותר.

במבט מהיר

השתתפות מאז: 2011

מספר ההתחייבויות: 7

סקירת ההתחייבויות:

התחייבויות עם עדשת ממשל פתוח: 6 (86%)

התחייבויות עם פוטנציאל משמעותי להפקת תוצאות: 0

התחייבויות מבטיחות: 0

תחומי מדיניות:

הועברו מתוכניות פעולה קודמות:

נתונים פתוחים

שינויי אקלים

שקיפות חקיקתית

השתתפות הציבור

הוזכרו לראשונה בתוכנית פעולה זו:

שוויון מגדרי

גישה למידע

תאימות עם דרישות המינימום של OGP ליצירה

משותפת: לא

סקירת תוכנית הפעולה על ידי IRM: ישראל 2023–2025

יישום תוכנית הפעולה הופרע באופן ניכר על ידי העובדה שאנשים בישראל יצאו למילואים והתגייסו לשירותי התנדבות בחירום עקב המתקפה על ישראל ב-7 באוקטובר ותחילת מלחמת ישראל-עזה. תועדו גם הגבלות על המרחב הציבורי. ארגוני חברה אזרחית זיהו הגבלות על חופש הביטוי וההתאגדות. היו מקרים של מעצרים, שימוש בכוח חסר-פרופורציות ומעצר מנהלי שפגעו בזכות המחאה. בוצעו מאות מעצרים עקב פוסטים במדיה החברתית. ב-2024 חסמה הממשלה את שידורי "אל ג'זירה" מסיבות ביטחוניות, הטילה סנקציות על גוף החדשות "הארץ" ונקטה צעדים לכיוון מעורבות רבה יותר בתכנים ובניהול הפיננסי של תאגיד השידור.⁵

הגשת תוכנית הפעולה הזו מסיימת תקופה של ביקורת פרוצדורלית של ישראל עקב כישלונה החוזר-ונשנה להגיש תוכנית פעולה לאחר סיום התוכנית הקודמת ב-2019.⁶ עם זאת, תהליך פיתוח תוכנית הפעולה הזו לא עמד בדרישות המינימום של תקני ההשתתפות והיצירה המשותפת של OGP. הממשלה לא סיפקה תשובה מנומקת להצעות של התחייבויות ששלח הציבור. OGP הכריזה על תקופת חסד בת 24 חודשים כדי להבטיח מעבר הוגן ושקוף לסטנדרטים המעודכנים. היות ותוכנית הפעולה הזו היא יצירה משותפת שהוגשה ב-31 בדצמבר 2023, היא נמצאת במסגרת תקופת החסד.

¹ רועי פלד (המכללה למינהל המסלול האקדמי), ריאיון עם חוקר, IRM 16 בינואר 2024.
² רחלי אדרי (התנועה לחופש המידע), ריאיון עם חוקר IRM, 17 בינואר 2024; מור רובינשטיין (Open Heroines), ריאיון עם חוקר IRM, 13 באוגוסט 2024; אדם קריב (יועץ נתונים פתוחים), ריאיון עם חוקר IRM, 16 באוגוסט 2024.
³ "Freedom in the World 2024: Israel (דו"ח חירות בעולם 2024: ישראל)", Freedom House, 2024, <https://freedomhouse.org/country/israel/freedom-world>
⁴ "Timeline: Israel's election cycle (ציר זמן: מחזור הבחירות בישראל)", רויטרס, 30 באוקטובר 2022, <https://www.reuters.com/world/middle-east/israels-election-cycle>
⁵ "ישראל", Civicus, 25 בנובמבר 2024, <https://monitor.civics.org/country/israel>; "Suppression of protests during the war," (דיכוי מחאות בזמן המלחמה) האגודה לזכויות האזרח בישראל, 11 באפריל 2024, <https://www.acri.org.il/post>; "False arrests of protesters (מעצרי שווא של מפגינים)", האגודה לזכויות האזרח בישראל, 9 בספטמבר 2024, <https://www.acri.org.il/post>; "The Judicial Overhaul in the Shadow of the War: Attack on Democracy and Human Rights Continues (המהפכה המשפטית בצל המלחמה: ההתקפה על הדמוקרטיה וזכויות האדם נמשכת)", האגודה לזכויות האזרח בישראל, 20 בדצמבר 2023, <https://www.english.acri.org.il/post/the-constitutional-coup-in-the-shadow-of-the-war-attack-on-democracy-and-human-rights-continues>
⁶ "Israel – Update to Status (ישראל – עדכון למצב) (אוגוסט 2023)", Open Government Partnership, 6 בספטמבר 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/israel-update-to-status-august>

פרק 2: התחייבויות מבטיחות

בפרק זה של סקירת תוכנית פעולה, מנגנון הדיווח העצמאי (IRM) מתמקד בדרך כלל בהתחייבויות שהוא מזהה כמבטיחות, מנתח את האתגרים וההזדמנויות של התוכנית וממליץ על אפשרויות לעידוד הלמידה והיישום של התוכנית. התחייבויות מבטיחות מתייחסות לתחום מדיניות שהוא חשוב לבעלי עניין ספציפיים או בהקשר הלאומי. הן חייבות להיות ניתנות לאימות ושהיה להן עדשת ממשל פתוח רלוונטית, וגם פוטנציאל לתוצאות פוטנציאליות קטנות או משמעותיות.

פריצת מלחמת ישראל-עזה הפריעה ליישום של תוכנית הפעולה והובילה לעדכון התוכנית הזו באוגוסט 2024. בתוכנית המעודכנת הוסיפה הממשלה התחייבות בנוגע לשקיפות הנתונים של ישראלים שנפגעו על ידי המלחמה, והסירה התחייבות בנוגע להפיכת נתוני הממשלה לנגישים ולשמישים, כי היא כבר יושמה ממילא. היות וסקירת תוכנית הפעולה הזו הופקה לאחר חלוף יותר מאמצע תקופת היישום שלה, ה-IRM החליט לספק ניתוח כללי של כל ההתחייבויות, ולהתמקד בניתוח מעמיק יותר של ההתחייבויות של התוצאות המוקדמות החזקות ביותר בדוח התוצאות הבא.

התחייבות 1 מתמקדת בשיפור השקיפות והאיכות של מידע אודות תקציב והוצאות הממשלה, וכן ברכש חברתי, כלומר אספקת שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ. להתחייבות זאת יש פוטנציאל קטן של הפקת תוצאות כי הוא עומד להיות מיושם על ידי מודל שותפות ראשון-מסוגו בין הממשלה והחברה האזרחית, מודל שניתן להרחיבו למשרדי ממשלה אחרים.

מבחינת השקיפות של התקציב והרכש החברתי, ההתחייבות תמשיך להתקיים במידה רבה על פי הפרקטיקות הקיימות. היא נועדה לחזק ולשפר את הגישה לנתוני התקציב והרכש הממשלתיים עבור הציבור, זאת דרך פרויקט-הדגל של התקציב שיופעל על ידי ארגון החברה האזרחית (CSO) "הסדא".⁷ פרויקט-הדגל של התקציב הוא פורטל תקציב פתוח ומקוון שבו מתפרסמים הן מידע אודות תקציב הממשלה והן מידע אודות רכש חברתי.⁸ מאז הקמתו ב-2014⁹ יש לו גישה ציבורית לא-נעולה למידע על תקציב הממשלה, והוא כבר מפרסם מידע אודות רכש חברתי במהלך חמש השנים האחרונות, כולל בנושא מכרזים, תקציבים ונתוני הוצאות.¹⁰

עם זאת, הערכת הפוטנציאל הקטן של התוצאות נובעת ממודל השותפות החדש שזה הוא הפיילוט שלו. הגישה הפורמלית הזו לשיתוף פעולה של הממשלה עם החברה האזרחית מבטיחה לפחות שנתיים (ייתכן שאפילו עד ארבע שנים) לפרויקט הדגל של התקציב.¹¹ מימון ממשלתי זה עשוי לעזור לשפר את איכות הנתונים וצפוי לסייע לניתוח בעזרת תובנות שנובעות מהנתונים שפורסמו. תוכניות לפרסם מידע בערבית ובאנגלית יעזרו גם כן לשפר את הגישה למידע ולשירותים חברתיים עבור מיעוטים. את המודל הזה יוכלו לאמץ משרדי ממשלה אחרים בשיתוף עם החברה האזרחית, אם כי אין ערובה לכך.

התחייבות זו עשויה להציע רק שיפורים מוגבלים במקומות שכבר יש בהם חוסרים גדולים יותר בשקיפות פיסקלית. נציגי החברה האזרחית ציינו שישאלו ישראל מתמודדת עם חסמים מהותיים בדרך הגישה למידע מפורט, אודות יישום התקציב.¹² יתרה מכך, בעוד שבדרך כלל מפרסמים מידע אודות התקציב, תיקוני התקציב אינם זמינים לציבור, והוצאות על מיקור חוץ של קבלנים ועיריות אינן מפורסמות באופן עקבי או שיטתי, אם בכלל. כדי להשיג תוצאות שאפתניות יותר בתחום השקיפות הפיסקלית, הממשלה יכולה לנקוט צעדים לפרסום מידע רלוונטי, כולל תיקוני תקציב בזמן אמת, ולהבטיח גישה מפורטת לתקציבי עיריות, לתקציב חטיבת ההתיישבות ולחלוקת הכספים של משרד החינוך לקטגוריות שונות של בתי ספר.¹³ מינהל הרכש הממשלתי יכול גם הוא לשקול לפתוח חוזים ממשלתיים על פי סטנדרט נתוני הקבלנים הפתוחים. בעתיד כדאי גם לשלב עיתונאים ואת החברה האזרחית בנושא המיחזור של מידע על תקציבים והדרכת דירקטורים ופקידי ממשלה האחראים על חופש המידע בנוגע לתחומי האחריות שלהם, ולעודד מנהיגות פוליטית בנושא.¹⁴

התחייבות 2, שמובלת על ידי ועדה מייעצת המייצגת מספר בעלי עניין, מתכננת לערוך פיילוט למספר שיפורים באפשרויות התחבורה הירוקה בהרצליה. היא קשורה לתוכנית הדרכה עבור מועצות עירוניות המופעלת על ידי ארגון החברה האזרחית "15 דקות".¹⁵ הפוטנציאל של התחייבות זו עדיין אינו ברור מבחינת התוצאות, היות והרכב הוועדה המייעצת וכן השפעת שיתוף הציבור בקבלת ההחלטות עדיין לא מוגדרים. להתחייבות זו יכול להיות פוטנציאל לתוצאות מוקדמות חזקות יותר, למשל על ידי מיסוד הזדמנויות לחברה האזרחית ולציבור הרחב להשתתף בתכנון המאמצים להקלת שינוי האקלים של העיר ולפקח עליהם. התוכנית להרחבת פיילוט זה למועצות מקומיות אחרות תחזק גם רפורמות מעבר להרצליה, כולל שימוש במנגנוני ממשל פתוח כדי לטפל בחוסר שוויון בגישה לתחבורה ציבורית, למשל של ערבים ישראלים.¹⁶ בעלי העניין בחברה האזרחית סבורים שהרצליה ממוקמת היטב עבור פיילוט למאמץ כזה, ומציעים שהעירייה המקומית תשקול יוזמות ממשל פתוח נוספות בעתיד. לצורך יישום, הם ממליצים על הרחבת היקף בעלי העניין המשתתפים ביוזמה, התאמצות ליצור אומן ושילוב תמיכה ממשרד התחבורה.¹⁷

התחייבות 3 מתכננת ליצור סטנדרטיזציה של דיווחי עובדים על פערי שכר ולהשיק פלטפורמה מקוונת שתמרכז ותאפשר גישה של הציבור לנתונים אלה. נציג מערך הדיגיטל הלאומי ציין שסטנדרטיזציה כבר אינה בת-ביצוע במהלך מחזור תוכנית הפעולה

סקירת תוכנית הפעולה על ידי IRM: ישראל 2023–2025

הנוכחי, ומצפה לכך שהמידע יפורסם בפורמט PDF.¹⁸ במבט קדימה, תיתכן תועלת מהשגת יעד הסטנדרטיזציה,¹⁹ על פי מודל השירות של פערי שכר מגדריים שהושק בבריטניה.²⁰ התחייבות זו תוכל לתמוך בהכללה רבה יותר בכלכלה.

להתחייבות 4 בנושא שיפור מערכות הניהול התחוקתיות בין הכנסת לבין הממשלה, **להתחייבות 5** בנושא שיפור גישת הציבור לנוסח החוקים, ו**להתחייבות 6** בנושא יכולת הממשלה להתחבר לעסקים – יש פוטנציאל תוצאות לא ברור. בעלי העניין שרואים אינם מצפים לראות אותן מיושמות.

התחייבות 7 נועדה לאסוף ולפרסם נתונים עבור אזרחים ישראלים שנפגעו על ידי המלחמה דרך שתי פלטפורמות: "אמו"ן" (עבור הממשלה) ו"מבט" (עבור הציבור, החברה האזרחית והמועצות המקומיות). בשנת 2024 נוספה התחייבות זו לתוכנית הפעולה על ידי מערך הדיגיטל הלאומי וג'וינט אלכא, עם תרומתה של "הסדנא". "מבט" תכלול נתונים ממשלתיים על בריאות, בריאות הנפש, תעסוקה, איכות הסביבה, חינוך, שירותים סוציאליים, אוכלוסיות עקורות, נפגעים וחטופים. זמינות ומרכז הנתונים האלה בצורה כזו בפעם הראשונה נועדו לתמוך באספקת שירותים לאזרחי ישראל על ידי מועצות מקומיות וארגוני סיוע.²¹ המשמעות של הפיכת המידע החדש לזמין לציבור ושל ההשפעה הצפויה שתהיה לכך על מתן השירותים, היא שיש להתחייבות זו פוטנציאל קטן למתן תוצאות. הממשלה ציינה שכבר עכשיו יש מספר ערים שהתאימו את מתן השירותים שלהן בעקבות הצגת הנתונים בפניהן בפעם הראשונה. הפלטפורמות אמורות להבטיח את הגישה הרחבה ביותר האפשרית, כולל תרגום הנתונים בזמן עבור מיעוטים.

⁷ דורית חיזי (הסדנא לידע ציבורי), ריאיון עם חוקר IRM, 26 באוגוסט 2024; קרן קציר שטיבל (מערך הדיגיטל הלאומי) וליהי רביב (ג'וינט אלכא), ריאיון עם חוקר IRM, 6 באוגוסט 2024.

⁸ "מפתח התקציב", הסדנא, כניסה ב-30 בספטמבר 2024, <https://next.obudget.org/?lang=en>.

⁹ מושון זר-אביב, "The Keys to the Israeli Budget" (המפתחות לתקציב הישראלי), TAI Collaborative, כניסה ב-30 בספטמבר 2024, <https://taicollaborative.org/follow-the-money-mushon-zer-aviv-the-keys-to-the-israeli-budget>.

¹⁰ אדם קריב (יועץ נתונים פתוחים), ריאיון עם חוקר IRM, 16 באוגוסט 2024; "Social Procurement" (מפתח לרכש החברתי) הסדנא, כניסה ב-15 בנובמבר 2024, https://www.socialpro.org.il/i/units/gov_social_service_unit/main?theme=soproc.

¹¹ מור רובינשטיין (Open Heroines), ריאיון עם חוקר IRM, 13 באוגוסט 2024.

¹² ג'אפר פראח ונעים מוסה (מרכז מוסאוו), ריאיון עם חוקר IRM, 13 באוגוסט 2024.

¹³ קריב, ריאיון.

¹⁴ רובינשטיין, ריאיון, 13 באוגוסט; קריב, ריאיון; פראח ומוסה, ריאיון.

¹⁵ סיון שמואלוביץ' (15 דקות), ריאיון עם חוקר IRM, 29 בפברואר 2024.

¹⁶ ג'אפר פראח (מרכז מוסאוו), התכתבות עם חוקר IRM, 7 באוגוסט 2024.

¹⁷ מור רובינשטיין (Open Heroines), ריאיון עם חוקר IRM, 16 בינואר 2024; שמואלוביץ', ריאיון.

¹⁸ שטיבל ורביב, ריאיון.

¹⁹ רובינשטיין, ריאיון, 13 באוגוסט.

²⁰ "Gender pay gap service" (שירות פערי השכר המגדריים), Cabinet Office of the United Kingdom, כניסה ב-30 בספטמבר 2024, <https://gender-pay-gap.service.gov.uk>.

²¹ שטיבל ורביב, ריאיון.

פרק 3. מתודולוגיה ואינדיקטורים של ה-IRM

תוצר זה הוא סקירה טכנולוגית, בלתי-תלויה ומדויקת של מאפייני תוכנית הפעולה ושל החוזקות והאתגרים שזיהה ה-IRM, זאת כדי לתמוך בתהליך יישום חזק יותר. ה-IRM מדגיש התחייבויות שיש להן את הפוטנציאל הגבוה ביותר להשגת תוצאות, או עדיפות גבוהה עבור בעלי העניין במדינה בהקשר של ממשל פתוח לאומי, או שילוב של גורמים אלה.

תוצרי ה-IRM שנמסרו במהלך מחזור תוכנית הפעולה הלאומית כוללים:

- **תקציר יצירה משותפת:** תקציר תמציתי המדגיש לקחים מדוחות IRM קודמים כדי לתמוך בתהליך ה-OGP של המדינה, בתכנון תוכנית הפעולה ובלמידה הכוללת.
- **סקירת תוכנית הפעולה:** סקירה טכנית של מאפייני תוכנית הפעולה ושל החוזקות והאתגרים שמזהה ה-IRM, זאת כדי לתמוך בתהליך יישום חזק יותר.
- **סקירת אמצע הדרך:** סקירה עבור תוכניות פעולה ארבע-שנתיות בעקבות רענון של נקודת אמצע הדרך. הסקירה מנתחת התחייבויות חדשות או מעודכנות באופן מהותי, ציות לכללי ה-OGP ועדכון בלתי-פורמלי על התקדמות יישום תוכנית הפעולה.
- **דוח התוצאות:** דוח הערכה כולל של יישום תוכנית הפעולה, המתמקד בתוצאות ברמת-המדיניות ובאופן שבו מתרחשים השינויים. הוא בודק גם ציות לכללי ה-OGP ומדווח על נשיאה באחריות ועל למידה לטווח ארוך יותר.

בסקירת תוכנית הפעולה, ה-IRM מעריך את ההתחייבויות באמצעות שלושה אינדיקטורים:

1. ניתנות לאימות: ה-IRM קובע אם ההתחייבות היא ניתנת לאימות כפי שהיא מנוסחת בתוכנית הפעולה. אינדיקטור זה מוערך כך:

- **כן/לא:** האם היעדים שצינו והפעולות שהוצעו הם מספיק ברורים וכוללים פעילויות הניתנות לאימות אובייקטיבי במטרה להעריך את היישום שלהם?
- ההתחייבויות שלא ניתנות לאימות נחשבות לבלתי ניתנות-לסקירה, ולא נעשית בעניינן שום הערכה נוספת.

2. עדשת הממשל הפתוח: ה-IRM קובע אם ההתחייבות מתחברת לערכי הממשל הפתוח של שקיפות, שיתוף הציבור ו/או אחריותיות, כפי שהם מוגדרים על ידי "הצהרת הממשל הפתוח" ו"תקנון המשילות של ה-OGP". בהתבסס על קריאה קפדנית של נוסח ההתחייבות, אינדיקטור זה מוערך כך:

- **כן/לא:** האם ההתחייבות נועדה להפוך תחום, מוסד או תהליך קבלת החלטות בנושא מדיניות כלשהו ליותר שקופים, ליותר השתתפותיים, או ליותר נותני דין וחשבון לציבור?

ניתן להשתמש בשאלות הבאות בהקשר לכל ערך של ה-OGP כעזר לזיהוי העדשה הספציפית של ממשל פתוח במסגרת ניתוח ההתחייבות:

- **שקיפות:** האם הממשלה תחשוף יותר מידע, תשפר את המסגרות החוקיות או המוסדיות להבטחת הזכות למידע, תשפר את איכות המידע הנחשף לציבור, או תשפר את השקיפות של תהליכי או מוסדות קבלת ההחלטות הממשלתיים?
- **השתתפות אזרחית:** האם הממשלה תיצור או תשפר הזדמנויות, תהליכים או מנגנונים שיסייעו לציבור לדעת, להשפיע או לנסח-במשותף עקרונות מדיניות, חוקים ו/או החלטות? האם הממשלה תיצור, תאפשר או תשפר מנגנוני השתתפות עבור קבוצות של מיעוטים, קבוצות מודרות או קבוצות בעלות ייצוג-חסר?
- האם הממשלה תשפר את סביבת העידוד של החברה האזרחית (דבר שעשוי לכלול חוקי ארגונים לא-ממשלתיים, מנגנוני מימון, מיסוי, דרישות דיווח וכו')? האם הממשלה תשפר את התנאים החוקיים, הקשורים-למדיניות, המוסדיים או המעשיים הקשורים למרחב האזרחי, למשל חופש הביטוי, ההתאגדות וההפגנה השקטה, שיעודדו השתתפות במרחב הציבורי? האם הממשלה תנקוט אמצעים שיתמודדו עם ייצוג חסר או חוסר ייצוג כלל, במיוחד אונליין, כדי להבטיח שתהיה לאנשים גישה למידע אמין ועובדתי (כזה שעשוי לכלול קמפייני אוריינות דיגיטליים ותקשורתיים, בדיקת עובדות או טיפוח מערכת אקולוגית בלתי תלויה לניהול ולהצגת החדשות)?
- **אחריותיות ציבורית:** האם הממשלה תיצור או תשפר הזדמנויות למתן דין וחשבון על ידי פקידי ציבור על פעולותיהם? האם הממשלה תאפשר מסגרות חוקיות, קשורות-מדיניות או מוסדיות לטיפול מתן דין וחשבון של פקידי ציבור?

3. פוטנציאל לתוצאות: ה-IRM מנתח את הפוטנציאל והתוצאות החזויות שיאומתו על ידי דוח תוצאות ה-IRM בעקבות יישומו. הפוטנציאל לתוצאות הוא אינדיקטור מוקדם של האפשרות של ההתחייבות להפיק תוצאות משמעותיות על בסיס הניסוח שלהן בתוכנית הפעולה, בניגוד למצב העניינים הקיים בתחום המדיניות הרלוונטית. אינדיקטור זה מוערך כך:

- **לא ברור:** ההתחייבות מיועדת להמשיך את הפרקטיקות המתמשכות בהתאם לחקיקה, לדרישות או לכללי המדיניות הקיימים, זאת ללא אינדיקציה של הערך המוסף או גישת הממשל הפתוח המשופרת בניגוד להתנהלות הנוכחית.

- **קטן:** יוזמה חיובית אך עצמאית, או שינוי בתהליכים, בפרקטיקות או בעקרונות מדיניות. ההתחייבות אינה מבטיחה להפיק שינויים מחייבים או מוסדיים בממשלה או במוסדות השולטים בתחום המדיניות הרלוונטי. דוגמאות לכך יכולות להיות כלים (למשל, אתרי אינטרנט) או פרויקטי שחרור מידע, הדרכות או פיילוטים.
 - **משמעותי:** שובר שוויון אפשרי עבור פרקטיקות, עקרונות מדיניות או מוסדות ששולטים בתחום מדיניות, במגזר הציבורי או בקשר בין אזרחים לבין המדינה. ההתחייבות מפיקה שינויים מחייבים ומוסדיים בכל תחומי הממשל.
- הסקירה מתמקדת בניתוח של התחייבויות מבטיחות. התחייבויות מבטיחות הן ניתנות-לאימות, בעלות עדשה של ממשל פתוח, ובעלות לפחות פוטנציאל קטן להפקת תוצאות. התחייבויות מבטיחות עשויות גם להיות בעדיפות עבור בעלי עניין ברמת המדינה או עבור ההקשר הספציפי המדובר. ה-IRM עשוי לצרף יחד התחייבויות בעלות יעדי מדיניות משותפים או שתורמות לאותה רפורמה או לאותו תחום מדיניות. את פוטנציאל התוצאות של התחייבויות מצורפות יש לסקור ביחד.
- סקירה זו הוכנה על ידי ה-IRM בשיתוף עם ברנדן האלורן (Brendan Halloran) כסוקר מומחה חיצוני. במשך תהליך הסקירה הפנימית של מוצר זה, ה-IRM מאמת את דיוק הממצאים ואוסף חומרים נוספים דרך סקירת עמיתים, משוב של יחידת התמיכה של OGP על פי הצורך, ריאיונות ותיקוף מול בעלי עניין ברמת המדינה, סקירת מומחה חיצוני, ופיקוח של פנל המומחים הבינלאומי של ה-IRM (IEP).²² ה-IEP מפקח על מתודולוגיית ה-IRM, איכות המוצר ותהליכי הסקירה.²³

²² "International Experts Panel" (פאנל מומחים בינלאומיים), Open Government Partnership, כניסה ב-15 ביולי 2024, <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/international-experts-panel>.

²³ למידע נוסף, ראה: "Overview – Independent Reporting Mechanism" (סקירה כללית – מגנון הדיווח העצמאי) "Open Government Partnership, כניסה ב-15 ביולי 2024, <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview>.

נספח 1. נתוני התחייבות אחר התחייבות²⁴

התחייבות 1: מיזם משותף ממשלה -חברה אזרחית: מפתח התקציב ורכש חברתי	
• ניתנת לאימות: כן	
• האם יש לה עדשת ממשל פתוח? כן	
• פוטנציאל לתוצאות: קטן	
התחייבות 2: אקלים: תחבורה חכמה וירוקה	
• ניתנת לאימות: כן	
• האם יש לה עדשת ממשל פתוח? כן	
• פוטנציאל לתוצאות: לא ברור	
התחייבות 3: שקיפות נתונים של פערי שכר מגדריים	
• ניתנת לאימות: כן	
• האם יש לה עדשת ממשל פתוח? כן	
• פוטנציאל לתוצאות: לא ברור	
התחייבות 4: יצירת ממשקים בין ניהול יוזמות החקיקה בממשלה למערכת ניהול החקיקה בכנסת	
• ניתנת לאימות: כן	
• האם יש לה עדשת ממשל פתוח? כן	
• פוטנציאל לתוצאות: לא ברור	
התחייבות 5: הכנת והצגת הנוסח המלא של חוקי מדינת ישראל במאגר החקיקה הלאומי	
• ניתנת לאימות: כן	
• האם יש לה עדשת ממשל פתוח? כן	
• פוטנציאל לתוצאות: לא ברור	
התחייבות 6: הקמת תשתית קשר דיגיטלית בין הממשלה לעסקים קטנים ובינוניים	
• ניתנת לאימות: כן	
• האם יש לה עדשת ממשל פתוח? כן	
• פוטנציאל לתוצאות: לא ברור	
התחייבות 7: שקיפות נתונים בזמן חירום למגזר הציבורי, חברה אזרחית ואזרחים: מערכות אומן ומבט	
• ניתנת לאימות: כן	
• האם יש לה עדשת ממשל פתוח? כן	
• פוטנציאל לתוצאות: קטן	

²⁴ הערת עריכה: ייתכן שבוצעה עריכה למטרת קיצור של הכותרות הקצרות של ההתחייבויות. לעיון בנוסח המלא של ההתחייבויות, ראה: "התוכנית הלאומית לממשל פתוח 2023–2025 מערך הדיגיטל הלאומי, 29 באוגוסט 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/israel-action-plan-2023-2025-june>

נספח 2: יצירה משותפת של תוכנית פעולה

המדינות החברות ב-OGP מקבלות עידוד לממש את מלוא אפשרויות ההשתתפות ב-OGP ובתקני ההשתתפות והיצירה המשותפת שנכנסו לתוקף ב-1 בינואר 2022.²⁵ ה-IRM מעריך את כל המדינות שהגישו תוכניות פעולה החל מ-2022 תחת הסטנדרטים המעודכנים. טבלה 2 מתארת את המידה שבה המדינות המשתתפות ופרקטיקות תפוקת היצירה המשותפת עומדות בדרישות המינימום שחלו במהלך פיתוח תוכנית הפעולה.

OGP הכריזה על תקופת חסד בת 24 חודשים כדי להבטיח מעבר הוגן ושקוף לסטנדרטים המעודכנים. תוכניות פעולה שנוצרו באופן משותף והוגשו עד 31 בדצמבר 2023 נמצאות במסגרת תקופת החסד. ה-IRM יעריך את התאמת המדינות לסטנדרטים ולדרישות המינימום שלהן.²⁶ עם זאת, מדינה תוגדר כמי שחרגה מהתהליך רק אם היא לא תעמוד בדרישות המינימום עבור תוכניות פעולה שנוצרו באופן משותף מ-2024 והלאה.

טבלה 2. תאימות לדרישות המינימום

האם מולאה במהלך היישום?	האם מולאה בתקופת היצירה המשותפת?	דרישת מינימום
להערכה במסגרת דוח התוצאות	כן	1.1 מרחב לדו-שיח: "הפורום המלווה" של בעלי עניין מרובים כולל 4 נציגי ממשלות וכן 8 נציגי ארגוני חברה אזרחית ונציגי אקדמיה. ניתן לעיין במנדט ובנוהלי ההפעלה שלו באופן מקוון. ²⁷ נציגי ארגוני החברה האזרחית אינם מחשיבים אותו כפורום פורמלי של בעלי עניין מרובים שיש לו סמכויות קבלת החלטות כלשהן. הנציגים נפגשו פעמיים ב"זום", כאשר המפגש הראשון התקיים במרץ 2022 או שישה חודשים לאחר תחילת היצירה המשותפת. ²⁸ את ההתחייבויות פיתחו חמש קבוצות עבודה של בעלי עניין מרובים בנושאי משפט, אקלים, מגדר, השתתפות ציבורית, וכן נתונים וטכנולוגיה. ²⁹ הקבוצות נפגשו 3 עד 7 פעמים בין יולי 2022 ליוני 2023. ³⁰ למרות שתפוקת היצירה המשותפת הרחבה יותר כללה מאמצים לעודד מיעוטים להשתתף, אף ארגון המייצג ערבים ישראלים לא נכלל במרחבי הדו-שיח. ³¹
להערכה במסגרת דוח התוצאות	כן	2.1 אתר OGP: ישראל השיקה אתר OGP חדש עם גישה לציבור, אתר שמכיל את תוכניות הפעולה של OGP בישראל. האתר כולל גם מידע על OGP ישראל, פורום בעלי העניין המרובים, תפוקת היצירה המשותפת, ואירועי יצירת קשרים עם הקהילה. הוא זמין בעברית, בערבית ובאנגלית. ³²
להערכה במסגרת דוח התוצאות	כן	2.2 מאגר: באתר ה-OGP החדש מוצג מידע על תפוקת היצירה המשותפת, כולל הצעות להתחייבויות מצד בעלי העניין וכן פרוטוקולים של ישיבות קבוצות העבודה. ³³ במהלך תקופת היצירה המשותפת עודדנו באתר זה פרוטוקולי הישיבות של קבוצות העבודה יותר מפעמיים בשנה. ³⁴
לא רלוונטי	כן	3.1 הודעה מראש: באתר ה-OGP פורסם לוח זמנים של תפוקת היצירה המשותפת ³⁵ פחות משבועיים לפני תחילת תפוקת היצירה המשותפת. הוא שותף בפומבי לראשונה ב-6 באוקטובר 2021. ³⁶ הקריאה להצעות עבור תוכנית הפעולה נפתחה ב-10 באוקטובר 2021 והסתיימה ב-20 בדצמבר 2021. ³⁷ נציגי החברה האזרחית הסכימו שזה היה מספיק זמן לקביעת לוחות זמנים, להכנות ולניסוח הצעות. במקרה זה, לדעת ה-IRM הייתה התאמה לדרישות המינימום.
לא רלוונטי	כן	3.2 יצירת קשרים עם הקהילה: באוקטובר 2021 קיימה OGP ישראל שלושה אירועים היברידיים של יצירת קשרים עם הקהילה, עם החברה האזרחית ³⁸ והממשלה ³⁹ , כולל הזדמנויות להיות מעורבים. לאחר מכן הופץ בפייסבוק ובלינקדאין מידע על אופן ההצטרפות לקבוצות העבודה. ⁴⁰

לא רלוונטי	כן	3.3 מנגנון המשוב: ישראל פותחת קריאה לקבלת הצעות עבור תוכנית הפעולה, מאוקטובר עד דצמבר 2021, ⁴¹ קריאה שהתקבלו דרכה 114 תגובות. מתוך הקריאות האלה, 18 התקבלו מנציגי ממשלה והשאר מארגונים, חברות, האקדמיה ואחרים. ⁴² במפגשים ב-2022 וב-2023 נאספו הצעות נוספות מבעלי עניין שונים, זאת דרך קבוצות העבודה שפיתחו את ההתחייבויות הסופיות של תוכנית הפעולה. ⁴³
לא רלוונטי	לא	4.1 מענה מנומק: 114 ההצעות להתחייבויות פורסמו באתר OGP. ⁴⁴ הן קיבלו תשובה רשמית לשאלה האם הן אושרו או נדחו לדיון בקבוצות העבודה, אך דבר זה לא עמד בדרישת המינימום להתייחסות לשאלה כיצד תמך המשוב הזה בפיתוח תוכנית הפעולה. ⁴⁵ ההצעות מחברי קבוצות העבודה תועדו בפרוטוקול המפגש. ⁴⁶
להערכה במסגרת דוח התוצאות	לא רלוונטי	5.1 יישום פתוח: ה-IRM יעריך האם התקיימו מפגשים עם בעלי עניין מהחברה האזרחית כדי להציג את תוצאות היישום ולאפשר לחברה האזרחית לרשום הערות בדוח התוצאות.

- ²⁵ "OGP Participation and Co-Creation Standards" (תקני ההשתתפות והיצירה המשותפת של ה-OGP), "Open Government Partnership", 24 בנובמבר 2021, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards>.
- ²⁶ "IRM Guidelines for the Assessment of Minimum Requirements" (הנחיות ה-IRM להערכת דרישות הסף), "Open Government Partnership", 15 באוגוסט 2024, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements>.
- ²⁷ "Accompanying Forum Document" (מסמך הפורום הנוסף), "מערך הדיגיטל הלאומי", כניסה ב-30 בספטמבר 2024, <https://govextra.gov.il/ict-authority/ogp-en/home/forum>.
- ²⁸ רועי פלד (המכללה למינהל המסלול האקדמי), ריאיון עם חוקר IRM, 16 בינואר 2024; רחלי אדרי (התנועה לחופש המידע), ריאיון עם חוקר IRM, 17 בינואר 2024; מור רובינשטיין (Open Heroines), ריאיון עם חוקר IRM, 17 בינואר 2024.
- ²⁹ "Accompanying Forum Document" (מסמך הפורום הנוסף), "מערך הדיגיטל הלאומי".
- ³⁰ "List of Action Plan Teams" (רשימת צוותי תוכנית פעולה), מערך הדיגיטל הלאומי, כניסה ב-30 בספטמבר 2024, <https://govextra.gov.il/ict-authority/ogp/%d7%99%d7%a9%d7%a8%d7%90%d7%9c-ogp/teams>.
- ³¹ על פי אדרי, ריאיון, רובינשטיין, ריאיון, היו ערבים ישראלים שנכחו בפורום המלווה מאז תפוקת היצירה המשותפת.
- ³² "ממשל פתוח בישראל", מערך הדיגיטל הלאומי, כניסה ב-30 בספטמבר 2024, <https://govextra.gov.il/ict-authority/ogp-en/home>.
- ³³ "ממשל פתוח בישראל" מערך הדיגיטל הלאומי.
- ³⁴ "List of Action Plan Teams" (רשימת צוותי תוכנית פעולה), מערך הדיגיטל הלאומי.
- ³⁵ "ממשל פתוח בישראל" מערך הדיגיטל הלאומי.
- ³⁶ קרן קציר שטיבל (מערך הדיגיטל הלאומי) וליהי רביב (ג'וינט אלא), ריאיון עם חוקר IRM, 11 בינואר 2024.
- ³⁷ "התוכנית הלאומית לממשל פתוח 2023–2025", מערך הדיגיטל הלאומי, 29 באוגוסט 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/israel-action-plan-2023-2025-june>.
- ³⁸ רשות התקשוב הממשלתית, "Civil society outreach event of the Open Government Partnership" (אירוע יצירת קשרים עם החברה האזרחית מטעם שותפות הממשל הפתוח) YouTube, "19 באוקטובר 2021", <https://www.youtube.com/watch?v=8hXx-Ne4sOw>.
- ³⁹ רשות התקשוב הממשלתית, "Government outreach event of the Open Government Partnership" (אירוע יצירת קשרים עם הממשלה מטעם שותפות הממשל הפתוח) YouTube, "12 באוקטובר 2021", <https://www.youtube.com/watch?v=I9A8iMd3mk>.
- ⁴⁰ שטיבל ורביב, ריאיון.
- ⁴¹ "ממשל פתוח בישראל" מערך הדיגיטל הלאומי.
- ⁴² "Overview": Summary of the survey's proposals for the action plan for the years 2023-2025, (סקירה כללית: סיכום הצעות הסקר עבור תוכנית הפעולה לשנים 2023-2025) מערך הדיגיטל הלאומי, כניסה ב-30 בספטמבר 2024, <https://govextra.gov.il/ict-22-24-authority/ogp-en/home/ogp-plan>.
- ⁴³ "List of Action Plan Teams" (רשימת צוותי תוכנית פעולה), מערך הדיגיטל הלאומי.
- ⁴⁴ "Overview": Summary of the survey's proposals for the action plan for the years 2023-2025, (סקירה כללית: סיכום הצעות הסקר עבור תוכנית הפעולה לשנים 2023-2025) מערך הדיגיטל הלאומי.
- ⁴⁵ שטיבל ורביב, ריאיון; "List of Action Plan Teams" (רשימת צוותי תוכנית פעולה), מערך הדיגיטל הלאומי.
- ⁴⁶ "List of Action Plan Teams" (רשימת צוותי תוכנית פעולה), מערך הדיגיטל הלאומי.